



UNR
Universidad Nacional de Rosario



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales

DOCTORADO EN TRABAJO SOCIAL

RACIONALIDADES EN DISPUTA.
LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL EN EL
MUNICIPIO DE ROSARIO, ARGENTINA
(1989-2015)

AUTORA:

Lic. MARIANA SERVIO

DIRECTOR:

DR. LUCIANO ANDRENACCI

CO-DIRECTORA:

DRA. MELISA CAMPANA

2020

RESUMEN

La tesis titulada “Racionalidades en disputa. La política de asistencia social en el Municipio de Rosario, Argentina (1989- 2015)” se inscribe en el campo de los estudios de política social argentina. Surge de abordar una experiencia particular para responder al siguiente interrogante: ¿qué fundamentos teórico-epistemológicos subyacen al despliegue de la intervención estatal en el terreno de la asistencia social?

Para responder, se realiza una aproximación por la historia. Se identifica a la asistencia social, en Argentina, como un tipo de protección que reenvía a aspectos específicos del universo de problemas denominados en nuestro campo como “cuestión social”. La selección, la categorización y el diseño de estrategias de intervención sobre estos aspectos específicos revela amalgamas de visiones sobre lo asistencial; con articulaciones cambiantes, pero relativamente estables que llamamos “racionalidades”.

La tesis aborda el despliegue de las políticas de asistencia social en el Municipio de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina, en el período 1989-2015. A través de la reconstrucción en perspectiva histórico-genealógica de dichas políticas, analizamos estas racionalidades, apuntando a:

1. Identificar los fundamentos teórico-epistemológicos que las subyacen;
y
2. analizar las consecuencias empíricas sobre el campo de lo social-asistencial.

El trabajo aspira a aportar a la comprensión de las representaciones y los complejos conceptuales sobre los que se ha desplegado el campo de lo social-asistencial, en un área urbana importante de la Argentina, desde la reapertura democrática hasta el pasado reciente.

ABSTRACT

The thesis entitled “Rationality in dispute. The politics of social assistance in the municipality of Rosario, Argentina (1989-2015)” is registered in the field of studies relating to social assistance. It arises from the necessity to respond to the following question: Which have been the theoretical epistemological fundamentals on which the state intervention in the field of social assistance was deployed?

To answer that question, an approach to the history of social assistance in Argentina is done. Social assistance in Argentina is identified as a kind of protection that forwards to specific aspects of the universe of problems described in our field as "social question". The selection, categorization and design of intervention strategies on these specific aspects reveals blends of visions related to welfare; with changing but relatively stable joints that we call “rationalities”.

The thesis addresses the deployment of social assistance policies in the Municipality of Rosario, Santa Fe, Argentina, during the period of 1989-2015. Through the reconstruction of these policies from a historical-genealogical perspective, we analyze these rationalities, aiming to:

1. Identify on which theoretical-epistemological fundamentals were the main social assistance intervention proposals based on;
2. Analyze their empirical consequences on the field of social assistance.

The essential contribution of this research is to provide a better understanding of the representations and conceptual complexes on which the field of the social assistance has been deployed, in an important urban area of Argentina, from the democratic reopening to our days.

AGRADECIMIENTOS

Institucionales

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, que hizo posible esta investigación.

A la Escuela de Trabajo Social y al Doctorado en Trabajo Social de la Facultad de Ciencia Política y RR. II. de la Universidad Nacional de Rosario.

A las colegas de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, especialmente a Mercedes Paolinelli y Lucía Godoy.

A las/os entrevistadas/os, por el tiempo desinteresado.

Personales

A Melisa Campana, por la incondicionalidad.

A Luciano Andrenacci, por el compromiso.

A María Eugenia Hermida y Maité Muñoa, por la generosidad y la entrega.

A Adriana de Vooght, por brindar amorosa y desinteresadamente su trabajo.

Al Pegues y al equipo de la Revista Cátedra Paralela, por la apuesta, la tenacidad, y por todos estos años de trabajo colectivo.

A Roberto Zampani, por el cariño y los aprendizajes a lo largo de este tiempo.

A Luciana Ginga y Rodrigo Cortés Mancilla, por el afecto y el sostén en estos años de doctorado.

A Vir Armando, Rosalía Kurlat, Julia Florentino, Eve Foresi, Rocío Valdés, Josefina Rubio, Meli Campana, Ceci Caffarengo, Lu Ginga, Carla Godoy, Ami Barberio, Viryi Filipini, Lala Arfeli y Sil Casá, por enseñarme a celebrar la vida.

A Flor Imhof, Mariana Gigliotti, Dani Mayol, Josefina Scallan, Mery Arrufat y Licha Bava, por animar a la distancia y por toda una vida de amistad.

A Susi Alaniz, por cuidar a Malvu, por cuidarme a mí.

A mi extensa familia, por el sostén afectivo, el apoyo y la incondicionalidad.

A Luciano y Malvina, por acompañar, por sostener, por el amor con mayúsculas.

Malvu, mamá terminó la tesis.

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	2
AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1: CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	11
1.1. La Asistencia Social como campo de estudio	11
1.1.1. La naturaleza de lo social asistencial	12
1.1.2. Política social y función asistencial	17
1.2. La perspectiva genealógica	23
1.2.1. El archivo, los documentos	27
1.2.2. La grilla de análisis	32
CAPÍTULO 2: RACIONALIDADES Y VISIONES EN DISPUTA EN TORNO A LA ASISTENCIA SOCIAL EN ARGENTINA.....	37
2.1 Perspectivas históricas sobre la Asistencia Social en Argentina.....	37
2.1.1 Política social y asistencia social en el debate contemporáneo.....	46
2.2 ¿Qué tiene de peculiar lo social asistencial en Argentina?	57
2.2.1 La asistencia social como visión filantrópica-moralizadora	58
2.2.2 La asistencia social como visión piadosa.....	66
2.2.3 La asistencia social como visión solidaria grupal	74
2.2.4 La asistencia Social como visión científica.....	78
2.2.5 La asistencia social como visión sustitutiva del empleo	84
2.2.6 La asistencia social como justicia social	93
2.2.7 La asistencia social como visión desarrollista promocional	103
2.2.8 La asistencia social como visión del desarrollo humano	110
2.3 Las dimensiones de las racionalidades. Una explicitación de los criterios de ordenamiento.....	121
CAPÍTULO 3: LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE ROSARIO.....	127

3.1 Periodización de la asistencia social en Rosario	128
3.1.1 Período 1981-1988.....	129
3.1.2 Período 1989-1994.....	132
3.1.3 Período 1995-2002.....	137
3.1.3.1. El <i>Plan Estratégico Rosario</i> de 1998.....	139
3.1.3.2. El <i>Programa Crecer</i>	141
3.1.3.3 Cambios del organigrama municipal en términos asistenciales.....	146
3.1.3.4 El <i>PAID</i>	147
3.1.3.5 Asistencia diferida.....	151
3.1.4 Período 2003- 2011.....	153
3.1.4.1 2003- 2006	153
3.1.4.2 2007- 2011	155
3.1.5 Período 2012-2015.....	159
3.2 La política asistencial en Rosario: ejes y períodos.....	168
CAPÍTULO 4: RACIONALIDADES, VISIONES Y AMALGAMAS SOBRE LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE ROSARIO.....	175
4.1 Análisis de las racionalidades de la política asistencial rosarina: consideraciones preliminares.....	178
4.1.1 Período 1989-1994.....	181
4.1.2 Período 1995-2002.....	183
4.1.3 Período 2003-2011.....	188
4.1.4 Período 2012-2015.....	190
CONCLUSIONES	203
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	211
ANEXOS	221

INTRODUCCIÓN

*“Me ha parecido que, en estos tiempos de incertidumbre,
en los que el pasado se oculta y el futuro es indeterminado,
teníamos que movilizar nuestra memoria
para tratar de comprender el presente”.*

Robert Castel

Esta tesis, inscripta en el campo de los estudios sobre Asistencia Social, pretende contribuir a una mejor comprensión de los desafíos teóricos sobre lo social-asistencial en Argentina. Surge de intentar responder al siguiente interrogante: ¿de qué se ha ocupado históricamente la Asistencia Social en Argentina? o, dicho de otro modo, ¿cuál ha sido su objeto? ¿A qué problemas ha intentado dar respuestas, o de qué población se ha ocupado?

Como ha sugerido inteligentemente Estela Grassi (2003), los/as¹ profesionales no sólo diagnosticamos problemas. Con nuestros diagnósticos contribuimos a construirlos. ¿Qué disputas -simbólicas, políticas, teóricas- revela la institucionalidad de la Asistencia Social en Argentina?

Este estudio realiza una aproximación a la historia de la Asistencia Social en Argentina, identificando *racionalidades* que operan como fundamentos teórico-epistemológicos de *visiones* instaladas en el sentido común de la ciudadanía y en los complejos conceptuales que usa el campo profesional. Estas racionalidades tienen origen histórico, sedimentan y se fusionan entre sí produciendo *amalgamas* que explican las mutaciones de la función asistencial;

¹ En esta tesis utilizaremos conjuntamente las formas pertenecientes al masculino y al femenino (el/la; ciudadano/a, etc.), ya que entendemos que el masculino no es genérico, es decir, no designa ni incluye a todas las personas sin distinción de género. Aun así, es necesario aclarar que no suscribimos a posiciones binarias de género, razón por la cual nos hubiese satisfecho utilizar un modo de referencia otro, superador de concepciones y designaciones binarias, como lo son las formas terminadas en “es” (nosotres, les, ciudadanes), no aceptadas totalmente en las normativas vigentes, pero presentes, de manera cada vez más extendida, en el discurso social actual.

entendiendo por *función asistencial*, los objetivos estratégicos a los cuales se dirigen aquellas intervenciones.

Mostraremos en este trabajo que estas racionalidades se componen de *diagnósticos* (prescripciones que se desprenden de asociar determinados problemas a ciertos tipos de soluciones); que involucran una *concepción de asistencia social* (ideas o imperativos alrededor de la tarea u objetivo de la asistencia social); que prefiguran un *sujeto destinatario* (objeto de las intervenciones asistenciales); y que se operacionalizan en determinadas *modalidades de intervención* (distintos tipos de iniciativas o acciones de intervención socio asistencial).

Desde nuestra perspectiva, esta tarea no puede ser abordada prescindiendo de Robert Castel (2004), quien pone atención en el estudio de las metamorfosis, no sólo de la cuestión social -parafraseando al autor- sino, sobre todo, de lo social-asistencial. Es decir, de las estrategias de tratamiento/enfrentamiento de las manifestaciones de la cuestión social en cada momento histórico. Castel es, sin dudas, el autor más presente en esta tesis. Comparte con Michel Foucault, el otro autor central para este trabajo, la perspectiva genealógica en la que se ha inspirado este estudio. Una estrategia que toma como punto de partida un problema actual y busca rastrear sus condiciones de emergencia, con la intención de identificar tanto líneas de continuidad como puntos de ruptura.

El trabajo de tesis despliega su ejercicio de reconstrucción genealógica de lo social-asistencial en un ámbito geográfico específico, el Municipio de Rosario, en un período también específico, 1989-2015. La selección geográfica no tiene otra causa que la radicación de la beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) de la Argentina, que hizo posible la investigación, en la Universidad Nacional de Rosario. No se pretende representatividad del caso para todo el país, aunque la ciudad es una de las más grandes de la región más poblada de la Argentina, y su trama social está íntimamente entrelazada con la historia socioeconómica de la Argentina clásica y reciente. La periodización, como se verá, se basa en la coyuntura política municipal en vísperas de la crisis socioeconómica de 1989; y recorre cuatro etapas

gubernamentales claramente diferenciadas, hasta otra coyuntura política local clave, en 2015.

La investigación utiliza una perspectiva genealógica para identificar racionalidades comunes a la historia de la política asistencial en la Argentina, y reconstruye su despliegue en el ámbito de Rosario, buscando aislar y explicar el modo en que estas racionalidades se manifestaron, como amalgamas que subyacen a las formas empíricas de la política asistencial.

Para tal fin, los objetivos que nos proponemos son:

1. Identificar sobre qué fundamentos teórico-epistemológicos se apoyaron las principales propuestas de intervención de la Asistencia Social en la historia de la política social Argentina;
2. Reconstruir la historia de la política de Asistencia Social del Municipio de Rosario en el período 1981-2015;
3. Analizar la incidencia de las racionalidades sobre lo social asistencial y sus amalgamas, en la política de Asistencia Social del Municipio de Rosario en el período 1989-2015.

Así, la tesis está organizada en cuatro capítulos. El primero sitúa la investigación en el complejo de conceptos y de métodos de que se sirve, explicando el campo de lo social-asistencial y la perspectiva genealógica; así como describiendo los métodos utilizados y el corpus de información que se produjo.

El segundo, muestra cuál ha sido la contribución del debate académico en la conformación del campo, presentando distintas perspectivas históricas sobre el desarrollo de la asistencia social. Luego, ordena las perspectivas históricas en torno a núcleos de problematizaciones que construimos como ejes de inteligibilidad de lo social asistencial en Argentina, que llamamos *racionalidades*, y que cargan de sentido a las distintas *visiones* de la asistencia social, desplegando amalgamas específicas y diversas que explican las metamorfosis de la función asistencial.

El tercero presenta una reconstrucción histórica del universo de intervenciones socio asistenciales en la ciudad de Rosario, en el período 1989-2015.

El cuarto retoma los dos anteriores para mostrar el despliegue de distintas *amalgamas* de lo social asistencial en Rosario, variantes y combinaciones particulares de las *racionalidades* delineadas en el segundo capítulo. Es decir, cómo permean las distintas lógicas vinculadas a la Asistencia Social en el desarrollo de esas intervenciones. En este sentido, los casos concretos nunca son una referencia directa a un tipo de racionalidad, sino que, se imbrican, produciendo acoplamientos y mixturas que subyacen a los dispositivos de política asistencial.

Finalmente, en las Conclusiones, se presentan los principales hallazgos y aportes de esta investigación: en primer lugar, en términos de aporte a una mejor comprensión de los desafíos teóricos en torno a lo social asistencial en Argentina, desde una perspectiva de historia del presente; en segundo lugar, relativos a la utilidad que supone poner a disposición una grilla analítica, en torno a racionalidades que informan visiones sobre lo social asistencial; por último, un ordenamiento a partir del análisis documental que permite reconstruir la historia de la política de asistencia social en el Municipio de Rosario, desde la reapertura democrática hasta nuestros días.

CAPÍTULO 1

CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Este capítulo tiene el propósito de presentar los instrumentos con que abordamos el problema de investigación y la metodología empleada en esta tesis.

Para ello, en un primer apartado, nos dedicamos a precisar dos cuestiones, por un lado, la naturaleza de la asistencia social y su inscripción dentro de la política social, como marco de las relaciones entre Estado, cuestión social y política social. Por otro, la función asistencial de la política social, es decir, los objetivos estratégicos a los cuales se dirigen dichas intervenciones.

En un segundo apartado, presentamos los instrumentos metodológicos que hemos escogido para la investigación que condujo a esta tesis. En este sentido, mostramos, en primer término, por qué la perspectiva genealógica o de historia del presente resulta un modo útil de abordar el problema de investigación para captar las singularidades de la asistencia social argentina. Esta tarea conduce a la detección de ejes de inteligibilidad de lo social asistencial que proponemos denominar “racionalidades”. Finalmente, y en virtud de lo anterior, explicamos cómo es analizada la asistencia social en el Municipio de Rosario, fundamentando sus definiciones metodológicas en términos de archivo construido y las disquisiciones técnicas de construcción del corpus.

1.1 La Asistencia Social como campo de estudio

Tal como afirmamos, esta investigación se inserta en el nutrido y complejo campo de estudio de la asistencia social. Todo problema de investigación deviene de un proceso reflexivo de reconstrucción del estado de la cuestión vinculado al objeto seleccionado. A su vez, la clarificación conceptual de las categorías centrales de nuestros interrogantes de investigación es parte sustantiva de todo estudio académico. En este marco, entendemos como central dar cuenta sucintamente en este apartado, de las definiciones y los debates relativos a dos

dimensiones fundantes de esta tesis: la de la naturaleza de lo social asistencial y la de la política social y su función asistencial.

1.1.1 La naturaleza de lo social asistencial

Como bien lo explicó Jacques Donzelot (2007), *lo social* no es un dato de la realidad, sino una “invención”, esto es, el resultado de un modo de entender la realidad que es esencialmente epocal. La aparición de una esfera de lo social, con especificidad respecto de lo económico y de lo político, responde a un proceso histórico del Occidente moderno, cuyos antecedentes pueden remontarse, entre otros eventos clave de la historia, a la Revolución Francesa.

La “cuestión social” no aparece en documentos de modo explícito hasta la década de 1830 (Castel, 2004), como un modo de resolver el hiato entre una organización estrictamente jurídico- política -que reconocía los derechos del ciudadano- y el sistema económico -que suponía miseria masiva-. Se planteó, entonces, “a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida de poblaciones que eran a la vez agentes y víctimas de la revolución industrial” (Castel, 2004:20). El contraste entre la soberanía proclamada igual para todos y el sometimiento económico de la clase más numerosa, se tornaba cada vez más evidente: “La cuestión social aparece, pues, ante todo como la comprobación de un déficit de la realidad social en relación con el imaginario político de la República” (Donzelot, 2007:26). En un sentido afín, Susana Murillo plantea que la cuestión social “alude al vacío, a la fractura entre el modelo contractualista del Derecho tal como fue establecido a fines del siglo XVIII y la situación de desigualdad histórico- concreta (...) ‘Igualdad’ y ‘propiedad’ son conceptos que en la historia efectiva entran en contradicción constante y generan ese vacío entre ideales y realidad efectiva que se denomina ‘cuestión social’” (Murillo, 2006:11).

Según Castel, ese hiato, expresado en las demandas sociales de la Asamblea Constituyente, “permitió señalar, por primera vez con claridad, el lugar de lo ‘social’: debía desplegarse en el espacio intermedio, restaurar o establecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica ni a una

jurisdicción estrictamente política. Lo ‘social’ consiste en sistemas de regulación que no son los del mercado, instituidos para tratar de llenar esta brecha. En este contexto la cuestión social se convertiría en la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más des-socializadas de los trabajadores. La respuesta a esta cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover su integración” (Castel, 2004:20).

De allí que el autor realice esa definición ya clásica sobre la cuestión social, como esa “aporía fundamental en la cual la sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por las relaciones de interdependencia” (Castel, 2004:20).

Para Castel (2004), naturalmente, lo social existía antes de su “invención”, en una larga historia de prácticas e instituciones de asistencia -aunque no se las haya llamado así-, y de otros modos de intervención con ciertas poblaciones - como la obligación del trabajo, la represión del vagabundeo, etc.-; así como respecto de determinadas intervenciones públicas referidas a la organización del trabajo, que se desarrollaban en las sociedades preindustriales de Europa occidental. De allí la afirmación del autor acerca de que la cuestión social, tendría dos vertientes: una ligada a lo social-asistencial, y otra que deriva de la problemática del trabajo, cuya emergencia fue más tardía (a mediados del siglo XIV).

Un modo útil de caracterizar lo social asistencial consiste en pensarlo como el opuesto a aquellos modos de organización colectiva regidos por la sociabilidad primaria. Esto es, lo social asistencial se diferencia de los sistemas de reglas que vinculan directamente a los miembros de un grupo, sin la mediación de instituciones específicas ni de prácticas especializadas, sobre la base de su pertenencia familiar, de vecindario o de trabajo (la sociabilidad primaria). Castel se vale de la expresión que toma de Alain Caillé “sociabilidad primaria”, como modelo para oponer al de sociabilidad secundaria, que es lo que le importa definir, esto es, la aparición de la asistencia especializada, “a partir de una falla en los

socorros no especializados, o ‘primarios’” (Castel, 2004:34), que alcanzan cierta amplitud a partir del siglo XI, es decir, cuando esta estructura comenzó a resquebrajarse bajo los primeros efectos del crecimiento demográfico².

Cuando se relajan los vínculos de sociabilidad primaria, aparece un conjunto de percepciones y prácticas de nuevo tipo, que Castel (2004:41-42) denomina *lo social asistencial*, y que presenta las siguientes características:

- A diferencia de las instituciones que existen por tradición y costumbre, lo social asistencial resulta de una intervención de la sociedad sobre sí misma, en ese sentido es una *construcción de conjunto*, de prácticas de función protectora o integrativa -y, más tarde, preventiva-;
- Estas prácticas presentan siempre, por lo menos, un bosquejo de *especialización*, núcleos de una profesionalización futura. Quien se hace cargo de estos problemas no es cualquiera; sino que se trata de individuos que tienen por lo menos un mandato parcial y que son identificados: el cura, el mayordomo de la Iglesia, el empleado del municipio, etc.
- Se traza, también, una *tecnificación* mínima. Incluso en ausencia de una formación profesional específica, el mandatario está obligado a evaluar las situaciones en las que intervendrá o no, a construir categorías, aunque sean groseras o inconvenientes. La práctica se basará, en ese sentido, en un mínimo de saberes, de pericia.
- Se planteará, asimismo, la cuestión de la *localización* de esas prácticas, dividiéndolas entre intra o extra institucionales, de acuerdo a la naturaleza del problema, que muchas veces requiere su tratamiento institucional.
- Por último, el acceso al organigrama social asistencial prevé dos criterios. Esto quiere decir que no basta con estar desprovisto de todo para recibir asistencia, aun así, algunos/as serán rechazados/as. Un criterio es el de la *pertenencia comunitaria*, es decir, la asistencia atiende preferentemente a los/as propios/as, a los miembros de un grupo, y rechaza a los extraños.

2 Para ampliar sobre la “desconversión” de la sociedad feudal, como le llama Castel, ver su capítulo II de *Las metamorfosis de la cuestión social*. Para una lectura histórica desde el punto de vista de la historia social, ver: Bianchi (2010) Capítulo I y II.

Como planea el autor, es preciso la elaboración del significado de “ser miembro del grupo”, y “ser extraño”. El otro criterio es el de *ineptitud para el trabajo*, esto es, la asistencia se dirige preponderantemente a quienes no pueden sostener sus necesidades trabajando (también en este caso hay que precisar su delimitación).

De manera que el núcleo de la asistencia, según Castel, se constituye en la intersección de los dos ejes: pertenencia comunitaria e ineptitud para el trabajo. Su extensión depende del sentido, que no es inmutable, dado a cada uno de ellos. Asimismo, hay que interpretar las prácticas asistenciales reales no como una aplicación mecánica de esos dos criterios, sino como una ponderación de aquellos vectores. Así, por ejemplo, una fuerte saturación de un eje, puede compensar el déficit en el otro, y viceversa. Esta constatación dio lugar a la construcción analítica, por parte de Castel, de ciertas figuras, que desafían los criterios de acceso al organigrama asistencial como modelo “puro”.

Una de ellas es la de la *simulación de la invalidez*, como estrategia que busca burlar el modelo de la asistencia, a sabiendas que se debe justificar la ineptitud para trabajar, exhibiendo corporalmente esa incapacidad. La otra remite al *pobre vergonzante*³, al que se lo indulta porque, aunque no es incapaz de trabajar, ha ocupado una posición honorable en la sociedad, es uno de los “propios”, conserva el vínculo comunitario, pero cayó y ya no puede ocupar su rango. Su dignidad, le hace tener vergüenza de que se vea que es pobre. A diferencia del mendigo simulador, que tiene que fingir en el cuerpo su incapacidad para el trabajo –y satura, en ese sentido, el criterio de ineptitud para el trabajo-, al pobre vergonzante le alcanza con mostrar su capital social –satura el eje de pertenencia comunitaria-. Queremos prestar especial atención a

3 La categoría del pobre vergonzante nace, según Castel, a mediados del siglo XIII, en Italia, expresando el desplazamiento social. “Su surgimiento está ligado al desarrollo de una sociedad urbana que, al acrecentar la diferenciación y la estratificación sociales, lleva consigo una movilidad descendente” (Castel, 2004: 65).

la tercera figura propuesta por el autor: el *mendigo válido*⁴. Su aparición es contemporánea al pobre vergonzante y es el que ocasiona mayores problemas al modelo asistencial, porque expone un dilema: “Por un lado mira hacia la asistencia, puesto que el mendigo carece de todo, pero por el otro llama a la represión, puesto que es apto para el trabajo y debería vivir del esfuerzo de su cuerpo. A veces se condena al mendigo válido como usurpador: alguien que se presenta como beneficiario potencial de la asistencia, siendo que le cabe la obligación de trabajar. En otros casos se reconoce o sospecha que él no es responsable de su situación, y se le entreabre la puerta del socorro” (Castel, 2004:67-68).

A partir de esa ambigüedad producida por la figura del mendigo válido, se desemboca en el desdoblamiento de la cuestión social, con la emergencia de la vertiente derivada de la problemática del trabajo. Ésta se desprende, entonces, a partir “de la dificultad de tener en cuenta un nuevo perfil de poblaciones carecientes que planteaban el problema de una nueva relación con el trabajo (o con el no- trabajo), más bien que una relación con el auxilio” (Castel, 2004:44).

En definitiva, estas aproximaciones teóricas preliminares ponen el acento en un punto de vital interés. Nos referimos a la clara explicitación de nuestra adhesión a la perspectiva de lo social como invención. Este posicionamiento epistémico, que se aleja de visiones ontologizantes y deterministas acarrea una serie de efectos que se expresan en nuestras definiciones teórico metodológicas; fundamenta nuestra insistencia en la necesaria reconstrucción historiográfica de los procesos que configuraron el esquivo campo de lo social. A su vez, entendemos lo social asistencial como aquel entramado de lógicas, discursos y prácticas que han decantado en ese organigrama de la asistencia social moderna que hoy nos ocupa. Es por eso

4 Como veremos en los capítulos subsiguientes, los imaginarios relativos a esta figura se reeditan en diferentes visiones de lo social asistencial que desarrollaremos en la historiografía de la asistencia social argentina. Sus ecos estarán presentes en el objeto empírico analizado.

que, en el siguiente ítem desarrollaremos algunas precisiones en torno a la denominada función asistencial.

1.1.2 Política social y función asistencial

Valiéndose de las ideas de Jacques Donzelot y Robert Castel, Daniela Soldano y Luciano Andrenacci (2006), conceptualizaron la política social como el conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma, que pautan los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran a la sociedad. Siguiendo a Castel, quien conceptualiza lo social asistencial como una construcción de conjunto, en el sentido de que es la sociedad la que se interroga a sí misma sobre la protección de sus miembros, Soldano y Andrenacci hacen hincapié en que este tipo de intervenciones no se produce desde afuera de la sociedad, apartándose así de los análisis en términos de dualidad sociedad civil -Estado: “Tenga el monopolio, el predominio o una parte residual de las intervenciones en política social, el Estado no es un agente externo a la trama social sobre la cual interviene” (Soldano y Andrenacci, 2006:45).

Los autores entienden la política social como un enfoque, una función o una lógica de intervención, inherente a los modos en que se define y metamorfosea la cuestión social. Por lo tanto, la política social, siempre gestionó los problemas referidos a la integración-desintegración-reintegración social, aunque no se la llamara “política social”. Vista desde ese prisma, la política social moderna podría entenderse bajo tres grandes funciones, de acuerdo se trate de los mecanismos regulatorios más amplios de la integración social; de los sostenes de los mecanismos que muestran cierta debilidad; o de las reparaciones de vectores cuyas trayectorias se cortan. Quedarían así definidas tres “regiones” de la política social: la política del trabajo, la política de servicios universales, y la política asistencial.

La primera región se refiere a las formas de intervención sobre la problemática del empleo, es decir, la regulación jurídica de los contratos de trabajo y los sistemas de seguridad social, que colectivizan los riesgos intrínsecos

a la vida laboral. La segunda región incluye educación, salud, saneamiento, transporte y energía; servicios públicos de acceso universal y gratuito e infraestructura básica. Por último, la política asistencial, sería aquella rama de la política social que se define por la intervención sobre aquellas categorías de riesgo que no entran en las regiones anteriores. Actúa, siguiendo los términos de Castel, sobre los grupos más vulnerables, es decir, con mayor riesgo de caer en la “zona” de desafiliación.

Asimismo, los autores diferencian un doble patrón que ha seguido la política social: una intervención en el centro, que define los principales mecanismos del proceso de integración social; y una intervención en las márgenes, sobre los mecanismos que fallan, o sobre los sujetos que no acceden a la integración a través de esos mecanismos fundamentales. El motivo del no acceso a la integración por aquellos mecanismos primordiales, ha definido clásicamente dos tipos de objetivos de intervención social: “compensación para aquellos grupos que no acceden a los mecanismos de integración por razones involuntarias; y la represión para aquellos sujetos que rechazan esos mecanismos (o que no pueden mostrar fehacientemente lo involuntario del no acceso)” (Soldano y Andrenacci, 2006:48).

La clave de esta mirada, muestran, radica en entender cómo la política pública opera sobre los lazos de integración social. La integración social es una preocupación central de Robert Castel, colocada en término de protecciones, andamiaje socio institucional necesario para conjurar los riesgos de desafiliación.

Para Estela Grassi (2003), por su parte, la política social es la manera en que la cuestión social es constituida en cuestión de Estado. Como función intrínseca al desarrollo del Estado moderno, la intervención estatal vía políticas sociales denota la naturaleza contradictoria del capitalismo expresada en la categoría de cuestión social, definida por la autora como la puesta en escena de la falla estructural del capitalismo, es decir, de la tensión y contradicción entre la igualdad formal y la desigualdad estructural, cuya emergencia ubica en el siglo XIX, cuando comienza el proceso de estatización de las intervenciones sociales que antes estaban a cargo de las organizaciones filantrópicas y de caridad. A partir

de ese planteo, expresa que, la cuestión social se particulariza, en cada momento histórico, en problemas sociales. Es decir, “la cuestión social no se presenta como tal (como contradicción y virtualidad de la fractura), sino que, en cada época, se particulariza en problemas sociales” (Grassi, 2003:22). Éstos expresan el modo en que aquella tensión fundante o constitutiva de la sociedad capitalista es interpretada, interrogada, ordenada y canalizada. Es decir que, la definición del problema social, en los distintos momentos históricos, es objeto de una disputa simbólica y teórica, que enmascara los diferentes intereses para orientar la acción en lo que respecta a la solución del mismo. Esa solución se materializa en las distintas políticas sectoriales del Estado.

Por su parte, Cristina Cortés y Adriana Marshall (1993), para referirse a los instrumentos estatales de regulación de la fuerza de trabajo, las condiciones de vida y el conflicto social propusieron el concepto de *intervenciones sociales del Estado*. La política social estaría compuesta por un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las desigualdades sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado, operando en el terreno de la distribución secundaria del ingreso.

En una perspectiva afín, Claudia Danani (2004) conceptualizó las políticas sociales como aquellas específicas intervenciones del Estado que producen y moldean directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso.

A su turno, Sonia Álvarez Leguizamón (2005) desde una mirada que pone atención en las particularidades de América Latina y su heterogeneidad – alejándose de la mirada típica de los centros urbanos y acercándose a una mirada que pone mayor atención en las poblaciones nativas-, entiende las políticas sociales como una forma particular de vínculos sociales recíprocos no mercantiles entre el Estado, el mercado, la familia y las comunidades, fruto de las luchas sociales y la necesidad de neutralizar a las poblaciones percibidas como amenaza. “No se trata sólo de instituciones que permiten el acceso a bienes o servicios para

asegurar la reproducción social, sino también de un campo cultural, un entramado de relaciones donde se construyen identidades y que permite entender la naturalización de lo social y de las jerarquías sociales” (Álvarez Leguizamón, 2005: 248). De modo que, considera, la cuestión social moderna, no sólo como el producto de la tensión entre igualdad jurídica y desigualdad social, a favor de un proceso paulatino de generalización de igualdades y de un creciente bienestar. “No se trata de la concreción de un mito de ‘integración social’ basado en solidaridades, producto de un contrato social mítico que une a las personas de manera homogénea asignándoles identidades universales como las del ciudadano o trabajador. Tampoco este hiato se basa sólo en la tensión entre la igualdad jurídica (ciudadanos libres e iguales, materializada en derechos civiles y políticos) y la desigualdad social (producto de las contradicciones entre el capital y el trabajo), sino en una variada forma en que los vínculos jurídico-sociales (contrato y tutela) y las desigualdades sociales (de clase, de estamento, étnicas, de género, entre otras) se materializan” (Álvarez Leguizamón, 2005: 248).

Ahora bien, de acuerdo con la propuesta de pensar la política social en clave de funciones del Estado (Andrenacci, 2009) es necesario un ejercicio analítico de “disección” de la política social, buscando la función asistencial. Esta función va más allá de la sumatoria de intervenciones y/o programas, es una clave de lectura capaz de explicar la lógica en la que se inscriben las intervenciones estatales puntuales. En este sentido, la política asistencial sería la rama de la política social que se dirige a los grupos de mayor riesgo relativo, o a las categorías de riesgo que no entran en las otras dos regiones de la política social, la del empleo, y la de los servicios públicos universales.

Desde el interior de la disciplina de Trabajo Social, son varias las investigaciones que vienen realizando aportes para problematizar la Asistencia Social. Melisa Campana (2012), Claudia Krmpotic (2016) y Ana Arias (2012) han estudiado desde enfoques novedosos y diversos el dispositivo asistencial estatal en perspectiva genealógica, así como la relación del Trabajo Social con la dimensión asistencial de la intervención profesional y los modelos de intervención hacia la pobreza.

Melisa Campana (2012) desde la mirada teórica de la función propuesta por Soldano y Andrenacci (2006), y retomando el concepto de intervenciones sociales del Estado de Cortés y Marshall (1993), sostiene que la política social es un enfoque desde el cual es posible detectar un conjunto de funciones estratégicas de las intervenciones sociales del Estado. Tal como argumenta la autora, apelar a la idea de función sirve para mirar los objetivos estratégicos de las *prácticas de gobierno* del Estado, función estratégica que denota una finalidad productiva de tales prácticas. Por tanto, “(se trata de) evitar la explicación de los problemas sociales en términos de ausencia, debilidad, incapacidad o disfuncionalidad estatal (...) lo que implica reconocer una función productiva, positiva, estratégica en las prácticas de gobierno” (Campana, 2012:28). Esta mirada permite, asimismo, dar cuenta de la lógica (la racionalidad, los fundamentos) de la intervención del Estado en lo social.

La asistencia social, entonces, para Campana, “alude al conjunto de intervenciones sociales del Estado sobre aquellos individuos, grupos y/ o poblaciones definidos como pobres -en función de una serie de atributos previamente construidos e identificados-, constituyéndose su núcleo básico en la intersección entre incapacidad completa para trabajar e inserción o reconocimiento comunitario” (Campana, 2012:29). A lo largo de la historia, aquellos atributos asignados a la población pobre, han ido variando, es decir, la pobreza no se ha problematizado en los mismos términos siempre. Por lo tanto, aunque parezca obvio decirlo, las modalidades de actuación sobre ella no han sido inmutables. Pero, plantea la autora, lo que sí ha permanecido inalterable a lo largo de la historia –aunque, claro, con matices-, es la concepción de los sujetos objeto de las intervenciones como pobres vergonzantes, “cuya situación de pobreza es atribuible a causas personales. Los pobres, entonces, son sujetos de la asistencia, no sujetos de derechos” (Campana, 2012:29).

Claudia Krmpotic (2016), por su parte, estudia la conformación de la Asistencia Social en Argentina, -el pasaje de la hospitalidad a la asistencia- a partir de observar los cambios acaecidos, en términos de una especialización del cuidado en la pobreza y la enfermedad. “Este proceso de especialización de la ayuda social implicará una diversificación de agentes, de marcos ideológicos y

conceptuales, de tecnologías de intervención e instituciones” (Krmptic, 2016:12).

Si bien no en todos los momentos, para describir a la población atendida, se puede hablar de pobres en términos económicos como se concibe actualmente de manera habitual, sí es válido hacerlo en el sentido de que se trata de sujetos que reciben socorro, independientemente de que sea por falta de recursos, por orfandad o prejuicio étnico. En ese sentido, “será la relación de interdependencia, de intercambio en el acto de dar, que coloca a un sujeto en posición tanto de pobreza como de riqueza, haciendo que dicho vínculo sea constitutivo de la condición” (Krmptic, 2016:17).

En una perspectiva afín al planteo de Krmptic, Ana Arias (2012), retoma la definición de la pobreza de Georg Simmel como dependiente de la relación de asistencia, o lo que es lo mismo, el vínculo asistencial como constituyente de la pobreza. “Lo que hace al pobre no es la falta de recursos. Sociológicamente, el pobre es el individuo que recibe socorro a causa de esa falta de recursos” (Simmel, 2002, *apud* Arias, 2012:22). De modo que, es la relación de interdependencia, las formas de acción que genera la sociedad ante la pobreza, lo que establece la función social de la pobreza. Y ese vínculo, plantea la autora, varía históricamente, determinando distintos status de pobreza.

A partir del aporte de estos desarrollos teóricos, es menester sintetizar y resaltar las categorías centrales que serán retomadas a lo largo de esta tesis. En primer término, entendemos la política social como una intervención social desde y para la sociedad, que busca responder a un conjunto de problemas relativos a la integración social, con la particularidad de que esas mismas respuestas son performativas del objeto que busca abordar. Objeto que se redefine históricamente de acuerdo a las metamorfosis de la cuestión social. La función asistencial de la política social es la que provoca mayores dilemas o dificultades de definición. Tal como hemos esbozado, es aquella rama de la política social que se define por la intervención sobre aquellas categorías de riesgo que no entran en consolidados con antelación a su emergencia y que se dirige a los grupos de mayor riesgo

relativo, en el marco de la cuestión social contemporánea y la crisis del empleo como vector principal de la integración social.

Desde estas perspectivas conceptuales es que esta tesis ofrece, en su capitulado, un mapa de las distintas racionalidades de lo social asistencial en Argentina en clave historiográfica. El mismo nos habilitará una grilla de análisis para acceder a las visiones de la asistencia social, sus improntas, tensiones y amalgamas para caracterizar, comprender y elucidar la función asistencial.

1.2 La perspectiva genealógica

La perspectiva genealógica o de historia del presente recurre a la historia no como mero contexto, sino por la utilidad que proporciona el material histórico para rastrear toda una serie de transformaciones y así poder captar qué hay de inédito en la actualidad y cuáles son las inercias del pasado que perviven en el presente. Presente que no es sólo lo contemporáneo, sino, un efecto de la herencia (Castel, 2004). Esta perspectiva pretende que la reconstrucción histórica no sea sólo aporte un recuento de datos o sucesos, sino que, en el despliegue de los mismos, se logre captar la *lógica* en la cual se imprimen determinadas prácticas.

Este enfoque, que Foucault también llama “historia efectiva”, remite a un modo de trabajo en ciencias sociales que rechaza la unicidad de los hechos, las formas totalizantes, y que requiere del trabajo documental.

Para Foucault, “El documento no es el instrumento afortunado de una historia que fuese en sí misma y con pleno derecho *memoria*; la historia es cierta manera, para una sociedad, de dar estatuto y elaboración a una masa de documentos de las que no se separa” (Foucault, 2011:16). La historia, por tanto, debe despejarse de la imagen que la asocia a la memoria milenaria y colectiva que estudia los documentos como una materia inerte a través de la cual reconstruir el

pasado⁵. Ella, en todo caso organiza al documento, lo recorta, ordena, establece series, describe relaciones.

Detengámonos un momento en el concepto de archivo del autor. Para Foucault, la arqueología es el análisis del discurso en su modalidad de archivo (Foucault, 2013). Así, el archivo no es sinónimo de cúmulo de documentos, sino que está constituido por un conjunto de enunciados articulados entre sí por el *a priori* histórico, es decir, por las reglas que caracterizan una práctica discursiva que permite captar los discursos en la ley de su devenir efectivo. En este sentido, es el que nos permite pensar que lo efectivamente dicho no es sólo fruto de las leyes del pensamiento, sino que ha aparecido debido a un juego de relaciones intrínseco: “es el sistema general de la formación y de la transformación de los enunciados” (Foucault, 2011:171).

En virtud del planteo anterior, es que se llega a concebir al archivo como “la ley de lo que puede ser dicho, el sistema que rige la aparición de los enunciados como acontecimientos singulares” (Foucault, 2011:170). Retomando a Edgardo Castro (2004), el archivo va a señalar dentro de los documentos varias cuestiones. En primer lugar, determina qué fue posible decir en los mismos, qué ha sido constituido como un dominio discursivo dentro de ellos. En segundo lugar, el archivo también nos habla de los discursos que están, que se conservan y cuáles son sus límites, qué es lo que se reservó en la memoria para ser reutilizado. En tercer lugar, la modalidad, los límites y formas que se conservan en esta memoria, ya sea para identificar cuáles son reconocidos como válidos, cuáles son sometidos a discusión y cuales directamente son rechazados o invalidados. En tercer lugar, fija tanto los límites de estos enunciados anteriores que son retomados en los documentos como la manera en que son retomados, si han sufrido transformaciones o relecturas. Por último, el archivo también nos habla de la forma en que son apropiados estos discursos, su relación con los/as autores/as de los documentos.

5 Historia que toma a los documentos como testimonio de los hechos o expresión de los pensamientos e intenta interpretarlos, es decir, hacerlos hablar de otra cosa (Castro, 2013).

La recomendación foucaultiana será, entonces, transformar los documentos en monumentos, proceder con ellos como un arqueólogo. “Leer al documento como monumento, entonces, supone asumir que él no puede reflejar o recordar la realidad tal cual fue, sino sólo puede ser analizado según el modo en que ha circulado, cómo ha sido utilizado, por quiénes, en qué circunstancias. Significa comprender que él también es leído desde una cierta perspectiva y que por ende no refleja lo real del pasado tal como ocurrió. El documento entendido como monumento nos adentra en la ‘historia efectiva’, en la cual no hay unidades fijas, sino proliferación constante” (Murillo, 2011:25).

Asumir esta perspectiva requiere estar atentos/as a no pensar que la historia se repite o se reinscribe; por el contrario, se trata de metamorfosis o mutaciones. Registrar que ciertos sucesos son parte de la misma problematización, pero que proliferan las rupturas, discontinuidades entre distintas épocas sucesivas y a su vez en un mismo momento histórico (Murillo, 2011). De allí, la propuesta foucaultiana de operar una historia efectiva que remite a un modo de trabajo en ciencias sociales que rechaza la unicidad de los hechos, las formas totalizantes, y que requiere, como hemos dicho, del trabajo documental.

La historia efectiva introduce lo discontinuo, hace resurgir el suceso en lo que tiene de único, de cortante, de singular. De esta forma, a partir de una específica selección de materiales históricos, el trabajo genealógico puede, de manera privilegiada, adentrarse en la lógica de aquellos procesos que siguen teniendo una incidencia en el tiempo presente. Su objetivo es romper con las evidencias y los esquemas preestablecidos, para poder recuperar la memoria de los conflictos, para comprender cómo se han gestado las condiciones que forman el presente y elaborar así nuevos conocimientos que puedan ser útiles para conocer de un modo reflexivo lo que está sucediendo (Varela y Álvarez Uría, 1997).

Ahora bien, lo anterior no implicará estudiarlo todo, todo un período, o una institución durante un período determinado, sino por el contrario estudiar las problematizaciones: “hacer algo así como una genealogía del presente, o una problematización histórica de las cuestiones actuales” (Castel, 2001:70). Por

problematización, Castel entiende, “la existencia de un haz unificado de interrogantes (cuyas características comunes es preciso definir), que han emergido en un momento dado (que hay que datar), que han sido reformulados varias veces a través de crisis e integrando datos nuevos (hay que periodizar esas transformaciones), y que siguen vivos en la actualidad. Este cuestionamiento está vivo y por ello impone el retorno a su propia historia, a fin de constituir la historia del presente”. (Castel, 2004:19).

En resumidas cuentas, “(...) mientras una historia fundacional comienza en el pasado y demuestra la evolución progresiva de un campo, la genealogía comienza por una pregunta acerca del presente y traza su camino en forma retroactiva: se trata de una ‘historia del presente’ que, seleccionando prácticas y proposiciones particulares, traza las condiciones de su existencia, esto es, cómo se convirtieron en eso y en ninguna otra cosa” (Campana, 2009:32).

En este sentido, la perspectiva asumida en esta investigación se inspira en el proceder genealógico de Michel Foucault, pero no pretendemos una suerte de exégesis, sino que nos interesa captar, desde esas claves, las singularidades de la asistencia social argentina, con la hipótesis de que allí conviven “amalgamas” de distintas visiones imbuidas de racionalidades históricas, ideas fuerza o núcleos de sentido, que la fueron significando y que explican la metamorfosis de la función asistencial en la historia de nuestro país.

La perspectiva genealógica nos pone frente al desafío de deconstruir el sentido común que nos subsume a pensar que lo real es sólo entendible mediante la medición de sus observables⁶. Creemos enfáticamente en el carácter

6 Insistimos en la defensa argumentada de este enfoque como en previas ocasiones lo hemos hecho: “Cuando se trata del análisis de los enunciados que contienen programas públicos actualmente desarrollados en la ciudad, los/as colegas aducen que el enfoque es estéril en tanto no observa ni recaba información sobre lo que sucede en la “práctica” o en la “realidad”. La crítica se dirige a la supuesta diferencia que existe entre el discurso, el papel, y lo que sucede con los sujetos en el territorio” (Brizuela y Servio, 2017: s/d). Sin embargo, como nos han enseñado, entre otros/as, Estela Grassi (2003), un problema no es social por el número de afectados, sino por la capacidad de sujetos interesados de distintas maneras, perjudicados o moral/ideológicamente comprometidos, de imponer un estado de cosas perjudiciales desde algún punto de vista, como una situación problemática para la sociedad en su conjunto. Estas dimensiones son pausibles de ser analizadas mediante un estudio de la discursividad.

performativo del discurso y en la relevancia de desentrañar mediante un estudio genealógico de fuentes documentales las racionalidades que el mismo insta para tener, tal vez, alguna chance de transformación.

1.2.1 El archivo, los documentos

Como se desprende de los apartados anteriores, no existe un archivo como tal. Ese archivo hay que conformarlo.

¿Por qué hemos definido estudiar la política asistencial del Municipio de Rosario si nuestra intención es arrojar luz sobre las racionalidades de lo social asistencial en Argentina? Esta pregunta nos da la posibilidad de explicitar una vez más la perspectiva, sentido y alcance de nuestro estudio, fundamentando sus definiciones metodológicas en términos de archivo construido.

En efecto, podemos hablar de la construcción de dos referentes a analizar. El primero, documental historiográfico, está construido por producciones académicas que aportaron a la construcción del objeto Asistencia Social en términos de objeto de estudio. Publicaciones de pretensión teórica e histórica que caracterizaron la política social asistencial de nuestro país en los últimos dos siglos. El estudio de esas fuentes, nos permitió como hallazgo, no solo ordenar debates sino construir una grilla que da cuenta de las racionalidades de esas políticas y que se ofrecen en el capítulo que sigue.

El otro referente a analizar, lo configura la política asistencial del Municipio de Rosario. La apuesta fue configurar un observable que nos permitiera poner a prueba la grilla de racionalidades elaborada. Esta definición implicó construir conocimiento de dos tipos: por un lado, ofrecer información sistematizada sobre un período prolongado y relativa a un campo que se caracteriza por su complejidad y su residualidad. Es decir, la elaboración del estado del arte, dejó en claro que no existían publicaciones académicas previas que ofrecieran una descripción ordenada de la política social del Municipio de Rosario desde el retorno de la democracia hasta la fecha. Por otra parte, la puesta a prueba de la grilla nos hizo retornar a la misma clarificando conceptualmente las

distintas dimensiones y visiones que la componen y validando nuestra hipótesis preliminar: lo social asistencial es siempre con amalgamas.

Retomando la cuestión de la construcción del archivo en lo atinente a la política social asistencial del Municipio de Rosario queremos explicitar las definiciones técnicas de construcción del corpus. Las mismas implicaron la selección de determinados tipos de fuentes organizando estrategias de acceso a las mismas. Las unidades de información que nos proveyeron la documentación que organizara el archivo fueron:

- Biblioteca del Concejo Municipal: nos permitió acceder a las ordenanzas y decretos referidos a la Secretaría de Promoción Social (en adelante SPS) desde su creación hasta el año 2000.
- Documentación relativa a los programas analizados: se trata de documentos de distinta índole. Por un lado, fuentes elaboradas por los propios profesionales y/o equipos interdisciplinarios (informes de actuación profesional, planificaciones y evaluaciones de las prestaciones que brinda el servicio). Por otro lado, documentos oficiales internos de la SPS (folletería, balances de gestión, circulares internas de la Secretaría, etc.).
- Documentación obrante en páginas web oficiales del Municipio de Rosario: se trata de documentos del área legislativa (ordenanzas posteriores al año 2000), ejecutiva (decretos posteriores al año 2000, Planes de gestión, etc.). Así como publicaciones oficiales co editadas con organismos internacionales, que patrocinaron o financiaron algunos de los programas analizados (documentos que caracterizan diferentes iniciativas de política social del Municipio).
- Fuentes periodísticas: en vistas de contextualizar/ complementar la información recabada en las otras fuentes, se consultó el archivo digital de los diarios La Capital de Rosario y el suplemento Rosario/12, del periódico Página/12.

- Informantes claves⁷: funcionarios/as y profesionales de distintas reparticiones fueron consultados en vistas de orientar la búsqueda y clarificar dudas en la organización del archivo.

El armado de este corpus supuso un conjunto de dificultades a zanzar, que se fueron resolviendo mediante diversas estrategias. Una, ya mencionada, fue la consulta a informantes claves que nos permitió acceder a determinadas fuentes, clarificar hipótesis interpretativas sobre las mismas, ubicar datos fidedignos para resolver la ausencia de información de determinados períodos o las contradicciones que emergían de los documentos.

Este archivo intenta desplegar una cartografía. En ella, navegamos para ubicar esos nudos que nos permitan el acceso a lo social asistencial. Como advirtiéramos previamente, esto nos remite, por un lado, a lo que Castel (2004) describe como la característica inaugural de lo social asistencial: una construcción de conjunto, en el sentido de tratarse de una intervención de la sociedad sobre sí misma. Por otro, obliga a tomar la advertencia de Grassi (2003) cuando nos indica que los/as profesionales no diagnosticamos problemas, sino que nuestros diagnósticos participan en la instalación de los problemas en el debate social y también en su definición. Asimismo, Grassi hace notar que los problemas sociales, como manifestaciones particulares en un momento histórico, de la cuestión social, son la expresión hegemónica del modo como se interroga, se interpreta, se resuelve, ordena y canaliza la misma.

Este rodeo me permite hacer la siguiente reflexión: lo que se plantea en los documentos como problema, lo que se le atribuye como sus causas, lo que se dice y se escribe acerca de cómo abordarlo, no es pura formalidad; sino que expresa, en buena medida, las concepciones sobre la asistencia y las maneras de abordarlo, en este caso, de los/as funcionarios/as y de los profesionales de la SPS de Rosario. Y aquí, el rol de los documentos, en la problematización histórica del presente, es

⁷ El estudio es de carácter documental. Las cuatro entrevistas realizadas a informantes claves, no constituyen trabajo de campo *stricto sensu* en tanto no fueron diagramadas con el objetivo de caracterizar las variables de nuestro estudio, sino que fueron estrategias de complementación que permitieron fortalecer el proceso de selección, construcción y análisis del corpus de estudio.

de una potencia heurística superlativa. Asimismo, el discurso es aquí considerado en su materialidad, en términos de práctica discursiva. Seguir esta perspectiva requiere prestar atención a sus modos de circulación y permanencia, y, en este sentido, podemos afirmar que es posible acceder a estas prácticas discursivas a través de un conjunto de documentos (Aguilar, 2014).

Para cerrar este apartado ofrecemos un detalle del corpus final del archivo con el que trabajamos, resumido en el cuadro que sigue:

Tabla n° 1: Fuentes documentales consultadas

Documentación relativa a los programas analizados: se trata de documentos de distinta índole.	Publicaciones oficiales co editadas con organismos internacionales, que patrocinaron o financiaron algunos de los programas analizados	Fuentes periodísticas
Fuentes elaboradas por los propios profesionales y/o equipos interdisciplinarios		La Capital de Rosario Suplemento Rosario/12. Boletín Entredando del periódico Página/12.
Informe de profesionales del Departamento de Trabajo Social. Acciones de gestión 1990- 1995. SPS, MR, 1995. (D2, 1995).	PNUD y MUNICIPALIDAD DE ROSARIO(2006) <i>Experiencia Rosario: Políticas para la gobernabilidad</i> . Rosario, agosto de 2006. ISBN: 987-22026-2-1	ARACH, Evelyn "Apellidos días de turtá", en: Rosario/12. 31 de mayo de 2009. https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/18-18741-2009-05-31.html
Informe del Servicio de Atención Ciudadana. SPS. MR. Año: 2015 (D14, 2015).	UNICEF (2005). <i>Hacia una política pública en desarrollo infantil temprano. Las buenas prácticas. Sistematización de experiencias, debate y conclusiones.</i> (Barral y Barral. Programa Crecer., SPS, Municipalidad de Rosario).	LA CAPITAL, 20.06.2011. "Sigue el campo de los trabajadores de Promoción Social frente a la Municipalidad" https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/sigue-el-campo-los-trabajadores-promocion-social-frente-a-municipalidad-at396381.html
	Informe: "Documento Base 1996- 1997". SPS, MR. Año: 1995 (D4, 1995).	
	Informe formulación del PROSAD (C). SPS, MR. Año: 1996. (D5, 1996)	
	Programa Crecer. Balance 97". Metas 98". SPS, MR. Año: 1997. (D6, 1997).	
	Programa Crecer. "Guía de Trabajo". SPS, MR. Año: 1997. (D7, 1997).	
	Plan Estratégico Rosario (PER). Secretaría General. MR. Año: 1998. (D10, 1998).	
	Programa Crecer. Informe de gestión 1998. SPS, MR. Año: 1998. (D8, 1998).	
	Informe Programa de Asistencia e Intervención Directa (PAID). SPS, MR. Año: 1999 (D9, 1999)	
	Plan Anual de Gestión 2004. Secretaría General. MR. Año: 2004. (D12, 2004)	
	Informe Planificación anual. SPS, MR. Año: 2015. (D15, 2015)	
	Informe Fundamentación Programa de Promoción Familiar. SPS, MR. Año: 1999. (D11, 1999).	
	Plan de Convivencia Barral (PCB). Secretaría General. MR. Año: 2013. (D12, 2013)	
	Documento de trabajo, "Servicio de Intervención Social en Vulneración de Derechos". Segunda edición. SPS, MR. Año: 2014. (D13, 2014)	
	Documento de trabajo "Manual Operativo de los Centros de Convivencia Barral". SPS, MR. Año: s/f (D16, s/f)	

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2 La grilla de análisis

El corpus del que dimos cuenta, nos permitió, tal como anticipáramos en el apartado previo, la construcción de matrices de análisis que cruzaron la información sobre políticas asistenciales del Municipio de Rosario, con categorías analíticas derivadas de las diferentes racionalidades construidas, permitiéndonos un conjunto de hallazgos que arrojaron algunas respuestas a los interrogantes con los que abrimos la Introducción de esta tesis.

En efecto, en esta tesis analizamos la lógica de organización de la función asistencial en Argentina en vistas del recupero crítico de un conjunto de producciones académicas vinculadas a la historiografía de lo social asistencial en nuestro país. Las preguntas que orientaron esa preocupación genealógica, nos permitieron construir una serie de ejes de inteligibilidad de lo social asistencial que denominamos *racionalidades*, entendiendo que ellas cargan de sentido a las distintas visiones de la asistencia social posibles de identificarse en la historia de la política de asistencia social argentina.

Es momento de explicitar con mayor precisión a qué nos referimos cuando hablamos de racionalidades. Nuevamente es evidente el eco del gesto foucaultiano. La tarea que el pensador francés realizara para el estudio de lo que él mismo denominara la gubernamentalidad neoliberal, supuso un conjunto de esfuerzos teóricos que de alguna manera inauguraron una nueva perspectiva en el estudio del Estado y sus políticas. Estamos hablando de la propuesta foucaultiana de salir del modelo derivativo de la busca de tipos de Estado, para pensar en términos de razón de Estado. Esto supone entender la gubernamentalidad como una lógica ordenada en relevos de saber, poder, discursos y dispositivos. Es aquí donde Foucault afirma: “El historicismo parte de lo universal y lo pasa en cierto modo por el rallador de la historia. Mi problema es lo inverso. Parto de la decisión, a la vez teórica y metodológica, que consiste en decir: supongamos que los universales no existen” (Foucault, 2010:18). Esta impronta metodológica, propia del gesto genealógico, supuso preguntas del tipo: ¿la locura existe? ¿el Estado existe?, y arrojaron respuestas del tenor de: lo que existe son el disciplinamiento, la normalización, la gubernamentalidad. De la misma forma,

nos preguntamos: ¿existe la Asistencia Social como objeto pre construido, mensurable, idéntico a sí mismo? ¿o existen procesos a ser ubicados en una genealogía que nos permitan reconocer racionalidades, identificables en los discursos (y dispositivos que los hacen circular)? Aparece aquí cierta obsesión foucaultiana de la que nos sentimos parte: la de alcanzar la inteligibilidad de los procesos (Foucault, 2010:51) más que su evaluación en términos normativos. El autor define la inteligibilidad afirmando que procura “restituir las condiciones de aparición de una singularidad a partir de numerosos elementos determinantes, de los que ella no se muestra como el producto sino como el efecto (...) [atendiendo a que] no funciona de acuerdo con un principio de cierre (Foucault, 2010:51). Veremos entonces, que la impronta metodológica de la creación de la grilla de inteligibilidad de estas racionalidades, no es la de ubicar causas constantes en la historia, sino la de desentrañar esas singularidades que se observan en las *visiones* que operaron como ordenadores de lo social asistencial en distintos periodos históricos. La idea de que la inteligibilidad no funciona como principio de cierre, nos dio la pauta de la necesidad de articular la grilla, con el estudio de la experiencia de la Asistencia Social del Municipio de Rosario. Este ejercicio nos permitió tensionar el modelo, tensionar el archivo, construir hipótesis interpretativas, y mostrar un proceso analítico que puede ser retomado en el estudio de otro observable.

Estas consideraciones nos permiten entender las racionalidades como ordenadores de inteligibilidad que suponen secuencias que se consolidan en el tiempo, adquiriendo carácter de sentido común. Contienen modos de pensar y delinear el campo de actuación de la asistencia, prefigurando un sujeto-objeto destinatario. Asimismo, se componen de ciertos diagnósticos -los cuales abonan a la construcción- de los problemas alrededor de los cuales debe dirigirse su oferta, produciendo imperativos y modalidades concretas de actuación. En la conformación de las racionalidades, intervienen un conjunto de actores interesados, comprometidos, y/o afectados de distintos modos, así como instituciones, prácticas y saberes en disputa.

Estas dimensiones serán definidas en el capítulo 2 con mayor precisión, cuando abordemos la caracterización de las racionalidades que proponemos, y

operacionalizadas para poner a prueba la grilla, a partir de la apuesta de analizar la política asistencial del Municipio de Rosario, en el capítulo 4.

Si bien estas racionalidades se van conformando en momentos determinados de la historia, luego persisten, formando *amalgamas*. Es decir, no desaparecen y son reemplazadas por otras, así como tampoco permanecen inmutables, sino que sus rasgos sedimentan y se imbrican, produciendo combinatorias singulares, que organizan las visiones sobre la asistencia social y que subyacen a los dispositivos de asistencia social.

El capitulado que sigue dará cuenta de las matrices elaboradas, con el fin de identificar las amalgamas de racionalidades que informan las visiones de la asistencia social en Argentina, permitiendo dar cuenta de la hipótesis teórica que proponemos en torno a las metamorfosis de la función asistencial; hipótesis que es contrastada con el objeto empírico “la política asistencial del Municipio de Rosario en el período 1989-2015”, tomando como unidad de observación la SPS.

Cabe aclarar que la construcción del objeto de estudio prevista para esta tesis, propone el período 1989-2015. El inicio del período fue definido en función de algunos hitos: 1989 es el año que ocupa la Intendencia en Rosario, por primera vez, un dirigente socialista. La asunción de Héctor Cavallero, como veremos en el capítulo 3, se da en un contexto de crisis social e institucional, marcado por la renuncia del intendente Usandizaga, y del proceso hiperinflacionario que condujo a los primeros saqueos a supermercados. Además, 1989 coincide con el año de asunción de Carlos Menem en la presidencia de la Nación, que marca el inicio de “los años 90”, década de hegemonía del consenso neoliberal (Danani y Hintze, 2011). En ese sentido, como indica Campana (2012), los ámbitos locales fueron una especie de amortiguadores de los procesos de ajuste económico, tomando a cargo responsabilidades delegadas por el nivel central, y esto es particularmente relevante en el caso de Rosario, y se profundizará en todo el período, en el que la ciudad fue conducida por el Partido Socialista Popular (en adelante PSP)⁸.

8 A partir de la gestión de Hermes Binner, el PSP presidió el Poder Ejecutivo local en alianza con otros partidos políticos, cuando se impulsara el Frente Progresista Cívico y Social.

El trabajo de archivo, nos permitió observar la importancia de incluir una breve descripción del período previo a 1989, en vistas de que una parte no menor de la política pública asistencial rosarina tuvo sus protoformas en este complejo período de transición democrática. Cabe aclarar, de todos modos, que el trabajo documental se vio complejizado por la escasez de fuentes relativas a este período.

Una última precisión respecto del recorte temporal de la tesis, que cierra en el año 2015⁹. Por un lado, es el año que triunfa la Alianza Cambiemos en la contienda electoral a nivel de gobierno nacional. La orientación político ideológica de ese bloque partidario hacía presumible, que el período abierto ese año, estaría signado por un nuevo proceso de ajuste con consecuencias en la estructura social y en las competencias subnacionales. Asimismo, es el año en que comenzamos a realizar esta tesis, motivos por los cuales, decidimos cerrar la búsqueda relativa a la política asistencial rosarina al cierre de la primera gestión de la Intendente Mónica Fein.

En relación a la ciudad escogida para este estudio, hay argumentos de diverso orden. Por un lado, Rosario es la tercera ciudad de Argentina en cantidad de habitantes, registrando, en el último censo nacional de población¹⁰, 1.198.528 personas, ubicándose detrás de Córdoba y de Ciudad Autónoma de Buenos Aires; ciudad de industria y servicios, con absorción de migrantes internos, y por tanto, representativa de las regiones metropolitanas pampeanas que abarcan tres cuartos de la población del país. Por otro, Rosario es un Municipio con reputación internacional por desarrollar una serie de políticas públicas de envergadura, adquiriendo notoriedad en relación a otros distritos que, aun siendo similares en cantidad de habitantes, no lograron desplegar una característica distintiva, antes bien, se vieron subsumidos a la lógica de recortes presupuestarios y pérdida de capacidad de llegada a los sectores poblaciones que, durante toda la década de 1990 sufrieron la degradación de sus condiciones de vida, de ingresos y de

9 Por tanto, en virtud del recorte realizado, la última gestión socialista en el Municipio de Rosario –la segunda de la Intendente Mónica Fein-, 2015- 2019, no fue abarcada para el análisis.

10 El último censo nacional de población fue realizado por el INDEC el día 27 de octubre de 2010.

protecciones sociales, valga decir, cayeron estrepitosamente en términos de las posiciones en la estructura social.

Por último, en lo que hace al análisis de la política asistencial del Municipio de Rosario, se hace necesario explicitar que la estructura final de esta tesis es el resultado de un largo proceso en el que se ensayaron diferentes caminos de organización de los contenidos, hasta elegir el ordenamiento que el/la lector/a finalmente encuentra en este estudio. La gran cantidad de información recabada y su disparidad en términos de tipo de fuente, la extensión del periodo analizado, la complejidad de las dimensiones elegidas para ser estudiadas, la diversidad de tipos de políticas estudiadas (planes, programas, proyectos, áreas, secretarías y subsecretarías, direcciones, planes, convenios, etc.), generaron desafíos de gran envergadura, no solo para el tratamiento del corpus, sino para su organización en un escrito que sea ordenado, que no pierda información relevante, ni claridad argumental, ni potencia comunicacional.

A pesar de las dificultades, el observable escogido y la periodización cumplen apropiadamente la misión de ayudarnos a reconstruir las racionalidades que informaron las visiones y las amalgamas que explican las metamorfosis de la función asistencial.

CAPÍTULO 2

RACIONALIDADES Y VISIONES EN DISPUTA EN TORNO A LA ASISTENCIA SOCIAL EN ARGENTINA

En esta tesis nos propusimos usar los estudios históricos existentes sobre política social en Argentina para identificar y describir la configuración específica del campo de lo social-asistencial y sus peculiaridades para nuestro país.

Para ello, en un primer apartado presentamos las perspectivas históricas sobre el desarrollo de la asistencia social haciendo una distinción. Por un lado, aquellas que presentan lecturas con pretensión histórica de largo plazo, y, por otro lado, aquellas que aparecieron desde la década de 1990 y que hicieron énfasis en el cambio de época que habría sufrido la política social bajo el neoliberalismo.

En un segundo apartado, ordenamos estas perspectivas en función de una serie de ejes de inteligibilidad de lo social-asistencial que denominamos “racionalidades”.

2.1 Perspectivas históricas sobre la Asistencia Social en Argentina

La Asistencia Social argentina es un campo que no ha permanecido estable en el tiempo. Distintas narrativas y complejos institucionales le fueron dando forma desde la creación de un Estado nacional capaz de diseñar, financiar y ejecutar intervenciones asistenciales. Una revisión de los trabajos más difundidos sobre la política de Asistencia Social en nuestro país nos permite discernir una serie de cuestiones: observar qué instituciones y prácticas rastrean los/as autores/as, de qué materiales se valen, cómo ordenan el corpus, qué criterios de periodización utilizan y cómo se refieren al objeto de la Asistencia Social.

Es así que nos interesa interrogar a estos/as autores/as sobre: ¿Cómo se configura históricamente el entramado argumentativo sobre la Asistencia Social en nuestro país? ¿Cómo se define su objeto, su contenido específico? ¿En qué

necesidades, problemas, poblaciones o aspectos de la cuestión social actúa la política asistencial? ¿Cómo se caracterizan los sujetos-objeto de los discursos elaborados en torno al problema de la asistencia?

En este recorrido bibliográfico analizaremos los aportes de distintos autores. En un primer lugar, el de MARÍA INÉS PASSANANTE (1987), resulta un trabajo pionero. Estudia minuciosamente las actividades llevadas a cabo por las distintas instituciones, construye su trabajo sobre fuentes secundarias y documentos de la época (discursos, actas, noticias periodísticas, etc.). Muestra que, en el pasaje de la beneficencia “a la adopción de fórmulas distintas (por ejemplo, la asistencia social y el mutualismo), y mucho después a la seguridad social” (Passanante, 1987:31) hay un movimiento hacia la estatización, en el que conviven acciones institucionales diversas (laicas y religiosas) y pluralidad de modalidades de intervención. En ese sentido la Asistencia Social se muestra, por un lado, como un momento en la evolución de la historia de la solidaridad social y, por otro, como una modalidad -estatal- de intervención que convive con otras formas institucionales. Para el análisis realiza el siguiente recorrido:

- reconstrucción del nacimiento de la Sociedad de Beneficencia (en adelante SB), en 1823,
- descripción de:
 - la Sociedad de San Vicente de Paul,
 - las instituciones de Socorros Mutuos de las colectividades extranjeras,
 - el desarrollo del cooperativismo;
- relato del surgimiento de la previsión y la asistencia social.

En segundo lugar, nos referiremos al texto clásico de EMILIO TENTI FANFANI (1989), sobre la historiografía de la intervención social. Allí realiza un recorrido de las políticas asistenciales y promocionales del Estado en Argentina que se extiende hasta la década de 1980.

Divide el asunto a partir de la reconstrucción de modelos y estrategias típicas de intervención. En ese sentido, plantea que los cambios en las estrategias de intervención del Estado se explican, por un lado, a partir de observar las

transformaciones en la estructura social “objetiva” -como, por ejemplo, la aparición de nuevos actores sociales a consecuencia del proceso de industrialización- y, por el otro, por las modificaciones en el plano de las ideas o de las representaciones que las clases dominantes y dirigentes se hacen de esa estructura social objetiva. Para demarcar los distintos modelos de intervención, el autor privilegia en el análisis ese segundo nivel de la realidad social.

De este modo, caracteriza cuatro modelos o estrategias típicas de intervención:

1. La beneficencia pública, que comienza con los primeros intentos de intervención orgánica por parte del incipiente Estado en los asuntos sociales. Allí, el autor describe las actividades de la SB, la concepción moralizante de la pobreza de la institución y cómo ello se plasmó en el estilo de intervención de las damas.
2. El modelo asistencial, que involucra el proceso de racionalización de la asistencia y un saber discursivo acerca de la pobreza, basado en el conocimiento científico y especializado del “problema social”. Allí, juegan un papel clave los médicos higienistas y su afán en realizar diagnósticos alrededor de la pobreza como enfermedad social, por lo que instan a la formación de personal especializado, las visitadoras y asistentes sociales.
3. La Fundación Eva Perón (en adelante FEP) que, junto con la jerarquización administrativa de los aparatos encargados de la salud y la asistencia social, marcan el ocaso definitivo de la SB. Este ocaso no se refiere sólo y en tanto institución, sino también, como estrategia del Estado en materia de intervención social. Si bien este modelo mantiene rasgos de los anteriores, Tenti Fanfani se encarga de distinguir la acción asistencial del Estado -con la FEP a la cabeza-. Esto se da en el marco del conjunto de transformaciones generales que el peronismo introduce en la articulación del Estado con las clases trabajadoras. Así mismo destaca el discurso que presenta las acciones asistenciales como orientadas a la realización de un derecho.
4. El desarrollo de la comunidad que se erige como un modelo de intervención que comprende la incorporación de expertos técnicos para lograr las condiciones “previas” al progreso económico. Impulsado por la Organización

de las Naciones Unidas (ONU) y el gobierno norteamericano a través de la Alianza para el Progreso, en Argentina, se oficializa, según el autor, luego del golpe de Estado encabezado por Juan Carlos Onganía. Se concreta con la instalación de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (SEPAC), dentro del ámbito del Ministerio de Bienestar Social, creado en septiembre de 1966.

Con respecto al objeto de la Asistencia Social, Tenti Fanfani, reconoce que las políticas asistenciales y promocionales, son aquellas dirigidas a grupos poblacionales excluidos, objeto de una intervención pública de tipo global, no especializada y difusamente dirigida a atender el problema general de la pobreza. Asimismo, el autor plantea que, aunque la política social del Estado, en un principio, atiende distintos niveles de necesidades de los sectores desfavorecidos - gran parte de las necesidades de un sector de la población- progresivamente va constituyendo necesidades específicas en políticas especializadas, esto es, políticas educativas, de salud, de vejez, etc. Sin embargo, y a pesar de ello, sigue existiendo un conjunto de necesidades y de personas sin atención por parte de los sistemas formales de prestación. La conjunción entre esas necesidades diversas y esos sectores marginados constituyen, desde la década del 40 del siglo XX la materia propia de las políticas asistenciales del Estado.

Como vemos, la interpretación del autor respecto de cómo se conforma el objeto de la Asistencia por parte del poder público central hace hincapié en su delimitación difusa, poco específica, que reenvía a ciertas necesidades y a ciertas poblaciones vinculadas con “el problema de la pobreza” o con los sectores tipificados como “pobres”.

Por otra parte, LAURA GOLBERT (2010), intelectual de reconocida trayectoria en el estudio de la historia de las políticas sociales en nuestro país, realiza un recorrido que abarca desde la creación de la SB hasta la implementación de la Asignación Universal por Hijo (en adelante AUH), en el año 2009, durante la primera gestión de Cristina Fernández de Kirchner en el Ejecutivo Nacional. Los acontecimientos descriptos en materia asistencial, están ubicados en el marco de los cambios más generales del sistema de protección

social que narra y analiza la autora, y de las características de la cuestión social en cada momento histórico. La periodización que realiza Golbert responde a momentos de ruptura en el campo de las políticas sociales, de modo que se perfilan siete períodos:

- 1- desde la creación de la SB hasta el primer centenario;
- 2- desde principios del siglo XX hasta la crisis de 1929;
- 3- a lo largo de la década de 1930;
- 4- desde la asunción de Juan Domingo Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión hasta su derrocamiento como presidente en 1955;
- 5- desde los años 1955 hasta 1976, período desarrollista;
- 6- desde el golpe cívico militar hasta la crisis de 2001, se destaca el período de profundización de políticas neoliberales durante el gobierno de Menem en los años 90;
- 7- desde el 2002, de ampliación del sistema de protección social, que se extiende hasta la AUH, cuando concluye el trabajo de la autora.

El aspecto asistencial de lo que Golbert (2010) denomina sistema de protección social, está delimitado por las intervenciones focalizadas en la atención a la pobreza. Queda en un lugar complementario al resto de las acciones estatales, conformado por “el conjunto de acciones públicas destinadas a proteger a los trabajadores frente a determinados riesgos (accidentes de trabajo, enfermedad, desempleo, vejez)” (Golbert, 2010:14). De hecho, la periodización que realiza, responde a los cambios más relevantes de la protección hacia el sector de trabajadores asalariados.

MELISA CAMPANA (2012), por su parte, realiza un estudio genealógico que da cuenta de las condiciones de emergencia, consolidación y desarrollo de los dispositivos de salud pública y de asistencia social en Argentina. En cada momento histórico demarcado describe y analiza las específicas formas de articulación entre ambos dispositivos y las modalidades de gobierno de la pobreza efectivizadas, a partir de dicha armazón. Realiza un estudio que muestra, por un lado, cómo el discurso higienista se establece como condición de posibilidad para la emergencia del dispositivo asistencial en Argentina, y, por otro lado, a su vez,

cómo el elemento asistencial es constitutivo de la génesis y desarrollo de la salud pública en nuestro país. De modo que el acoplamiento salud pública/asistencia genera “en diferentes momentos históricos y según fueran las características de su articulación, diversas modalidades de gobierno de la pobreza” (Campana, 2012:30).

Reconstruye históricamente las trayectorias del dispositivo de salud pública y de asistencia social en Argentina, para reconocer las condiciones de emergencia de ambos dispositivos “y analizar, a partir de allí, las modalidades concretas de intervención social del Estado activadas en cada momento histórico” (Campana, 2012:31). Esto le permite, entre otras cosas, observar que, en el marco de la gubernamentalidad neoliberal, ocurre un proceso de re-asistencialización de la salud pública, ya que, si bien la lógica asistencial permea todas las intervenciones sociales del Estado, “en el caso de la salud pública esto se sobreimprime al componente asistencial históricamente presente en su operatoria” (Campana, 2012:31).

Su trabajo marca una suerte de periodización a partir de la aplicación de distintas operaciones:

- reconstruir la estrategia de intervención de la beneficencia y el discurso higienista como condición de posibilidad de la fundación de la asistencia social en nuestro país;
- analizar las ideas de justicia social y ayuda social durante el peronismo, plasmadas no sólo en las acciones de la FEP y la Dirección Nacional de Asistencia Social, sino también en las intervenciones de la salud pública, a la vez que “la medicina continuó brindando contundentes elementos discursivos para problematizar la pobreza y para estructurar modalidades de gobierno sobre ella” (Campana, 2012:82);
- examinar la invención de la comunidad en la era modernizadora, con la promoción social y el modelo sanitarista, tributarios del discurso desarrollista;

- estudiar la gubernamentalidad neoliberal y la problematización de la pobreza inscrita en el sistema discursivo del desarrollo humano, activado también en la salud pública, que refuerza las funciones asistenciales.

En quinto lugar y también desde una perspectiva genealógica, CLAUDIA KRMPOTIC (2016) examina el pasaje de la hospitalidad -o caridad evangélica- a la asistencia social, a partir de observar los cambios acaecidos, en términos de una especialización del cuidado en la pobreza y la enfermedad. “Este proceso de especialización de la ayuda social implicará una diversificación de agentes, de marcos ideológicos y conceptuales, de tecnologías de intervención e instituciones” (Krmptic, 2016:12).

En este sentido, plantea que se trata de un análisis de la transición post colonial (1810-1880) y la implementación de un Estado liberal clásico (1880-1940), haciendo foco en el último cuarto del siglo XIX y las primeras décadas del XX. El recorrido analiza en términos de una especialización del cuidado en la pobreza y la enfermedad. En ese cambio o pasaje, el punto de inflexión no se apoya, argumenta Krmptic, en la centralidad del Estado, “sino esencialmente en los cambios en la percepción del sujeto asistido y en las mediaciones (actores e instituciones) productoras de la asistencia” (Krmptic, 2016:12).

Busca poner a prueba la hipótesis de una pluralización de saberes, prácticas y agentes que abrevan en una matriz socio-asistencial, en la etapa fundacional del Estado de derecho argentino. En ese extenso lapso de tiempo, Krmptic resalta la existencia de rivalidades y competencia entre el conocimiento científico, las prácticas sociales y profesionales, la legislación, y también, tensión sobre todo entre el Estado y la Iglesia. Lo que se abandona, en ese pasaje, es la hospitalidad o caridad evangélica, noción que hace referencia a la política social en la Hispanoamérica colonial y en la transición hacia una nación independiente, donde no hubo un único modelo sino variantes que ocupan ese tramo temporal, atravesado por un proceso de secularización.

La hospitalidad eclesiástica incluye un variado y completo conjunto de acciones a cargo, sobre todo, del Estado colonial: atención médica, atención social

y caridad de las cofradías religiosas, el hospital colonial, la declaración legal de pobreza que certificaba la pobreza solemne y habilitaba un trato caritativo, etc. (Krmptic, 2016). En esa etapa de hospitalidad o caridad evangélica instancia previa a la institucionalización del modelo de la beneficencia pública-, Krmptic plantea que, para describir a la población atendida en ese momento, no se puede hablar todavía de pobres en términos económicos como se concibe actualmente de manera habitual. En cambio, sí se puede hablar en el sentido de constituir sujetos que reciben socorro, independientemente de que sea por falta de recursos, por orfandad o prejuicio étnico. En efecto, “será la relación de interdependencia, de intercambio en el acto de dar, que coloca a un sujeto en posición tanto de pobreza como de riqueza, haciendo que dicho vínculo sea constitutivo de la condición” (Krmptic, 2016:17).

Lo que se procura alcanzar, entonces, es la Asistencia Social, una ayuda más racional y científica, pero donde el móvil no es estrictamente económico aún, “sino una combinación particular entre benevolencia, cientificismo y moralización, en la medida en que la racionalidad técnica no implicó el abandono de los valores morales, aspecto que se puso de manifiesto claramente en el papel de los médicos” (Kmpotic, 2016:13).

En esa lenta transición -entre la hospitalidad que se quiere abandonar, y la asistencia social a alcanzar- la autora marca la institucionalización del modelo de beneficencia en la esfera estatal, “en la medida en que el modelo de la SB se presenta como uno de los dispositivos de larga permanencia que mayor replicación alcanzó por casi todo el país” (Krmptic, 2016:18). Esa fórmula, que combina contribuciones e iniciativa de familias, personas y empresas locales, junto a la subvención estatal, responde de modo cabal, dirá la autora, “a las aspiraciones y requerimientos políticos desde la sanción de la Constitución Nacional de 1853 hasta la formación del Estado argentino” (Krmptic, 2016:18).

Sin embargo, ese modelo convive con la expansión del asociacionismo, como ser: Sociedades de Socorros Mutuos, Sociedades Filantrópicas, Sociedades de damas devotas, Patronatos de tuberculosos, etc. Es decir, la acción privada no desaparece sino que convive con la mayor centralidad estatal.

Por último, los cambios en materia de ayuda social propios, de lo que Krmpotic llama Asistencia Social, girarán en torno al proceso de medicalización que, junto a la judicialización -resultado del desenvolvimiento institucional de un Estado de derecho- constituyen las bases para comprender la política social moderna. Reconoce un cambio cultural que va modificando los patrones de la asistencia, tornando lo que era una preocupación moral, en un problema económico. De modo que “el desarrollo de una política social estatal buscará responder a necesidades del sistema, asegurando reproducción de la fuerza de trabajo y su circulación” (Krmpotic, 2016:23).

Finalmente, ANA ARIAS (2012), aborda el problema de la intervención sobre la pobreza en Argentina desde la perspectiva relacional de George Simmel. Muestra que, desde la década del 60 del siglo XX, el vínculo asistencial se cimienta en la complementación entre la asistencia y la promoción social. Desde esas lentes, reconstruye cuatro períodos, señalando para cada uno, las siguientes dimensiones: características generales del período, aportes de las ciencias sociales, idea de Sujeto, rol del Estado, definición de lo comunitario, definición de lo promocional, definición de lo asistencial, y profesionalización de la intervención. Los períodos demarcados por la autora son:

- Instauración del modelo de asistencia y promoción, que, desde la Alianza para el Progreso, generó una matriz institucional de tratamiento de la pobreza que prevalece -con matices- hasta nuestros días, con la incorporación de la promoción social.
- Tensiones dentro del modelo de asistencia y promoción, a partir de las perspectivas críticas a la modernización. Esto es particularmente importante porque dio lugar a una serie de intentos de ruptura en la disciplina Trabajo Social, con el Movimiento de Reconceptualización.
- Transformación neoliberal del modelo, con la expansión de lo asistencial, fundamentalmente durante la década de 1990.
- ¿Recomposición? del modelo de intervención, que se extiende hasta la AUH, con un análisis provisorio -por ello los signos de interrogación- por encontrarse transcurriendo los cambios al tiempo de la realización de la

investigación y la imposibilidad de hacer un análisis ex post que pueda comprobar la tendencia.

Este mapeo, nos permite observar, entre otras cuestiones, que los estudios historiográficos sobre la Asistencia en Argentina, se han realizado desde una diversidad de perspectivas y con foco en diferentes aspectos de la problemática. En algunos casos, la Asistencia es mostrada como un momento en la evolución de los modos de acción o solidaridad social. En otros como un modelo de intervención estatal que presenta cambios, conforme las representaciones que las clases dirigentes se han hecho de las transformaciones en la estructura social. Algunos trabajos han estudiado las condiciones de emergencia y desarrollo de la asistencia estatal, desde una mirada genealógica, que presta atención a las articulaciones establecidas entre el dispositivo asistencial y el de la salud pública, o, en la especialización del cuidado en la pobreza y la enfermedad, ocurrido en torno a una pluralidad de saberes y prácticas institucionales en disputa.

Los trabajos revisados muestran un patrón en la asociación conceptual de la etiqueta “Asistencia Social” para un conjunto de acciones difusas y diversas pero unificadas por el foco: problemas o demandas de los pobres, más allá de que los status de pobreza y los modos de circunscribir la pobreza válida no hayan sido inmutables a lo largo de la historia.

2.1.1 Política social y asistencia social en el debate contemporáneo

Desde la década de 1990, el estudio de la política social encuentra un centro de interés en los nuevos principios que conducen la reforma del sector en una gran parte del planeta, y que son etiquetados como “neoliberalismo”, por su íntima conexión con las reformas dominantes en las políticas macroeconómicas: focalización, descentralización y privatización (Draibe, 1994). Reformas, por otra parte, claramente observables en los distintos sectores de la política social argentina desde 1990-91.

Una gran parte de estos estudios encuentran un soporte común en las formulaciones desarrolladas por Esping Andersen¹¹ sobre los peligros que significaría el abandono del Estado de Bienestar por los capitalismos europeos¹², así como los efectos en términos de desigualdad y vulnerabilidad social. En ese sentido, son relevantes las problematizaciones en torno a las categorías de ciudadanía invertida (Fleury, 1997), ciudadanía privada (Alonso, 1999) o ciudadanía subsidiada o tutelada (Cardarelli y Rosenfeld, 2000).

Asimismo, tienen fuerte repercusión los estudios sobre la cuestión social y sus metamorfosis, de la mano de Pierre Rosanvallon (1995) y Robert Castel (2004). Estudios que permiten analizar la desconversión de la sociedad salarial y el escenario de crisis de integración social, o la “nueva cuestión social”, así como la introducción de las categorías de vulnerabilidad y exclusión social. La precarización del empleo y las altas tasas de desocupación en nuestro país, permiten extrapolar esos marcos conceptuales “a la francesa”, que dejan sobre el tapete cómo la figura del mendigo válido (Castel, 2004) nuevamente hace estallar por el aire el organigrama de lo social asistencial.

Paulatinamente, comienzan a divulgarse trabajos que ponen el foco en el peso creciente de la política asistencial para paliar los efectos del “ajuste” en clave de aumento de la pobreza y el desempleo (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). Hay cierto consenso en la literatura especializada en afirmar que, como producto característico del neoliberalismo, el aspecto asistencial de la política social gana terreno por sobre la función de integración social. Dicho de otro modo, produce un proceso de asistencialización de todo el complejo de política social (Soldano y

11 Como indica Andrenacci (2012), las formulaciones clásicas de Esping Andersen en torno a las tres tipologías de Estado -liberal, conservador y socialdemócrata- se instalan como clave de análisis comparativo, sobre todo en el campo de la política social. Ver: Esping Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim. ANDRENACCI, Luciano (2012) “From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the Early 21st Century”, en: *Journal of Development Studies*, Volume 28, N° 1; Vienna: Centrum für Internationale Entwicklung.

12 Indican Soldano y Andrenacci (2006), que desde el CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas) se desarrollan trabajos durante los años 90 que sitúan el debate alrededor de la crisis y/o la transformación del complejo del “Estado de Bienestar”. Al respecto, ver: Lo Vuolo, R., Barbeito, A. (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires- Madrid: Ciepp- Miño y Dávila.

Andrenacci, 2006; Grassi, 2003), el cual imprime a las intervenciones sociales del Estado un rol residual en el tratamiento de los problemas sociales. En nuestro país, este proyecto se consolida en la última década del siglo pasado, plasmándose en una serie de programas y proyectos desarticulados cuyo objetivo es el combate a la pobreza y la reducción del impacto del “ajuste” económico.

Estela Grassi (2003), en esa sintonía, analiza agudamente el proceso público de producción de argumentos y definiciones de los problemas sociales y las políticas que se lleva a cabo, durante “la otra década infame”, refiriéndose a los años 90, período en que, según la autora, “tomó un perfil más nítido el Estado neoliberal asistencialista en Argentina” (Grassi, 2003:9).

Respecto de la connotación de asistencialista que le adjudica al Estado, Grassi, realiza algunas precisiones, que son interesantes para nuestro propósito de investigación. En primer lugar, define como asistencialista al orden político-institucional que resulta de la orientación neoliberal y de las correspondientes políticas de ajuste estructural, impuestas como remedio a la crisis del modelo de Estado vigente, en Argentina, hasta los años 70. En segundo lugar, la autora refiere que, ese Estado construye su legitimidad a través de un discurso que naturaliza la desigualdad y donde los pobres resultan perdedores y devienen carecientes hasta de capacidades y disposiciones para presionar por sus intereses. Por último, el conjunto de las acciones del Estado “se tiñó de un tinte asistencialista, al menos porque conducían a distinguir a los más débiles, de aquellos que estarían en condiciones de realizar sus intereses y procurarse el bienestar (en cualquier materia, desde la salud hasta la educación), vía el mercado; y porque la calidad de los satisfactores cada vez dependió más de la capacidad de compra del propio individuo” (Grassi, 2003:227).

En ese sentido, la autora analiza el proceso de desguace de las instituciones de protección social en nuestro país, a partir del análisis de la política laboral y de empleo; la reorientación de la política de seguridad social; y las políticas asistenciales focalizadas en el desempleo y la pobreza. Para examinar las políticas asistenciales del período bajo estudio, Grassi en *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame* (2003), distingue entre:

- las políticas de asistencia a la pobreza, “aquellas dirigidas expresa y prioritariamente a atender la carencia de bienes y servicios básicos”;
- las políticas de asistencia al desempleo, “en las que se incluyen los planes y programas que atendieron en primer término a la carencia de trabajo”;
- las políticas orientadas a la acción social de asistencia, que refieren a la “nueva filantropía”, que comprende la asistencia a cualquiera de las carencias antes mencionadas -de bienes y servicios básicos o de trabajo- “que, siendo parte de una deliberada y explícita política de Estado durante estos años, son no estatales en términos de la naturaleza del vínculo y el tipo de mediación establecido entre quien arbitra los recursos y el que carece de los mismos”.

Los dramáticos cambios iniciados con la dictadura y profundizados en la década del 90, también dan lugar a numerosos estudios que contrastan la orientación de la política social del neoliberalismo respecto del Estado social, de acuerdo al modo como se problematiza la cuestión social en sendos modelos. En ese sentido, el trabajo de Denis Merklen (2005), *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1982-2003)*, muestra el corrimiento desde la categoría de *trabajador* hacia la categoría de *pobre*. La primera categoría permite pensar la política pública en términos de mejoras de las condiciones laborales y de achicamiento de las desigualdades sociales, mientras que, en la segunda el eje se encuentra en la compensación ante la degradación de las condiciones de vida de los sectores identificados como pobres, reorientando políticamente las intervenciones en el “territorio”. En ese sentido, plantea el autor, se redefine el marco institucional de la acción política, así como se desactivan demandas ciudadanas en términos de derecho (Merklen, 2005).

Enfocar toda la política social desde la óptica de la exclusión social y no como otrora, en que la potencia del vector salarización tendía hacia políticas vinculadas a proteger al trabajador y achicar desigualdades, trae consecuencias en términos del modelo de integración social que se cobija. En este sentido, y tal como lo analiza Merklen (2005), este cambio de óptica, en la intervención social del Estado, permite observar, en términos históricos, cómo lo social pasa de ser monitoreado a través del concepto de trabajador, a ser enfocado en términos de

pobreza. Así, el autor demarca dos períodos, analizando dos hitos representativos de sendos procesos. “El primero se abre en 1904 cuando el gobierno encarga al ingeniero Juan Bialet Massé la elaboración de un ‘Informe sobre el estado de la clase obrera’ como paso previo a la preparación de la primera Ley Nacional del Trabajo. En 1980, la publicación por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) del ‘Mapa de la pobreza’ clausura este período (y abre el segundo) con una descripción precisa de la distribución territorial de la pobreza, así como de los componentes que definirían este mal. Este informe inauguró las nuevas formas de monitoreo de lo social a través del concepto ‘pobreza’” (Merklen, 2005:102).

El trabajo de José Gabriel Giavedoni (2012) sobre el gobierno de la pobreza, abona al análisis de ese desplazamiento indicado por Merklen, así como pone énfasis en la hiperestatalización asistencial, para remarcar la presencia (y no el corrimiento) del Estado en su dimensión asistencial sobre el sector de la población construido como pobre. En clave foucaultiana, el despliegue de la gubernamentalidad neoliberal implica que el gobierno de lo social se reconfigure como gobierno de la pobreza.

Esto significa, entre otras cosas, que el eje explicativo de la cuestión social ya no está dado por las problemáticas vinculadas al mundo del trabajo sino por la cuestión pobreza. Gobernar la pobreza, en el planteo de Giavedoni, supone al Estado administrando la pobreza, diagnosticándola, controlándola, organizando su gestión. “La noción de ‘gobierno’ nos indica también que, lejos de intervenciones tímidas, ligeras, improvisadas, carentes de racionalidad alguna sobre un sector de la población en términos de asistencia, como medidas transitorias en su posterior reincorporación al mercado laboral, hay una gestión sobre los mismos, tecnologías específicas, formas de pensar y abordar el problema” (Giavedoni, 2012:63).

Así, la idea de gobierno de la pobreza permite comprender al Estado en su carácter de administrador de la pobreza, ya que ese conjunto específico de intervenciones sociales contribuye a producirla y reproducirla y su objetivo no es eliminarla, sino controlarla y organizar su gestión (Campana, 2012).

Giavedoni (2012) plantea que lo novedoso de las políticas sociales del neoliberalismo es la magnitud que la pobreza comienza a adquirir en los organismos públicos y privados y la reconfiguración que esto supone en términos de cómo es pensada e intervenida la cuestión social, escindiendo las causas constitutivas de la misma. En ese sentido, poner el eje explicativo de la cuestión social en la pobreza, cercena la discusión en torno a la generación de riqueza y su distribución. “Pensar la agenda social en términos de lucha contra la pobreza tiene consecuencias directas: cuanto más se hace la guerra a la pobreza, más se fija nuestra mirada sobre los pobres, y menos se trabaja sobre los dinanismos sociales que configuran la causa del empobrecimiento” (Merklen, 2005:113)¹³.

La conversión del trabajador en pobre, en este sentido, es más que un corrimiento semántico, expresa las distintas lógicas en que es pensada, tematizada, la cuestión social y su consecuente tratamiento, marcado ahora por programas de lucha contra la pobreza. En esa línea, la introducción del discurso del Desarrollo Humano -una apropiación del enfoque teórico de las “capacidades”, de Amartya Sen- por parte de los organismos multilaterales de crédito que permea la lógica de intervención social estatal en toda la región, es objeto de análisis de intelectuales muy influyentes en el estudio de la política social (Álvarez Leguizamón, 2006; Murillo, 2008; Campana, 2014b).

Las lecturas de Melisa Campana (2014b) y de Susana Murillo (2008) respecto de la fundación de un nuevo pacto social en Nuestra América, permiten ver las mutaciones en los supuestos que sostienen el lazo social, en el modo de hacer sociedad. Estos son radicalmente distintos a los del Estado social. A partir de la instauración del neoliberalismo, se destaca la introducción del significante “pobreza” por parte del discurso del Banco Mundial y la idea de desigualdad como necesaria e incluso deseable para fomentar la competencia. Esta estrategia discursiva, plantea Susana Murillo, les sirvió a los organismos internacionales de crédito, en tanto la pobreza se torna un significante para “recomendar un cambio de políticas a los países ‘en desarrollo’ que culmina con la aplicación de las

13 Para profundizar en la idea de producción social de la pobreza, ver: Álvarez Leguizamón, 2005; Cattani, 2011; Campana, 2014a.

recomendaciones del ‘Consenso de Washington’ y la teoría del ‘derrame’” (Murillo, 2007:5).

Ante el crecimiento de la pobreza y la desigualdad en América Latina, agudizado en la segunda mitad de la década de 1990, una segunda ola de reformas utiliza el significante “pobreza”, ante el riesgo que conllevan altos índices de pobreza y desigualdad. “De modo que el discurso de los organismos internacionales se pobló de términos que apuntan a luchar o hacer la guerra a la pobreza, al tiempo que de significantes ligados a la idea de empoderamiento y capital social” (Murillo, 2007:6).

Asimismo, esas lecturas, nutridas de análisis como los de Naomi Klein (2011), ponen atención en el terror ejercido por de las dictaduras cívico militares en Nuestra América, jugando un papel fundamental en “la eliminación de todo obstáculo -político, cultural y económico- para la imposición del nuevo orden” (Campana, 2014b:19).

Un tópico novedoso, que cobró relevancia en el debate académico (y político), se desprende de la propuesta del ingreso ciudadano¹⁴ (Lo Vuolo, 1995), como una red de seguridad en los ingresos del conjunto de la ciudadanía, un piso o base para todas las personas sin distinciones y sin condicionalidades. En este tipo de propuesta adquiere relevancia la política económica -la progresividad de los esquemas tributarios¹⁵ y fiscales- y se enfatiza como aspectos superlativos, respecto de otro tipo de arreglos institucionales, el hecho de que el ingreso ciudadano no estigmatiza, por no requerirse comprobación de pobreza, esto es, “se paga a todos”, sin test de recursos, y no favorece las “trampas” del desempleo y la pobreza, es decir, define un piso sobre el cual las personas pueden acumular otro ingreso, sin provocar la especulación respecto de la obtención de empleo remunerado.

14 Ver: Lo Vuolo, R. (comp.), 1995.

15 En primer lugar, se apunta a obtener mayores recursos por medio de los tributos que se gravan sobre la riqueza. Es decir, aumentar la recaudación a través de impuestos progresivos -a la ganancia, y no al consumo-. Y, en segundo lugar, por el lado del gasto, aumentando el mismo en el área social. En ese sentido, tanto los gastos de las redes de seguridad social, como sus fuentes de financiamiento, deberían ser reformados e integrados en la nueva política que se propone como alternativa.

La crisis de 2001 y las salidas al estallido social con la puesta en marcha del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados¹⁶, abre toda una línea de análisis específico en este tipo de medidas de transferencia de ingresos. Uno de los primeros en examinar exhaustivamente el programa, es el que está a cargo del equipo del Centro de Estudios Legales y Sociales (Pautassi *et al*, 2004), que pone en cuestión, desde el enfoque de derechos humanos, la idea de “derecho familiar a la inclusión social”, entre otros aspectos examinados por los/as autores/as.

Pasada una década, Pilar Arcidiácono (2012), publica una investigación en la que analiza los programas sociales nacionales que surgen inmediatamente después de la crisis de 2001, abarcando tres áreas temáticas:

- empleo transitorio/ transferencia de ingresos,
- alimentación- nutrición,
- desarrollo local/ economía social.

Se trata de los siguientes planes: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados “Derecho de Inclusión Social” (PJJHD), surgido en 2002 bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Plan de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”, y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, éstos últimos surgidos en 2003, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social.

En conjunto, plantea la autora que “estos programas brindan una visión completa respecto de la intervención estatal en el campo de bienestar para quienes no están integrados al mercado de trabajo” (Arcidiácono, 2012:26), y constituyen lo que Arcidiácono llama la política social del “mientras tanto”, ya que se presentan como programas para abordar situaciones de personas en contexto de

16 Es un Plan de subsidios monetarios destinados a jefes/as de hogar sin empleo formal, con contraprestación en forma de empleo y/o capacitación, aunque públicamente se lo ha presentado como un programa de empleo destinado a garantizar un derecho de inclusión social. Es puesto en marcha por el entonces presidente Eduardo Duhalde, con la crisis de 2001 como telón de fondo. Creado bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), otorga una suma no remunerativa (\$150) a jefes/as de hogar desocupados/ as con hijos/as a cargo que se hubieran inscripto antes del 17 de mayo de 2002. Ver: Andrenacci, Ikei, Mecle y Corvalán (2006) “La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y del modelo de política social de la Argentina contemporánea”.

pobreza y falta de empleo que aparentaban ser transitorias. En ese sentido, en paralelo, se fomenta el empleo registrado y se toman medidas “trabajo-céntricas”, que amplían las protecciones para el sector asalariado.

Esto ocurre, sobre todo a partir de la gestión de Néstor Kirchner, a través de una política de recomposición salarial, la revisión del régimen previsional y de las asignaciones familiares. El supuesto, entonces, o la construcción que de ello se hace es que el mercado de trabajo fortalecido, luego absorberá a la población “momentáneamente” atendida por los programas sociales en cuestión.

Por último, Arcidiácono analiza la AUH, surgida en 2009, destacando la inclusión de grupos anteriormente excluidos de la protección, sobre todo en relación al reconocimiento de los/as trabajadores/as informales que supone esta política. Sin dudas, la AUH, se convierte en un “parte aguas” en los análisis de política social y atrae todas las miradas. Defensores/as y detractores/as de esta medida, desde el momento de su implementación, realizan análisis de diverso tipo (Agis, Cañete y Panigo, 2013; Hintze y Costa, 2011; Lo Vuolo, 2009, 2010).

Cabe apuntar que al momento de la redacción de esta tesis sigue aún vigente, a la par que sigue siendo una de las medidas de política social que se debate en el ámbito académico. Se analiza su función asistencial y se la compara con Programas de Transferencia Condicionadas (PTC) de la región¹⁷, -pese a encontrarse dentro del Sistema de Asignaciones Familiares, es decir, en el sector de la Seguridad Social, en su versión no contributiva-, se la estudia a la luz de los retrocesos en materia de protección social impuestos en la gestión de Mauricio Macri (2015-2019) y cómo el monto de dinero se ha licuado con el proceso inflacionario. Se la examina, a su vez, en relación a la normativa vigente en materia de protección de los derechos de las infancias, se la compara con las asignaciones familiares de los trabajadores del sector asalariado formal, en

17 El primer programa de transferencia condicionada se implementa en 1997 en México con el nombre Progresá, reconvertido en 2001 como Oportunidades. Otros programas de la región: Chile Solidario; Ingreso para la Prosperidad Social en Colombia; Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Bolsa Familia en Brasil; etc. Ver: <http://dds.cepal.org/bdptc>

términos del trato diferencial respecto de las condicionalidades como también el potencial de reivindicación de derecho a la salud y a la educación, etc.

A propósito de los análisis sobre el ciclo abierto por los gobiernos kirchneristas (Néstor Kirchner -2003/2007- y Cristina Fernández de Kirchner - 2007/2015-) encontramos abundante literatura que da cuenta de los cambios e intentos de reversión respecto de la orientación política y los efectos de las medidas neoliberales de “los ‘90”, que incluyen a la AUH dentro de un conjunto más amplios de medidas.

Danani y Hintze (2011), por ejemplo, compilan un trabajo *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Muestran, en lo que respecta a la Seguridad Social como sector de la política pública, rupturas fundamentales de la primera década del siglo XXI en relación de la última del siglo XX las denominan de hegemonía del consenso neoliberal.

Especialmente ponen atención en dos de sus componentes: el sistema previsional y el de las asignaciones familiares. Se detienen en el análisis de la capacidad de protección social de dichas políticas. Las autoras definen capacidad de protección “como el alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que se definen en el interior de un cierto sector de políticas (que en este caso es el de la seguridad social)” (Danani y Hintze, 2011:13).

En ese sentido, analizan la primera década del siglo XXI a partir de observar una impugnación a la hegemonía neoliberal y un intenso debate público que permite una reorientación de las políticas de Estado y una “contra reforma” emprendida por el gobierno argentino a partir de 2003. Esto es en materia previsional y de asignaciones familiares, con las políticas de moratorias jubilatoria y la AUH como hitos de sendos componentes de la Seguridad Social sometidos a modificaciones.

Si bien ese trabajo se ocupa de un sector de la política social diferente al de nuestro objeto de estudio, resulta interesante su aporte, sobre todo por dos motivos. Por un lado, porque reivindican esa capacidad protectora de la

intervención estatal, que también le adjudicamos aquí a la Asistencia Social. Por otro, porque se ubica en un conjunto de trabajos, como el de Soldano y Andrenacci (2006), que discuten con la tradición que ve en las instituciones de protección social pura expresión (o instrumento) de dominación y explotación capitalista.

En ese sentido, las autoras antes mencionadas, plantean, respecto de los análisis críticos que abundan sobre las instituciones de los estados sociales de posguerra: “Sólo ahí [al transitar la década del 80 y el 90] comenzamos a vislumbrar que no habíamos estado ante un simple artilugio a disposición del capital, sino ante un resultado político-institucional y cultural complejo y contradictorio, ante procesos de disputa de todo tipo, cuya dirección más “bienestarista” había marcado una época, y que por entonces estaba retrocediendo a paso apresurado hacia posiciones más propiamente capitalistas. Lo que es decir: menos contradictorias, más unívocas” (Danani y Hitze, 2011:10-11).

Por último, desde el punto de vista de la clásica categoría de regímenes de bienestar y, atendiendo las particularidades regionales¹⁸ de nuestros modelos desarrollistas, Andrenacci (2012) analiza las mejoras en las condiciones de vida de la población latinoamericana en la primera década del siglo XXI. Caracterizacom como “inclusionismo” a las estrategias sostenidas por los países de la región, que, con matices y desde orientaciones ideológicas difusas, implementan medidas de política económica y social que inciden en la reducción de la pobreza y la desigualdad, a partir de un aumento de los recursos destinados a financiar servicios sociales y de transferencias monetarias a los hogares.

Esto genera mayores oportunidades de inserción de la población en empleos asalariados o trabajo por cuenta propia, así como mayor calidad de las actividades económicas, en término de mayores y más estables ingresos. Al

18 Andrenacci (2012), a partir de analizar las tres esferas de los regímenes de bienestar –el mercado, la política social del Estado, y la familia/ comunidad- propone caracterizar históricamente a los regímenes de bienestar latinoamericanos como “un triple juego de inclusión problemática a través del mercado y de subordinación negativa a través de la política social, que redundan en una sobredependencia perversa de mecanismos asociativos como la familia y la comunidad en la procura del bienestar.

tiempo, se produce, en el ámbito de la política social, “un descrédito importante del ‘neoliberalismo’ se combinó con un renovado esfuerzo de reducción de la pobreza y la desigualdad, asentado en una perspectiva ideológicamente difusa pero claramente orientada a la ‘inclusión’, que (al igual que el ‘neoliberalismo’ de los '90) fueron adoptadas por regímenes políticos de signo partidario e ideológico diverso” (Andrenacci, 2012:3). A falta de síntesis conceptuales definitivas, el autor llama a lo anteriormente descrito, “inclusionismo”.

Los estudios desplegados a partir de los 90, en el campo de las políticas sociales, detectan la creciente importancia de la asistencia social, en el vacío que progresivamente dejan las intervenciones bienestaristas del Estado Social. Como plantean Soldano y Andrenacci (2006), se produce una “asistencialización de la política social”. La ola de impugnaciones al neoliberalismo, que se expande rápidamente por América Latina desde comienzos del nuevo siglo, y los ensayos de recreación de la responsabilidad estatal en la generación de mecanismos de protección social, centran el ojo de la academia en observar continuidades y rupturas de los rasgos “neoliberales” de la política asistencial. Sin embargo, esta mirada se hace sin cuestionar frontalmente la inercia conceptual y sus consecuencias en términos de políticas en las racionalidades y amalgamas que sirven para identificar la peculiaridad de lo social asistencial, y su débil inscripción en una perspectiva de derechos.

2.2 ¿Qué tiene de peculiar lo social asistencial en Argentina?

Dijimos que la reconstrucción histórica de la Asistencia Social, en la Argentina, ha encontrado continuidades relativas en el universo que unifica a las intervenciones asistenciales a las que hemos denominado “visiones” imbuidas de “racionalidades”, ideas-fuerza, o núcleos de sentido que justifican, legitiman, o simplemente explican la visión. Muchas de estas racionalidades tienen origen en períodos históricos determinados, para luego permanecer, combinándose y resignificándose en lógicas posteriores. Es decir, sobreviven y permean, formando amalgamas que subyacen a los dispositivos de política asistencial. En lo que sigue, entonces, mostraremos cómo esas racionalidades han sido los ejes de

inteligibilidad dominantes para explicar las metamorfosis de la función asistencial.

2.2.1 La asistencia social como visión filantrópica-moralizadora

A partir de la literatura que se ocupa de analizar el derrotero de la SB y el estilo de actuación de las damas (Golbert, 2010; Tenti Fanfani, 1989; Krmpotic, 2016), este apartado intenta mostrar la visión moralizante que produce y que, desde nuestro punto de vista, trasciende la historia de la institución. Este estilo de actuación permanece en lógicas y prácticas asistenciales posteriores, sostenidas en un tipo de vínculo entre, por un lado, por quien dispensa la asistencia y, por otro, por quien queda a merced del criterio de merecimiento. Además, en acciones filantrópicas privadas que conviven con la política social moderna.

La beneficencia pública se ha definido usualmente como un período (Tenti Fanfani, 1989) que involucra aquellos intentos de intervención sistemática del incipiente Estado argentino en los asuntos sociales. En ese sentido, la SB, creada en el año 1823, cumple un rol central dentro del proceso de secularización de la vida social y política del Estado moderno y de incipiente racionalización de la asistencia, previamente a cargo del Estado colonial y de corporaciones religiosas como la Hermandad de la Santa Caridad. Sin embargo, aquí analizaremos la estrategia asistencial de la SB con la intención de mostrar la lógica que la constituye, y que funda un tipo de racionalidad, más allá de su rol institucional en la historia de la política social argentina.

Con la Ley Reforma del Clero, el Estado toma a cargo, de manera indirecta, las cuestiones asistenciales, ya que, delega dicha función en una institución privada creada para tal fin, a cargo de mujeres de familias encumbradas, que tienen discrecionalidad en el manejo de los fondos y en la orientación dada a las intervenciones asistenciales. Como plantea Claudia Krmpotic (2016), si bien en el pasaje de la hospitalidad a la asistencia, las prácticas religiosas resultan incompatibles con la implantación de un gobierno liberal, ello no implica completa laicidad, ni abandono completo de las

características de la caridad cristiana, sino que, la secularización está definida por el sostenimiento de la intervención estatal por sobre las prácticas religiosas y las creencias. En un sentido afín, Tenti Fanfani (1989) plantea que, la filantropía, si bien busca despegarse del concepto cristiano de caridad, no se le opone, sino que lo incluye, sólo que, dentro de un referente universal, “la moral laica de origen racional y no revelada” (Tenti Fanfani, 1989:10). Y, en ese sentido, bajo las premisas de un Estado de derecho, el modo de vida queda legalmente restringido en función de tres metas: la moralidad, la salud y el orden público, administradas a través de la vigilancia y la moralización (Krmpotic, 2016). La fórmula de la SB responde de modo cabal, dirá Krmpotic (2016:18), “a las aspiraciones y requerimientos políticos desde la sanción de la Constitución Nacional de 1853 hasta la formación del Estado argentino”.

La pregunta por el objeto de las prácticas asistenciales en esta racionalidad, nos insta a examinar en torno a la concepción de la pobreza que funda la orientación de las prácticas de la SB, institución que vincula, a lo largo de su extensa trayectoria, los “estados de necesidad” de los pobres con la ausencia de virtud.

Laura Golbert (2010), además de describir la obra de las damas, -con la creación de escuelas, la administración de la Casa de Expósitos, la Casa de Huérfanas, el Hospital Rivadavia y la creación de Hospitales y Asilos, fundamentalmente para mujeres y niños-, destaca el vínculo estrecho de las mismas con el poder político, y el criterio de “merecimiento” que rige para otorgar asistencia, con lo cual, “los eventuales beneficiarios, debían mostrar un comportamiento ejemplar. Se premiaba el sacrificio, la abnegación y la resignación cristiana” (Golbert, 2010:25).

En ese punto, es ilustrativo el evento que realizan las damas: la entrega de los premios a la virtud. En consonancia con los objetivos explícitos de la institución, “la perfección de la moral, el cultivo del espíritu en el bello sexo, y la dedicación del mismo a lo que se llama industria, y que resulta de la combinación y ejercicio de aquellas cualidades” (Sociedad de Beneficencia, 1936 *apud* Golbert, 2010:25), anualmente se realiza una ceremonia en la que se premia a mujeres

pobres virtuosas¹⁹. Esto es, se recompensa el tesón y resignación con que se enfrenta la situación de pobreza, a la vez que se busca evitar que se constituya en un lastre, en una carga para la sociedad.

De algún modo, como plantea Tenti Fanfani (1989), se erige una clasificación entre la pobreza legítima -los caídos en desgracia, o pobres vergonzantes- y la ilegítima -aquellos que ejercen la mendicidad-. Nótese que, a principios del siglo XX, la SB va tecnificando su intervención a través de una clasificación explícita de la pobreza, establecida por ordenanza²⁰, en la que se distingue a los pobres de solemnidad, comprobable mediante certificado emitido por el comisario de la seccional policial o del presidente de la Comisión Auxiliar de Higiene Parroquial, de los pobres de segunda categoría, sin reconocimiento para ser asistidos. (Campana, 2012).

Del mismo modo, la estrategia moralizadora de la SB se manifiesta en el tipo de acciones llevadas a cabo, con preeminencia de las educativas -hacia las niñas pobres- en las primeras décadas de funcionamiento, con la creación de más de un centenar de escuelas²¹. El lema de la Sociedad respecto de su acción educativa es: “sin educar e instruir a la madre, en vano sería exigir a los hijos las virtudes de buenos ciudadanos gobernados por instituciones libres” (Tenti Fanfani, 1989:24).

En ese sentido, como afirma Tenti Fanfani, más que de la instrucción de las niñas, de lo que se trata es de la transmisión de una visión del mundo, de producir un efecto de orden moral. Asimismo, su accionar en el campo de atención a niños huérfanos, ancianos, madres desamparadas y pobres

19 “La adjudicación de premios fue reglamentada por decreto de Rivadavia del 20 de marzo de 1827. Allí se definen las virtudes premiadas conformes al siguiente detalle: ... ‘premio a la moral (...) se adjudicará a la mujer que más se haya distinguido por su moralidad y por su práctica de las virtudes propias del sexo, y de su estado’. ‘El premio a la industria (...) se adjudicará a la que más se haya esmerado en el tesón de adquirir con honradez y por medio de un trabajo industrioso los medios de subsistencia, o la de sus padres o hijos’. ‘El premio al amor filial (...) se adjudicará a la que más se haya distinguido por sus servicios, su respeto, su celo y su amor, hacia los autores de su ser’ (Sociedad de Beneficencia, 1905 *apud* Tenti Fanfani, 1989:26).

20 Desde el año 1899, la SB pasa a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La ordenanza referida, sobre la clasificación de la pobreza, data de 1902.

21 En 1876, con la Ley de Educación Común, las instituciones educativas de la SB son traspasadas al Consejo General de Escuelas.

vergonzantes, se sostiene con la creación de establecimientos de asilo y asistencia que recurren fundamentalmente a una estrategia de tratamiento por internación y segregación temporal o total (Tenti Fanfani, 1989).

Asimismo, el sesgo moralizador de la estrategia de la SB se explica en el hecho de que la asistencia se organiza a partir de las características del sujeto, donde las cualidades ético- morales tienen un papel estratégico. Esto es, en el modelo de la beneficencia prima la imposición de un orden, la sanción de ciertas conductas -que se identifican como amenazantes-, más que la obligación del poder público de satisfacer determinadas demandas o necesidades sociales (Tenti Fanfani, 1989).

Por su parte, María Inés Passanante (1987), detalla otras actividades de la SB, que ilustran la lógica de la estrategia de beneficencia, como, por ejemplo, lo que la autora llama “campañas de solidaridad” y “fiestas de caridad”, donde figuran el Corso de las Flores, a beneficio de distintas instituciones; funciones de orquesta en el Teatro Colón; la fiesta mensual en el Hospital de Alienadas, etc. Estos eventos, publicitados en medios nacionales, “son demostrativos del modo cómo se ejercía la beneficencia y revelan la participación de los nombres más tradicionales de la clase alta de Buenos Aires” (Passanante, 1987:28).

Asimismo, campañas con fines benéficos como la titulada “Caridad sin sacrificio”, difundida en el diario La Prensa, en 1892, consiste en la recolección de papeles y trapos inútiles con el fin de venderlos para recaudar fondos para el Hospital de Niños, “sugiere una invitación a ‘cumplir’ con un deber de ayuda a los pobres, pero sin que ello implique un desprendimiento o un sacrificio propicio; se trata de dar lo que sobra, aquello que ‘no sirve’” (Passanante, 1987:28). Si a lo anterior le sumamos los ya mencionados “Premios a la Virtud” que la Sociedad celebraba en el Teatro Colón de Buenos Aires, retribuyendo la moral, la industria y la aplicación, se observa la justificación de la pobreza “porque aceptada con resignación es fuente de virtud. Se premia la abnegación y el sacrificio” (Passanante, 1987:30).

Si bien, como indica Tenti Fanfani (1989), la estrategia de beneficencia, en rigor, escapa a la conceptualización de política social moderna²², ya que su “clientela” no se define principalmente por su calidad de agente económico (viudas, niños y ancianos abandonados, enfermos, vagabundos, pobres vergonzantes, etc.), la intervención de la SB no finaliza con el andamiaje de la política social, así como tampoco culmina la lógica moralizante de concebir la asistencia, que es lo que nos interesa resaltar.

En cuanto a la historia de la institución, es preciso decir, por un lado, que esta forma parte de la estructura estatal desde 1899, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y continúa su labor hasta mediados del siglo XX, e incluso luego de su cierre²³, su personería jurídica es restituida por Frondizi, en la década del 50. En ese sentido, aunque en una proporción insignificante comparada al poder ejercido otrora, muchas de las Sociedades de Beneficencia que se replican por todo el territorio nacional, continúan teniendo cierta presencia en el campo asistencial de las jurisdicciones sub nacionales.

Por otro lado, en la puja de intereses por la constitución de la asistencia social como asunto público, entrado el siglo XX, la participación de diferentes actores no excluye en absoluto a las damas de la SB. En este sentido, Passanante va a insistir en que, la SB, luego de la sanción de la Ley de Educación Común de 1876, expande sus prestaciones en el ámbito hospitalario, así como amplía su acción en asilos de huérfanos²⁴.

22 Porque, como ya planteamos, ésta se constituye *stricto sensu*, a partir de las intervenciones estatales orientadas a influenciar directamente las condiciones de reproducción de las clases trabajadoras.

23 El cierre de la SB ocurre al inicio de la primera presidencia de Juan Perón, con la posterior creación de la Fundación Eva Perón.

24 En ese sentido, si bien, en 1892 crea el Patronato de la Infancia en el marco de la Asistencia Pública de la Capital, para “los niños recién nacidos, la inspección de nodrizas, los niños de conventillos, enfermos, incurables, ocupados en la industria, moralmente abandonados, extraviados, maltratados, mendigos, etc.”, en estrecho vínculo con el movimiento de medicina higienista y, en 1906, la Dirección de la Primera Infancia, con funciones de asistencia médica, educativa y social, a través de dispensarios de lactantes, institutos de puericultura y centros de internación, Golbert (2010), subraya que, a contrapelo de esa impronta, que denotaba cierta preocupación por desarrollar una política nacional de asistencia a la niñez, en el año 1919 se sanciona la Ley N° 10.903, conocida como Ley Agote, que “cambió radicalmente la actitud protectora del Estado: ya no se trataba de contener a la infancia huérfana y desvalida, sino que

Esta nueva etapa, está caracterizada por un incremento de sus recursos, de la mano de cuantiosas donaciones, pero, también, de aportes estatales. Esto sucede incluso, en el período en que la medicina higienista comienza a tener un rol protagónico en los asuntos referidos a higiene urbana y, mediante su interpelación, el Estado, accionando a través de la Asistencia Pública Municipal y el Departamento Nacional de Higiene²⁵. Del mismo modo, toman parte de las discusiones alrededor de una ley de Asistencia Social, en la Conferencia impulsada por el gobierno argentino, en 1933, de la que nos ocuparemos luego.

Por otra parte, en cuanto a la lógica moralizante que pretendemos observar, la asistencia social vinculada a este núcleo de racionalización no desaparecerá en absoluto, si bien reaparece con matices, como advertimos al comienzo. Es decir, continúa presente, resignificada y subyaciendo su lógica en distintos dispositivos. Por ejemplo, en la última década del siglo XX, como plantea Grassi, “la tercerización de las intervenciones sociales se instituyó como política de Estado” (2006:281), a través de la delegación de fondos para la implementación de programas sociales a organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales o “sin fines de lucro”, con participación de organizaciones filantrópicas de alcance internacional, que tuvo una instancia de legitimación estatal: el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

ahora había que controlar a los niños vagabundos, mendigos y delincuentes provenientes de hogares humildes” (Golbert, 2010:28). En este sentido, la autora muestra que, la ley es un punto de llegada en relación a la idea que vincula a los niños con la delincuencia y la agitación social, ante su presencia en las calles, en un contexto de ebullición de la cuestión social y de escalada represiva contra el movimiento obrero y, en especial, hacia los extranjeros anarquistas o sindicalistas. En buena medida, esta estrategia se sostuvo con las instituciones asilares de la SB, que no se limitan a la administración de la vieja Casa de Expósitos, sino que se construyen grandes institutos de internación, en los que los niños “en abandono material o moral”, no egresan hasta cumplir 22 años de edad. Si bien este tema requiere de un análisis pormenorizado que excede los objetivos del trabajo, lo que se intenta mostrar es que, la estrategia moralizadora permea, también, políticas y normativas que, como en el caso de la Doctrina de la Situación Irregular, rige buena parte del tratamiento hacia la infancia durante todo el siglo XX.

²⁵ En ese sentido, la autora señala acciones de la SB, como la creación del Sanatorio Marítimo de Mar del Plata, inaugurado en 1893, el traslado del Hospital de Niños a un edificio nuevo, en 1896 y la inauguración del Hospital Nacional de Alienadas, en 1898, año, además, en el que la SB pasa a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Asimismo, obras inauguradas a principios de siglo XX, como el Asilo General Martín Rodríguez, Hospital Vicente López y Planes, destinado a la atención de mujeres y niños con tuberculosis, el Asilo Saturnino Unzué en Mar del Plata, etc.

Este tipo de acciones, que reflotan la beneficencia privada, como las cruzadas solidarias que involucran cadenas de supermercados, o los “llamados a la solidaridad”, en los que se abren cuentas bancarias para recibir donaciones, no merecen mayor atención, como indica Grassi (2003:282), dado su bajo impacto o magnitud. Sin embargo, lo significativo reside en la instalación que opera en la sociedad respecto de un sentido privado y voluntario de la solidaridad, expresado en jornadas maratónicas de recaudación de fondos, y su implementación como parte del espectáculo -que representan un negocio para empresas productoras-, y que en definitiva dan cuenta de la forma en que queda constituida la cuestión social en la última década del siglo XX.

De modo que, “se desarrolló una intensa acción y una vasta producción que dio lugar al corpus teórico- ideológico constitutivo de una red institucional no estatal de acción asistencial y de servicios sociales, denominada Tercer Sector o Sector Social, que por entonces podía describirse como un campo en formación. Del mismo, formaba parte la nueva filantropía, entendida como la modalidad de apoyo y financiamiento de las acciones y servicios sociales y asistenciales prestados por las instituciones que conforman tal campo, en apelación a la buena voluntad, los sentimientos y/o los intereses de particulares” (Grassi, 2003:283).

Asimismo, algunas de estas acciones alcanzan niveles importantes de gestión empresarial²⁶, como, por ejemplo, el Banco de Alimentos, que funciona desde el año 2000 en nuestro país, repartiendo donaciones²⁷ de empresas, fundaciones y particulares a comedores y otro tipo de organizaciones sociales, y con voluntarios/as que “donan su tiempo para ayudar”.

Un punto importante en la escalada de este tipo de intervenciones, queda manifestado con una campaña nacional llamada “el hambre más urgente”, llevada adelante en 2002, por varias organizaciones no gubernamentales -Grupo Sophía, Poder Ciudadano y Red Solidaria, entre otras- Organizaciones que cuentan con

26 Estela Grassi (2003) plantea que se revivió una suerte de mecenazgo que, con un lenguaje aggiornato al predominio de la racionalidad empresarial se lo puso en términos de “gerencia social”.

27 “Alimentos que salieron del circuito comercial, pero están perfectamente aptos para ser consumidos” (<https://www.bancodealimentos.org.ar/>).

apoyo de medios del grupo mediático La Nación que, a partir de un proyecto de Horacio Rodríguez Larreta -quien por entonces trabaja en la creación del Frente Compromiso para el Cambio, alianza electoral que llevará al año siguiente la candidatura de Mauricio Macri como Jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-. Así se logra reunir más de un millón de firmas, y se materializa en la sanción de una Ley que crea un Programa Nacional de nutrición, destinado a mujeres embarazadas y niños/as menores de cinco años.

Otra muestra de esta refilantropización en materia de asistencia social, queda expresada en el Programa Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, aprobado en 2015, y jerarquizado con el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, a través de la Ley 27.454, sancionada en octubre de 2018 y reglamentada en abril de 2019. Se promueve la donación de alimentos próximos a vencerse, lo que genera incentivos fiscales importantes a las empresas, y crea el Registro de Instituciones de Bien Público Receptoras de Alimentos como competencia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Asimismo, la aprobación de la Ley Donal-Régimen especial para la donación de alimentos- que restituye un artículo vetado en 2004 -cuando la normativa es aprobada “brinda un resguardo para las empresas con el objetivo que se animen a donar más ... [ya que] permite deslindar responsabilidades a los donantes por los daños y perjuicios que pudieran producirse , siempre y cuando la donación se hubiese efectuado sin ocultar vicios de la cosa” (*El cronista*, 11/10/2018).²⁸

Para finalizar, diremos que la racionalidad moralizante que la historiografía rastrea hasta la SB, sigue siendo una parte central de los dispositivos socio asistenciales, de las intervenciones de diferentes profesionales y declaraciones vertidas por funcionarios, de las culturas institucionales que participan en la constitución de saberes y de normas en torno a la Asistencia

28 <https://www.cronista.com/economiapolitica/Se-aprobo-la-Ley-Donal-la-iniciativa-de-Carri-sobre-donacion-de-alimentos-20181011-0002.html>

Social. Además, también está presente en la relación que se establece con los/as usuarios/as de los servicios y prestaciones socio asistenciales, “premiados/as” ante la demostración de virtudes morales, que hacen de la pobreza, una pobreza “digna”.

Así entonces, la pobreza entendida como inmoralidad o falta de virtud, supone una concepción de AS entendida como obligación moral de las clases virtuosas, con un sentido privativo, que conduce a acciones educativas, moralizantes y ejemplificadoras, tendientes a conservar una idea de pobreza que debe ser aceptada con resignación. Ejemplos de ello son los “llamados solidarios” que abren cuentas bancarias para recaudar fondos, la donación del vuelto en los supermercados para fines benéficos, las ONG que hacen “abrigos” con sachet de leche para la gente que vive en la calle o, el diario La Nación reuniendo firmas para un proyecto de nutrición infantil. Todos y cada uno de estos ejemplos se parecen bastante a las campañas tituladas “caridad sin sacrificios” de la SB y difundidas por el *Diario La Prensa*, a fines del S. XIX.

2.2.2 La asistencia social como visión piadosa

Esta racionalidad, imbuida de valores como la compasión, la misericordia, la piedad, funda un tipo de práctica que antecede al Estado en la organización de la asistencia. Se puede rastrear en la obra de las cofradías religiosas y en la hospitalidad o caridad evangélica (Krmptic, 2016) ejercida por el Estado colonial. Esos valores, luego se funden con elementos laicos vinculados a la secularización del Estado, la visión piadosa de la Iglesia Católica y de otros cultos. Se sostienen, ya sea en paralelo a la SB, como es el caso de las Conferencias de San Vicente de Paul, o en articulación/ confrontación con la asistencia del Estado, hasta nuestros días.

Siguiendo a Claudia Krmptic (2016), en la Buenos Aires virreinal, como parte de una política del Estado colonial, las tareas sanitarias y asistenciales están a cargo de algunas cofradías religiosas, como la Hermandad de la Santa Caridad y la orden de los Betlhemitas. La autora le da el nombre de hospitalidad o caridad evangélica, la que incluye “distintas prácticas e instituciones estructuradas para

hacer frente a la carencia de bienes materiales, la orfandad y el resentimiento social y étnico, fundadas en la respuesta cristiana correcta con los prójimos pobres y enfermos” (Krpmotic, 2016:13).

Si bien los acontecimientos posteriores a 1810 y la guerra de independencia introducen modificaciones en la relación con las instituciones católicas existentes (Aguilar Hendrickson, 2009), es con la Ley Reforma del Clero y la creación de la SB, en 1823, que se da un cambio más profundo introduciendo la beneficencia en la esfera estatal. Todo ello, en el marco del avance de ideas ilustradas (Krpmotic, 2016), tal como vimos en el apartado anterior.

Sin embargo, en paralelo a la SB, existen otras organizaciones no estatales de servicios sociales que responden a distintos órdenes religiosas, entre las que se destaca la obra de las Conferencias de San Vicente de Paul. Su presencia es muy significativa, sobre todo a partir de 1880, “por su durabilidad en el tiempo, pero sobre todo por la particularidad de su atención: las visitas domiciliarias que fueron un rasgo característico de esta organización” (Golbert, 2010:25).

La obra de los Vicentinos es inaugurada a partir de la fundación, en 1859, de la Primera Conferencia Argentina de la Sociedad San Vicente de Paul, en la Iglesia de la Merced, en Buenos Aires. Se trata de una organización francesa - laica pero estrechamente vinculada a la Iglesia Católica- obra de Federico Ozanam, “cuyo método es el de ir a la vivienda del pobre para palpar sus necesidades y poder comprender mejor la cuestión social” (Passanante, 1987:38). En Argentina, la acción de los vicentinos está íntimamente emparentada a las ideas del catolicismo social, cuya corriente francesa estaba representada por el periodista Félix Frías²⁹.

En ese sentido, Gustavo Parra (2001), plantea que Frías, conmovido por las ideas liberales y socialistas en su exilio en Francia, impulsa en nuestro país propuestas tendientes a legitimar la caridad católica como única estrategia válida

29 Conforme Parra (2001), el periodista Frías había presenciado, en su exilio en Francia, el avance tanto de las ideas liberales como del movimiento obrero -y especialmente del socialismo expresado en la revolución proletaria de 1848-.

para mantener el orden y evitar posibles revueltas obreras. Funda, en el año 1858 el periódico “El Orden”³⁰ y luego participa de la creación de las Conferencias vicentinas.

Posteriormente, se crean las Conferencias de Señoras de San Vicente de Paul, difundidas por todo el país, destinadas a la asistencia de los sectores más necesitados, a través de instituciones como: asilos para niñas, talleres para formar obreras de costura, talleres de aprendizas para capacitar a futuras obreras, comedores para obreros, y obras como “la gota de leche”, que distribuye ese alimento a los/as niños/as pobres.

Passanante (1987) muestra, a través de la descripción de la acción de los/as vicentinos/as, la formación moral dirigida al beneficiario/a. En ese sentido, hay puntos de contacto con la estrategia de la beneficencia, como mostramos en el apartado anterior. La obra de la institución no tiene por finalidad “hacer limosna” sino prestar una ayuda “honorable”. También señala el hecho de que la Sociedad recibe aportes estatales, incluso a principios de siglo XX, lo que confirma la delegación de las tareas asistenciales por parte del Estado.

Por otra parte, Parra (2001), indica que, más allá del desarrollo de estas acciones, es recién en el último tercio del siglo XIX que se produce un avance del catolicismo social en Argentina. En ese sentido, el autor señala que, el ideario liberal de la Generación del Ochenta, y la profundización del proceso de secularización dan lugar a una reacción por parte del laicado, indicativo de la disputa entre la Iglesia y el Estado³¹ por la injerencia en determinadas cuestiones. En ese marco, se crea la Asociación Católica de Buenos Aires, que convoca al Primer Congreso de Católicos Argentinos. Lo interesante de ese evento, realizado en 1884, es el carácter anticipatorio de la preocupación por la cuestión social, ya que los conflictos sociales apenas despuntan en el país (Parra, 2001).

30 Además de “El Orden”, circularon otros periódicos católicos: “La Religión” (1853); “Bandera Católica” (1856); “El Eco de Córdoba” (1860), “El Católico” (1861); “La Unión” (1882); “La Voz de la Iglesia” (1882) (Parra, 2001).

31 “La subordinación de los tribunales eclesiásticos a los civiles, el matrimonio civil, la libertad de cultos, el laicismo en la enseñanza, la secularización de los cementerios, fueron algunos de los detonantes de este proceso” (Parra, 2001:130).

Es importante destacar que, en 1891, con la Encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII, se sientan las bases de la Doctrina Social de la Iglesia que predica contra el socialismo y el liberalismo, e insta a feligreses a intervenir ante la cuestión social. La interpelación de los católicos sociales argentinos reclamando la injerencia estatal para que se legisle en el ámbito laboral es indicativa de la influencia de la Doctrina Social de la Iglesia y su apelación a la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo como modo de contrarrestar la creciente influencia de los socialistas y anarquistas en el movimiento obrero.

En relación a esto, la vertiente francesa del catolicismo social, confluye con la corriente alemana, representada, sobre todo, por el sacerdote Federico Grote, quien inaugura, en 1892, los Círculos Católicos de Obreros. “Los Círculos Obreros tenían como finalidad la promoción del bienestar material y espiritual de los obreros. A diferencia de los sindicatos, fueron pensados por Grote con una estructura mixta, no reunidos por categoría profesional y con la participación tanto de obreros como de patrones, con un fuerte carácter mutualista y de socorro mutuo. La provisión de servicios fue la estrategia elegida para incrementar las afiliaciones, en un momento en que la Iglesia se encontraba sumamente alejada de las clases populares y que el pensamiento anarquista y socialista (...) comenzaba a ser el dominante en estos sectores” (Parra, 2001:133).

Según Parra (2001), la tensa relación entre la Iglesia y el Estado se va diluyendo conforme este abandona sus posiciones liberales más ortodoxas y merma el proceso de secularización³². Con lo cual, la preocupación de la Iglesia vira hacia el avance del comunismo, el socialismo y el anarquismo, aunque sin abandonar la preocupación por la legislación en materia laboral. Asimismo, el laicado motoriza diferentes iniciativas en el terreno de la acción política y de la acción social, como, por ejemplo, la constitución de sindicatos dirigidos a mujeres trabajadoras, la creación de cooperativas y bibliotecas sociales, la organización de congresos, etc. Hacia 1920, la Iglesia decide centralizar las actividades católicas,

32 Parra (2001) señala, por ejemplo, que la Iglesia pudo frenar un proyecto de ley sobre divorcio vincular presentada en 1902. Y que, a partir de esta suerte de alianza entre Estado e Iglesia, la defensa de la secularización pasa a ser un reclamo del socialismo

desplazando el protagonismo que hasta ese momento tiene el laicado y reduciendo su potencialidad. (Parra, 2001).

Por otra parte, Passanante (1987) muestra que, en el pasaje de la beneficencia hacia modos estatales “puros” de protección, la SB, que acentúa las diferencias de status, es la única institución que desaparece, conforme la mutación en la estructura de poder. Pero que, otras acciones voluntarias, laicas o religiosas, continúan desplegando acciones solidarias, que conviven con la asistencia social moderna. En ese sentido, coloca el ejemplo de la colecta Más por Menos, creada en 1970 por la Conferencia Episcopal Argentina, y la acción “Cáritas Regreso con Esperanza”, que, a contrapelo de la laicización producida otrora, expresa la presencia de la acción caritativa eclesial en pleno siglo XX.

Es así que la autora, arriba a conclusiones. Por un lado, hay un avance de la acción estatal sobre algunas formas de organización como las sociedades mutuales, en lo referido a la cobertura de salud, con la formación de obras sociales, pero, como contrapartida, lo que aumenta es la acción voluntaria alrededor de cooperativas. Por otro lado, se produce un afianzamiento de la caridad eclesial que crea una institucionalidad por donde se canaliza la acción social comunitaria. Y, en ese sentido, el pluralismo e interacción de acciones en la sociedad argentina “contrarresta la posibilidad de éxito del Estado como único responsable y ejecutor de medidas de bienestar social” (Passanante, 1987:158).

Passanante indica que, a pesar del avance de la seguridad social, esta no beneficia al conjunto de la población, mencionando como ejemplo los trabajadores a destajo o en forma estacionaria. “Para ellos y para otros estratos a los que no alcanzan los beneficios sociales, queda abierta la acción asistencial y la iniciativa de otras entidades privadas de la promoción social” (Passanante, 1987:135). En ese sentido, muestra el avance de acciones clericales por sobre entidades privadas laicas y que, a diferencia de las distinciones entre ricos y

pobres, acentuadas por la SB, iniciativas católicas como Más por Menos³³, plantean mancomunar esfuerzos para achicar brechas inter-regionales.

En otro orden de cosas, es importante señalar que, más allá de esas iniciativas de caridad de la Iglesia Católica, que continúan hasta la actualidad, en los años 60 y 70 del siglo XX, se producen importantes cambios institucionales en la Iglesia Católica, con fuerte repercusión en América Latina. En ese sentido, el Concilio Vaticano II (1962-1965) impulsado por el Papa Juan XXIII, da lugar a la Encíclica *Populorum Progressio*, promulgada en 1967 durante el papado de Paulo VI, y a la Conferencia del Episcopado Latinoamericano, realizada en Medellín en 1968. Así se sientan las bases para la Teología de la Liberación y el movimiento de Obispos y Sacerdotes por el Tercer Mundo, que, adhiriendo a la Opción preferencial por los pobres, manifiestan un compromiso activo en las tareas sociales en nuestro país.

“Esta nueva manera de formular, entender y practicar el mandato bíblico y evangélico de la opción por los pobres, en su momento le da legitimidad suficiente a la Teología de la Liberación como para que amplios sectores de la Iglesia (principalmente entre obispos influyentes) la endosaran y respaldaran, lo que permite que las acusaciones tempranas de ‘contaminación marxista’ no se conviertan en un obstáculo para su vertiginoso crecimiento como movimiento, a partir de los primeros años de la década del setenta. De esta manera se institucionalizaba la Iglesia Popular, a contrapelo de las descalificaciones iniciales, provenientes de importantes instancias de la Iglesia, principalmente del CELAM³⁴” (Castro Gómez, 2008:32).

33 La colecta “Más por Menos”, nace en el año 1970, en el marco de la XX Asamblea Plenaria de Obispos de la Conferencia Episcopal Argentina, a raíz de una propuesta de monseñor Jorge Gottau, entonces Obispo de Añatuya, una de las Diócesis más pobres del país. Luego de instituida la colecta Más por Menos, se crea un Equipo Episcopal de Ayuda a las Regiones Más Necesitadas, que posteriormente es elevado a “Comisión Episcopal de Ayuda a las Regiones más Necesitadas”, y está compuesta por un Presidente y tres miembros cuyo número puede extenderse a cinco (<http://colectamaspormenos.com/mas-por-menos/antecedentes-historicos/>). Esta campaña se realiza anualmente en todo el país, estableciendo diócesis prioritarias para el destino de los fondos recaudados.

34 Consejo Episcopal Latinoamericano.

Por lo tanto, en pleno auge del proyecto desarrollista, y ante un escenario político signado por la dictadura de Onganía, el “giro a la izquierda” de la Iglesia tiene mucha influencia tanto en las propuestas de desarrollo comunitario³⁵ como en las lecturas críticas que comienzan a realizarse en el ámbito del Trabajo Social³⁶. Así también, entre otros actores que circulan por las “comunidades” participando de intervenciones de asistencia y promoción social con los sectores “marginales” de la población, como veremos más adelante. Lo que da lugar a propuestas donde confluyen una heterogeneidad de tradiciones teóricas, políticas y religiosas.

Finalmente, también se hace necesario decir que algunas acciones asistenciales, del ámbito religioso, quedan englobadas, a partir de la década de 1990, en las acciones que el Estado delega al “Tercer Sector”. Así, por ejemplo, las acciones de Cáritas, de la iglesia católica, o del Ejército de Salvación, del cristianismo protestante, o instituciones religiosas como hogares, albergues o centros de día para asistir o alojar a niños/as, adolescentes o ancianos/as en diferentes problemáticas. A saber, en el marco de medidas de protección excepcionales que impiden que desenvuelvan su vida en ámbitos familiares, o, también, por causas referidas a rehabilitación ante situaciones de consumo problemático de sustancias.

Un caso paradigmático y de trágicos ribetes policiales³⁷ y es el del Hogar “Felices los Niños”, en el que su responsable, el sacerdote Julio Grassi, quien cuenta con subsidios estatales y de empresas privadas se pasea por programas de televisión que realizan concursos para recaudar fondos para financiar la institución.

35 “El tema del desarrollo se encuentra presente en los documentos como un dato innegable de la etapa, e incluso identifica como rol de la iglesia el desarrollar una ‘...tarea creadora en el proceso de desarrollo’” (Arias, 2012:78).

36 Por entonces experimentando el proceso de Reconceptualización, que se nutre de diversas influencias teóricas y socio históricas, entre ellas, de los cambios en la Iglesia y la teología de la liberación.

37 El responsable de la Fundación Felices los Niños, el sacerdote Julio Cesar Grassi, fue condenado a quince años de prisión, en junio de 2009, acusado de abusar sexualmente de niños alojados en el Hogar a su cargo.

Asimismo, en la segunda presidencia de Menem, por ejemplo, mientras los índices de desocupación y el aumento de la pobreza aumentan sin parangón, la Iglesia Católica difunde, en paralelo al segundo “Plan Social” del Estado nacional, su propio Plan social “producido por la Pastoral Social, consistente en reforzar los comedores comunitarios, coordinar con otros organismos para el apoyo de microemprendimientos, focalizar en la tercera edad y los chicos de la calle y estimular la voluntad de los pobres” (*Clarín*, 19/06/1995 *apud* Grassi, 2003:251).

Recapitulando, la Iglesia preexiste al Estado como sistema de organización de la asistencia social, y es un actor que nunca deja de tener presencia en el terreno asistencial promoviendo las relaciones de asistencia comunitaria e interpersonal. Procede en paralelo al Estado con sus modalidades caritativas; interpellándolo para que actúe, por ejemplo, en la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo. Es convocada para participar en la formulación y/o implementación de distintas modalidades de intervención asistenciales, más allá de que al interior de las Iglesias convivan una heterogeneidad de actores con concepciones diversas, así como formas de manifestación ritual que le otorgan más o menos centralidad a la asistencia. En ese sentido, una multiplicidad de cultos, además de la religión católica toman una presencia cada vez más importante en el terreno social, sobre todo de la rama evangélica, tanto en las villas de emergencia como en las unidades penitenciarias, lo que abre otro enorme universo de estudio y reflexión.

Si bien al interior de la Iglesia Católica y en los diversos cultos, se observan concepciones diferentes a lo largo de la historia -no es lo mismo la miseria entendida como debilidad espiritual, que el compromiso con la pobreza real (no de espíritu) promovida por la teología de la liberación en los años 60- la racionalidad que englobamos como visión piadosa, despliega a lo largo de la historia, una serie de actitudes compasivas hacia un/a otro/a débil, carente, que despierta la virtud cristiana por excelencia, la caridad, y que se materializa en limosna, asilo, y paliativos de distinto tipo hacia el prójimo necesitado.

2.2.3 La asistencia social como visión solidaria grupal

Desde fines del siglo XIX y principios del XX, los grupos de inmigrantes primero, y los trabajadores pertenecientes a una misma rama de actividad, luego, generan estrategias para dar respuestas a necesidades materiales de sus asociados/as. Necesidades derivadas de accidentes de la vida activa (fundamentalmente enfermedad, discapacidad, muerte), que los recursos individuales o familiares no permitían cubrir adecuadamente. Veremos que, cuando estas estrategias y prácticas, se institucionalizan en esquemas más o menos permanentes, adquirieron el nombre de “asociaciones mutuales” y “sociedades de socorros mutuos”. En Argentina, son la base de los sindicatos de trabajadores formales (Falcón, 1999; Suriano, 1993). Sobre una plataforma parecida, quizá por emulación, sociedades de ayuda grupal aparecen en múltiples actividades económicas como el cooperativismo (Passanante, 1987).

Siguiendo a Falcón (1999) y Suriano (1993), reconocemos que, a partir de la incorporación de nuestro país en la división internacional del trabajo como productor de materias primas agrarias para la exportación, se va conformando, hacia los años sesenta y setenta del siglo XIX, una clase trabajadora heterogénea. Está compuesta mayoritariamente por inmigrantes europeos, asentados en los grandes centros urbanos, sobre todo en Buenos Aires, pero también en Rosario y Córdoba. Tempranamente, los/as trabajadores/as fueron conformando sus propias instituciones representativas, tales como bibliotecas populares, centros culturales y recreativos, sociedades mutualistas en torno a oficios y, hacia 1880, los primeros sindicatos con reivindicaciones más definidas.

Así, por ejemplo, la primera asociación mutual, de trabajadores de un mismo oficio, es la Sociedad Tipográfica Bonaerense, fundada en 1857, con fines mutuales, asistenciales, así como corporativos y de reivindicaciones salariales. Con respecto a las asociaciones vinculadas a colectividades extranjeras, Falcón plantea que, la casi nula acción estatal, limitada a alojar a los inmigrantes en el Hotel de Inmigrantes y a algunas pocas gestiones ante las oficinas de trabajo, son el marco para que las acciones solidarias entre connacionales se desplieguen. “Esto operaba en el marco de las relaciones individuales, pero adquiriría un carácter

institucional y colectivo con la acción de las mutuales por nacionalidad extranjera. Este tipo de acción mutualista se desenvuelve sobre todo en los años setenta” (Falcón, 1999:501).

El primer sindicato moderno es la Unión Tipográfica, fundada en 1878, produciendo una manifestación obrera, que desata una cadena de protestas sociales de carácter expansivo e ininterrumpido durante la última década del siglo XIX (Rozas Pagaza, 2001).

Las distintas tendencias del movimiento obrero -socialistas, anarquistas, sindicalistas revolucionarios, y posteriormente comunistas- es uno de los motivos que resta fuerza para alcanzar sus reivindicaciones³⁸. Del mismo modo, la intervención estatal para regular las relaciones capital- trabajo, resulta muchas veces distanciada de las manifestaciones conflictivas de la cuestión social. En este sentido, las medidas que prevalecen ante huelgas de importante envergadura, son de carácter represivo, como la Ley de Residencia y la de Defensa Social, en 1902 y 1910, respectivamente. Paulatinamente, se van estableciendo regulaciones en el mercado de trabajo³⁹ y frente a la desocupación -especialmente luego de la crisis de 1929, tal como veremos en otro de los apartados-. El sindicato se convierte en un actor que despliega prestaciones asistenciales cada vez más extendidas y sofisticadas para sus afiliados/as, con un criterio solidario entre sus adherentes.

Passanante (1987), por su parte, toma en consideración las Sociedades de Socorros Mutuos de principio de siglo XX, puntualmente, aquellas que tienen un carácter solidario explícito, ya sea en base a la mutualidad o la filantropía. Es

38 Se destaca, en este sentido, el tratamiento del Proyecto de Código Laboral de Joaquín V. González, en 1904, a partir del pedido de asesoramiento sobre el estado de la clase obrera a Biale Massé, quien realiza un estudio riguroso en las distintas regiones del país. Sin embargo, tanto por resistencias del movimiento obrero -sobre todo de la FORA anarquista que ve en el proyecto un arma del Estado para impedir huelgas y de esa forma controlar a las organizaciones obreras- como de la Unión Industrial Argentina (UIA) -que lo considera un proyecto demasiado avanzado y que aumenta los costos laborales- el Código Laboral no es aprobado. Lo que sí se concreta, en 1907, es la creación del Departamento Nacional del Trabajo, en la órbita del Ministerio del Interior, así como se reconoce que el truncado proyecto de Código, es el puntapié para una serie de medidas legislativas en materia laboral, impulsadas, sobre todo, por diputados y senadores socialistas.

39 Con la ampliación de derechos políticos a causa de la reforma de la Ley electoral -la conocida como Ley Sáenz Peña, en 1912-, se intensifica el debate en torno a una serie de medidas en materia legislativa tendientes a mejorar las condiciones laborales y asegurar a los trabajadores ante algunos riesgos. (Golbert, 2010).

interesante el trabajo de recopilación censal que realiza la autora para exponer el desarrollo del asociacionismo y la mutualidad en Argentina. Muestra que, en el caso de las sociedades de socorros mutuos sobre la base de las colectividades que se asientan en nuestro país, estas desempeñan un papel importante en el proceso de adaptación, reafirmando su pertenencia en el nuevo medio. Sobre todo, responden a la necesidad de defensa y seguridad, debido a que no existe, en la Argentina del siglo XIX, “una infraestructura de establecimientos asistenciales adecuados para absorber la demanda de una población creciente” (Passanante, 1987:68).

Asimismo, la autora analiza el desarrollo del cooperativismo, considerado como una forma de solidaridad social, con dimensiones más amplias que el mutualismo, y que crece en nuestro país, por la influencia de la inmigración y del pensamiento de Juan B. Justo⁴⁰. El cooperativismo tiene dos modalidades: urbana y rural. La primera, cuyo mayor exponente es la obra de “El Hogar Obrero”⁴¹, la segunda, relacionada con el crédito agrario.

En relación a la cooperación urbana, Passanante detalla el listado de Cooperativas, distribución por provincias, año de fundación, cantidad de socios y de capital efectivo, utilizando datos del Censo Nacional de Población de 1914. Asimismo, toma datos y reflexiones de una tesis presentada en la Facultad de Derecho, en el año 1887, en la que su autor, Francisco Medina, destaca el hecho de que la cooperación en nuestro país no presenta un carácter popular, observado a partir de la composición de las cooperativas, formadas en su totalidad por personas de las clases acomodadas.

La modalidad rural, por su parte, está representada por las sociedades mutuas de seguro y crédito -por ejemplo, de seguro contra granizo- y las agrícolas mixtas, de responsabilidad limitada -para comprar o vender colectivamente, así como para otorgar créditos-. Al igual que el caso de las cooperativas urbanas,

40 Para estudiar el pensamiento de Justo sobre la cooperación, Passanante recurre a sus trabajos anteriores a 1898: “artículos de ‘La Vanguardia’ del lapso 1894- 1897, en especial aquel sobre ‘Las Cooperativas Socialistas’ de 1895. Es esta su etapa inicial en el cooperativismo; y por último su conferencia sobre ‘Cooperación Obrera’, de 1897” (Passanante, 1987:89).

41 Primera institución cooperativa de consumo, edificación y crédito del país.

Passanante arriba a la conclusión de que, en Argentina, las cooperativas rurales no tienen, en un comienzo, un carácter popular, graficado en la composición de las cooperativas rurales en las que, el 48% de los socios eran propietarios.

Por otra parte, Passanante (1987) destaca el crecimiento del cooperativismo, como modo de solidaridad social sin intervención estatal, a partir de mediados de la década del 50 del siglo XX, con la creación de CONINAGRO y COOPERA, representativas del movimiento cooperativo rural y urbano, respectivamente. Sin embargo, observamos, durante el período desarrollista, específicamente durante la dictadura de Onganía, un impulso al cooperativismo desde una dependencia estatal (la Dirección Nacional de Cooperativas, dependiente de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad -SEPAC-) como parte de las recomendaciones de los organismos internacionales que impulsan el Desarrollo Comunitario. “Desde la OEA se enfatizó que los gobiernos incentivarán la vinculación del cooperativismo con el sindicalismo como ‘antídoto’ a los conflictos sociales. Asimismo, se propuso que se estimulara la organización de cooperativas en el ámbito urbano para ‘solucionar’ los problemas de los sectores marginales; principalmente se recomendó que se destinaran terrenos fiscales para la construcción de viviendas cooperativas” (Gomes, 2016:94).

Es decir, se fomenta, desde el Estado, la formación de cooperativas, así como de otro tipo de instancias asociativas. Esto es como parte de las iniciativas desarrollistas -como veremos en otro de los apartados- de impulsar la participación de la comunidad por vías alternativas a los partidos políticos -sobre todo al peronismo- y también a opciones como el comunismo. Ese tipo de acciones, con la visión de activar protecciones cercanas, se reedita, por ejemplo, con las Asociaciones Vecinales, donde los/as integrantes de un mismo barrio, despliegan una serie de acciones para el beneficio común, que incluyen reclamos hacia las autoridades locales o tareas conjuntas.

Asimismo, la propia tercerización de funciones por parte del Estado, sobre todo desde los años 90, da lugar a una serie de acciones, comúnmente agrupadas en lo que se denominan ONG o OSC, así como “tercer sector”. En concordancia

con el planteo de Grassi (2003) se sostienen en valores como la buena voluntad, la solidaridad o responsabilidad social empresaria, al tiempo que, “como cualquier otro campo, el tercer sector produce sus propias luchas entre agentes con distinto poder y sus propias reglas y acuerdos intersubjetivos, de donde resulta la hegemonía intra- campo” (Grassi, 2003:299).

En resumen, desde los albores de la configuración de la cuestión social moderna en Argentina, distintas iniciativas, se despliegan entre los miembros de grupos de pertenencia, movilizandando acciones solidarias y absorbiendo demandas de diverso tipo. Esta impronta, manifestada a través de modalidades asociativas dispares, y que se replica en acciones de ayuda grupal alrededor de diferentes actividades económicas, o de personas de un mismo barrio, o de una problemática en común, se puede rastrear hasta nuestros días, funcionando en paralelo al Estado e incluso promovidas por él.

Lo que opera en esta racionalidad, es la identificación por pertenecer a un colectivo o grupo, que conduce a la tipificación de problemas comunes, susceptibles de ser solucionados con la acción colaborativa y acciones solidarias, de beneficio común, o ayuda mutua. Desde las asociaciones mutuales, sindicatos, cooperativas, hasta las asociaciones vecinales, esta racionalidad subyace a distintos dispositivos asistenciales, ya que la visión solidaria también permea operatorias estatales, fomentando la consolidación de organizaciones de sociabilidad primaria.

2.2.4 La asistencia Social como visión científica

Este apartado intenta mostrar el rol de la medicina higienista en el proceso de racionalización de la Asistencia, con la imposición de un discurso científico y el despliegue de una serie de procedimientos para actuar sobre la pobreza, entendida como enfermedad social (Campana, 2012). Interpela al Estado para que intervenga frente a las manifestaciones de la cuestión social, y confronta con las

prácticas llevadas a cabo por la SB -aunque sin horadar la lógica moralizante-. La racionalidad que el higienismo le imprime a la asistencia social resulta en un perfeccionamiento de los criterios de acceso, al promover la formación de Asistentes Sociales, como agentes privilegiados para la tarea de certificación de la pobreza legítima (Alayón, 2007, Campana, 2012).

La expansión del positivismo como método científico de identificar, diagnosticar y planificar intervenciones transformadoras sobre los problemas sociales, en política social, viene de la mano del pensamiento “higienista” (por la recién descubierta mecánica de las enfermedades virales, sus sistemas de transmisión, y la capacidad preventiva de la higiene corporal (Pasteur) y su versión en gran escala: el saneamiento público.

Según señala Tenti Fanfani (1989), el esquema de la beneficencia comienza a presentar matices, fisuras, a medida que Argentina se inserta en el sistema capitalista mundial. Entrado el siglo XX, la estructura económica y social se diversifica, las relaciones de fuerza se complejizan -como producto de los procesos de urbanización e industrialización, de la mano de la inmigración masiva-, y “los portavoces de la estrategia de beneficencia se ven obligados a replantear su discurso tradicional” (Tenti Fanfani, 1989:33).

Por entonces, de todas las obras de asistencia social, la SB es la que mantiene un vínculo privilegiado con el Estado -de hecho, como ya se ha dicho, depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto desde 1899- y es la institución que se ve más cuestionada ante el proceso de medicalización y judicialización (Campana, 2012; Krmpotic, 2016).

Campana (2012), por su parte, detalla el derrotero de la medicina higienista en nuestro país, que vira su atención, centrada, en un comienzo, en la prevención de epidemias ingresadas a través de los puertos, hacia “la construcción de dispositivos estatales de asistencia social” (Campana, 2012:48). En ese proceso, la autora destaca, al igual que Krmpotic (2016), los descubrimientos de Luis Pasteur, que impulsaron la movilización colectiva en torno a la higiene, ya que no siempre las causas de la vida parasitaria son visibles y hay que “lavar lo que no se ve”.

Por tanto, hacia 1890, gana lugar la idea de peligro interno, prestando atención a los espacios y costumbres de los habitantes de las ciudades. “Por su parte, contagio y degeneración conforman las bases del nuevo discurso asistencial, así como la matriz de formación de los nuevos profesionales. Los espacios sanitarios y las preocupaciones en torno de los ambientes de trabajo, son resultado directo de esta aprehensión de la realidad, promoviendo iniciativas públicas que responden a metas ligadas con la salud de la población” (Krmpotic, 2016:22).

De este modo, Krmpotic muestra que, desde el pecado y la inmoralidad (percepción anterior acerca de los pobres) se pasa a categorías como riesgo y necesidad. Un cambio cultural que va modificando los patrones de la asistencia, para tornar la preocupación moral en problema económico. El desarrollo de una política social estatal busca responder, en este sentido, a las necesidades del sistema, asegurando la reproducción de la fuerza de trabajo y su circulación. En sintonía con ese planteo, Sonia Álvarez Leguizamón (2008). Sostiene que el higienismo, ubica al trabajador y al obrero criollo o migrante, como sujeto de protección ya que “(...) se trataba de aumentar su bienestar, en términos de expectativas de vida y fuerzas físicas necesarias para la producción” (2008:93).

De modo que, siguiendo la caracterización de Tenti Fanfani (1989), el modelo de la asistencia social refiere a los primeros esbozos del dispositivo asistencial explicado por Campana (2012), materializado en las instituciones, reglamentaciones, y prácticas que van ensayándose desde el Estado como respuestas a la cuestión social, a partir del sustrato del discurso médico higienista.

En este aspecto, la autora ubica ese andamiaje, dentro del proceso de medicalización que supone la medicina como estrategia biopolítica. Esto es así porque “fue el discurso médico higienista el que tematizó la pobreza en términos de enfermedad social y activó un arsenal de tecnologías para su tratamiento, como la inspección de domicilios, el otorgamiento de subsidios a cambio del estricto cumplimiento de las prescripciones o, lisa y llanamente, la certificación del ‘estado de necesidad’ para la obtención de atención médica gratuita” (Campana, 2012:62). Dicho de otro modo, la autora muestra, por un lado, cómo el discurso higienista se establece como condición de posibilidad para la emergencia del

dispositivo asistencial en Argentina, y, a su vez, cómo el elemento asistencial es constitutivo de la génesis y desarrollo de la salud pública en nuestro país. Para Campana (2012), esta articulación entre el dispositivo asistencial y el de la salud pública, presenta, en el futuro, singulares combinaciones.

Ya desde 1883, con la creación de la Dirección de Asistencia Pública en la Capital, a instancias del médico José María Ramos Mejía, hay una marca clara respecto de la idea de centralizar los servicios asistenciales, con la intervención activa del Estado, oponiéndose a la conducción y lógica de intervención de la SB. Asimismo, la reorganización del Departamento Nacional de Higiene, en 1919, y la primera Conferencia Sanitaria Nacional, son hechos que profundizan el enfrentamiento entre higienistas y las damas de la SB. A la vez, inclinan la balanza a favor de los primeros, aunque no se llega a lograr la pretendida centralización. “Mientras que los higienistas consideraban que el Estado debía ejercer una acción preventiva y planificada, las damas de caridad sólo pretendían observar reglas de higiene desde los hospitales que ellas administraban” (Golbert, 2010:57).

En este proceso, se comienza a instaurar una especie de saber discursivo acerca de la pobreza, que permite definir con mayor precisión la “clientela legítima” de los servicios sociales en expansión, parafraseando a Tenti Fanfani. Así, por ejemplo, los hospitales dependientes de la Asistencia Pública de la Municipalidad de Buenos Aires “establecen reglamentos donde se exige un documento que acredite el estado de pobreza de los pacientes. La calidad de pobre se obtenía presentando en la oficina de la Asistencia Pública un certificado expedido por el comisario de la sección policial o del presidente de la Comisión Auxiliar de Higiene Parroquial de su domicilio” (Tenti Fanfani, 1989:42). En 1902, una Ordenanza habilitaba a dejar sin asistencia gratuita a quienes no se identificase con el rótulo de pobres de solemnidad -carentes de todo recurso-. Se podía ser pobre “a secas”, lo cual suponía ser aptos para el trabajo, tener algún recurso propio o recibir auxilio de familiares, de particulares o de alguna sociedad, y por lo tanto no estar exento de pagar por asistencia médica -a menos que se trate de hospitales especializados en enfermedades infecciosas. La asociación entre pobreza y enfermedad, que liga a la medicina higienista con la

asistencia social en nuestro país, fue una herencia típicamente europea y anglosajona, según Campana, “exigiendo al Estado intervenciones tanto dirigidas a la población en general -fundamentalmente de prevención- como hacia los sectores pobres, considerados grupos de riesgo y foco principal de las epidemias” (Campana, 2012:53).

Las clasificaciones y registros unificados de pobres, por lo tanto, van dando lugar a una administración cada vez más racional de la asistencia que tiene dos caras al mismo tiempo:

- la demarcación de receptores -a quién se protege-;
- la detección de la clientela ilegítima, o falsos pobres, -quienes quedan fuera de la protección estatal-.

En el “fichero social” de la Asistencia Pública por ejemplo, constan todos los datos requeridos por el Servicio Social Familiar creado a instancias del médico Germinal Rodríguez, que permite, entre otras cosas, distinguir entre pobre, miserable e indigente. Se considera al segundo a aquel al que le falta deseo o pensamiento de mejorar, de salir de su estado. Por lo tanto, plantea Tenti Fanfani (1989), la asistencia social se dirige a los pobres que ofrecen garantía moral de que hacen buen uso de la ayuda material, mientras que para los miserables cabría la regeneración moral, la educación, la instrucción, cuando no la represión. Recordemos, dicho es de paso, que este es el momento de las leyes de Residencia (1902) y de Defensa Social (1910).

“Así, el discurso médico-científico se sobreimprime al discurso moral y lo refuerza, produciendo nuevas técnicas que, basadas en un saber pretendidamente científico, perfeccionan las herramientas de comprobación, clasificación, tipificación y demarcación de la pobreza. Técnicas soportadas en una estrategia de racionalización de la asistencia, dirigidas a intervenir activamente sobre los factores determinantes de la enfermedad social: miseria, ignorancia, relajación de las costumbres” (Campana, 2012:56).

Es importante remarcar que, sobre este sustrato, entonces, y como señala la literatura especializada en el tema (Alayón, 2007; Parra, 2001; Campana, 2012),

se produce el proceso de profesionalización del Trabajo Social⁴² en nuestro país, siguiendo el derrotero del higienismo. De hecho, es un grupo de médicos higienistas, encabezado por Germinal Rodríguez, quienes pregonan la necesidad de formar un agente especializado para intervenir en base a fundamentos científicos, indagando sobre los hábitos y condiciones de vida que llevan a situaciones de pobreza y enfermedad.

En ese sentido, confrontan con las acciones de las damas de la beneficencia. “En la Argentina, los intelectuales de la medicina se convirtieron en la vanguardia crítica de las formas tradicionales de las estrategias de beneficencia pública. Son ellos quienes luchan por imponer un nuevo discurso para organizar la acción pública en materia de administración de la población. Una nueva argumentación viene a sustituir las viejas consideraciones humanistas y religiosas que legitimaban la ayuda social tradicional. Según este nuevo modo de ver las cosas, la acción social del Estado se justifica con argumentos racionales” (Tenti Fanfani, 1989:62).

Por otra parte, este discurso es posible, en el marco de un proceso de politización de la cuestión social, en el proceso de consolidación del Estado moderno que, habilita un debate legislativo, donde la interpelación al Estado no sólo se da por parte de los médicos, sino que hay un conjunto de actores tomando parte del asunto.

Resumiendo, el discurso médico higienista, a partir de la solvencia que otorga el conocimiento científico, funda una racionalidad específica entorno a las modalidades de asistencia social. Orienta un conjunto de prácticas de intervención sobre la pobreza, vinculadas a: la inspección de domicilios; la indagación de hábitos y condiciones de vida; la comprobación de medios para acceder a una prestación –a partir de entonces con la mediación de las asistentes sociales como agentes autorizadas para tal certificación- y la idea de actuación preventiva, para

42 Ver: Alayón (2007); Parra (2001); Campana (2012).

evitar las consecuencias de la pobreza que, vista como enfermedad social, puede propagarse.

Esta racionalidad, asocia el problema de la pobreza a la ignorancia que conduce a la falta de condiciones higiénicas de vida, hábitos inadecuados o déficit en las conductas de cuidado o auto cuidado. Plantea la asistencia social como una herramienta técnico científica dirigida por el Estado, como actor privilegiado en la administración de la población. Puede verse desplegada en las distintas modalidades de certificación de la pobreza como: la inspección de domicilios, los informes socio ambientales, los controles sanitarios, y otras tecnologías incluidas como requisitos para acceder a una prestación asistencial.

2.2.5 La asistencia social como visión sustitutiva del empleo

Esta racionalidad se configura, en el marco del proceso de racionalización de la asistencia, a partir de la depresión económica de 1929, que propicia una discusión sobre la asistencia social en torno al problema del desempleo y que se expresa en el hito de la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social, en 1933. Tiene antecedentes en el debate legislativo protagonizado por los liberales reformistas y las luchas del movimiento obrero, así como en el proceso de internacionalización de las políticas sociales (Krmptic, 2005). Mostraremos que la asistencia social, como visión sustitutiva del empleo, vuelve al centro de la escena a raíz de la pérdida de soportes que, durante buena parte del siglo XX, han estado asociados a la categoría de trabajador asalariado formal, con la proliferación de políticas de asistencia al desempleo (Grassi, 2003) desplegadas en la década del 90.

A comienzos del siglo XX, se produce un avance en la estatización de la asistencia y en romper significativamente con las formas previas en “el acto de dar” (Krmptic, 2016). Esto sucede en vinculación con las preocupaciones desplegadas por la medicina higienista, y con la politización de los problemas sociales, que involucran profesionales que ocupan cargos dirigentes -sobre todo médicos y abogados-, que bregan por una asistencia social tecnificada y fundada

en el conocimiento científico, Un hito significativo en este punto, lo constituye la convocatoria del Estado Nacional a la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social en 1933, evento fundamental para la tecnificación y profesionalización de la asistencia.

En virtud de lo anterior, y más allá de las diversas conquistas legislativas, por parte del movimiento obrero, generalmente logradas luego de luchas, conflicto, y según la capacidad de presión de la rama de actividad de la que se tratase. Krmpotic (2005) señala que, aun así, la ley ministerial vigente no contempla la existencia de dependencias que pudieran afrontar los problemas en el área laboral, de previsión y de asistencia social. “Desde el punto de vista de la gestión gubernamental eran serias las deficiencias institucionales para hacer frente a los problemas de desocupación rural y urbana” (Krmpotic, 2005:57). En ese sentido, los efectos de la crisis internacional ponen en evidencia problemas que van más allá de la protección al empleo.

En materia asistencial, la cartera estatal dedicada a la materia es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del que dependen la Sociedad de Beneficencia y el Fondo de Subsidios. Su titular, Saaverdra Lamas, convoca, por decreto, a la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social en el año 1933, expresando que “si bien el Estado directa o indirectamente realiza una amplia obra, atendiendo a indigentes, enfermos, retardados, menores abandonados e incapaces, no puede ocultarse que en la hora actual de depresión económica, de escasez de medios y de disminución de posibilidades de trabajo, será de positivo aprecio una mayor cooperación al necesitado, mediante la más perfecta dirección y orientación de los fondos, y estudiando la posibilidad de la ampliación de los medios destinados a tales fines, por todo lo cual es menester el estudio de estos problemas con acopio de todos los elementos informativos” (en *Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, 1934 *apud* Krmpotic, 2005:63).

Según lo dicho, la crisis de 1929 puede ser un catalizador de la reacción estatal para impulsar este evento, organizado en treinta y cuatro secciones, de acuerdo a los temas a tratar. Sin embargo, no se puede simplificar este acontecimiento como simple respuesta a las manifestaciones de la cuestión social

causadas por la depresión del 29, tal como afirma Krmpotic (2005). De hecho, distingue el evento como expresión de una multiplicidad de intereses en pugna y donde influyen corrientes ideológicas, académicas y políticas diversas. Estas, enmarcadas en la internacionalización de las políticas sociales y con antecedentes tanto en el debate legislativo dado por los liberales reformistas como en las luchas del movimiento obrero desde fines del siglo XIX⁴³.

En este sentido, Golbert (2010) destaca la formación universitaria de esta corriente reformista -sobre todo se trata de médicos y abogados- que confían en la política parlamentaria como ámbito para buscar soluciones al conflicto social y en las ciencias sociales como herramienta para el diseño de políticas. Además, estos personajes están influenciados por la experiencia internacional. “En esos años Gran Bretaña estaba experimentando nuevas intervenciones sociales destinadas a romper con la lógica de las leyes isabelinas. La concepción que diferenciaba entre pobres meritorios y no meritorios fue dejada de lado y se comienza a reconocer que los trabajadores tenían derecho a acceder a un sistema de seguridad social (...) En Prusia el canciller Bismarck ya se había adelantado. A finales del siglo XIX, ante el temor de que los trabajadores se inclinaran por el socialismo, decidió implementar una serie de medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de ellos: seguro contra accidentes de trabajo y pensiones de vejez e invalidez financiadas por la contribución de patrones y empleados” (Golbert, 2010:37).

Volviendo a la Conferencia, señalaremos que este evento, además, marca un hito en el proceso de racionalización de la acción asistencial del Estado, expresado, según Tenti Fanfani (1989), en dos ejes estratégicos. Por un lado, un eje jurídico administrativo, referido al uso eficiente de los recursos públicos y privados; por otro, un eje técnico-científico, orientado a volver científicas las prácticas asistenciales. Este último es objeto de una Comisión que, se ocupa de discutir sobre la formación de personal, cualificado para las labores del campo social.

43 Para ampliar los pormenores de la Conferencia Nacional de Asistencia Social, ver: Krmpotic (2005).

En este punto, es pertinente hacer notar que el evento coincide con la etapa de institucionalización de la disciplina de Trabajo Social, cuya primera Escuela de formación -la del Museo Social Argentino, inaugurada en 1930- comienza a proporcionar sus primeras graduadas Asistentes Sociales. Asimismo, conforme Soldano y Andrenacci (2006), con la crisis económica de 1929, al objetivo de saneamiento del cuerpo social, se le suma la preocupación por las oscilaciones de la economía capitalista, con lo cual la asistencia se confronta con la necesidad de reorganizar sus intervenciones para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo urbana. “En esta lógica, sobre la cual se inscribiría la asistencia social moderna, se asienta el surgimiento del Servicio Social” (Soldano y Andrenacci, 2006:59).

Claudia Krmpotic, una de las escritoras que ha estudiado de modo exhaustivo la conformación de la asistencia social en nuestro país, le otorga un papel destacado al análisis de la Conferencia Nacional de Asistencia Social desarrollada en noviembre de 1933. Como señala la autora, el evento, tiene como una de sus principales problemáticas emergentes, la desocupación urbana y rural.

En primer término, se destaca que le da lugar al debate sobre el tratamiento de los problemas sociales desde la perspectiva de la “asistencia social”, desplazando, así, a la beneficencia e intentando seguir “un modo racional, metódico y científico de responder a la cuestión social” (Krmpotic, 2005:64). Es decir, hay un fuerte cuestionamiento a la acción asistencial de origen católico y a la vinculada con las damas de la SB.

En segundo término, hay un desplazamiento en la consideración individual de los problemas y de los individuos pobres, hacia categorías sociales, la “población pobre”. “Son las condiciones del modo de vida urbano las que definen las nuevas características de los problemas sociales, y comienzan a preocupar, entre otras cuestiones, la relación entre cantidad de habitantes y de riqueza o alimentos, la certidumbre de encontrar o no trabajo, la estabilidad del salario, la educación de los hijos; factores que deben garantizarse como umbral “normal” del progreso moral de un pueblo” (Krmpotic, 2005:67).

Sin embargo, como puede entreverse, persiste un fuerte contenido moral, expresado en el criterio de culpabilidad que define al pobre de solemnidad, al pobre merecedor (que ahora debe ser certificado) y el falso pobre (que debe ser sancionado). En este aspecto, insistimos que las distintas racionalidades no solo disputan el sentido de la asistencia, sino que se entrelazan o sobreimprimen, produciéndose amalgamas.

En 1934, y como producto de la Conferencia Nacional de AS, el Ejecutivo redacta un proyecto de Ley de Asistencia y Previsión Social que, si bien no es aprobado en el Congreso, es indicativo de la idea de un Sistema Estatal de Asistencia Social, que hasta nuestros días no existe. Esa norma trunca, señala que se tiene derecho a ser reconocido gratuitamente por las autoridades públicas en los actos de desamparo ocasionados por: abandono en la menor edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez.

De todas maneras, como indica Golbert, dicho proyecto legislativo, aunque reconoce a *“todo habitante que se encuentre en situación de desamparo ocasionado por abandono en la menor edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez, el derecho a solicitar y recibir socorro gratuito”*, las obligaciones del Estado siguen siendo subsidiarias por la *‘acción filantrópica privada, ejercida individualmente o por medio de instituciones de beneficencia’*” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1934 *apud* Golbert, 2010:72; cursivas en el original). Es decir, el proyecto trunco no contempla la centralización de las acciones asistenciales por parte del Estado, sino que continúa concibiendo su delegación en manos de la beneficencia privada. Golbert (2010). Además del mencionado proyecto, referencia el tratamiento de un proyecto de ley para la creación de un Departamento Nacional de Asistencia Social, impulsado por el socialista Ángel Giménez, en 1933, fundamentado en “los problemas que traen para la gestión de una estrategia asistencial coherente la coexistencia de un sinnúmero de organizaciones, así como los derivados de las modalidades de recaudación de las damas de beneficencia” (Golbert, 2010:71).

Lo que sí se logra concretar, en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, es el Registro de Asistencia Social y Fichero Central, en 1937,

donde deben registrarse todas las instituciones de asistencia social⁴⁴, y la implantación de la Dirección Nacional de Subsidios, en 1941.

Por otra parte, Tenti Fanfani (1989) hace notar que, la imagen de una Argentina rica y abundante contribuye a construir a la pobreza como problema circunstancial y a la asistencia con ese mismo carácter marginal. Y que, la crisis del 30, en vez de desalentar esa representación, no hace más que reforzarla, sólo que, la coyuntura obliga a ampliar la población objeto de asistencia, o a redefinir el problema social en términos modernos. Los pobres son ahora las clases medias empobrecidas, comerciantes, profesionales, desocupados, objeto de discusión de la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social de 1933.

No obstante, la realidad contrasta con esa lectura. En así que, el autor cita la alocución del mismo Saavedra Lamas, titular del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, en la Conferencia, anunciando datos acerca de: la cantidad de población enferma sin asistencia, el número de camas faltantes, defunciones por tuberculosis, etc. Lo que da cuenta, por un lado, de la insuficiente estructura asistencial del Estado y, por otro, de una situación que supera ampliamente y complejiza la idea de la pobreza como problema marginal, por causa de la coyuntura de crisis. En ese sentido, los datos ofrecidos por Saavedra Lamas, corresponden a la población desechable. Los empobrecidos, son los que ofrecen garantía moral, y es sobre esa población que se va a problematizar la Asistencia Social en esta racionalidad.

La lectura que Soldano y Andrenacci (2006) aportan sobre este asunto es que, la crisis económica lo que hace es introducir la idea de que la pobreza puede ser -también- un fenómeno coyuntural propio de las oscilaciones de las economías capitalistas. “Se abre paso gradualmente, así, una concepción de la pobreza como situación que incumbe a la sociedad reparar, y una noción del empleo como condición que el Estado debe normalizar y proteger. La asistencia social sigue

44 Se trataba de las instituciones que “... sin propósito de lucro, tuvieran por finalidad ayudar a las personas necesitadas, ya fuera en los aspectos relacionados con la salud, la situación socioeconómica o la educación física intelectual o moral” (Alayón, 2007:58). En 1940, esta dependencia pasa a denominarse Registro Nacional de Asistencia Social.

teniendo el carácter de recurso del que el Estado debe disponer para sanear el cuerpo social (...). Pero ese carácter coexiste conflictivamente con la preocupación de administrar una población construida como capital humano, reorganizando las intervenciones de manera de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo urbana” (Soldano y Andrenacci, 2006:59).

Insistimos, la emergencia de la cuestión social en términos modernos, la política social estatal como respuesta para administrar la población y la política asistencial como “interés y necesidad material económica de todo el sistema social”. Estas constituyen, de algún modo, el núcleo de preocupaciones de la Conferencia de Asistencia Social de 1933, donde se expresa la contradicción con la que lidia de allí en más la asistencia. La figura del mendigo válido revela una ambigüedad, tal como nos enseña Castel (2004). “A veces se condena al mendigo válido como usurpador: alguien que se presenta como beneficiario potencial de la asistencia, siendo que le cabe la obligación de trabajar. En otros casos se reconoce o se sospecha que él no es responsable de su situación, y se le entrea la puerta del socorro” (Castel, 2004:68).

Ahora bien, con la extensión de protecciones sociales durante el Estado Social, sobre todo alrededor de la figura del trabajador asalariado formal, y la tendencia hacia el pleno empleo que funda el modelo de industrialización, las preocupaciones en torno a los/as desempleados/as se diluyen, en buena medida, así como la Asistencia Social continúa débilmente organizada, en términos de su institucionalidad estatal. De todas maneras, y más allá de las críticas a las versiones locales del Estado social, hay cierto “pacto social” en el que se sostiene la ampliación de protecciones y una redistribución del ingreso con ascenso social.

Con la desconversión de la sociedad salarial, hacia fines de los 70, dictaduras cívico militares de por medio, que arroja altas tasas de desempleo, así como precarización y flexibilización laboral, nuevamente se pone sobre el tapete las fallas del sistema de protecciones sociales, fuertemente atado a la inscripción de las personas en el sistema del empleo estable.

De modo que, con las reformas neoliberales y el aumento de la desocupación, sobre todo a partir de la década del 90 del siglo XX, buena parte de

la asistencia comienza a girar en torno a los “planes” de asistencia al desempleo, o *workfare*, desplegados a partir de las fuertes protestas sociales contra las medidas de ajuste y sus consecuencias cada vez más incontestables⁴⁵. Hacia mediados de la década, por ejemplo, se implementa el reputado Plan Trabajar, en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para fomentar la ocupación en proyectos de infraestructura, brindando una “ayuda económica no remunerativa” (Grassi, 2003). En el año 1997 se amplía a raíz de un crédito del Banco Mundial.

Este tipo de medidas de asistencia al desempleo, como las denomina Grassi (2003), están dirigidas a la población adulta y autoválida, con capacidad potencial para proveerse los recursos de su reproducción o de su núcleo familiar. Por lo tanto, “condicionaba las transferencias monetarias a la contraprestación de alguna tarea (contraprestación en trabajo) o a la participación en los microemprendimientos productivos que, en buena medida, eran de subsistencia” (Grassi, 2003:274).

Es interesante el planteo de Grassi (2003), quien sostiene que el peso, que comienza a tener la asistencia, se debe a que la problematización de la cuestión social a lo largo del período de auge del proyecto político-económico neoliberal, se caracteriza por su contenido abstracto y fragmentador de la realidad social, donde los nexos entre pobreza y condiciones de trabajo resultan muy endeble. “La mayor liberalización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso y de protección de los trabajadores, fue determinante del mayor peso de la asistencia en la política social, cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre” (Grassi, 2003:227). Se hace necesario destacar esta cuestión porque pone sobre el tapete que la focalización de la política social en la población pobre esconde la

45 “Entre los programas nacionales que se suceden a lo largo de dicha década, de tipo *workfare*, pueden citarse: en 1994, el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS), el Programa Coparticipado (PROCOPA), Programa Nacional de Pasantías para la reconversión (PRONAPAS) y el Programa de Empleo Privado (PEP); en 1995, el Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), el Programa ASISTIR y el Programa FORESTAR; en 1996, el Programa Servicios Comunitarios, el Programa Desarrollo del Empleo Local y el Programa TRABAJAR (PT); en 1997, se crea y reglamenta el Programa TRABAJAR II y, en 1998, el Programa TRABAJAR III” (Hintze y Costa, 2010:165).

desprotección de amplios porcentajes de trabajadores/as -desocupados u ocupados en puestos precarios-.

Por otra parte, es preciso señalar que, al calor de la crisis de 2001, en el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), se crea el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). El que, como mencionamos anteriormente, es ampliamente estudiado por el alcance de esa medida en un momento de agudos conflictos sociales y de altas tasas de pobreza y desocupación.

Arcidiácono (2012) plantea que, si bien al inicio es anunciado como un programa de empleo transitorio, el PJJHD termina operando como un programa de transferencias condicionadas de ingresos a pesar de tener su inserción en la cartera de Trabajo. Ya en el gobierno de Néstor Kirchner, y en un contexto de mayor crecimiento económico, en el año 2006, los/as receptores del PJJHD, son “trasladados/as” a otros dos programas, creados para dos tipos de perfiles de destinatarios/as.

Por un lado, para aquellos considerados “empleables” o en vías de serlo⁴⁶, se anuncia la creación del Seguro de Capacitación y Empleo, en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Por otro, para los demás, se crea el Programa Familias para la Inclusión Social. Abarca sobre todo a mujeres con hijos/as a cargo, y queda bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Esta cartera fue creada en 2003 y desde allí se desplegaron dos líneas de intervención: Argentina Trabaja y Familia Argentina.

El primero, útil para observar en este núcleo de racionalización, presenta cinco componentes, los cuales previenen una serie de alternativas para la población sin empleo formal pero considerada “empleable”. Parte de la concepción de que el trabajo es el mejor organizador e integrador social y que constituye la herramienta más eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza. Así lo expresa *Políticas Sociales para el Bicentenario*, publicación del Ministerio donde también se señala que el trabajo “es una actividad clave en la

46 Esta evaluación para “diagnosticar” la empleabilidad o no de los/as receptores, es realizada por el MTEySS.

vida de las personas, porque les permite desarrollar sus capacidades, sociabilizarse y crecer con dignidad” (Políticas Sociales para el Bicentenario I:170).

Recapitulando, lo que observamos en esta racionalidad, como lógica subyacente, es que la asistencia social intenta recrear la función protectora que no puede brindar el empleo formal, abriendo una vertiente en la discusión sobre lo social asistencial, difícil de saldar. Esto ocurre debido a que las medidas a las que da lugar, denotan esa ambigüedad, de presentarse a medio camino entre políticas de fomento al empleo, y programas asistenciales. En este registro, se observa la insistencia en involucrar al sujeto asistido en algún tipo de contraprestación en trabajo, sobre todo en los programas de tipo *workfare* que proliferan a partir de los años 90. Así se reactualiza, además, la sospecha que recae sobre quienes pudiendo trabajar, no lo hacen.

En este sentido, el supuesto de que la falta de trabajo conduce a la vagancia o relajación de las costumbres asociadas a la disciplina y valores clave para la supervivencia física y el desarrollo moral, provoca un diagnóstico que reza que los desempleados deben realizar tareas, aunque sean no remuneradas. De aquí que, la asistencia, no debe superar un ingreso mínimo, ya que desalentaría la búsqueda de empleo. Esta racionalidad se observa, por ejemplo, en los programas de tipo *workfare* y en los dirigidos a jóvenes, que incluyen una beca a cambio de capacitaciones para aumentar su empleabilidad.

2.2.6 La asistencia social como visión de justicia social

Este apartado examina la construcción de la asistencia social como visión de justicia social en el marco del peronismo clásico (Andrenacci, Falappa, Lvovich, 2002), que impugna la idea de merecimiento como móvil para la provisión de asistencia y, en cambio, la acerca a la idea de derecho, así como amplía y diversifica el tipo de prestaciones que le cabe al Estado garantizar.

El discurso de la ayuda social como derecho en el marco de la búsqueda de justicia social, se origina en el contexto de las acciones de la FEP. Luego, a

posteriori de la crisis de 2001, reeditan esta lógica ciertas medidas ampliatorias del sistema de seguridad social en su aspecto no contributivo, presentadas como derecho restitutivo para poblaciones sin empleo formal (desempleados/as o trabajadores/as no registrados/as). La impugnación a las políticas “neoliberales”, y la idea de crecimiento económico con trabajo digno e inclusión social pregonada con el ciclo que se abre en 2003, son el marco de esa restauración, en que la asistencia social es colocada como parte de la Seguridad Social, en su aspecto no contributivo. Ejemplos como la AUH o el Plan de Inclusión Previsional muestran el intento de otorgar derechos “incluyendo” en los beneficios de la seguridad social a una población perjudicada por las políticas de ajuste, el desempleo y la precarización laboral.

El estilo y alcance de la intervención asistencial que se construye en el marco del Estado Social argentino, ameritan su análisis como una racionalidad específica. En este sentido, la “ayuda social” del peronismo, no puede explicarse sin observar las intervenciones “centrales”, para retomar la perspectiva de la función de la política social en relación con los mecanismos de integración social (Soldano y Andrenacci, 2006; Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2002).

De acuerdo a este tipo de análisis, la expansión y consolidación de la condición de los asalariados, regulada y protegida por el Estado se realiza, sobre todo, a través de una mayor intensidad en la regulación pública de los contratos de trabajo; y del crecimiento de los salarios reales -incluyendo la extensión cualitativa y cuantitativa del “salario indirecto”, sostenido en una alianza estratégica entre el Estado y los sindicatos. La intervención en las márgenes, por su parte, adquiere rasgos novedosos, sobre todo en lo que respecta al planteo de la asistencia social en términos de derecho ciudadano y deuda pública. (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2002).

La ampliación de derechos sociales, extensibles al conjunto de los/as trabajadores/as, en el período que abarca desde la asunción de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP) hasta su derrocamiento como presidente, en el año 1955, se materializa, sobre todo, con la jerarquización del Departamento

Nacional del Trabajo, reconvertido en Secretaría de Trabajo y Previsión, y con el fortalecimiento del papel de los sindicatos.

Melisa Campana (2012), por su parte, retoma la perspectiva clásica de los regímenes de bienestar de Esping Andersen y aportes teóricos posteriores, que permiten afinar los instrumentos de análisis para observar las particularidades de países como los nuestros, como por ejemplo desde las nociones de regímenes de seguridad informal y regímenes de inseguridad (Andrenacci, 2010). Destaca así que la expansión de derechos sociales en Argentina, durante el primer peronismo, queda asociado a la consolidación de la categoría de trabajador formal, dando por resultado un régimen de bienestar altamente estratificado, con pocas posibilidades de protección para quienes no se benefician de la cobertura proveniente de la seguridad social.

Es así que, para ese sector poblacional, la alternativa de protección proviene de la ayuda social, “cuyo rol se especulaba fuese residual, debido a la extensión sin parangón de la categoría trabajador y a la expectativa de que el pleno empleo termina por absorber bajo las protecciones ligadas al trabajo al conjunto de la población” (Campana, 2012:67). Como muestra la autora, la ayuda social del peronismo, cumple, sin embargo, un rol muy importante, sobre todo desde la FEP, aunque esta se desarrolla en paralelo con la Dirección Nacional de Asistencia Social.

Conforme Andrenacci *et al* (2002), el proyecto inicial del Estado peronista consiste en crear un sistema público de asistencia social que integre intervenciones sanitarias y transferencias distributivas, y que absorba la estructura filantrópico- caritativa. Esta tarea queda a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión y cuyo cumplimiento apenas queda trazado con la incorporación, dentro de esa dependencia, de la Dirección Nacional de Asistencia Social, en 1948. “Aunque la DNAS nunca contó con los medios necesarios para operar una centralización de la política asistencial a la manera de la STP o el INPS, la propia dinámica que las circunstancias imprimían al complejo de protección social comenzó a erosionar al sector privado caritativo. Las medidas del gobierno complicaron la subsistencia de las organizaciones privadas: el condicionamiento

de los fondos públicos al cumplimiento de pautas de servicios; el aumento de salarios y el mejoramiento de condiciones de trabajo de los asalariados y profesionales hospitalarios; la suspensión y el retraso en la transferencia de fondos; y finalmente la intervención directa. La SB de la Capital fue intervenida en septiembre de 1946. En febrero de 1947 fue transferida a la órbita de la SSP, en el marco del proyecto de centralización del sistema de salud” (Andrenacci *et al*, 2002:18).

Por su parte, la figura de María Eva Duarte, esposa de Perón, comienza a tener cada vez mayor presencia en el ámbito asistencial, desde la STP primero, y con la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón –luego Fundación Eva Perón (FEP)-, creada en junio de 1948, luego. “Se trataba, desde los inicios, de una organización bien singular. Según su diseño institucional el presidente del país nominaba al presidente de la FEP y los miembros del comité directivo de la Fundación eran nombrados mitad por la CGT y mitad por la STP. La FEP tenía como visión, según su estatuto, intervenir en todo tipo de actividades que tendieran a satisfacer las necesidades de las ‘clases menos privilegiadas’. Además, la ley 13.992 le otorgaba la facultad de solicitar la absorción de instituciones de asistencia social cuando la FEP se considerara capaz de cumplir sus funciones” (Andrenacci *et al*, 2002:18).

Tenti Fanfani (1989), detalla dos conjuntos de actividades, desarrolladas por la acción asistencial de la FEP:

- Ayuda social prestada bajo la forma de atención integral en grandes establecimientos, tales como hogares escuela, hospitales regionales, hogares de ancianos, centros turísticos, etc. (cabe destacar, en este punto, que las acciones no eran solo asistenciales, sino también instructivas y socializadoras).
- Distribución de subsidios y bienes materiales de diversa índole y en cantidades significativas.

Golbert (2010), por su parte, recuenta las obligaciones de la FEP, establecidas por estatuto. Estas van desde ayuda pecuniaria, en especie o elementos de trabajo, hasta becas para cursar estudios universitarios, pasando por

la construcción de viviendas para adjudicar a familias indigentes, creación de establecimientos hospitalarios, educacionales, recreativos o de descanso. Además a “propender, contribuir o colaborar por todos los medios a su alcance a la realización de obras de interés general y que tiendan a satisfacer las necesidades esenciales para una vida digna de las clases sociales menos privilegiadas” (Golbert, 2010:93).

Sobre la base de discursos y documentos, Tenti Fanfani analiza la racionalidad política que guía la acción asistencial de la FEP. En ese sentido, destaca, por un lado, la función complementaria de la ayuda social en relación a la justicia social, planteada como la exteriorización de un deber colectivo de quienes trabajan -provenientes de cualquier procedencia o clase social-. Con respecto a los que no pueden trabajar, como un esquema solidario entre quienes tienen trabajo y quienes “aún” no.

Asimismo, resalta el hecho de que se presente como un derecho de quien la recibe, y no ya un deber de los sectores más acomodados de la sociedad. Asimismo, la asistencia tenía un carácter transitorio, en el sentido de la aspiración a quedar dentro del amparo de los sistemas de prestación de servicios sociales ligados al empleo formal, o bien adquirirlos en el mercado. Estos rasgos llevan al autor a analizar la política asistencial del Estado, durante el peronismo, en términos marginales respecto del conjunto de la política social del estado; no obstante haber tenido una gran relevancia social.

Golbert, por su parte, subraya el estilo de atención personalizado de Eva Perón, como un gesto simbólico que acorta distancias sociales con los asistidos, en oposición al modo de las damas de beneficencia, que acentúa las diferencias sociales. Pero, quizá lo más relevante es que la FEP no distingue entre merecedores y no merecedores de ayuda. “Se hablaba de derechos sociales y la ayuda no se limitaba a una necesidad básica (...) Ahora los pobres podían acceder a bienes como el turismo, que hasta ese momento les eran vedados” (Golbert, 2010:94).

Ahora bien, esta racionalidad encuentra un hilo de continuidad luego de la crisis de los años 2001-2002. Como afirma Eliana Lijterman (2019), nuestro país

atraviesa un momento de intenso debate, disputa y elaboración de nuevos consensos respecto del modelo de desarrollo y de Estado a constituir. “Desde el 2003, fue articulándose una nueva programática, orientada al fomento del sector productor de bienes, tanto exportables como para el mercado interno. Esta basaba y disputaba su legitimidad en la afirmación de que era posible y deseable la compatibilización entre el crecimiento económico y la ‘inclusión social’” (Lijterman, 2019:160).

Luego del período de crisis socioeconómica y convulsión social que culmina con la salida del gobierno de la Alianza presidido por Fernando De la Rúa, y con sucesivos cambios de presidentes, Néstor Kirchner asume la presidencia de la Nación en el año 2003, por el Partido Alianza Frente para la Victoria. Lo hace, después del llamado a elecciones hecho por su antecesor, Eduardo Duhalde. Cuando el nuevo mandatario asume la presidencia de la Nación, el 25 de mayo de ese año, da un discurso en el que hace referencia a un Estado reparador de desigualdades sociales, que provea igualdad allí donde el mercado excluye y abandona⁴⁷.

Entre las medidas de política social más significativas, además de las laborales, se destacan la Ley de Educación Nacional N° 26.206, del año 2006 y el Plan de inclusión previsional. Respecto de la ley de educación, apunta a “que el estado debe ‘garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad’ y ‘coordinar las políticas de educación, ciencia y tecnología con las de cultura, salud, trabajo, desarrollo social, deportes y comunicaciones para atender integralmente las necesidades de la población, aprovechando al máximo los recursos estatales, sociales y comunitarios’” (Ley de Educación Nacional N°26.206).

47 Algunas medidas significativas y de alto impacto simbólico, en ese sentido, son la renegociación de la deuda pública con una quita de capital cuantiosa; la cancelación de la deuda con el FMI; el rechazo al plan del ALCA del presidente norteamericano Bush, al tiempo que se refuerza la política del Mercosur. Por otra parte, con la puesta en marcha del Consejo Nacional del Salario Mínimo Vital y Móvil y luego, con las Convenciones Colectivas de Trabajo, se pugna por el crecimiento del consumo y la creación de empleo.

En cuanto al plan de inclusión previsional, también conocido como moratoria jubilatoria y popularizado como “jubilaciones de amas de casa”, permite, desde la creación del decreto 1454/05 en el año 2005, y la modificación y puesta en vigencia de la ley N° 25.994, que personas en edad de jubilarse, pero que carecen de la totalidad de años de aporte formal, puedan acceder a una prestación previsional y a la cobertura médico asistencial de PAMI.

La continuidad del ciclo, con la elección de Cristina Fernández en el ejecutivo, está marcada por medidas que abonan a la orientación política iniciada por su antecesor. Se destacan la reforma del sistema previsional en el año 2008, eliminando el sistema de capitalización y re estatizando los fondos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP); y la reforma del Sistema de Asignaciones Familiares, con la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) por Decreto de necesidad y urgencia, N° 1602, el 29 de octubre de 2009.

Con respecto a la primera medida mencionada, “la renacionalización del sistema previsional, desde el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) hacia el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en 2008, permite mejorar sustancialmente el financiamiento de la seguridad social. No sólo al tomar control del Fondo de Jubilaciones y Pensiones y transformarlo en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (aproximadamente el 10% del PIB), sino, también, al agregar el flujo mensual de aportes que alimentan las cuentas individuales de retiro gestionadas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones” (Bertranou, 2010:23).

Por su parte, el decreto de creación de la AUH establece la ampliación del Régimen de Asignaciones Familiares incorporando, en la Ley N° 24.714, a los/as trabajadores/as desocupados/as o que se desempeñan en la economía informal. El nuevo subsistema es destinado a aquellas niñas, niños y adolescentes menores de dieciocho años -y sin límite de edad para hijos discapacitados-, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley de Asignaciones Familiares, y que pertenezcan a grupos familiares desocupados o que se desempeñen en la economía informal, además de los/as monotributistas sociales. Quedan excluidos

del beneficio aquellos trabajadores informales con una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil y los/as monotributistas.

Asimismo, la AUH establece algunas condicionalidades: la acreditación del plan de vacunación obligatorio y controles sanitarios para los niños/as menores de cinco años, y, para los/as mayores de esa edad, se suma el requisito de concurrencia a establecimientos educativos. De este modo, el sistema pasa a contemplar un subsistema de base no contributiva, sumándose al ya existente, de base contributiva, vigente desde mediados del siglo XX.

A poco de implementarse la AUH, Claudia Danani y Susana Hintze (2011) analizan los cambios de la política social en nuestro país, fundamentalmente del sistema de seguridad social, en el marco de lo que llaman una *contra-reforma*. Reforma emprendida por el gobierno argentino, desde el año 2003, con el gobierno de Néstor Kirchner primero, y de Cristina Fernández de Kirchner, luego. Las autoras caracterizan, de ese modo, a la primera década del presente siglo como de transición en el desarrollo de políticas sociales, a partir de la puesta en cuestión de la hegemonía neoliberal y de un agudo debate público en torno al conjunto de políticas de Estado. La reorientación de algunas de esas políticas, emprendidas por el gobierno argentino desde 2003, las habilita a hablar de una *contra-reforma*. En el sentido de la implementación de un conjunto de políticas que las “une el hecho de participar de un proceso de producción de sentido que se apoya en la atribución de significados negativos a las desarrolladas durante la década anterior, ejercicio a partir del cual a la vez se disputa la legitimidad de las políticas presentes” (Hintze y Danani, 2011:16). En particular, las autoras se dedican a los cambios en el Sistema de Seguridad Social, a partir de analizar la reestatización del sistema previsional y la ampliación del Sistema de Asignaciones Familiares, con el componente de base no contributiva, a partir de la implementación de la AUH.

En otro lugar (Servio, 2014), señalábamos que, con la AUH, hay un punto de inflexión, respecto del lugar que comienza a ocupar la intervención estatal para influir sobre el proceso de integración social. El hecho de que la AUH no esté explícitamente dirigida a las familias pobres, marca un punto de diferenciación

con la mayoría de los esquemas de transferencia condicionadas de ingreso, preexistentes en el país, y contemporáneos de la región, así como del resto de políticas asistenciales permeadas por la lógica de la comprobación de medios.

Sin embargo, como indica Mrejen (2013), a menos que se consideren las estadísticas oficiales, la definición de la población objetivo termina acotando la posibilidad de inscripción casi exclusivamente a los pobres. Asimismo, el hecho de no contemplar a las/os trabajadoras informales con remuneraciones superiores al salario mínimo, vital y móvil, y a los monotributistas, deja sin cobertura alguna a esa población, alejándola de pretensiones universalistas.

De igual modo, las condicionalidades impuestas⁴⁸ refuerzan la idea que para que una medida sea socialmente aceptada, debe exigirse algo a cambio; de esa manera, se continúa sancionando y responsabilizando a sus beneficiarios/as. “Al ser sólo una exigencia de la AUH y no del resto de las asignaciones familiares, parecen suponer que son los sectores más vulnerables quienes necesitan la tutela y la sanción del Estado para cumplir con esas obligaciones, lejos de centrarse en los problemas relacionados con la oferta existente de salud y educación que, como no se puede desconocer, presenta serios déficits de cobertura” (Arcidiácono *et al*, 2011:11).

Para Álvarez Leguizamón *et al* (2016) la AUH puede ser concebida como un tipo de focopolítica que denomina “derechos de pobres”, por estar vinculada con un lenguaje más asociado a la ampliación de ciudadanía, dentro de una retórica oficial que los asimila con derechos. En este sentido, como refiere Campana (2012), el componente normalizador/disciplinario sigue indemne con la AUH, en el sentido que la condicionalidad refiere a la demostración del déficit respecto del régimen común.

En virtud de lo anterior, afirmamos que, si bien no exentas de lógicas y racionalidades en tensión, las medidas de AS se encuentran en una línea de

48 El beneficio contempla el pago mensual del 80% del monto establecido, y el 20% restante se acumula en una caja de ahorros del Banco de la Nación Argentina, a nombre del titular, que puede percibirse una vez que se acredite el cumplimiento de las condicionalidades

continuidad -no sin matices- con la racionalidad que definimos como visión de justicia. Están homologadas a un tipo de técnica institucional de asignación de recursos, que responde a su condición de no contributivo (AUH, moratorias jubilatorias), y que se organizan como un conjunto de protecciones típicas de la seguridad social –vejez, invalidez, cargas familiares- dirigidas a población que no aporta o no aportó al Sistema. Lo anterior se justifica en función de que son pensadas como medidas de derecho restitutivo o reparatoras de situaciones derivadas de la injusticia de no estar protegido por el empleo, y con un horizonte puesto en que “la mejor política social” sea el trabajo digno o el trabajo decente.

Para concluir, vimos que, con sus particularidades, el Estado Social argentino, como el Estado de Bienestar en Europa Occidental, asocia el bienestar material a la condición de asalariado formal, y profundiza su asociación con la idea de derechos sociales. En ese sentido, las intervenciones asistenciales -que, como vimos, si bien son compartidas entre la DNAS y la FEP gravitan sobre todo en esta última-, trascienden la atención clásica de la beneficencia, presentando a la asistencia como parte del derecho social. La focalización poblacional, aún si presentada como derecho, continúa siendo operacionalizada como asistencia a la condición de pobreza, y sujeta a la disponibilidad de recursos públicos.

En esta racionalidad, la asistencia social se concibe como derecho de restitución o de reparación de situaciones de pobreza considerada producto de la injusticia que supone no estar protegido por el empleo formal. En ese sentido, es transitoria (hasta ser alcanzado/a por las protecciones vinculadas al trabajo), y no atada a la comprobación de medios. Medidas como la AUH, o el Plan de inclusión previsional, implementadas en los últimos años, y que se organizan como un conjunto de protecciones típicas de la seguridad social -vejez, invalidez, cargas familiares- dirigidas a población que no aporta o no aportó al Sistema, se encuentran en una línea de continuidad -no sin matices- con esta racionalidad.

2.2.7 La asistencia social como visión desarrollista promocional

Este apartado explica que el proyecto desarrollista impulsado desde Organismos Internacionales, está fundado en una concepción de la pobreza que adjudica sus causas a las pautas culturales y esquemas mentales de los pobres. Esta lógica, impregnó las operatorias estatales y profesionales de intervención social, apuntando a modificar las características -actitudes, hábitos- consideradas atrasadas y que suponían un obstáculo al desarrollo, mediante una tecnificación de la ayuda social. En esta racionalidad, la asistencia social es colocada como un medio o vehículo, dentro de un proceso esencialmente educativo, cultural y participativo, que persigue la promoción social de los sujetos involucrados.

Los cambios operados en la asistencia social luego del golpe que derroca a Perón en 1955, deben comprenderse en el marco de procesos que exceden la particularidad nacional⁴⁹. En ese sentido, el ciclo que se abre en 1955, tiene el sello de los organismos internacionales, con ascendencia en los gobiernos de América Latina, y amplia influencia en las perspectivas acerca de la intervención sobre la pobreza. Esto es así sobre todo, a partir de la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1958, pero, como indica Campana (2012), comienza en 1944, en el marco de las negociaciones previas al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos surge como la fuerza dominante en el plano económico, político y cultural. Ciertas resistencias sociales crecientes en nuestra región son planteadas como objeto de preocupación para la mirada internacional, entre ellas, el éxito de la Revolución Cubana en 1959, y su apoyo a movimientos revolucionarios en el resto del continente.

El Banco Mundial (en adelante BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se crean en 1944. “El primero se definió como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo. Su propósito declarado fue, desde su fundación, reducir la pobreza mediante préstamos a tasas bajas, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos” (Campana, 2012:83).

49 Sin embargo, el antiperonismo que marca el período también influye en las concepciones acerca de la asistencia estatal, connotando la ayuda social peronista con ideas de paternalismo y demagogia.

Luego, se crea, a su vez, la Organización de Naciones Unidas (ONU), encargada de mantener la paz mundial y, dentro de su estructura, distintas agencias como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y UNICEF. En 1959, se crea, también, el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID), al que suscriben todos los países integrantes de la OEA.

En 1961, el gobierno estadounidense presidido por Kennedy, lanza, en una reunión de la OEA, la “Alianza para el Progreso”, luego de la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social realizado en Punta del Este, donde se establecen las prioridades para la región. “La Carta de Punta del Este ubicaba a la planificación como el instrumento fundamental de las políticas de desarrollo, a la vez que insistía en la urgencia de optimizar los recursos e incrementarlos con un criterio de máxima eficiencia” (Campana, 2012:84).

Si en el plano económico, el proyecto desarrollista supone la modernización de las economías latinoamericanas para superar el modelo agroexportador, en el plano social y político, se trata de superar las estructuras arcaicas y las resistencias al cambio de los sectores “tradicionales” (Grassi, 1989). Se parte del supuesto de que los países “subdesarrollados” y los pobres en general, poseen actitudes y hábitos que implican trabas al desarrollo. En este sentido, el desarrollo de la comunidad, se plantea como estrategia privilegiada de intervención sobre la pobreza ya que la concepción de la marginalidad que está por detrás supone que los marginales no tienen la capacidad de cambio, sino que oponen resistencia al mismo. Por lo tanto, se hace necesario intervenir sobre las pautas culturales y los esquemas mentales “atrasados” para adaptar a la población a los patrones “modernos” (Álvarez Leguizamón, 2008:106).

Tenti Fanfani (1989), analiza el desarrollo de la comunidad como una técnica de acción social, instalada desde las Naciones Unidas, a principios de la década del 50, cuyo objetivo es lograr las condiciones previas al progreso económico, esto es: “el ambiente mental, los conocimientos teóricos y prácticos y la organización y elementos que hacen falta para que la repercusión económica

sea al mismo tiempo importante y duradera” (Naciones Unidas, 1963 *apud* Tenti Fanfani, 1989: 84).

La difusión del desarrollo de la comunidad, por parte de los organismos internacionales, responde a una concepción del progreso proveniente de la expansión de los servicios sociales básicos -educación, salud, nutrición, saneamiento- que requiere la planificación estatal como herramienta técnica para garantizar la racionalidad de la acción de gobierno, la participación de expertos/as técnicos/as y sobre todo, del involucramiento de los propios sectores desfavorecidos, considerados portadores de obstáculos y resistencias al cambio.

Como indica Arias (2012), los condicionantes de los créditos internacionales se presentan públicamente como recomendaciones “técnicas”, ya que la idea de lo técnico tiene un halo de neutralidad, velando su relevancia política. Esas recomendaciones, que plantean la necesidad de inversión en infraestructura básica y acceso a servicios de las poblaciones más pobres, son parte de las condiciones “previas” para el desarrollo. “La estrategia desarrollista supuso tecnificar las operatorias estatales y la creación de organismos nacionales de planificación. La presencia de los técnicos y de “lo técnico” incluyó también el avance de una serie de recomendaciones “técnicas” sobre la pobreza” (Arias, 2012:44).

Tenti Fanfani sostiene que, bajo formas éticamente neutras, estos argumentos insinúan la vieja lógica consistente en “hacer cargar sobre la víctima parte considerable de la responsabilidad de su estado” (Tenti Fanfani, 1989:85). En un sentido afín, Estela Grassi muestra que el viejo prejuicio acerca de la necesidad de “educar” a los pobres “se legitimó a través de los cientistas sociales⁵⁰ y tomó la forma de ‘obstáculos al desarrollo’ que se imponía en forma de ‘pautas’ tradicionales, que era necesario reemplazar por una actitud abierta al cambio y a la modernidad” (Grassi, 1989:112).

50 Para un análisis más amplio de las argumentaciones teóricas respecto de la relación entre desarrollo y pobreza, sobre todo desde Parsons, Almond y Germani, ver: Arias (2012).

Como analiza Arias (2012), la relación entre desarrollo y pobreza, es construida o legitimada desde los teóricos del desarrollo. En ese sentido, observa la influencia de Talcott Parsons, que introduce la posibilidad de pensar el desarrollo de las sociedades en términos evolutivos, así como de Gino Germani, con el planteo de la marginalidad como atraso, y de hombre marginal como aquel que no participa en aquellas esferas en las que le correspondería hacerlo. “La identificación de este hombre marginal como hombre que debe “promocionarse”, que debe lograr la participación deseada, supone también que deben “evolucionar” sus pautas, su cultura tradicional a fin de lograr (...) la redefinición de los roles tradicionales, la secularización, etc.” (Arias, 2012:51).

Tenti Fanfani, por su parte, transcribe la definición de desarrollo de la comunidad proporcionada desde la OEA por Caroline Ware⁵¹, que muestra de modo transparente la concepción de esta propuesta: ““aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de la población se suman a los de su Gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirle contribuir plenamente al progreso nacional’. Para lograr lo anterior se requieren dos elementos esenciales: ‘la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa, y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter en formas que estimulen la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumenten su eficacia”” (Tenti Fanfani, 1989:85).

Si bien en nuestro país, el inicio del desarrollismo suele identificarse con el gobierno de Frondizi, para Golbert (2010), la tónica desarrollista de la política

51 Caroline Ware es una de las referentes más destacadas dentro del ámbito disciplinar del Trabajo Social, en la formulación del método de Organización y Desarrollo de la Comunidad, considerado el tercer método clásico (luego del Caso Social Individual y el Servicio Social de Grupo), que marca la formación de trabajadores/as sociales a partir del impacto del proyecto desarrollista y las recomendaciones técnicas de la ONU. De la mano de la colega chilena Valentina Maidagán de Ugarte, quien preside la Comisión Técnica de dicho organismo y realiza recomendaciones para los cambios en los planes de estudio de las principales escuelas e institutos de formación de Asistentes Sociales en Argentina, se lleva a cabo un proceso de inflexión en la formación de Trabajadores/ as Sociales, clave para entender cómo la promoción social toma protagonismo, en desmedro de la Asistencia Social. Ver: Ware, Caroline (1954) “Organización de la comunidad para el bienestar social”. División de Trabajos y Asuntos Sociales, Sección de Servicio Social - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Unión Panamericana, Washington DC.

social asistencial se inaugura cabalmente, en la gestión del presidente Arturo Illia, en 1963, cuando, a partir del planteo del desarrollo de la comunidad de las Naciones Unidas, se resalta la necesidad de mejorar el bienestar de la comunidad a través de la participación de distintos actores, y de la planificación del Estado, conduciendo técnicamente el proceso. “Los pobres rurales y urbanos, los desempleados, los indígenas, etc., eran vistos como portadores de valores y actitudes que los convertían en obstáculos para el desarrollo” (Golbert, 2010:112). La solución para remover esas trabas pasa por un proceso educativo –procurando modificar las actitudes y prácticas de resistencia al cambio- organizativo- impulsando la participación de diferentes instancias comunitarias como unidades planificadoras y ejecutoras de distintos proyectos-.

El proyecto desarrollista, de todas maneras, tiene continuidad en la autodenominada Revolución Argentina, que derroca al presidente Illia. Uno de los cambios más relevantes, deriva de la modificación de la Ley de Ministerios que propicia la creación del Ministerio de Bienestar Social. Bajo su órbita quedan la Secretaría de Salud Pública -Salud perdió el estatus ministerial que adquirió durante el gobierno peronista-, las secretarías de Promoción y Asistencia de la Comunidad (SEPAC), de Vivienda (SEV), y de Seguridad Social. Para 1971, entonces se constituye toda una red nacional de Desarrollo de la comunidad. En el nivel central, dentro de la SEPAC -del Ministerio de Bienestar Social- se encuentra la Dirección General de Promoción Comunitaria, que a su vez contiene el Departamento de Desarrollo de Comunidades. Ese tipo de esquemas se replica a niveles provinciales e incluso municipales (Golbert, 2010).

La creación de la SEPAC es clave, porque es la dependencia estatal que expresa cabalmente la impronta desarrollista -sobre todo el impulso a la participación comunitaria- en el gobierno autoritario de Onganía. Según Margarita Rozas Pagaza (2001), la decisión de crear dicho organismo responde a dos cuestiones, por un lado, la influencia del proyecto desarrollista propulsada desde de los organismos internacionales como la OEA, la ONU y la Unión Panamericana hacia América Latina; por otro, la tendencia comunitarista sustentada por la gestión de Onganía, que instó a las comunidades, grupos,

corporaciones y organizaciones de base a constituirse en actores que sustituyan a los partidos políticos.

Al respecto, Gabriela Gomes (2016) analiza la propuesta comunitarista de la Revolución Argentina, impulsada especialmente por los funcionarios de la SEPAC y sostiene la tesis de que dicha propuesta “buscó reeducar, resocializar y reorganizar a las poblaciones con bajos niveles organizativos, en un esfuerzo por institucionalizar un ‘nuevo orden’ de tipo corporativista” (Gomes, 2016:74). Esto es, la dictadura tuvo un aspecto de acercamiento a los sectores sociales marginales, considerados víctimas de las políticas “demagógicas”, “paternalistas”, “asistencialistas” de los gobiernos “populistas”. Por lo cual despliegan distintas estrategias gubernamentales para mostrar su “rostro social” y estimular un tipo de politización de los sectores populares que tuviera que ver con la organización de asociaciones representativas de los intereses y actividades profesionales. Tales como sociedades de fomento, organizaciones territoriales y comunitarias y otras modalidades de participación, que canalicen los intereses de la “comunidad”. (Gomes, 2016)⁵².

Otras medidas del período, que hacen al sistema de protecciones sociales, son la creación del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados, con el Programa de Atención Médico Integral (PAMI), en 1971, y la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), en 1972. El PAMI viene a cubrir a los beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social, sobre todo del sector de autónomos que no tiene cobertura médico asistencial. Y el Fonavi, está dirigido a sectores con problemas de acceso al crédito privado, pero sin llegar a los sectores más carenciados. Como plantea Golbert, “el problema de la vivienda no se resolvía con la creación del FONAVI. La población villera crecía año a año” (Golbert, 2010:120).

52 Es interesante el trabajo de Gomes, porque explora un aspecto poco estudiado de los gobiernos dictatoriales, y logra mostrar que, más que despolitización, lo que se promueve es un tipo de politización de los sectores populares, especialmente los marginales, a partir de una preocupación por disciplinar, reeducar y resocializar en los “valores culturales de la argentinidad”. Para ampliar, ver: Gomes (2016).

Para esa población, desde la SEPAC, se lanza un Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Si bien ese plan no prospera, en parte por la propia resistencia de las organizaciones villeras, Golbert hace notar dos lógicas contradictorias en el proyecto. Por un lado, una impronta violenta de erradicación compulsiva, y, por otro, la promoción social que los/as trabajadores/as sociales pretenden implementar en los llamados “Núcleos Habitacionales Transitorios”. Tarea que es enmarcada en los lineamientos del desarrollo de la comunidad.

De algún modo, el planteo hace referencia al vuelco autoritario que toma el desarrollo comunitario durante el período dictatorial y a la responsabilidad puesta en las propias comunidades, más que en el Estado o los técnicos. “El gobierno de la autodenominada Revolución Argentina elaboró un manual, un conjunto de procedimientos técnicos de diagnóstico social y de intervención para contextos pequeños. Se enseñaba a los vecinos a identificar un problema, formular una propuesta, diseñar un mecanismo de financiamiento y controlar la ejecución de las obras; a formar una junta vecinal, una sociedad de fomento o una cooperativa, destinada a encarar la realización de cualquier obra o servicio de bien común, como escuelas, caminos, campos de deportes, alumbrado público, plazas, bibliotecas, etcétera” (Golbert, 2010:123).

Gomes (2016) también analiza el PEVE y remarca el hecho de que no hay que perder de vista que, para acceder al crédito externo, tras la Alianza para el Progreso, “varios gobiernos de la región se vieron en la necesidad de formular planes de construcción de viviendas para los sectores marginales” (Gomes, 2016:84). También destaca que, los Núcleos Habitacionales Transitorios -en los que se desempeñan trabajadores/as sociales- son de una construcción precaria y desmontable, hecho que apunta al objetivo de despertar el deseo de los beneficiarios de esforzarse por llegar al segundo programa del PEVE, que consiste en pasar a la vivienda definitiva.

En definitiva, el impacto del proyecto desarrollista impregna la lógica de intervención asistencial estatal - como la de los/as profesionales de Trabajo

Social, y también el sentido común-, con la idea de que las acciones promocionales, que apuntan a modificar hábitos y actitudes de los sujetos, y fomentan la participación de la comunidad, son más beneficiosas o simplemente superadoras de la asistencia social. Esta debería, en lo posible, evitarse o apenas utilizarse como un medio, ya que su manejo por fuera de un proceso de intervención más amplio sobre los individuos, familias o comunidades, queda asociada con un accionar paternalista o clientelar, concepción usualmente denominada “asistencialista”.

En función de la misma subestimación hacia la población receptora de la asistencia estatal, la racionalidad que funda, y que denominamos desarrollista promocional, continúa operando en diversos dispositivos socio asistenciales, con la preeminencia del componente promocional por sobre el asistencial, por ejemplo: en las intervenciones técnicas de expertos/as para movilizar procesos participativos en el “territorio”, en los talleres socio educativos que se exigen como requisitos de programas (promoción de la salud, planificación familiar, talleres de lactancia materna). En fin, diferentes elementos que apuntan a modificar hábitos o conductas de los sujetos involucrados.

2.2.8 La asistencia social como visión del desarrollo humano

Este eje involucra la influencia del discurso del Desarrollo Humano en las políticas asistenciales y supone una concepción de la pobreza que se define como déficit de capacidad o falta de capacidad para desarrollar potencialidades y aprovechar oportunidades. Introduce una serie de criterios de focalización territorial y de detección de poblaciones “vulnerables” o “en riesgo”, para impulsar la autogestión de la pobreza reactivando las protecciones familiares y comunitarias y movilizando recursos no mercantiles en la resolución de los problemas de la vida material.

Desde la llamada transición democrática y abiertamente desde la década del 90, las políticas sociales comienzan a ser influenciadas por el discurso del

Desarrollo Humano. Según uno de sus mentores⁵³, el Desarrollo Humano persigue el objetivo de ponerle un “rostro humano” al costo producido por las políticas de ajuste aplicadas post Consenso de Washington. Sin embargo, la hipótesis de Álvarez Leguizamón es que el Desarrollo Humano promueve paradójicamente políticas de acceso a apenas ciertos mínimos biológicos no tan humanos. “Se trata de convertir ‘activos’ (recursos escasos de los pobres) en satisfactores de sus necesidades. Esto requiere de una revalorización y economización de las relaciones de reciprocidad no mercantiles, menos institucionalizadas a nivel local, como la autoayuda, por medio de un proceso de asignación de valor económico a estos vínculos, denominados por el sistema discursivo del Desarrollo Humano como capital social” (Álvarez Leguizamón, 2006:83).

A partir de la apropiación que los organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial, el BID y el PNUD, hicieron del discurso del Desarrollo Humano, usualmente traducido como enfoque de las capacidades, “la pobreza se define como déficit de capacidades o como falta de capacidad de desarrollar potencialidades y, por consiguiente, de poder aprovechar oportunidades” (Campana, 2014:81). Para esta concepción, la pobreza es un problema de capacidades y disposiciones de los sujetos, es un problema subjetivo, de falta de “equipamientos mentales” y sociales para afrontar los propios riesgos, y presume pensarla como producto de la transmisión intergeneracional de ciertos valores y como resultado del déficit de capital humano y/o social.

Esta premisa, impulsada por los organismos supranacionales de desarrollo en nuestra región, da lugar a políticas asistenciales focalizadas en la población más pobre y vulnerable apuntando a su empoderamiento, capacitación, estímulo, para cortar con tal círculo vicioso y lograr que individuos, grupos y comunidades auto gestionen su propia pobreza. (Álvarez Leguizamón, 2006).

53 Mahbulhaq, “uno de los gestores del nuevo paradigma del desarrollo humano. Fue fundador del Tercer Foro Mundial, en 1973, y sirvió como consejero de la Comisión Brandt sobre el Medio Ambiente. Fue gobernador del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial desde 1982 hasta 1988. Dentro del PNUD, fue consejero especial del administrador y dirigió los Informes de Desarrollo Humano de 1990 a 1995” (Álvarez Leguizamón, 2006:82).

En ese sentido, la focalización es la tecnología y el dispositivo más importante que se enmarca dentro del discurso del desarrollo humano y remite a la construcción de complejos sistemas de información tecno-burocráticos para el control a distancia de personas y territorios. (Álvarez Leguizamón, 2006).

La territorialización de las acciones, entonces, es clave en este esquema, porque se considera que allí están los focos de pobreza y vulnerabilidad, que representan un riesgo social. De acuerdo a lo expresado, a la categoría de pobre, se le suma otra, la de vulnerables. El concepto de vulnerabilidad, en los documentos del BM, plantea Murillo (2006:29) “posee dos elementos: a) la resistencia de una persona a un impacto determinado y b) la intensidad del impacto en cuestión. De acuerdo a ello los muy pobres son muy vulnerables ya que tienen pocas oportunidades de manejar el riesgo”. Es decir que, la vulnerabilidad también alude, en este discurso, a los atributos de las personas, en este caso, aquellas cuya fragilidad es mayor (Campana y Garma, 2012).

Asimismo, Campana (2013), siguiendo a O'Malley (2007) plantea que, bajo la razón neoliberal opera una “delimitación de comunidades abyectas, de sectores poblacionales que requieren atención específica, sectores excluidos, marginales, ‘abyectos’ dada su falta de competencia o aptitud para la autogestión responsable y que, por lo tanto, deben ser equipados con ciertas aptitudes subjetivas ‘activas’” (Campana, 2013:306).

Lo que más nos interesa remarcar, siguiendo a Álvarez Leguizamón (2001), es que la Asistencia Social, a partir de esta reorientación, se tematiza como política de desarrollo social y representa una nueva versión del desarrollo comunitario del período desarrollista o modernizador de los años 60. “Esta visión es como el espejo invertido de los fundamentos de la ‘promoción comunitaria’. Antes había que promover capacidades que los pobres no poseían para superarse y que eran causales de nuestro ‘subdesarrollo’. Ahora dichas capacidades adquieren visibilidad para los ojos de la política y de la academia y se convierten en ‘la’ solución para el ‘ataque’ a la pobreza, no en su causa como pregonaban las teorías desarrollistas en las décadas de los 60 y 70” (Álvarez Leguizamón, 2001:3).

Según Álvarez Leguizamón (2001, 2006), el régimen de bienestar sufre un cambio sustancial mudando hacia lo que denomina régimen neoliberal tutelado en el que los derechos y garantías que el Estado regula otrora, tienen asignado un lugar casi nulo. Con esta reconversión de la política social, se reinventan las protecciones asociadas a las relaciones de proximidad volviendo marginal el rol estatal en la regulación de los vínculos de integración social. Bajo un discurso participativo y solidario, el Estado delega su función protectora a las organizaciones de la sociedad civil, como así también a la comunidad y a la familia, a través de programas focalizados -o de foco- de asignación de recursos y dispositivos de intervención ligados a promover alternativas a la economía de mercado.

Pero esta apelación a la comunidad y a la participación, no es homologable a las políticas de desarrollo de la comunidad desplegadas en la década del 60 y del 70. Aquí la autora destaca que, a diferencia del desarrollismo, que asocia pobreza a “pereza” y “relajación” como obstáculos al desarrollo. En tal sentido, la participación que se promueve tiene que ver con superar esas actitudes. El desarrollo humano tiene una representación en la que los pobres, aunque carentes de capacidades para triunfar en el mercado y movilizar sus demandas, se valoran por sus potencialidades y algunos comienzan a ser considerados creativos e inteligentes para generar recursos y resolver sus problemas por medio de la autogestión familiar y comunitaria.

Como dijimos al principio, ya en la transición democrática se comienza a vislumbrar esta impronta, sobre todo en la política asistencial, que muestra una de esas novedades: la creación, en 1984, de un programa nutricional focalizado en la población más vulnerable y de pobreza extrema, llamado Programa Alimentario Nacional y popularizado como la “caja PAN”⁵⁴. Sonia Álvarez Leguizamón (2006) destaca que, a la par del PAN, también se desarrolla el Programa Social Nutricional, dirigido a mejorar el nivel nutricional de los sectores *más* pobres, especialmente niños/as en edad escolar. Señala que, a los objetivos clásicos de

54 Al igual que muchos sucedáneos, la titular del programa es la madre, y llegó, según el “mapa de la pobreza” del INDEC, a 1.320.000 familias.

este tipo de programas, vinculados al binomio madre- hijo, con fuerte contenido disciplinador y moralizante. Se le suma -como “contraparte”- promover la participación social en la solución de los problemas de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Gabriel Vommaro (2011), por su parte, advierte que la puesta en marcha del PAN influyó fuertemente en la manera que el Estado, en la siguiente década, aborda el tratamiento de la cuestión social. Junto a otros dos procesos ocurridos durante la “transición democrática” (las empresas de definición estadística y de medición de la pobreza⁵⁵ y la conformación de un grupo de análisis de las políticas sociales en el seno del Estado⁵⁶). Se consolida un cambio de orientación de la política social, cuyo núcleo es la pobreza y “los “pobres” como sujeto/ objeto de las políticas destinadas a los sectores populares” (Vommaro, 2011:46). Asimismo, señala el autor, este programa demarca zonas prioritarias donde los denominados “agentes PAN” distribuyen las cajas de alimentos.

En síntesis, podemos decir que el PAN es un hito en cuanto al cambio de orientación en la política asistencial argentina, instrumentando una focalización en la población más pobre y vulnerable. Además, coincide con el año de publicación del Informe sobre la pobreza en Argentina⁵⁷, con el que, por primera vez en un país de América Latina se mapea todo el territorio nacional según indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Ese índice de NBI es un “dispositivo que permite identificar a las futuras poblaciones ‘objeto’ de las políticas de foco⁵⁸ y realizar el primer ‘mapeo’, en todo el país, de los que se comenzaron a denominar ‘pobres estructurales’” (Álvarez Leguizamón, 2006:93).

55 Se refiere, sobre todo, a la Investigación sobre Pobreza en Argentina llevada a cabo en el INDEC entre 1987 y 1989.

56 Se trata de un grupo de investigadores contratados por el Ministerio de Economía hacia 1985, en la gestión de Raúl Alfonsín.

57 Conforme Álvarez Leguizamón (2006), este estudio, realizado con apoyo de la CEPAL, permite crear los “indicadores de NBI” para Argentina, a partir de la selección de ciertas condiciones sociales de carencia de los hogares o precariedad de sus viviendas y su correlación con los ingresos de los hogares según línea de pobreza. “Los indicadores que mayor correlación tenían entre estas dimensiones fueron los que luego constituyeron los cinco indicadores de necesidades básicas insatisfechas” (Álvarez Leguizamón, 2006:92).

58 Sonia Álvarez Leguizamón denomina como “focopolíticas” a este tipo políticas sociales.

Asimismo, la influencia del Discurso del Desarrollo Humano, se empieza a vislumbrar con la creación, en 1985, de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, dentro del Ministerio de Salud y Acción Social, antecedente de la cartera que en la década siguiente concentra esta orientación. La secretaría creada durante el mandato de Alfonsín, que reemplaza a la Secretaría de Familia y Minoridad “se proponía disminuir situaciones de ‘riesgo social’ de la familia en general y de los menores en particular. La intervención asistencial con el resto de las poblaciones pobres se mantiene en un espacio institucional independiente asociado a la ‘promoción’: la Secretaría de Promoción Social” (Álvarez Leguizamón, 2006: 95).

Con el gobierno de Carlos Menem, que asume en 1989, el PAN es reemplazado por el Bono Nacional Solidario de Emergencia. En este caso, el objetivo del programa “era contribuir a la atención de las necesidades alimentarias *mínimas* del sector *más* postergado de la población” (Álvarez Leguizamón, 2006: 98)⁵⁹.

En cuanto a la prestación concreta del programa, se trata de un “bono” canjeable por mercadería. Para acceder al mismo, se debe acreditar -mediante declaración jurada- “estado de necesidad alimentaria”, o sea, el par: comprobación de medios- estigma, en su máxima expresión. Este programa, tiene una corta duración, y es sucedido por distintos programas materno infantiles y de asistencia alimentaria.

Luego de un período de estabilización económica, los altos índices de desocupación y de empobrecimiento desatan la protesta social contra las políticas de ajuste del menemismo. El Desarrollo Humano ingresa, finalmente de manera abierta a la lógica de intervención estatal, como política de desarrollo social humanizado (Álvarez Leguizamón, 2006). Se consolida, a nivel central, con tres hitos:

59 Aquí ya se puede observar cabalmente el “discurso minimista”, como adjetiva Sonia Álvarez Leguizamón (2005), al sistema categorial asociado a mínimos biológicos del desarrollo humano (NBI, umbrales de ciudadanía, etc.).

- el lanzamiento del “Plan Social”, en 1993, que tiene “la decisión estratégica de asumir una opción preferencial por los pobres”;
- la creación del Gabinete Social, que busca erigirse en autoridad social para articular las políticas de intervención sobre la pobreza entre las distintas áreas de gobierno nacional con las provincias;
- el establecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social, en 1994, en la órbita de la Presidencia de la Nación.

Álvarez Leguizamón (2006) realiza un análisis exhaustivo de las formulaciones públicas que sirvieron de justificación para la instauración de esta nueva cartera, mostrando que la lógica estatal para intervenir frente al conflicto social es la de la “compensación” de riesgos. Conflicto social que es expresado como “desajustes” provocados por la política de “reconversión”. Se plantea que el Estado tiene una capacidad político instrumental insuficiente para responder al aumento de demandas de la población, así como “ausencia de mecanismos e instancias sistemáticas e integradas para el diseño, la ejecución, el monitoreo y evaluación de los programas sociales”. De aquí que, se plantea la necesidad de “dar respuestas innovadoras que reformulen los tradicionales modelos de intervención” (SDS, 1995 *apud* Álvarez Leguizamón, 2006:103).

Estas fundamentaciones, como explica la autora, dan lugar a que se imponga la importancia de desplegar mecanismos de mapeo y monitoreo cada vez más meticulosos para identificar a las poblaciones “objeto”. En ese sentido, se hace “foco” en los territorios que hay que intervenir, y, esa territorialización permite un control a distancia⁶⁰, así como un modo de instar a la autogestión de la situación de pobreza.

A mediados de la década del 90, la desocupación registra niveles máximos en la historia y vuelve a aumentar la pobreza. Sin embargo, el gobierno de Menem inicia su segundo mandato y, desde la Secretaría de Desarrollo Social se impulsa el segundo Plan Social. En él se argumenta que la política social debe tener un

60 Álvarez Leguizamón (2006) también señala que, así como se revaloriza el espacio y la comunidad como ámbito de reproducción de la vida, la focalización territorial también permite la violencia policial localizada y concentrada para reprimir la protesta social.

enfoque de largo plazo porque entiende la pobreza como un concepto “amplio y complejo, ya que comprende las carencias materiales y espirituales del hombre (...) la falta de recursos, de generación en generación, ha ido socavando la integridad del hombre y le han impreso marcas profundas, más difíciles de eliminar que las necesidades materiales, y que se refieren a la falta de autoestima y valores, descreimiento, etc., origen de serias dificultades para desenvolverse en la vida y participar de los beneficios del progreso social y generando códigos que tienden a la autoexclusión (...) A partir de esta perspectiva se entiende por qué los programas asistencialistas que sólo tapan urgencias y no generan capacidades son ineficientes, además de éticamente inaceptables” (Secretaría de Desarrollo Social *apud* Álvarez, 2006:111).

En definitiva, el Desarrollo Humano, comienza a asociarse a las intervenciones asistenciales de las poblaciones más pobres y “vulnerables” para “compensar” los efectos sociales del ajuste económico; así como el traspaso de responsabilidades del Estado hacia la comunidad -mediante el principio de subsidiariedad- (Álvarez Leguizamón, 2006)⁶¹.

Finalizados los dos mandatos del menemismo, el gobierno de la “Alianza” (1999-2001) crea el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, pero no produce cambios significativos en la lógica de intervención asistencial. Lo más saliente es unificar los tres programas alimentarios más importantes de la SDS (ASOMA, PRANI y Pro Huerta) “en el Programa Unido, a la vez que monitorear el POSOCO⁶² y el Programa Social Nutricional (PROSONU), con un esquema denominado Sistema Alimentario Federal” (Campana, 2012:131)

61 A pesar de la supuesta integralidad de las políticas, desde la flamante Secretaría de Desarrollo Social, se impulsan más de veinte programas focalizados y desarticulados, de los cuales los más salientes son los programas de: Atención a Grupos Vulnerables (PAGV); Asistencia Nutricional Infantil (PRANI); Materno Infantil (PROMIN); Menores en Condiciones Especialmente Dificiles (PROAme); Ayuda Solidaria a Mayores (ASOMA); ProHuerta (dirigido a producción de alimentos para el consumo propio); Pro Bienestar de PAMI. Para un listado completo de los programas bajo responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social, ver: Grassi (2003).

62 Programa que reemplaza al Bono Solidario y “que preveía -además de una modalidad de prestación directa para la atención de necesidades alimentarias, sanitarias y asistenciales- subsidios para cubrir necesidades habitacionales y/o locativas de los sectores sociales definidos como “más carenciados” (Campana, 2012:127).

Luego de la crisis de 2001, y con el ciclo abierto por el gobierno de Néstor Kirchner, es de destacar, la creación, en el año 2003, del Ministerio de Desarrollo Social, desde donde se despliegan dos líneas de intervención: Argentina Trabaja⁶³ y Familia Argentina.

El eje Familia Argentina está integrado por áreas temáticas como Niñez, Juventud, Adultos mayores, Pueblos originarios, Pensiones, Comunidad, Seguridad alimentaria y Deportes y recreación. Una lectura detallada de las líneas de acción o programas presentes en cada uno de esos temas, permite observar que las prestaciones concretas, en términos de destinatarios/as, criterios de acceso y tipo de prestación, lo constituyen las Pensiones no contributivas, que preceden la creación del Ministerio. Sin embargo, a partir de esta gestión fueron dinamizadas significativamente (Madres de 7 o más hijos, Discapacitados/as y Adultos mayores)⁶⁴.

El resto de programas y líneas de acción, presentan un nivel de ambigüedad tanto en sus prestaciones, descriptas como “fortalecimiento”, “capacitación” y “desarrollo”, como en relación a los criterios de acceso, definidos como “personas en situación de alta vulnerabilidad social”.

Por otra parte, como herramienta primordial de trabajo, transversal a los dos ejes del MDS, se plantea la presencia del Estado en el “territorio”, o el abordaje territorial, fundamentalmente a través de los Centros Integradores Comunitarios -CIC-, los Centros de Referencia -CDR- así como de los Promotores Territoriales para el Cambio Social, “con el fin de impulsar la organización y la participación de las comunidades en los diagnósticos de sus problemáticas y en la propuesta de soluciones que les permitan transformar sus realidades”.

63 De este eje ya nos ocupamos anteriormente, está asociado a la población considerada “empleable”.

64 Asimismo, el programa de pensiones incluye pensiones graciables (otorgadas por el Congreso de la Nación, es decir, elegidas por un legislador nacional) o especiales (Presidentes y Vicepresidentes de la Nación; Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Premios Nobel; Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas; Premios Olímpicos y Paralímpicos; Familiares de Personas Desaparecidas; Pioneros de la Antártida; Precursores de la Aeronáutica y Primera Conscripción Argentina (Cura Malal).

Si bien el nivel central plantea como funciones propias del MDS “la articulación, el fortalecimiento y el acompañamiento técnico, político y administrativo de los equipos técnicos en el territorio”, una mirada de algunos casos concretos permite observar que, para acceder a algún recurso del nivel central, se precisa que algún/a funcionario/a participe de las “mesas de gestión” y canalice con sus propios criterios alguna necesidad puesta en consideración por los/as referentes barriales.

Es notable, como podemos observar en las fundamentaciones de los programas del MDS, cierta combinación de argumentos, correspondientes a lógicas aparentemente en tensión: por un lado, se insiste en el rol activo y promotor del Estado, que apoye sus intervenciones en los derechos ciudadanos y no en las carencias de las personas. Por otro, se refuerzan ideas provenientes del universo teórico del desarrollo humano.

En relación a lo expresado, el objetivo de las políticas sociales del MDS aparece siempre relacionado a la creación de capital social, la potenciación de capacidades -individuales o comunitarias- para el desarrollo, el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para satisfacer necesidades mediante la “cultura del trabajo” Presentan, además, un componente relacionado con la finalidad de la educación básica y el acceso a la Atención Primaria de la Salud. Asimismo, en lo que hace a funciones de asistencia directa, en el Decreto de creación del Ministerio, se establece la “ejecución de acciones de asistencia directa a personas en situación de riesgo social” (Decreto 141/2003).

Por otro lado, en el año 2006, los/as receptores/as del reconocido Plan Jefes/as de Hogar Desocupados, -creado al calor de la crisis, durante el gobierno de Duhalde- considerados “inempleables”, en especial mujeres con hijos/as, “migraron” al Programa Familias por la Inclusión Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Se busca como objetivo el “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (Resolución MDS N° 825/05, art. 1° *apud* Pautassi *et al* 2004:12).

El programa consta de dos componentes (Pautassi *et al*, 2004). Por un lado, el subsidio o ingreso no remunerativo, para las familias que cumplan los requisitos determinados, entre los que consta no superar un ingreso equivalente al salario mínimo, vital y móvil. Por otro lado, un componente de promoción familiar y comunitaria en cuatro líneas: salud, educación, capacitación para el trabajo y desarrollo comunitario y ciudadano. Como plantea Arcidiácono (2012), además de lo impugnado que resulta la clasificación de los receptores para dividir la ‘migración’ de la población beneficiaria [del PJJHD] a nuevos programas, entre “empleables y no empleables”, esa medida también “visibiliza la perdurabilidad de las respuestas concebidas como de carácter transitorio (a pesar de transcurridos algunos años de la crisis). Los receptores se van trasladando de un programa estatal a otro al no disponer de ingresos y de ‘capacidades’ para la reinserción o la permanencia en el mercado laboral” (Arcidiácono, 2012:155).

Recapitulando durante el ciclo de gobiernos kirchneristas hay una fuerte instalación de la idea de derecho ciudadano y de un Estado “presente”, compensando años de políticas neoliberales. En este sentido, puede resultar reduccionista su encasillamiento en la misma lógica de intervención de la década del 90. La mayoría de los programas inscriptos en el Ministerio de Desarrollo Social, si bien mucho más articulados -y menos focalizados- que en la década del 90, no se deshacen de los supuestos más duros del desarrollo humano. Esta lógica puede verse más cabalmente impugnada en otras mediadas del período, sobre todo dentro del sistema de seguridad social, en su aspecto no contributivo, como veremos más adelante.

En suma, la asistencia social enmarcada como visión del desarrollo humano, desplaza las explicaciones sobre la pobreza en la carencia de ingresos y las condiciones de vida para poner el eje en el déficit de capital humano y social. Por tanto, activa una serie de intervenciones que focaliza y territorializa la población vulnerable o los grupos de “riesgo” para que se empoderen y participen en la autogestión de su propia pobreza, para que sean protagonistas de su superación.

Esta racionalidad, pone el eje en las dimensiones no materiales de la pobreza, y, por tanto, apunta al empoderamiento, al fortalecimiento de vínculos comunitarios, a través del despliegue de intervenciones técnicas para potenciar los recursos no materiales de los pobres que, colocados como la llave para la superación de la pobreza.

2.3 Las dimensiones de las racionalidades. Una explicitación de los criterios de ordenamiento

Tal como el/la lector/a habrá podido advertir, el último párrafo de cada apartado que desarrolla las características de cada racionalidad, ofrece una síntesis que tiene por objeto condensar los elementos centrales de cada una de ellas. Esta síntesis fue elaborada atendiendo a lo que denominaremos como dimensiones.

Nos proponemos aquí enunciar brevemente a qué remite cada una ellas, con el objeto de dar fundamento a las tareas que los capítulos posteriores emprenden, asociadas ya no al análisis conceptual e histórico que aquí exhibimos, sino al estudio de nuestro objeto empírico.

Estas cuatro dimensiones, cuyas claves analíticas aquí desentrañamos, serán luego operacionalizadas para dar a luz a la interpretación de la política asistencial rosarina que estructura el capítulo 4.

A su vez, retomaremos la prosa de los apartados previos para sistematizar esta caracterización teórica en una tabla donde las racionalidades serán desagregadas en sus respectivas dimensiones.

Diagnóstico, esta dimensión se concentra en señalar prescripciones que se desprenden de asociar determinados problemas con ciertos tipos de soluciones o respuestas. Supone desplegar un conjunto de categorías que remiten a las más variadas perspectivas sociales: nos referimos a conceptos como: necesidades, pobreza, problemáticas sociales, ignorancia. Así como desfasajes respecto de las expectativas legales o morales de los diversos campos de lo social, lo educativo, lo sanitario, lo doméstico, lo político, lo económico, lo ético. Toda política,

programa o dependencia institucional de lo social asistencial encuentra su génesis en un diagnóstico más o menos explícito. En este sentido es que son objeto privilegiado de análisis porque permiten el acceso a un conjunto de imaginarios que estructuran las relaciones sociales y políticas. Más aun, la nominación de los problemas que configuran las prácticas diagnósticas son performativas, construyen agenda, no solo representan, sino que hacen emerger.

Concepción de asistencia social, refiere a una idea o imperativo alrededor del objetivo o tarea de la asistencia social. Como hemos visto, históricamente, cada período y proyecto político ha estructurado determinada concepción de lo social asistencial, imbricada en otro conjunto de elementos de lo político. Elementos que tienen que ver con el carácter prioritario o subsidiario, de derecho o de servicio, su entidad misma como objeto diferenciado o como complementación de dimensiones de mayor envergadura para la organización de las relaciones sociales. El conjunto de estos elementos nos lleva a ver que más allá de encontrar explicitaciones sistematizadas relativas a los imaginarios y expectativas de lo asistencial, todo proyecto político implica una toma de posición sobre estas cuestiones. Es por esto que este punto es quizás el más esquivo, o el que mayor hiato presenta en términos del carácter alusivo y elusivo del discurso. Nos presenta el desafío de la reconstrucción de aquellos sentidos que, de manera más velada o más abierta, circulan en los discursos en torno al tema que nos compete. Una última aclaración es que, cuando nos referimos a la idea de “concepción” no nos remitimos a esta en un sentido de concepto teórico, sino como un conjunto de representaciones que cruzan perspectivas éticas, políticas, sociales, científicas, técnicas, no siempre signadas por el ordenamiento lógico, sino atravesadas por múltiples tensiones.

Sujeto destinatario, desde nuestro punto de vista, las anteriores dimensiones, prefiguran un sujeto- objeto de las intervenciones asistenciales, es decir, construyen el destinatario preferencial de las acciones que componen la acción asistencial. Y, a la inversa, la configuración de determinado sujeto-objeto, condiciona la perspectiva de lo asistencial. Es importante explicitar que nuestro posicionamiento se separa de las visiones ontologizantes de los sujetos y las identidades sociales. Antes bien, tal como advertimos en relación con el

diagnóstico, la nominación de determinados sujetos configura un conjunto de representaciones e incluso estigmas, que implicaran un sinfín de efectos en términos de intervención.

Modalidades de intervención, de acuerdo al razonamiento que aquí estamos siguiendo, la asistencia social es operacionalizada a través de diferentes tipos de acciones e intervenciones. Las mismas pueden aparecer catalogadas en términos de expectativas de logro, objetivos, prestaciones, generación/otorgamiento de recursos, protocolos, pautas de acción, actores responsables, tipo de tareas (acompañar, asesorar, promover, capacitar, etc.). A su vez, esta dimensión es la que suele determinar en qué campo o sub-campo de lo social se inscribe determinada prestación. Conceptos como los de integralidad, interdisciplina, articulación, entre otros, ponen el acento en hacer ver que la intervención es siempre una práctica específica de la que se esperan no solo resultados sino también relaciones. La creciente profesionalización de la intervención socio asistencial es también un punto a revisar a la hora de determinar la inscripción de determinada política en una racionalidad u otra. En este marco el análisis de esta dimensión se cruza con el del Sujeto, en tanto se presentan diferentes visiones en torno a la denominada relación asistencial y el lugar protagónico del profesional o el asistido en el proceso de la política en cuestión.

A continuación, presentaremos una tabla que intenta sintetizar las racionalidades descritas en función de las cuatro dimensiones aquí desarrolladas.

Tabla n° 2: Racionalidades de lo social asistencial según dimensiones de análisis

RACIONALIDADES	DIAGNÓSTICO	CONCEPCIÓN ASISTENCIA SOCIAL	SUJETO DESTINATARIO	MODALIDADES DE INTERVENCIÓN
Visión moralizante	La pobreza es causa de la inmoralidad o falta de virtud.	Obligación moral de las clases virtuosas de la sociedad	Mujeres y niños pobres, que ofrezcan garantía moral	Educación moral. Acciones ejemplificadoras para cultivar la pobreza digna
Visión piadosa	Conforme la voluntad de dios hay que amar y ayudar al prójimo como a uno mismo	Caridad, compasión	Prójimo débil, necesitado	Limosna Asilo Paliativos
Visión solidaria	Los problemas comunes a un colectivo/ grupo son susceptibles de ser solucionados con acción colaborativa	Ayuda mutua	Miembro del grupo o colectivo	Solidaridad Beneficios mutuos Reclamos conjuntos hacia esfera estatal
Visión científica	La ignorancia conduce a hábitos inadecuados de vida, como falta de higiene	Herramienta técnico-científica conducida por el Estado	Población pobre, entendida como enfermedad social	Certificación de necesidad: Inspección de domicilios, informes socio ambientales
Visión sustitutiva del empleo	La falta de trabajo conduce al deterioro subjetivo y social	Como sustituto del empleo	Desempleado	Programas de asistencia con contraprestación en trabajo
Visión de justicia	La falta de empleo o el empleo precario es injusto	Derecho	Trabajadores pobres o desempleados/ precarizados	Intervenciones no atadas a comprobación de medios. Ampliación del sistema de seguridad social en su aspecto no contributivo
Visión desarrollista promocional	Los hábitos atrasados de los pobres son un obstáculo al desarrollo y causas de la marginalidad	Medio –o vehículo- en el marco de un proceso educativo y de modificación de esquemas mentales atrasados	Familias y comunidades marginales, portadoras de pautas culturales atrasadas	Acciones esencialmente educativas para remover los hábitos identificados como obstáculos al desarrollo
Visión del desarrollo humano	La pobreza es multidimensional y los pobres no aprovechan sus capacidades y oportunidades	Instrumento para atender necesidades básicas	Población NBI, vulnerable o en riesgo social	Empoderamiento Capacitación para aumentar capital humano y social Asistencia focalizada

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes historiográficas y teóricas consultadas.

Este capítulo tuvo como objetivo dar cuenta de las racionalidades históricas en disputa en torno a la asistencia social en Argentina. La extensión del capítulo fue condicionada por el objetivo, que resultó, sin dudas, ambicioso. Nos encontramos entonces frente a un escollo que se convirtió en un verdadero desafío de orden teórico-metodológico.

Es así que se detectó la necesidad de construir una grilla analítica, que nos permitiese desenmarañar esa madeja. La grilla se construye entonces en un instrumento para ordenar y, a la par, sistematizar el cúmulo de información procesada. De aquí que creemos que este instrumento puede resultar un aporte para futuras investigaciones en el campo de la asistencia social.

Propusimos un análisis de dos grandes aspectos. Uno relativo a los estudios que tienen una pretensión histórica de más largo alcance, y otro cuyo foco está puesto en los debates contemporáneos a partir de observar las prevalencias de temas y problemas de la academia de fin de siglo XX e inicios del XXI.

El primer y segundo apartado dan cuenta de estos elementos que revisitan el estado del arte sobre el objeto de nuestra tesis, introduciéndonos en la propuesta que en un segundo momento afrontamos: la construcción de una grilla de inteligibilidad que permita modelizar diferentes racionalidades de lo asistencial, a partir de un rastreo historiográfico de la asistencia social en Argentina. Esta grilla se construye en una herramienta que, en el caso de esta tesis, será utilizada para analizar el Municipio de Rosario, pero que bien puede auxiliar estudios que configuren diferentes unidades de análisis.

Respecto del desarrollo que ofrecimos, vinculado al análisis histórico de la asistencia, podemos concluir diciendo que, lejos de tratarse de un proceso lineal o evolutivo, hubo matices, tensiones, y contradicciones, al interior de un campo que se fue amalgamando conforme los intereses y concepciones en pugna.

Al detectar la prevalencia de diferentes racionalidades, en torno a las cuales se despliega la asistencia social en Argentina, observamos estas

amalgamas, al interior de las cuales conviven, con más o menos dificultad, y en el seno de las cuales es difícil aislar elementos o identificar lógicas homogéneas.

A partir de una aproximación por recorte geográfico, la política asistencial del Municipio de Rosario, la grilla construida nos permitirá intentar mostrar cómo se despliegan las amalgamas de estas racionalidades.

Como paso previo a esta tarea, en el capítulo que sigue, ofreceremos una descripción de la política asistencial de este Municipio, organizada por períodos. Nos interesa señalar que la información hubo que re-construirla ya que se encontró dispersa, fue fruto de distintas fuentes y de la escucha de distintas voces. Creemos que esta sistematización de un conjunto significativo de información a los fines de hacerlo aprehensible y analizable se constituye en otro aporte de este estudio.

CAPÍTULO 3

LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE ROSARIO

En este capítulo presentaremos una reconstrucción histórica del universo de intervenciones socio asistenciales en la ciudad de Rosario, en el período 1981-2015. Temporalidad escogida para poder mostrar, en el próximo capítulo, el despliegue de distintas amalgamas, variantes y combinaciones particulares de las racionalidades y visiones delineadas en el capítulo anterior. Es decir, cómo permean las distintas lógicas vinculadas a la Asistencia Social en el desarrollo de esas intervenciones. En este sentido, los casos concretos nunca son una referencia directa a un tipo de racionalidad, sino que, como hemos dicho, se imbrican, produciendo acoplamientos y mixturas que subyacen a los dispositivos de política asistencial y explican las metamorfosis de la función asistencial.

Teniendo en cuenta el extenso período estudiado, y atendiendo a las características de los programas e iniciativas de política socio asistencial desplegadas por el municipio, se hace necesario diseñar una organización para nuestro trabajo.

Es así que, en un primer inciso del capítulo, narraremos la historia de las instituciones asistenciales de Rosario. Para ello ofreceremos una descripción que da cuenta de cinco momentos del período 1981-2015⁶⁵, con un cuadro temporal que pretende graficar y orientar.

En un segundo momento, a partir de analizar las características de los programas, ordenaremos la información empírica alrededor de los mismos en función de tres grandes líneas de intervención que tienen permanencia en el tiempo. Permanencia que se sostiene más allá de haberse producido cambios,

65 La justificación de la construcción del objeto en términos témporo espaciales fue explicitada en la Introducción, donde dábamos cuenta de la importancia del análisis de los procesos locales, y de la reconstrucción analítica de los vaivenes de la política socio asistencial desde el retorno de la democracia a la fecha.

adaptaciones durante la implementación, o modificaciones ante la coyuntura socio política.

3.1 Periodización de la asistencia social en Rosario

Tal como explicitamos en la introducción, este apartado inspira su recuperación en el gesto foucaultiano de interrogación a la historia. De esta manera, proponemos reconstruir la Asistencia Social en Rosario, en el período 1981-2015, dando cuenta de cinco momentos:

- 1- 1981- 1988 (transición democrática);
- 2- 1989- 1994 (gestión Cavallero);
- 3- 1995- 2002 (gestión Binner);
- 4- 2003- 2011 (gestión Lifschitz);
- 5- 2012- 2015 (gestión Fein).

Esta periodización, de corte descriptivo, pretende dar cuenta de las principales iniciativas, en términos de política asistencial, para cada periodo de gestión. Procuraremos evitar reconstrucciones anecdóticas, centrándonos en los programas de mayor envergadura, sus objetivos, los diagnósticos de los cuales surgen, su población objeto y sus prestaciones.

En esta línea, creemos oportuno explicitar dos consideraciones. Una de ellas remite a que, en vistas de ajustarnos al objetivo de esta tesis, vinculado a ubicar las racionalidades subyacentes que han organizado el campo de lo social asistencial en Argentina, hemos dejado de lado datos cuantitativos vinculados al impacto. Esta investigación, mediante una tarea arqueológica de base documental, busca desentrañar, en un corpus discursivo peculiar, como es el de la política social asistencial rosarina, las racionalidades y visiones subyacentes y sus amalgamas.

En segundo término, adelantamos lo que en el siguiente apartado explicitaremos, relativo a la definición de describir, dentro del vasto campo de la política asistencial, la inscripción de los diferentes programas e iniciativas en los ejes de asistencia directa, territorial y diferida.

Es así que a lo largo de esta investigación, a partir del análisis de un corpus construido por documentos institucionales y trabajo de campo⁶⁶, emergieron una serie de hallazgos. En este apartado el acento estará puesto en realizar una descripción que permita caracterizar las diversas improntas que, en cada momento, la política asistencial de la ciudad de Rosario tuvo. Se avanzará luego, en el siguiente apartado, en la construcción de un reordenamiento analítico de esa información en base a los ejes: asistencial directo, territorial y diferido. Finalmente, en el capítulo posterior, se pasará a analizar e interpretar las lógicas y racionalidades que en estas políticas subyacen.

3.1.1 Período 1981-1988⁶⁷

Esta etapa, caracterizada como de transición democrática, inicia en las postrimerías de la última dictadura cívico militar bajo la intendencia de Alberto Natale⁶⁸.

La Secretaría de Promoción Social de Rosario es creada el 15 de abril de 1981⁶⁹. El objetivo declarado es el siguiente: “tratar de llegar con la mayor rapidez y fluidez posible a lugares que existen en muchos barrios de la ciudad de Rosario, zonas donde hace falta que el poder comunal esté lo más cerca posible y lo más rápido que sea factible, para la atención de las demandas naturales que en esos sectores existen” (Decreto 0714/81).

66 Las explicaciones metodológicas se encuentran en el capítulo 1. Las relativas al corpus documental se plasman en la Tabla n° 1.

67 Como ya fue explicitado, la construcción del objeto de estudio prevista para esta tesis, propone el período 1989-2015. Sin embargo, el trabajo de archivo nos permitió observar la importancia de incluir una breve descripción del período previo, en vistas de que una parte no menor de la política pública asistencial rosarina tuvo sus protoformas en este complejo período de transición democrática. Cabe aclarar que el trabajo documental se vio complejizado por la escasez de fuentes relativas a este período y por ende en la tarea “artesanal” que implicó su reconstrucción.

68 Intendente de Rosario por el Partido Demócrata Progresista en el período 1981-1983. El Secretario de Promoción Social asignado fue el señor Elbio Martínez.

69 Con antelación a este período, la cartera municipal encargada de la dimensión socio asistencial, fueron los Departamentos de Promoción Social, creados por decreto N° 44475, en 1972, bajo la órbita de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social. Hacia 1974, se crea la Dirección de Promoción de la Comunidad y Acción Social, en la Intendencia de Rodolfo Ruggeri.

Las tres reparticiones de la flamante Secretaría son:

- 1- Dirección General de Vecinales y Acción Social;
- 2- Central de Operaciones de Emergencias, y
- 3- Dirección de Deportes

Posteriormente, durante las gestiones de Horacio Usandizaga⁷⁰, en la reapertura democrática, se producen algunos cambios en la joven SPS. En un decreto de marzo de 1985, cuando ya tiene algunos meses de vigencia el Programa Alimentario Nacional -PAN- lanzado por el presidente Alfonsín, se crea, en Rosario, un comedor infantil en un inmueble de propiedad municipal⁷¹ a “beneficio de los niños de la zona, en estos especiales momentos en que el Gobierno Nacional se encuentra empeñado en combatir la desnutrición” (Decreto 0467/85).

Por otra parte, se crea, en el año 1987, la Dirección General de Planificación Social. En el decreto correspondiente, se argumenta que, para cumplir con el objetivo principal de la SPS (“la satisfacción de las necesidades básicas de la población de Rosario”), no es suficiente “dar respuestas a coyunturas más o menos graves, sino que [se debía] tender a transformar la situación social que provoca la insatisfacción de tales necesidades, siempre en el marco de la competencia del Municipio”, [y que] “el único camino válido para transformar la situación social [era] la planificación social activa”. Esto vuelve necesaria la creación de la Dirección General de Planificación Social dentro del organigrama de la SPS. En ese mismo decreto, la Dirección de Deportes pasa al rango de Dirección General de Recreación y Deportes, dentro de la SPS.

Del mismo modo, en 1988 pasan al rango de “Departamentos”, las otrora “Áreas” de: Mujer; Minoridad y Familia⁷² -de esta última dependían las

70 Del partido Unión Cívica Radical.

71 Ubicado en calle Ayacucho al 6300.

72 La creación de ambos departamentos se da luego de la sanción de una ordenanza que insta a la creación de una Dirección General de la Mujer, la Minoridad y la Familia y de un Consejo Asesor de Apoyo, conformado por diferentes mujeres representantes, a su vez, de distintas instituciones de la ciudad. Dicha ordenanza es observada y, por lo tanto, en cambio, se crean los Departamentos en cuestión.

Guarderías Municipales y los Comedores Infantiles- así como las de “Trabajo Social” y de “Atención al Discapacitado”. Todos ellos dependientes de la Dirección General de Planificación Social.

Se vuelve interesante, a los efectos de esta investigación, destacar que, en el decreto de creación de la Secretaría de Promoción Social, en el año 1981, se aclara que su instauración no significa “la incorporación de un organismo burocrático más dentro del mecanismo administrativo comunal, ya que ha de surgir de una redistribución y racionalización de diversas dependencias que actualmente existen en el ámbito de la Municipalidad de Rosario” (Decreto 0714/81). Por lo que, se plantea la incorporación de la SPS al organigrama municipal⁷³ como la introducción de una “experiencia nueva, que tenderá a resolver problemas detectados y ubicados a través de vecinalistas” (Decreto 0714/81).

En ese sentido, la Dirección General de Vecinales y Acción Social, ya tiene existencia, con antelación a la creación de la SPS, como Dirección de Relaciones Vecinales y Acción Social. En el año 1979, por ordenanza n° 2391, es elevada al rango de Dirección General, subordinada directamente a la Secretaría de Gobierno del Municipio. Cuenta con tres áreas a cargo: Asociaciones Vecinales, Acción Social y Guarderías de Niños. A partir de 1981, pasa a ser una de las tres dependencias de la Secretaría de Promoción Social.

En síntesis, podemos decir que este período se caracteriza por institucionalizar la Asistencia Social, habilitando un espacio en el organigrama municipal para tal fin. Refuncionaliza experiencias previas, que transitan del vecinalismo a la política pública. Esto implica consolidar la división entre Salud y Asistencia, iniciada en la década del 70. Por último, se pone en evidencia, con claridad, la impronta “planificacionista”, propia del desarrollismo imperante en ese momento.

⁷³ Ver ANEXO. Organigramas de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario (1987-2016).

3.1.2 Período 1989-1994

Este período se inicia en el marco de una profunda crisis política, económica y social que, en la ciudad de Rosario, implica un conjunto de peculiaridades que tienen un claro impacto en nuestro objeto de estudio.

Nos referimos al proceso conocido públicamente como hiperinflación que conlleva, entre otras cuestiones, por ejemplo, que, en el año 1989, se produzca una devaluación del dólar de 80 a 200 australes. Asimismo, a nivel nacional se produce una escalada de pauperización, en cuyo marco se incluyen saqueos. Rosario se convierte en un escenario destacado en ese panorama nacional.

En términos de política local, la acefalía producida por la renuncia de Usandizaga profundiza la crisis social. En ese marco, la asunción de Héctor Cavallero como intendente, muestra la irrupción del Partido Socialista Popular (PSP) en la escena política de la provincia de Santa Fe⁷⁴.

A partir del análisis documental⁷⁵, podemos sostener que, desde la asunción de Héctor Cavallero como Intendente local, en 1989, el significativo “crisis” (social e institucional) -derivado de los sucesos de los saqueos a supermercados y la renuncia del Intendente Usandizaga-, da lugar a la construcción de dos problemas: el hambre y la convivencia social.

Un rasgo para destacar, en esta gestión, es la creación, en la Subsecretaría de Promoción Social, de los Departamentos de Emergencia Alimentaria, y de Villas de Emergencia⁷⁶. Estas incorporaciones se relacionan con la decisión de

74 Desde entonces, y hasta diciembre de 2019, ese partido político preside el ejecutivo de la ciudad, actualmente integrando el Frente Progresista Cívico y Social, en el que confluyen otros partidos

75 Para el análisis del período 1989-1995, tomamos fundamentalmente dos documentos. Uno, elaborado por el “Área de Prestación de Servicios Sociales”- Departamento de Trabajo Social-, en el que se realiza una descripción de acciones realizadas en las gestiones de Héctor Cavallero. Otro, elaborado por el Departamento de Emergencia Alimentaria en julio de 1995, donde se relata la experiencia de los centros comunitarios. Asimismo, referenciamos algunas ordenanzas y decretos de ese período.

76 Si bien nos resultó imposible localizar el decreto de creación del Departamento de Villas de Emergencia, podemos recuperarlo mediante la consulta a Guberman (2004) quien sostiene que fue creado en febrero de 1990, al inicio de la gestión de Cavallero, “planeado para trabajar en sesenta

modificar lo que hasta 1989 es la entrega de alimentos, en el marco del Programa Alimentario Nacional (PAN)⁷⁷. De modo que, se instrumentan los Centros comunitarios⁷⁸, construidos junto a los/as vecinos/as, en terrenos desalojados o fiscales, o en el garaje de alguna lugareña. Allí se ofrecen copas de leche y/o funcionan comedores donde se comparte diariamente el almuerzo.

En relación a los problemas sociales identificados y el modo de abordarlos, la gestión expresa que: “De esta manera, sostenemos que con el asistencialismo no se solucionan definitivamente problemas de desnutrición, aprendizaje y formación cultural y física de los niños, sino que es a través de la formación de grupos de trabajo comunitarios, apoyados por equipos técnicos interdisciplinarios para que logren un seguimiento del niño en su medio” (D1, 1995:2).

En ese sentido, la SPS contrata profesionales para desarrollar, en esos espacios comunitarios, programas de: Apoyo escolar, Espacios de Mujeres, Huertas comunitarias. Así también, como actividades culturales, recreativas y deportivas, es decir, intervenciones de tipo promocionales. Se plantean una serie de actividades de asistencia y promoción que incluyen la organización y capacitación a las comunidades para que continúen, por sí mismos, con esas tareas.

Se hace necesario destacar que, durante la gestión de Cavallero, se producen confrontaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo locales. Mientras que el primero defiende la iniciativa en marcha de comedores

asentamientos. La actitud de generar espacios institucionales para relacionarse con esos sectores contrastaba con la escasa inserción del PSP en las villas” (Guberman, 2004:26).

77 “Entendíamos que era un avance respecto de las cajas y los bonos; era un intento de dar una herramienta de organización. Había acuerdo sobre los comedores, implementados sobre la marcha, porque entramos al municipio repartiendo las cajas PAN del gobierno. Al principio empezamos haciendo controles: había punteros con una lista de 250 cajas, decíamos que vengan las personas destinatarias a buscarlas, y venían 180... después fuimos cambiando ese criterio, pasando primero a copa de leche y luego a comedor. Detectábamos los problemas de desnutrición en el centro de salud y con madres colaboradoras llevábamos esos chicos a los comedores (Entrevista a Oscar Schroeder, en: Gúbeman, 2004: 26-27).

78 Algunos Centros no llegan a implementar otras actividades más allá de lo alimentario, con lo que, aunque reciben el nombre de Centros Comunitarios, concretamente funcionan como comedores. Por otra parte, serán estos centros comunitarios, antecedentes del Programa Crecer, hoy Centros de Convivencia Barrial (CCB), que describiremos en los siguientes apartados.

comunitarios, el segundo propone, mediante ordenanza que luego resulta vetada, la creación de comedores municipales⁷⁹.

Es relevante esta referencia a la ordenanza por dos cuestiones. Por un lado, denota que la asistencia alimentaria es un problema identificado por el sector político, que ocupa la atención en toda la gestión de Héctor Cavallero. Por otro lado, muestra que aquellos centros comunitarios, con personal que colabora *ad honorem*, responde a las problemáticas identificadas por la gestión, -hambre y convivencia social. Con lo cual, se enfatiza, desde el Ejecutivo que, el municipio provea de alimentos secos, pero que la población debe organizarse para cocinar y brindar las raciones.

En paralelo a la política de los comedores comunitarios, la Subsecretaría de Promoción Social, va, a lo largo de este período, habilitando un conjunto de Departamentos de: Trabajo Social, Discapacitados, Salud, Minoridad y Familia⁸⁰, Huertas Comunitarias⁸¹, Juventud⁸², Emergencia alimentaria, Villas de emergencia y Mujer⁸³. De los nueve departamentos, el de Trabajo Social, queda

79 En este sentido, hubo muchas iniciativas, desde el Concejo Municipal, relacionadas con la emergencia alimentaria y la situación de la infancia con problemas nutricionales. En 1994, por ejemplo, la Ordenanza N° 5894 instaba a la creación de un Programa de Atención Alimentaria “destinado a sectores con necesidades nutricionales insatisfechas”. Tal normativa, solicitaba al Ejecutivo a actualizar el padrón de comensales atendidos en comedores con los siguientes criterios de prioridad: a) Miembros de familias desocupadas y que no reciban asistencia alimentaria de otra institución; b) Niños menores de un año con regular control médico; c) Embarazadas y madres en lactancia; d) Ancianos; e) Niños y jóvenes que carezcan del beneficio de comedores dependientes de entidad educativa o que requieran de un refuerzo alimentario. El relevamiento sería efectuado por trabajadores sociales del Departamento de Trabajo Social, así como de otras áreas de la SPS (Ordenanza 5894, 10/11/1994). Esa normativa fue observada en su totalidad por el Ejecutivo Municipal, argumentando que “no se hace necesaria la creación de un programa del tipo propuesto, dado que la Municipalidad de Rosario cuenta con el Programa de atención alimentaria en vigencia el cual es aún más amplio y extensivo que el requerido por el espíritu de la ordenanza puesto que no solamente cubre necesidades nutricionales, sino que encamina sus objetivos también hacia las actividades deportivas y culturales”.

80 Como ya mencionamos, el Departamento de Minoridad y Familia pasa a denominarse, en el año 2001, Área Niñez, por Resolución N° 351. Finalmente, queda disuelto por decreto, junto con el Programa Crecer -creado en 1997-, en 2010, con la creación de la Dirección de Infancias y Familias, en la segunda gestión de Miguel Lifschitz.

81 Creado por decreto municipal N° 1117, el 18 de julio de 1992.

82 Creado por decreto municipal N° 0062, el 15 de enero de 1990.

83 Por decreto N° 1214 el 27 de julio de 1990, se crea el Teléfono Verde, línea telefónica para “brindar asesoramiento jurídico a través del Colegio de Abogados de Rosario, y asesoramiento psicológico mediante el grupo de ayuda mutua”.

integrado por cuatro “Áreas”: Prestación de Servicios Sociales⁸⁴, Planificación, Programas y Proyectos, Educativa y de Trabajo Comunitario y Administrativa.

En el marco de estas áreas de intervención, las problemáticas centrales, para la gestión, son⁸⁵: la pobreza estructural, la aparición de los denominados “nuevos pobres”, el aumento de la desocupación, los desalojos masivos y la migración interna. En base a ese diagnóstico, las prestaciones sociales que ofrece el Área de Prestación de Servicio Sociales, se organizan mediante otorgamiento de Ayudas Materiales directas (según el tipo de *necesidades*, de salud, habitacionales, alimentarias, entre otras) o derivadas a partir de demanda de Prestaciones recepcionadas mediante Expediente o Notas de otras dependencias).

Los fundamentos de la mirada asistencial del período enfatizan que: “la asistencia tiene siempre un carácter complementario, aunque sea necesaria y vital para estos sectores, que soportan los efectos de las Políticas Económicas, que mantienen los salarios por debajo de los niveles mínimos de sobrevivencia, compensados únicamente por Políticas Asistenciales que priorizan el salario social o indirecto” (D2, 1995:3), y que las prestaciones resultaban un medio para viabilizar soluciones, “llevando al recurrente a la identificación de su problema y orientándolo o guiándolo para su movilización en la resolución del mismo” (D2, 1995:2).

Por último, pudimos comprobar un primer viso de la impronta que luego se extiende, vinculada a la tercerización de prestaciones y la asistencia diferida. Nos referimos a dos iniciativas: la creación del Ce.D.I.P.F⁸⁶ (Centro de Desarrollo Infantil y Promoción Familiar), por un lado, y al convenio entre el Programa Municipal La Casa con una asociación civil, por otro.

En relación a la primera iniciativa, en junio de 1994 se crea el Ce. D.I.P.F. dependiente de la Secretaría de Promoción Social, con el objetivo de “atender,

84 El Área de Prestación de Servicios Sociales, del Departamento de Trabajo Social, constituye, un antecedente del emblemático PAID, y del actual Servicio de Atención Ciudadana (SAC), que analizaremos en los siguientes períodos.

85 Según D2, 1995.

86 Creado por ordenanza n° 5827, el 30 de junio de 1994.

educar, guiar, a los niños de la zona⁸⁷, garantizando su desarrollo integral, y asistir y promover a las familias para la contención, amparo y realización de todos sus miembros dentro de una comunidad solidaria”. Se dispone que estará constituido por: el Jardín Municipal N° 4, un predio para actividades deportivas y recreativas, un comedor infantil y un taller de apoyo escolar.

Desde su constitución se prevé la incorporación de recursos humanos voluntarios para la cogestión comunitaria, y la constitución de un Concejo Asesor. A su vez, este Consejo Asesor será quien promueva la creación de una Asociación Cooperadora, así como la suscripción de convenios con el Ejecutivo y otras entidades locales e internacionales para las financiaciones que se requieran. Asimismo, los recursos para la ejecución del Centro provendrán de partidas presupuestarias del municipio, así como del Fondo de Asistencia al Niño “y los que oportunamente se obtengan del Promin” (Programa Materno Infantil de la Nación).

En relación a la segunda iniciativa mencionada, el Programa Municipal “La Casa”, centro de día para niños/as en situación de calle, tempranamente realiza acciones en cogestión con la Asociación Civil CHICOS⁸⁸, conformada formalmente en 1992, para ampliar la labor del Programa Municipal. Ambas instituciones continúan en funcionamiento a la hora de realizar este trabajo.

En síntesis, este período se caracteriza por consolidar un conjunto de dispositivos institucionales, orientados a dos grandes líneas. Una vinculada a la construcción territorial vía centros comunitarios, y otra orientada a las prestaciones asistenciales, a partir de la construcción de equipos técnicos y dependencias organizadas en torno a necesidades caracterizadas como prioritarias. La incipiente política de articulación con asociaciones civiles, se verá profundizada en el período que desarrollaremos a continuación.

87 Se encuentra ubicado en el Barrio República de la Sexta o Universidad, en proximidades a la “Siberia” (Centro Universitario Rosario, donde se encuentran varias Facultades de la Universidad Nacional de Rosario).

88 C.H.I.C.O.S. (“Con Hondo Interés Comunitario Oramos Solidariamente”).

3.1.3 Período 1995-2002

Este período, que incluye dos gestiones del intendente Hermes Binner, está enmarcado en una crisis seguida de quiebre del PSP⁸⁹. En este sentido, las resonancias de la interna partidaria continúan más allá del triunfo de Binner. Las intervenciones municipales canalizadas a través del Departamento de Emergencia Alimentaria y el de Villas de Emergencia redundan en apoyos al sector de Cavallero, quien no se retira de la escena política, sino que en 1995 se presenta como candidato a Gobernador de Santa Fe por el Partido Progreso Social⁹⁰.

Los problemas sociales de la ciudad de Rosario enunciados en los documentos oficiales de este período son: la desocupación, la caída de los ingresos de amplios sectores poblacionales, la migración desde otras localidades y provincias con el consecuente aumento de asentamientos irregulares, las precarias condiciones de vida en zonas en las que no llegan los servicios públicos, hacinamiento y situaciones de promiscuidad, entre los más relevantes.

Alrededor de 200.000 habitantes integran los asentamientos irregulares en Rosario. Hacia el año 1996; se constata el aumento de hogares con NBI, así como el empobrecimiento de grupos por pérdida de empleo, de la cobertura de salud, de la vivienda, etc. Es así que se identifica que la administración local, debe afrontar no sólo problemas asociados a la pobreza estructural sino también a las nuevas problemáticas que de allí se derivan. “En esos grandes bolsones de exclusión, se gestan día a día la violencia familiar, el trabajo de menores, la prostitución, la delincuencia, la drogodependencia, la pérdida de identidad social. Se pierden, por

89 Según Guberman (2004), el primer impacto en la opinión pública, de la interna dentro del partido, es el pedido de renuncia al Secretario de Promoción Social, Oscar Schroeder, miembro fundador del PSP. En diciembre de 1993, Cavallero pide la renuncia a todo el gabinete, y luego desplaza a todos los integrantes del sector interno de Binner, quien se convertirá en candidato a intendente del PSP en los comicios de 1995, resultando ganador.

90En esa contienda, fue electo, como mandatario de la provincia, el candidato del entonces gobernador Carlos Reutemann, Jorge Obeid, -del Partido Justicialista-. Este resultó beneficiado por la ley de doble voto simultáneo, conocida como la “Ley de Lemas”. Cavallero lleva como candidato a vice gobernador al entonces Intendente de Rafaela, Omar Perotti, y además es candidato por el sub lema justicialista. El resto de los contrincantes son del sub lema Alianza Santafecina, a saber: Horacio Usandizaga, de la UCR (el candidato con más votos individuales de los comicios), Alberto Natale, (PDP), Ernesto De Mattía, (UCR), Guillermo Estévez Boero (PSP), y Carlos Fascendini (UCR).

ende, los vínculos que garantizan a la sociedad la capacidad de respuesta, destruyéndose el núcleo solidario básico” (D4, 1995:3).

Como analizaremos más adelante, la gestión de este período se posicionará con la meta de revertir la falta de participación, así como “el criterio clientelístico y paternalista de algunas administraciones del pasado” (D4, 1995:5).

Una característica de este período, es el énfasis colocado en la transformación del modelo de gestión municipal. Este hecho responde, en parte, a un proceso que ocurre a nivel de diversas gestiones municipales en nuestro país durante la década de 1990. El Municipio de Rosario busca distinguirse de lo que acontece a nivel nacional, dando otras connotaciones al proceso de modernización que es encarado desde el año 1995 (Campana, 2012). A su vez, la gestión del Intendente Binner pretende diferenciarse de la de su antecesor, tras la ruptura del PSP.

En virtud de lo anterior, los ámbitos locales entran a funcionar como una suerte de amortiguador de los procesos de ajuste económico de la década de 1990 y Rosario, al respecto, no se constituye en una excepción. Atenuados los niveles de conflictividad social posteriores a la escalada hiperinflacionaria de fines de los ochenta, y en el marco de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, el Partido Socialista pretende que Rosario marque la diferencia. Por ello es que propugna los principios de universalidad y equidad denunciando las perversidades de las políticas focalizadas, habla de la construcción de ciudadanía, enarbola la bandera de la participación social y plantea que la descentralización puede adquirir nuevas evocaciones, si tiene en cuenta las particularidades geográficas, poblacionales e institucionales de los territorios (Campana y Servio, 2018).

En este contexto convulsionado, lo asistencial en tanto dimensión de la política pública, atraviesa momentos y orientaciones diversas. Organizaremos a continuación la descripción de este período, atendiendo a cinco aspectos y a la forma cómo los abordaremos:

- 1- alusión al PER (Plan estratégico Rosario);
- 2- descripción del Programa Crecer, que es uno de los bastiones de esta gestión;
- 3- reconstrucción de los cambios del organigrama municipal en términos asistenciales (con las consiguientes transformaciones en circuitos y modelos de intervención)
- 4- referencia al PAID (Programa de Asistencia e Intervención Directa), que incluye el antecedente del PROSAC -iniciativa previa al PAID y de corta duración-;
- 5- reseña de las iniciativas que durante el período tienen lugar, en términos de asistencia diferida y terciarización de prestaciones.

A los efectos de dar cuenta de esos períodos y orientaciones es que nos detendremos en cada uno de ellos. Para facilitar la lectura los organizaremos en distintos sub apartados. Somos conscientes de que no dedicamos la misma profundidad al análisis de todos ellos, sin embargo, los incluimos en tanto contextualizan los que sí nos interesa profundizar para el objetivo de nuestra investigación.

3.1.3.1 El *Plan Estratégico Rosario* de 1998

El Plan Estratégico Rosario (en adelante PER), expresa en el diagnóstico general elaborado, su preocupación por la consolidación de dos ciudades: "...una incluida, con empleo y acceso a los servicios urbanos; otra excluida, desocupada, al margen de los progresos de la ciudad" (D10, 1998:30). Uno de los objetivos planteados en la Línea Estratégica "La Ciudad de las Oportunidades" era mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, promoviendo la integración física y social de la ciudad. La idea sustentada en el Programa "Construyendo Ciudadanía", por su parte, era orientar las intervenciones sociales hacia la inclusión, para lo cual se proponía "...recuperar las acciones sociales innovadoras respecto a la asistencia social tradicional y superadora del asistencialismo" (D10, 1998:69).

Fue a partir de ese diagnóstico que se propone tres ejes: la territorialización, la descentralización y la participación (Campana, 2012). El PER identifica temas críticos y brinda orientaciones estratégicas de intervención. Es en este sentido que se compone de cinco líneas estratégicas que consisten en construir: la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración y la Ciudad de la Creación.

En el marco del PER, además, se pone en marcha el Programa de Descentralización y Modernización del Municipio⁹¹, con el propósito de lograr un proceso de descentralización político-administrativo del aparato burocrático y de sus instrumentos de gestión hacia distintas áreas del Municipio. Encuadrado en el mismo Programa de Descentralización y Modernización se inaugura, en 2002, el Presupuesto Participativo, sistema de planificación presupuestaria que, como modelo de gestión asociada, instrumenta la participación directa de la población en la definición de prioridades y la distribución de los recursos del presupuesto municipal.

En este largo proceso es importante no perder de vista la decisión política de cualificar los servicios públicos municipales en un contexto general de ajuste estructural y desguace de lo público. Mientras las “recetas” neoliberales literalmente destruyen hospitales, centros de salud, oficinas públicas, en Rosario, a la privatización y el vaciamiento, se opone un modelo argumentado desde los derechos y la responsabilidad del Estado como garante de su provisión y acceso (Campana y Servio, 2018).

En relación a la política asistencial, la gestión Binner tiene, en primer lugar, la decisión política de reconvertir los comedores comunitarios puestos en marcha por su antecesor, y de modificar la lógica de intervención social. Habida cuenta de que el momento más álgido de la crisis social ha menguado, y que se requiere ganar apoyo de los sectores aún afectados por la situación

91 Con la delimitación de seis Distritos, en cada uno de los cuales, se proyecta un ámbito edilicio. El primero es el Centro Municipal de Distrito Norte, inaugurado en 1997. El último, se inaugura en 2006.

socioeconómica y vinculados a los mecanismos de asistencia que se han habían generado durante la gestión de Cavallero.

3.1.3.2 El *Programa Crecer*

Este programa, segundo elemento que describiremos, combina la intervención alimentaria (reconvirtiendo la modalidad de los comedores, en entrega de cajas de alimentos), con la problemática de la desnutrición infantil y la participación de la comunidad. Todo ello, y en el marco del proyecto de descentralización del municipio, se realiza un relevamiento de las personas que retiran diariamente raciones de comida en pos de cerrar los locales donde funcionan esas ollas populares. “Simultáneamente, los equipos técnicos locales (...) realizaron una tarea de explicación con la población beneficiaria, compuesta por 2000 familias con necesidades básicas insatisfechas de zonas marginales de la ciudad (que incluían a 2400 niños menores de cinco años). Este trabajo permitió que los vecinos conocieran y reconocieran en los Centros Crecer los espacios en los que podrían participar a través de los proyectos del Programa” (Fernández, 2005:231).

El Programa Crecer es instaurado por decreto N° 0107 el 3 de febrero de 1997, con el objetivo de “ofrecer espacios de contención, desarrollo y alimentación para que los niños rosarinos puedan crecer con dignidad, alegría y esperanza en un ambiente sano y solidario, con la participación de la comunidad en su conjunto”.

Es así que se parte del siguiente diagnóstico: “las acciones asistenciales del Municipio se presentaban dispersas y con un fuerte acento en la distribución de alimentos; el Municipio abastecía a 120 ollas populares con funcionamiento precario; existía dependencia para con el Estado de las 27000 personas que retiraban diariamente alimentos” (Decreto 107, 1997). De allí que, la creación del Programa Crecer, viene a unificar las acciones asistenciales en un solo

programa⁹², optimizar los recursos y producir “una acción transformadora del vínculo entre la comunidad y el gobierno municipal que permitan construir mayores grados de ciudadanía” (D6, 1997:2).

Este programa se inicia con dieciocho centros, los que en un año llegan a veintinueve. Funcionan hasta un máximo de treinta y tres Centros Crecer, que atienden a niños/as de entre 2 y 5 años de edad y sus grupos familiares. Algunos edificios son construidos con fondos de los Programas Promin y Prani (Programa Materno Infantil y Nutrición y Programa Nacional de Nutrición Infantil, respectivamente); otros, adaptando inmuebles municipales preexistentes -que operan hasta ese momento como Jardines maternas municipales- así como, refuncionalizando predios de alguna organización local.

El programa Crecer está diseñado en base a tres ejes de trabajo, en cada uno de los cuales intervienen distintos proyectos. Los ejes, a saber, son:

- 1- Desarrollo integral de los niños y niñas de 2 a 5 años.
- 2- Desarrollo y promoción de las familias en situación de vulnerabilidad.
- 3- Desarrollo y fortalecimiento de las distintas formas de organización de la comunidad.

Asimismo, el Programa queda, a su vez, organizado en dos niveles, por un lado, central -con sede en la SPS- y, por otro, territorial -en cada centro Crecer-. El nivel central tiene a su cargo la planificación y el monitoreo de los distintos proyectos y está compuesto por: la coordinación general, un equipo técnico central -integrado por distintos profesionales (médico, veterinario, profesora de educación general básica -EGB-, fonoaudióloga, antropóloga, psicóloga, profesor de educación física) y personal administrativo-.

En tanto, el denominado nivel territorial, está constituido por los equipos técnicos locales de cada Centro: coordinador/a profesional, auxiliar profesional,

92 El Decreto comienza planteando “la existencia de instituciones, dentro del ámbito de la SPS, destinadas a atención de niños menores de cinco años, denominados Jardines Maternas, la próxima inauguración de Centros de Desarrollo Infantil (CDI), creados por la intervención del PROMIN y la creación de Centros de Cuidado Infantil promovidos por el programa PRANI” (Decreto N° 0107).

auxiliar de cocina y mantenimiento, profesora de nivel inicial, profesor/a de educación física, promotor/a agro técnico/a (Fernández, 2005). Un dato que no puede pasar desapercibido es que en ningún Centro CRECER hay trabajadores/as sociales dentro de los equipos técnicos.

Aquí se hace necesario hacer una digresión, si bien no aparece explícitamente dicha, es *vox populi* y, de hecho hemos podido relevar este dato a través de informantes claves, quienes relacionan esta “omisión” a la asociación, por parte de la gestión de la SPS, de dos cuestiones. Por un lado, la presencia de un/a trabajador/a social y por otro, el aumento de la demanda de asistencia por parte de la población; cuestión que se quiere evitar.

En línea con lo que se viene planteando desde el inicio de la gestión Binner, respecto de la crítica al modelo asistencial y fragmentado, y la apuesta por un modelo de asistencia y promoción social, el Programa Crecer se erige para unificar las acciones asistenciales del municipio (subsidios económicos, becas de estudio, asistencia alimentaria, etc.), e intentar superar la instancia de lo asistencial, mediante acciones promocionales.

Es así que el Programa Crecer es presentado como un dispositivo de intervención primario y preventivo de la marginalidad y los efectos de la pobreza. Más allá del diagnóstico explícito en el decreto al que referimos en los párrafos precedentes, la folletería del programa indica que los problemas sociales que se abordan son:

- Violencia y disolución de lazos familiares y sociales.
- Carencias nutricionales y psicosociales de niños en riesgo.
- Déficit en los hábitos de convivencia.

La población destinataria está definida por familias con NBI de zonas marginales de la ciudad. En tanto que, las modalidades de intervención, responden a los tres proyectos a partir de los cuales se implementaba el programa:

- Proyecto de Orientación Familiar, cuyo objetivo consiste en desarrollar, en las familias más vulnerables, conocimientos, hábitos y

actitudes que posibiliten la resolución de problemas de la vida cotidiana.

- Proyecto Nutricional, con 2 componentes
 - Capacitación en Nutrición y Complemento Alimentario;
 - Autoproducción de Alimentos.
- Proyecto de Estimulación Psicomotora y Recreación.

Luego, ya a fines de 1998, el programa cuenta con otros dos proyectos:

- Proyecto Pedagógico (plasmado en las salas con maestras jardineras y voluntarias colaboradoras)
- Plan Oportunidad.

Este último surge como iniciativa del Servicio Municipal de Empleo involucra la participación de distintos organismos de la administración municipal: la Dirección de Educación, el Servicio Público de la Vivienda y la Secretaría de Promoción Social -a través del Programa Crecer y del Centro de la Juventud.

Se trata de un programa de asistencia educativa y capacitación laboral y empleo temporario para jóvenes de entre 15 y 20 años. Ofrece capacitación laboral durante cuatro meses e inserción en una práctica profesional durante seis meses, además de actividades complementarias realizadas por el Centro de la Juventud. La participación del Programa Crecer en el plan Oportunidad consiste en la selección de las familias que cuenten entre sus miembros a jóvenes de 15 a 20 años de edad, que no hayan finalizado el nivel primario educativo y que se encuentren sin empleo.

Asimismo, el programa Crecer tiene encomendada la tarea del “seguimiento” al interior del grupo familiar y parte de la evaluación.⁹³ Este programa dura poco más de dos años. Se espera del Plan Oportunidad mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes, lo que incluye, al momento de la evaluación: la responsabilidad (asistencia, interés, perseverancia), desenvolvimiento (compromiso, predisposición, nivel de esfuerzo y capacidad

93 Cabe mencionar que, para el seguimiento y evaluación de los resultados, el programa contaba con el apoyo de UNICEF.

para mejorar). Más adelante, veremos que este plan tiene su reedición, en la gestión de Mónica Fein (Plan Nueva Oportunidad).

Con respecto a las prestaciones de cada Proyecto, quedan enunciadas así:

- Proyecto de Orientación: orientación a las familias para el trámite de DNI a miembros indocumentados; intervención familiar con niños/as menores de 5 años, para incorporarlos al Centro Crecer del barrio, y para escolarizar a niños/as en edad escolar no escolarizados/as.
- Proyecto Nutricional: cuota nutricional diaria a niños/as que concurren al Centro Crecer, distribución mensual de cajas de alimentos, capacitación en manipulación y valores nutricionales, capacitación en la autoproducción de alimentos (huertas familiares) y cría de animales para autoconsumo.
- Proyecto de Estimulación Psicomotora y Recreación: prestación de actividades de estimulación con los/as niños/as que concurren al centro Crecer. Formación de “monitores/as” que repliquen las sesiones de estimulación para multiplicar el impacto.
- Proyecto pedagógico: prestaciones vinculadas a las actividades pedagógicas ofrecidas en salas para niños/as de 2 a 5 años, a cargo de maestras jardineras y madres cuidadoras en los centros Crecer. En relación a los colaboradores de salas, se prevé la capacitación para desarrollar actividades en sala de acuerdo a las características de los/as niños/as.

Por otra parte, se espera de los proyectos incluidos en el Programa, las siguientes metas:

- del Proyecto de Orientación Familiar, desarrollar conocimientos, hábitos y actitudes que posibiliten la resolución de problemas de la vida cotidiana, que generen posibilidades de inserción social;

- del Proyecto Nutricional, capacitar en forma permanente y en servicio a los grupos voluntarios para tareas en cocina;
- del Proyecto de Autoproducción de Alimentos, incrementar el protagonismo y la organización de los vecinos en la solución de problemas alimentarios.

El Programa Crecer del que realizamos una extensa descripción, se enmarca en un conjunto de reformas de relevancia en términos de organigrama municipal y reorientación de intervenciones, compondrá el tercer aspecto a describir en este apartado.

3.1.3.3 Cambios del organigrama municipal en términos asistenciales

Podemos sostener que la gestión enfatiza, la idea de transición hacia un nuevo modelo de gestión de la SPS, que acompañe la descentralización y modernización del Municipio. Para ello, se prevé una restructuración de las Direcciones y Departamentos en Áreas de diseño de políticas. Estas funcionan de manera transversal en “terreno”, en las zonas o distritos en los que se planifica fraccionar el municipio, con coordinaciones zonales y espacios de planificación:

- macro (nivel central, gabinete);
- intermedia (coordinaciones zonales, coordinaciones institucionales y de la comunidad);
- micro (instituciones, grupos y “vecinos”).

“La departamentalización constituye un modo de organización que, implica la división de funciones y tareas de acuerdo a una arbitraria segmentación de la realidad. Esto trae como consecuencia que cada departamento recorte su objeto de trabajo y pierda de vista a la sociedad como un todo, así como las interrelaciones causales entre los hechos” (D4, 1995:5).

Por otra parte, el presupuesto -cálculo económico previsto para un período- se organiza por programas y proyectos, y se ejecuta en función de los dos ejes de trabajo de la SPS:

- fortalecimiento de la Sociedad Civil (estrategias que estimulen el liderazgo y la capacidad de gerenciamiento de los grupos y las instituciones, en prácticas de autogestión o cogestión);
- asistencia (con el objetivo de acompañar activamente a los sectores populares en la resolución de sus necesidades y en la contribución al fortalecimiento de sus organizaciones.

“Intentamos el diseño de una estrategia que permita anticiparse a la demanda de asistencia” (D4, 1995:7).

3.1.3.4 El PAID

El PAID (Programa de Asistencia e Intervención Directa) se constituye en el cuarto elemento que es menester presentar. Para tal fin es importante dar cuenta sucintamente de su antecedente, el *PROSAC* (PROSAD-PROSAC) puesto en marcha en diciembre de 1996, por el plazo de tres años. El mismo se programa como transición en el marco de las transformaciones en el modelo de gestión⁹⁴.

La modalidad de intervención que plantea el programa incluye las siguientes tareas (D5, 1996):

- organización de la recepción de las demandas, a partir de la atención personalizada del equipo interdisciplinario;

94 Un dato curioso es que, el documento de fundamentación del programa -donde se plantea finalidad, idea central, marco institucional, objetivos generales y específicos, acciones, recursos humanos, etc.-, se titula PROSAD (Programa Social de atención a la Demanda). Se puede apreciar, en la fotocopia a la que tuvimos acceso (D5, 1996), que el original había sido remendado, cambiando la letra D por una C, que venía a remplazar la atención a la demanda, por atención a la comunidad. Informantes clave nos confirman que existe un ensayo previo al PROSAC, llamado PROSAD. La finalidad del programa, enunciada en el documento del PROSAD -en consonancia con los cambios en el modelo de gestión al que venimos aludiendo- responde a atender en forma integral las demandas individuales que ingresan a la SPS, “centralizando la captación y descentralizando las respuestas que se brindan”. En este y otros documentos del inicio de la gestión de Élide Rasino al frente de la SPS, hay centralidad en la idea de organizar la oferta de la Secretaría de manera planificada y superar la organización basada en la demanda. Por ello, es perfectamente entendible que se haya sustituido la D(emanda) por la C(omunidad). Sin embargo, desconocemos si el borrador fue escrito por otras personas, y la corrección fue hecha por parte de la entonces Secretaria, decidida a evitar la palabra demanda, que se ligaba a un Estado que asiste de manera espasmódica según lo que los/as usuarios/as demanden.

- confección de la “Ficha única” de identificación de demandas (registro de cada caso social, grilla de prioridades, análisis comparativos a fin de asignar con criterio de equidad los recursos disponibles);
- publicación mensual de la base de datos para detectar problemáticas, identificar espacios urbanos de posible intervención.

Con respecto a las prestaciones que ofrece el programa, se enumeran las siguientes: subsidios personales; becas para jardines maternos; asistencia alimentaria; soluciones habitacionales; atención a situaciones de violencia, maltrato, abandono y consultas juveniles.

Llegamos así al año 1999, donde se pone en marcha el PAID, con el objetivo de “optimizar aún más los recursos y lograr mayor impacto en la comunidad”, convirtiéndose en el ícono de la asistencia directa en las gestiones socialistas, el cual funciona durante trece años.

Con el Programa de descentralización ya en marcha, el PAID pretende revertir la asistencia a la demanda, por una oferta planificada de servicios. La asistencia directa que está contemplada entre los objetivos del PAID es la que proviene de la “emergencia social”. El resto de los objetivos consisten en la contención y seguimiento de población en situación de calle y la prevención de nuevos casos sociales.

El PAID se diseña “para integrar los diferentes programas asistenciales desde una perspectiva innovadora: el concepto de pobreza humana y la integralidad de las prestaciones” (D9, 1999:3). La estrategia de intervención del PAID se basa en el concepto de pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁹⁵. La intervención asistencial directa que se proyecta desde

95 La misma es definida como “la negación de las oportunidades y la capacidad de elección de las personas (...) Este concepto da mayor importancia a los recursos de los pobres, (que) no solo refieren al capital físico o financiero, sino que también comprenden recursos personales, sociales, políticos, culturales y ambientales” (D9, 1999:3). El documento que fundamenta su creación, caracteriza la concepción de pobreza con la que acuerdan: “La pobreza desde las capacidades implica que ésta se basa no sólo en la situación empobrecida en que vive la persona efectivamente, sino también en la carencia de oportunidad real, determinada por limitaciones sociales y por circunstancias personales para vivir una vida valiosa y valorable”. De allí que, la estrategia del PAID estuviera en consonancia con dicha concepción, al poner énfasis “en potenciar las

esta perspectiva, consiste en “llevar a cabo un amplio desarrollo de servicios y programas que contemplen técnicas centradas en la capacitación y potenciación de los individuos y grupos para resolver sus necesidades, entrenándolos en habilidades de resolución de problemas, apoyo social e integración comunitaria” (D9, 1999:4).

El diagnóstico, del que parte el Programa, incluye la agudización de la pobreza por desocupación y sub-ocupación, situación agravada en la ciudad de Rosario por la llegada de migrantes del norte provincial y del norte del país, “con nula instrucción y capacidades laborales”. Asimismo, se mencionan problemas en los grupos familiares como desnutrición infantil, repitencia escolar y jóvenes que no consiguen empleo.

En cuanto a la modalidad de intervención, se trazan cuatro etapas para el desarrollo de las intervenciones del PAID en las que:

- 1- se recepciona y evalúa pertinencia de intervención de la SPS y contempla la derivación a otras instancias institucionales, lo que se instrumenta mediante el Servicio de Orientación al Ciudadano;
- 2- se diagnostica, tipifica, asesora y orienta en posibles respuestas, se realiza a través de una entrevista cuyo eje orientador es el RUB;
- 3- se ponen en marcha las estrategias determinadas anteriormente, Pueden consistir en: asesoramiento, gestión de derivaciones, acuerdos, mediaciones, orientación-;
- 4- se lleva adelante el seguimiento del caso y el monitoreo de las estrategias, a la par que, se sistematizan las problemáticas y casos a través del RUB.

Cabe apuntar que, mientras el RUB concentra la información en lo que respecta a las situaciones atendidas por la SPS, el Comité por Temáticas realiza el

capacidades, habilidades y recursos (tangibles e intangibles) que hay que movilizar para poder salir de esa situación” (D9, 1999:3). La asistencia se entendía, en consecuencia, “no como un mecanismo generador de dependencia, sino como posibilitador de inclusión de los sujetos en una red vincular de derechos y obligaciones”.

seguimiento y la evaluación, lo que permite establecer nuevas estrategias y reorientar la intervención profesional.

Por otro lado, en el documento en el que se planifica la consolidación de este esquema de trabajo para el año 2000, se plantea que, el Área asistencial tiene asignado como objetivos:

- a) resolver la asistencia directa en la emergencia social;
- b) contener y realizar seguimiento de la problemática de calle;
- c) prevenir nuevos casos sociales.

Asimismo, como proyectos a concretar a partir del inicio del nuevo milenio se propone: la organización de la red de asistencia con organizaciones de la comunidad; la creación de albergues nocturnos; el desarrollo del Programa de Promoción Familiar.

Este Programa se crea ante la constatación de, por un lado, la situación de desocupación (el 30% de la población del Gran Rosario se encuentra desocupada o sub ocupada según la EPH de mayo de 1999) y, por otro, el déficit habitacional, estimado en ciento diez mil viviendas.

Uno de los efectos de este contexto es la presencia de niños/as en las calles de la ciudad en procura de ingresos económicos, por lo que, el Proyecto de Promoción Familiar viene a ocuparse de esta problemática, desde un enfoque que respete la orientación de la Protección Integral de la infancia, concibiendo al niño/a como sujeto pleno de derechos. La gestión municipal afirma que: "...entendemos que este sujeto no puede desarrollarse integral ni armónicamente si no es en el seno de su familia. Es por ello que las políticas sociales de promoción y asistencia, en general, y este proyecto, en particular, deben centrarse en la familia, potenciando sus propias capacidades, no reduciéndose a una cuestión exclusivamente compensatoria⁹⁶" (D11, 1999:2-3).

96 El Programa prevé un ingreso monetario mínimo para las familias de los/as niños/as en situación de calle, pero ello nunca se implementa como tal.

3.1.3.5 Asistencia diferida

El quinto y último aspecto a describir, remite a lo que hemos denominado asistencia diferida, haciendo alusión a las diversas estrategias de terciarización, articulación y co-gestión entre Municipio y tercer sector.

En julio de 1998, se crea, por ordenanza N° 6597, una base de datos en la Secretaría de Promoción Social “para manejar información actualizada y geodiferenciada de las organizaciones de la sociedad civil (ONG), sus características, temas que abordan, población, objetivo y formas de intervención, a los fines de la aplicación eficiente de los recursos con que cuentan para la solución de la población carenciada”. Entre los objetivos del registro, se menciona, en su inciso b) “articular recursos suficientes para alcanzar formas de gestión solidarias y participativas que podrían dar solución a demandas específicas de la población”.

En sintonía con aquella iniciativa, el 8 de junio del año 2000, la ordenanza N° 6996 sancionada por el Concejo Municipal, instituye el “Régimen Municipal del Voluntariado Social”. Este es fundamentado por ser “componente social y sustento de la sociedad civil que, a través de su cooperación y participación potencian la capacidad de acción de los servicios sociales estatales, tanto en orden cuantitativo como cualitativo”. En particular, se expresa que, “en la Municipalidad de Rosario, se manifiesta concretamente la evolución de este fenómeno social en la existencia de servicios de voluntariado en las Secretarías de Promoción Social y Salud Pública respectivamente: pero nos encontramos con una laguna en la normativa municipal respecto a esta temática, ya que no se cuenta con una reglamentación general que regule, fomente y promueva dicha actividad en el marco de los servicios municipales”.

Considera que, “la Municipalidad de Rosario cuenta con servicios de voluntariado en la Secretaría de Salud Pública, específicamente en los hospitales municipales, y en la Secretaría de Promoción Social, cuya colaboración se circunscribe en los distintos programas de contenido social”. Por lo tanto, se ordena la institución del Régimen del Voluntariado Social, entendiendo por voluntario/a “toda persona física que presta servicios gratuitos y desinteresados,

en actividades sin fines de lucro y de interés general para la comunidad, en el seno de la Administración Pública Municipal y en los programas y proyectos concretos que desarrolle y/ o auspicie la Municipalidad de Rosario”.

Las áreas de actuación del voluntariado social dentro de la Administración municipal, se dividen en: servicios sociales, defensa civil, cultura y educación, salud, medio ambiente, derechos humanos, juventud, tercera edad y turismo. La normativa en cuestión establece una serie de deberes y derechos para quienes deseen inscribirse como voluntarios/as, así como insta al Municipio a crear un Registro Municipal de voluntarios/as, “con el fin de sistematizar y centralizar el número de voluntarios/as participando en distintos programas y proyectos correspondientes a las diferentes Secretarías y dependencias municipales” (Ordenanza 6996/2000).

En síntesis, podemos sostener que, más allá de las tensiones y diferentes improntas que durante estos siete años se van desarrollando, algunas características se visualizan como ordenadores claros del período. En primer lugar, una fuerte impronta en la crítica a la asistencia directa entendida como asistencialismo, paternalismo, y su consiguiente alusión a la intervención asistencial acotada a la emergencia, o justificada como componente de procesos de promoción. En segundo lugar, emerge una noción de ciudadanía y fortalecimiento de la sociedad civil anclada en las premisas de autonomía y participación social; se impulsa una política de tecnificar lo asistencial, evitando promover la demanda, entendiendo la pobreza en su dimensión no material, como déficit en las capacidades. Por último, las articulaciones con el denominado “tercer sector” y las organizaciones de la sociedad civil, se intensifican respecto del periodo previo, a partir del paradigma del voluntariado.

3.1.4 Período 2003-2011

A Hermes Binner lo sucede Miguel Lifschitz⁹⁷, quien cumple dos mandatos como intendente. En este decenio, podemos observar dos momentos claramente diferenciados. Una primera instancia que implica la “salida de la crisis” habida cuenta de los profundos desafíos que en materia de política social reclama el escenario post-2001. Y un segundo momento, vinculado con el segundo período electoral del intendente, caracterizado por un contexto en el que los indicadores macroeconómicos y sociales a nivel nacional mejoran de manera notoria, conjuntamente con las condiciones políticas del municipio por la posibilidad de articulación local-provincial que la asunción de Binner supone para Lifschitz.

Para favorecer la lectura y para ordenar mejor nuestro texto los distinguiremos en dos apartados destinados, a su vez, a cada uno de esos momentos.

3.1.4.1 2003- 2006

Podemos señalar cómo, a inicios de este periodo, se generan una serie de iniciativas para afrontar los efectos de la crisis expresada en el denominado “argentinazo”. Así, por decreto 0810, se crea el Área de Empleo y Emprendimientos Sociales, dentro de la SPS (fundamentado en la creciente demanda de personas en situación de vulnerabilidad social). El Área tiene a su cargo: la coordinación de la Dirección del Servicio Municipal de Empleo; la Dirección de Acción Cooperativa y Mutual; y el Programa de Agricultura Urbana (PAU).

97 El ingeniero civil Miguel Lifschitz, había sido parte del equipo de Héctor Cavallero, cumpliendo el rol de Director General del Servicio Público de la Vivienda. Luego, en las Intendencias de Binner, fue Secretario General, Secretario de Servicios Públicos y Coordinador General de Gabinete. Después de sus dos mandatos en la Intendencia de Rosario, fue Senador de Santa Fe, entre 2011 y 2015.

El PAU se crea, a partir del 20 de marzo de 2003 (decreto 0808), para la generación de emprendimientos sociales de producción y elaboración de alimentos mediante técnicas ecológicas, destinado al consumo familiar, comunitario y al mercado, generando formas participativas y solidarias de producción de alimentos. El 3 de julio se instala, por decreto, la primera agroindustria social de Rosario, planta de procesado y corte de verduras libres de agroquímicos.

Este proyecto está muy vinculado al Proyecto de Autoproducción de Alimentos del Programa Crecer, y se lleva a cabo en convenio con el Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas (Cepar) y el Pro Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). El PAU juega un papel central en la incorporación de personas al Plan Jefas y Jefes. “Paulatinamente las acciones del programa se fueron incrementando y mejorando hasta lograr la puesta en marcha de más de 700 huertas comunitarias, una agroindustria social de procesamiento de hortalizas y cinco ferias de verduras y productos artesanales, que logran canalizar en forma sustentable la producción de las huertas y otros emprendimientos productivos” (Tamburrini, 2005:295).

En 2003 el Programa de Emprendimientos laborales y el Proyecto de capacitación, difusión y asistencia comunitaria, fundamentados en la “crisis de 2001”; plantean una “nueva demanda”: la de ayuda económica para sostener una actividad laboral de personas desocupadas. De modo que, el Programa de Emprendimientos tiene como objetivos:

- Contribuir al desarrollo y sostenimiento de salidas laborales viables
- Promover la inserción de los emprendimientos en redes productivas y dinámicas tendientes a constituir formas asociativas.

En cuanto al Proyecto de capacitación y difusión se diseña, en el marco de la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), es llevado a cabo desde agosto de 2002, por parte del gobierno nacional. Tiene como objetivo ser una opción de contraprestación alternativa para sus beneficiarios.

En ese sentido, mientras que, generalmente, las contraprestaciones al plan involucran tareas vinculadas al funcionamiento, mejoras o mantenimiento de instituciones dedicadas a brindar algún servicio público o social; el proyecto municipal “brinda a los beneficiarios del plan espacios de capacitación, reflexión y acción sobre distintas temáticas de interés social, desde el marco de los Derechos Humanos y ciudadanos. Invita a la participación y el compromiso comunitario, de los beneficiarios en primer lugar y de la comunidad en general, a través de la tarea de difusión callejera de los temas centrales analizados en la capacitación”. Finalmente, la propuesta prevé la incorporación progresiva de los participantes en tareas de asistencia y promoción comunitaria conjuntamente con organizaciones sociales y gubernamentales implicadas en las mismas.

Por otro lado, es creada la Subsecretaría de Economía Solidaria, dentro de la SPS. Desde entonces, el PAU pasa a depender de esta cartera, que, en 2015, se desprende de la Secretaría de Desarrollo Social y pasa a denominarse Secretaría de Economía Social.

3.1.4.2 2007- 2011

El segundo momento de este período se da en un contexto de mejora relativa en los indicadores socioeconómicos, liderados por la disminución de la cantidad de personas viviendo en situación de pobreza o indigencia y la disminución de la cantidad de personas desocupadas. Estos indicadores escoltan una mejoría similar y de más largo alcance a nivel nacional. Esto es así porque los datos disponibles para el aglomerado Gran Rosario acompañan, si bien con algunas particularidades, los mismos cambios y en las mismas direcciones que los de todo el país (Campana, 2012).

Podemos afirmar que, pasados los niveles de más alta conflictividad y mejoramiento de las condiciones de vida y de ingreso de la población por un lado, y con la facilidad de diálogo con el gobierno provincial, encabezado por el mismo partido político, por otro, estas cuestiones no necesariamente se tradujeron en un

cambio radical de paradigma respecto de la política asistencial. Es decir, la lógica de la urgencia siguió presente en la SPS de Rosario.

Un acontecimiento significativo, lo constituye el hecho de que, en el año 2007, mientras Lifschitz asume el segundo mandato como Intendente de Rosario, por primera vez en la historia de la Argentina, ocupa el cargo de gobernador, en la provincia de Santa Fe, un socialista. Hermes Binner triunfa en la contienda electoral de 2007, interrumpiendo veinticuatro años de gobiernos del Partido Justicialista⁹⁸. Es así que, desde ese momento, la gobernación de Santa Fe queda presidida por el Partido Socialista, en sintonía con el gobierno municipal.⁹⁹

Quizá, un ensayo válido, en esa búsqueda de unificación de políticas asistenciales, haya sido el llevado a cabo, entre el PAID y el Ministerio de Desarrollo Social provincial¹⁰⁰, para unificar la asistencia directa a la población rosarina. Operativamente, se conforman grupos de trabajo en la oficina del PAID, que recogen las demandas más urgentes, como así también aquellas que llegan por carta a la intendencia o a la gobernación, atienden también situaciones emergentes, en general. De esta forma, comenzaron a entregarse en el PAID las Ayudas Sociales de Urgencia (ASUs), una modalidad de subsidios dinerarios que financia el gobierno de la provincia de Santa Fe.

En este marco de modificaciones de la política asistencial, un hito de relevancia lo constituye la transformación de los Centros Crecer (que describiéramos en el apartado precedente) en Centros Territoriales de Referencia (CTR). En efecto, en el año 2010, se crea, dentro del organigrama de la SPS, la

98 Gobernadores del PJ en Santa Fe desde la reapertura democrática: José María Vernet (1983-1987); Víctor Reviglio (1987- 1991); Carlos Reutemann (1991- 1995); Jorge Obeid (1995- 1999); Carlos Reutemann (1999- 2003); Jorge Obeid (2003- 2007).

99 A Binner (2007-2011) lo sucedió Antonio Bonfatti (2011-2015) y, luego, Miguel Lifschitz (2015-2019). En los últimos comicios, en 2019, el candidato a gobernador por el Partido Socialista, Antonio Bonfatti, fue derrotado ante la fórmula del Partido Justicialista por el Frente de Todos, Omar Perotti- Alejandra Rodenas, con mandato a partir del 10/12/2019 para el período 2019-2023.

100 En ese momento estaba al frente de la cartera provincial, la Lic. Cecilia González, quien fuera luego, en la primera gestión de Mónica Fein (2011-2015), Secretaria de Promoción Social en la Municipalidad de Rosario.

Dirección General de Infancias y Familias (en adelante, DGlyF)¹⁰¹, dejando sin efecto el Programa CRECER y el Área de la Niñez¹⁰². Los Centros pasan a llamarse Centros Territoriales de Referencia (CTR), y sufren algunas modificaciones en las modalidades de trabajo y en la conformación de los equipos técnicos¹⁰³.

La DGlyF se crea con el objetivo de desarrollar y difundir la promoción, protección y restitución de los derechos de niños/as, adolescentes y sus familias. Asimismo, la DGlyF comienza a tener a su cargo los siguientes proyectos, algunos de los cuales ya funcionan a cargo del Área de la Niñez:

- Centro de Día “La Casa”¹⁰⁴;
- Centro de Protección Integrado de la Infancia (CPII)¹⁰⁵;
- Supervisión de Jardines Particulares;

101 Su accionar se enmarca en la promoción del Sistema Local de Protección Integral de la Infancia acorde a la Ley Nacional N° 26.061 y la Ley Provincial N° 12.967, sancionadas en 2005 y 2009 respectivamente.

102 El Área de la Niñez, tiene su antecedente en el Departamento de Minoridad y Familia, creado en 1988. En junio de 2001, por resolución N° 351, cambió su denominación, acorde a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, a la que nuestro país había adherido e incorporado a la Constitución Nacional en el año 1994. El Área se conformó con equipos técnicos de profesionales, que llevaron adelante distintos proyectos. Entre los más importantes: equipos conformados por duplas de trabajadores/as sociales y psicólogos/as para intervenir en problemáticas tales como abandono, abuso sexual, violencia familiar, conflictos familiares, etc. Equipos para abordar situaciones de la población infantil en situación de calle, equipos abocados a asesorar y supervisar pedagógicamente a los jardines particulares, etc.

103 Por ejemplo, algunos miembros de las duplas de trabajo (trabajador/a social y psicólogo/a) que intervenían desde el Área de la Niñez (disuelta con la creación de la DGlyF) en situaciones vinculadas a maltrato, abuso, violencia y distintos conflictos familiares que involucraban niños/as, en articulación con los equipos de los centros Crecer y de otras instituciones públicas del barrio de referencia, pasaron a formar parte del personal de los CTR.

104 Es una propuesta de atención integral para adolescentes de entre 12 y 20 años en situación de calle. Ubicado en el centro de la ciudad, trabaja con adolescentes y jóvenes a través de espacios artísticos y recreativos, promoviendo además su integración en talleres de capacitación en oficios. También funciona como un espacio de referencia y asistencia en cuestiones de alimentación, salud e higiene personal, brindando acompañamiento y orientación a través de entrevistas individuales y familiares.

105 El CPII brindaba diferentes propuestas dirigidas a niños/as a partir de los 6 años, como también a adolescentes y jóvenes. A partir de 2015 dejó de funcionar como espacio para la segunda infancia y se conformó en una Casa Educativa Terapéutica para el tratamiento de adicciones gestionada por la Provincia de Santa Fe con asistencia técnica y financiera del SEDRONAR. (Proyecto Presupuesto 2016).

- Ludotecas;
- Capacitación Técnica y Aprendizaje Laboral;
- Familia Sustituta;
- Dispositivo Clínico;
- Dispositivo Situación de Calle
- La Ciudad de Los Niños.

Por último, en relación a las intervenciones diferidas, en el año 2008, por Ordenanza N° 8258, se crea el Programa Municipal de Responsabilidad Social Ciudadana, como un “nuevo espacio institucional que genere y desarrolle acciones solidarias a través de un pacto de compromiso y responsabilidad social ciudadana que involucre a los diferentes actores de la Sociedad local”. Pueden leerse en sus considerandos referencias directas al modelo de responsabilidad social empresaria y a las prácticas de voluntariado. A su vez sus objetivos remiten a las nociones de desarrollo local, cooperación, solidaridad, participación, prevención y resolución de conflictos sociales.

La Secretaría de Promoción Social fue el ente público seleccionado para estas articulaciones con el denominado tercer sector y las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, en el año 2010, y para tornar operativas dichas ordenanzas, el Intendente Lifschitz decreta la creación de la Comisión de Voluntariado Social y de Responsabilidad Social Ciudadana, compuesta de seis miembros, con dependencia jurisdiccional de la Secretaría General, integrada por un representante de las siguientes Secretarías: General, Promoción Social, Cultura y Educación, Salud, Servicios Públicos y Gobierno (Decreto N° 2032/2010).¹⁰⁶

En síntesis, tanto en el momento de abordaje de la crisis, como en el de construcción de una agenda de intervención social, en tiempos de mejoramiento de indicadores, lo que emerge como constante es una impronta de lo asistencial

106 Tal como hemos sostenido en páginas previas, las improntas de cada periodo no se desvanecen, sino que se solapan encontrando continuidades y rupturas. Las iniciativas de voluntariado, con diversas características fueron una constante en los veinticinco años que relevamos. Esta cuestión, incluso puede verse plasmada en la página web de la Municipalidad de Rosario, en la que una “pestaña” indica: Voluntariado Social, donde se da a conocer un listado de organizaciones sin fines de lucro que trabajan en distintos temas y con los que la ciudadanía puede colaborar o contactar.

como un componente de inclusión social en la búsqueda acoplamiento con el mundo de la producción y el trabajo. Propuestas como las de capacitación, autoproducción, cooperativas, articulaciones solidarias, que se institucionalizan en la creación de la Subsecretaría de Economía Solidaria, emergen como caminos posibles.

A su vez, en el marco de cambios normativos relevantes, como la Ley de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que tiene su correlato a nivel provincial, el municipio jerarquiza el área con la creación de la Dirección de Infancias y Familias. Además con una serie de medidas tendientes a profesionalizar las operatorias vinculadas a la atención de la niñez en los CTR y la readaptación de los emblemáticos Centros Crecer. Por último, las posibilidades de articulación con el gobierno provincial, de un mismo signo político, permite una mayor sinergia en términos de unificar las modalidades de asistencia directa, con la complementariedad de presupuesto asignado a subsidios monetarios.

3.1.5 Período 2012-2015

Finalmente, este período, que abarca la primera de dos gestiones de la intendenta Mónica Fein¹⁰⁷, muestra un nuevo planteo de las intervenciones sociales del municipio, denominado: modelo de gestión social más cercano. Es expresado en tres iniciativas:

- la incorporación de la Dirección General de Gestión Territorial (DGGT) dentro del organigrama de la SPS;
- la creación del Servicio de Atención Ciudadana (SAC);
- la implementación del Plan de Convivencia Barrial (PCB).

107 La bioquímica Mónica Fein, participó en 1992 de la creación del LEM (Laboratorio de Especialidades Medicinales) para la producción pública de medicamentos. Durante las gestiones de Hermes Binner se desempeñó como Directora General de Saneamiento y como Secretaria de Salud Pública. Entre 2001 y 2003 fue concejala en la ciudad de Rosario. En la intendencia de Lifschitz se desempeñó nuevamente como Secretaria de Salud y, entre 2007 y 2011, como diputada nacional por Santa Fe.

De esta manera, en este apartado daremos cuenta de estas tres políticas que se instrumentaron a partir del 2012. Sin embargo, detallaremos, con mayor precisión, la tercera por ser la que articula la actuación de la SPS toda. Posteriormente, sumaremos en un cuarto momento una descripción del Plan Nueva Oportunidad el que se implementa en 2013.

En primer término, es menester explicitar que la DGGT, tiene como objetivo mejorar y profundizar las intervenciones integradas e integrales en territorio. A su vez, también tiene la tarea de desarrollar acciones de coordinación y articulación interna e interjurisdiccional. Pone atención en aquellas zonas de mayor vulnerabilidad social. Según el decreto de creación, los objetivos de la DGGT responden a “liderar el proceso de descentralización y la gestión estratégica territorial de las políticas sociales de la Secretaría (...) coordinar la articulación intersectorial con las demás Secretarías y niveles gubernamentales provinciales y nacionales (...) gestionar políticas alimentarias y de inclusión (...) construir y fortalecer vínculos con las organizaciones de la sociedad civil que desarrollen acciones sociales en el territorio” (Decreto 2123/2012, Anexo II).

La segunda línea de acción, denominada SAC, por su parte, es la dependencia que absorbe al emblemático PAID, dedicado a las tareas de intervención y asistencia directa. Se crea con el propósito de canalizar la atención directa de la demanda de los/as ciudadanos/as en situación de vulnerabilidad social. Se ocupa de diagnosticar, categorizar y evaluar las distintas alternativas de intervención que se requieran¹⁰⁸. Otorga subsidios, con dos tipos de aportes económicos: Ayudas Sociales Urgentes (ASUs)¹⁰⁹, cuyo presupuesto proviene del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, y subsidios con presupuesto de la Secretaría¹¹⁰.

108 Decreto Municipal N° 2123/2012.

109 Como dijimos anteriormente, las Ayudas Sociales Urgentes son un tipo de subsidio para la asistencia directa que rige en la Provincia de Santa Fe, enmarcado en una partida presupuestaria a tal fin, dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Ver: Garma y Zampani (2016).

110 En el documento de 2015, el presupuesto de la Secretaría disponible para subsidios personales era de \$300.000 mensuales, y el proveniente de ASUs, de \$100.000.

Además, el SAC también cuenta con una “caja chica” para montos menores, la que es utilizada en situaciones de urgencia, otorgándose de forma inmediata, con artículos domésticos y enceres personales para situaciones de emergencia social. En cualquier caso, la entrega depende de la evaluación que haga el equipo y de la disponibilidad de recursos, que es limitada. Asimismo, en el SAC puede tramitarse la Tarjeta Única de Ciudadanía (TUC), modalidad que adquiere el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria en la Provincia de Santa Fe y cuya implementación se descentraliza al nivel municipal¹¹¹. De esta forma, mientras el SAC toma a su cargo la atención directa, la DGGT se ocupa de coordinar acciones y funciones de las diversas dependencias.

El tercer componente de este “modelo de gestión más cercano”, es el PCB, que tiene como objetivo “posibilitar procesos de inclusión social en grupos familiares vulnerables que tiendan al pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, a través de la profundización de la integralidad e integración de las políticas públicas en cada territorio”.

Está conformado por seis componentes vinculados a la promoción y protección de derechos:

- Inclusión educativa y cultural;
- Promoción de la recreación y el deporte;
- Inclusión laboral;
- Promoción de la seguridad alimentaria;
- Protección Social;
- Participación ciudadana.

111 Consiste en la acreditación de un monto mensual en una tarjeta de débito, para la compra de determinados alimentos, dentro del territorio provincial. Está destinado a personas mayores de 21 años en situación de pobreza, con hijos/as (si están en edad escolar, se toma como criterio de prioridad), o que cuenten entre sus miembros a personas mayores de 70 años sin jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados/as. Para acceder al beneficio, el/la solicitante debe presentarse con DNI, donde profesionales de la Secretaria completan el Registro Social - sistema informático de registro de usuarios/as que reemplaza al RUB-, donde constarán sus datos y los de su grupo familiar, para evaluar si la situación se encuadra dentro de los criterios de acceso al programa.

La fundamentación del PCB enfatiza que, más allá del trabajo realizado por el gobierno local durante veinte años (a contramano de las políticas que se impulsaron durante los años 90) y a pesar del crecimiento económico de la última década (2003-2013), la desigualdad social seguía siendo una debilidad a atender. “Así, aprovechando la amplia infraestructura social en el territorio con que cuenta la ciudad y atendiendo a las nuevas demandas que surgen de la sociedad, la respuesta del Estado municipal se reorganiza y se potencia en cada barrio para acercar una propuesta integral que apunte a sumar a los grupos familiares vulnerables en trayectos específicos de inclusión social fundamentalmente destinados a las infancias, las juventudes, las adultas y adultos mayores y los grupos familiares” (D12, 2013:1).

El PCB se implementó fundamentalmente a través de los Centros de Convivencia Barrial (CCB), nombre con que fueron rebautizados los CTR¹¹², que a su vez fueran, otrora, los denominados centros Crecer. En ese sentido, como estrategias concretas para operativizar el PCB, se propuso la ampliación del horario de funcionamiento de los CCB, hasta las cinco de la tarde; el fortalecimiento de los equipos territoriales, incrementando el número de personal (por medio de la reestructuración de los equipos de la SPS a los que la DGGT asignó funciones en los CCB), y realizando capacitaciones; y, por último, el acompañamiento a las familias en forma personalizada.

Dentro de los seis componentes antes mencionados del PCB, uno de relevancia es el de Protección Social. El mismo protocoliza las intervenciones a partir de especificar pasos de acuerdo a las diversas problemáticas sociales que se recepcionen tanto en los CCB como en el SAC. El documento que indica los pasos a seguir denominado “Servicios de Intervención Social en Vulneración de derechos”¹¹³, establece una serie de criterios metodológicos y procedimentales

112 Los CCB priorizan el trabajo con niños/as, jóvenes y adultos/as mayores, en especial: incorporación y permanencia en el sistema educativo formal de niños/as y jóvenes; inclusión digital para niños/as y jóvenes; inclusión sociolaboral para jóvenes; incorporación de adultos/as mayores en actividades socioeducativas e inclusión en espacios deportivo-recreativos; fortalecimiento de lazos familiares y comunitarios.

113 Por las características de su encuadernación, muchos/as lo conocen como el “cuaderno naranja”.

para orientar la actuación de los equipos profesionales de la SPS, ante la constatación de violencia, abuso, abandono, interrupción o debilitamiento de lazos familiares y comunitarios (D13, 2014:10). En ese sentido, se prevé recepcionar y escuchar integralmente la demanda social; asesorar en el acceso a los diferentes recursos estatales y comunitarios; desarrollar acciones de protección social básica¹¹⁴; o solicitar la intervención al Servicio Especializado pertinente, ante las situaciones que así lo ameriten.

Con respecto a la población destinataria, los Servicios de Intervención Social en Vulneración de Derechos están reservados a “aquellas personas, grupos familiares o unidades de convivencia que se encuentren en situación de vulneración de derechos, situación que a la vez les impide tener capacidad de responder y resolver por sí mismos sus necesidades” (D13, 2014:8). La población denominada como “en situación de vulnerabilidad social”, es definida como “aquella cuyo entorno personal, familiar-relacional, socio-económico o político-administrativo padece alguna debilidad y, en consecuencia, se encuentra en una situación de riesgo que podría desencadenar o ha desencadenado un proceso de exclusión social” (D13, 2014:8).

Las modalidades de intervención de los Servicios, trazan dos líneas de acción:

- Protección de derechos, incluye acciones de acompañamiento “de las personas, familias o grupos involucrados, en el sentido de resguardar su integridad psicofísica, asistir sus necesidades sociales básicas y construir, en conjunto con los mismos, procesos de aprendizaje que les permitan superar las situaciones que enfrentan, así como también descubrir y potenciar los recursos con los que cuentan, promoviendo la integración y el fortalecimiento vincular y social” (D13, 2014:7). Nótese que aquí hay

114 Se entiende por intervención básica las acciones de protección social tendientes a la resolución inicial de aspectos puntuales que obstaculizan el acceso a las políticas universales (documentación, seguridad social, salud, educación, trabajo, etc.) o la satisfacción de una necesidad social básica (alimento, vestido, transporte u otros bienes y servicios imprescindibles (D13, 2014:10).

un fuerte contenido promocional, de lo que se espera modificar en los sujetos para la propia resolución de las situaciones.

- Promoción de derechos, incluye acciones de seguimiento de la estrategia de intervención. “A medida que avanza el trabajo dirigido hacia la autonomía y el ejercicio de los derechos, se da lugar a funciones más preventivas, promocionales, integradoras e inclusivas” (D13, 2014:7).

En este sentido, lo asistenciales mencionado casi tangencialmente, como condición previa, necesaria para lograr “autonomía”. Luego, el trabajo dice concentrarse en la promoción de derechos, buscando acciones “integradoras e inclusivas”, aunque en lo concreto no se explicita cómo se operativizan o cuáles prestaciones lo garantizan.

En cuanto al tipo de demandas que el equipo del SAC recepciona, los registros¹¹⁵ indican determinadas prevalencias:

- En el ítem *vivienda*, -31% de las situaciones- otorgan subsidios por deuda de alquiler y para refacción/ construcción; no obstante, el motivo de esas demandas, responden a una variedad de problemáticas: violencia de género o intrafamiliar, violencia barrial relacionada con circuitos delictivos, desalojos por ocupación ilegal, etc.
- En el ítem *trabajo/subsistencia* -23 % de las situaciones- atienden prioritariamente aportes para subsistencia de personas con padecimiento subjetivo y que aún no pueden acceder a una prestación social acorde a su patología -entre otros motivos por el tiempo que tarda el trámite de pensión nacional no contributiva- (esta situación puede encuadrar en el ítem subsistencia como en el ítem que sigue -salud).

115 Nos referimos al informe realizado por el equipo en 2014, donde se desagregaron las situaciones que se atienden, en función de las temáticas preestablecidas por el Registro Social, pero sumando datos que no están contemplados en dicho sistema, y que, por lo tanto, quedan invisibilizados. Este análisis responde a la información obtenida de una muestra correspondiente a los meses de abril, julio y octubre de 2014, en relación a la atención de turnos atendidos por el SAC.

- En el ítem *salud* -21 % de las situaciones atendidas- otorgan subsidios para comprar elementos ortopédicos, anteojos, o traslados para garantizar tratamientos médicos de diversa índole y complejidad.

Por último, como cuarto punto a describir en relación con este período, es menester dar cuenta de la reedición, en 2013, del Plan Oportunidad, rebautizado Plan Nueva Oportunidad, gestionado en conjunto con el gobierno provincial y ejecutado a través de la Dirección General de Empleo¹¹⁶. El programa convoca a jóvenes de entre 16 y 30 años que hayan dejado la escuela, no tengan empleo ni formación en oficios. “Les permite capacitarse y participar de espacios de intercambio y reflexión para que adquieran herramientas de inserción laboral y hábitos de convivencia social”¹¹⁷. 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.

Componentes del Programa Nueva Oportunidad:

- Trayectos pedagógicos: funciona dos días a la semana durante 3 horas cada día, en una institución capacitadora o en instituciones estatales.
- Espacio de re-trabajo “Tercer tiempo”: consiste en un espacio vivencial y de reflexión sobre diferentes temáticas. Tiene por objetivo generar aprendizajes, tanto individuales como colectivos, transferibles a la vida cotidiana, a través de la experimentación, el intercambio, el debate y la participación. Se realizan diversos módulos temáticos, a definir por cada equipo que acompaña a los jóvenes, en los cuales se cuenta con un conjunto de herramientas (material soporte, dinámicas de trabajo, capacitaciones, entre otros) para abordar las problemáticas, motivaciones e intereses de cada grupo.

116 Desde 2014, se desarrolla junto al gobierno provincial, en Rosario y en otras localidades de la provincia de Santa Fe.

117 Información disponible en la página oficial del Municipio de Rosario: <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/jovenes/programa-nueva-oportunidad>

- Beca: es un incentivo en contraprestación al tiempo que los jóvenes dedican en relación a los espacios semanales y, al mismo tiempo, garantiza la sostenibilidad de la participación.
- Equipo que trabaja directamente con los Jóvenes: diseña y desarrolla estrategias a través del acompañamiento en las capacitaciones, genera instancias de trabajo grupal y de reflexión, y realiza seguimiento individual-familiar. Los equipos cuentan con un espacio de formación y re-trabajo con el fin de analizar y discutir sobre núcleos de formación.
- Equipos de referencia territorial: lo integran instituciones municipales y provinciales ancladas en los barrios, las cuales generan un diagnóstico del territorio para definir la población objetivo, diseñar estrategias comunitarias y acompañar cotidianamente el desarrollo del trabajo.

Finalmente, nuestro recorte temporal culmina con el cambio de denominación de la SPS, que pasa a designarse, a partir del 10 de diciembre de 2015, como Secretaría de Desarrollo Social¹¹⁸ (SDS). Asimismo, la hasta entonces Subsecretaría de Economía Solidaria, desvinculada de la Secretaría de Promoción Social, elevando su rango a Secretaría de Economía Social. Por lo que, en el último cambio observado, la SDS contempla dos Subsecretarías: de Desarrollo Social, y de Recreación y Deportes¹¹⁹. Por otra parte, pasan a depender directamente del nivel central¹²⁰: 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

118 El 10 de diciembre de 2015, asumió su segundo mandato la Intendente Mónica Fein. El Decreto N° 2520, de esa fecha, instaura el cambio de denominación de la Secretaría, designándose como Secretaria de Desarrollo Social a la Profesora María Laura Capilla, quien sucedió a la Licenciada Cecilia González, secretaria en la primera gestión de Mónica Fein.

119 Recreación y Deportes -que era una Dirección desde 1987- pasó al rango de Subsecretaría al inicio de la primera gestión de Mónica Fein, en diciembre de 2011. Decreto 3106.

120 Decreto Municipal N° 2867/2016.

Centro Informático Local, la Dirección de Compras y la Dirección General de Gestión Territorial.

La prospectiva, a partir de los últimos cambios en el organigrama de la Secretaría, y plasmada en un documento del año 2015, expresa la decisión de “continuar profundizando en cada barrio propuestas integrales e intersectoriales que apunten a convocar efectivamente a los grupos familiares vulnerables y acompañarlos en trayectos específicos de inclusión social que permitan producir una mejora en sus condiciones de vida y su convivencia interpersonal y comunitaria (...) También se continuarán priorizando estrategias que articulen intervenciones asistenciales y de protección con aquellas que promueven el involucramiento activo de la ciudadanía en la resolución de las problemáticas que atraviesan” (D15, 2015:1).

En síntesis, en este período observamos nuevos ensayos en busca de superar la fragmentación/superposición de intervenciones y lograr la integralidad de las políticas sociales. En esa búsqueda, se producen cambios en el organigrama, en los nombres de las instituciones, así como movimiento del personal de las distintas áreas, desde el nivel central hacia los “territorios” y viceversa, con la consecuente indefinición, sobre todo para la población usuaria, acerca del circuito de prestaciones. Asimismo, se hacen intentos de formalizar y protocolizar dichos cambios, tanto en los decretos que dejan plasmadas las funciones de cada dependencia, como en otros documentos de la SPS, tal como el del Plan de Convivencia Barrial y el de los Servicios de Intervención en Vulneración de Derechos. En ellos, se establece una jerarquización del abanico de situaciones que reciben los equipos, y se procede a delimitar el circuito de derivaciones, según la “puerta de entrada” sea el territorio (a través de los CCB), o del nivel central (el SAC).

Con el Plan Nueva Oportunidad, por último, se consolida el sujeto “joven” como uno de los destinatarios privilegiados de la intervención social. Esta idea de juventud se cruza con la mirada de vulnerabilidad social, que fue una de las categorías que mayor prevalencia tiene en todo el corpus analizado para este período.

La insistencia en la noción de “cercanía” es otro de los puntos a destacar. Se sigue conceptualizando como meta la autonomía de los sectores beneficiarios de las prestaciones, y se entiende que para alcanzar ese horizonte es menester “estar cerca” para “promover” a la población “vulnerable”.

A continuación, ofreceremos una tabla que intenta sintetizar el desarrollo que en este apartado hemos presentado, al caracterizar los cinco períodos estudiados.

3.2 La política asistencial en Rosario: ejes y períodos

En el apartado previo ofrecimos una caracterización de la política asistencial municipal rosarina para el período 1981-2015. Brindamos una descripción atendiendo a distintos períodos que dan cuenta de diversas gestiones políticas, enunciando un conjunto importante de políticas asistenciales, de las cuales fuimos dando cuenta a partir de precisar sus denominaciones, inscripciones institucionales, objetivos, prestaciones, etc.

Esa masa de información puede perder inteligibilidad si no la revisitamos desde un filtro que habilite una aproximación descriptiva/reflexiva que nos permita, a su vez, ubicar constantes, improntas, articulaciones. De ahí la necesidad de graficar estas cuestiones en una tabla que, luego de precisar algunas consideraciones, ofreceremos al lector como síntesis de este capítulo.

De esta forma, en este apartado, refuncionalizaremos la información recabada a partir de cruzar de manera sintética los datos de cada período con lo que hemos denominado como ejes de la política asistencial. Atendiendo a las características de iniciativas y programas, entonces, los mapearemos en base a tres subgrupos:

- Una línea de **intervención “territorial”**, compuesta por programas cuya característica principal es su inserción en los barrios periféricos de la ciudad, y que tienen por objeto intervenir en la dinámica comunitaria desde diversas perspectivas vinculadas a lo promocional, lo participativo, lo grupal, etc. Se puede encontrar en esta línea, cierta expectativa de

abordaje de la dimensión subjetiva, ya sea vinculado al cambio de conductas individuales, como de pautas de organización de la vida microsocia.

- Una línea de **asistencia “directa”**, formada por programas que se distinguen por la provisión de recursos materiales o pecuniarios a partir del procesamiento y evaluación de demandas espontáneas o derivadas por otras instituciones.

- Una línea **de intervención “diferida”**, determinada por la delegación de funciones asistenciales hacia organizaciones de la sociedad civil, y por la promoción estatal de acciones voluntarias o colaborativas en el terreno socio asistencial.

En vistas de estos ejes nos parece oportuno explicitar cuatro señalamientos.

El primero es que, tal como fuera expresado en la introducción, la concepción en torno a lo asistencial que esta tesis maneja, excede la representación hegemónica que en torno a ella circula, suscripta a la transferencia directa de recursos. Lo asistencial aquí aparece como soporte de determinadas trayectorias vitales, expresado mediante intervenciones diversas que en el caso de la asistencia directa revisten el carácter de provisión de recursos. Entendemos que en otras expresiones, como es la política territorial que aquí relevamos en el eje 1, se visualiza la dimensión asistencial mediante estrategias combinadas de intervención sobre subjetividades, colectivos y territorios. Lo territorial es asistencial cuando sustenta su diagnóstico en un conjunto de imaginarios remitidos a “la falta” (vulnerabilidad, necesidades insatisfechas, problemáticas sociales que demandan intervención profesional, etc.), en el marco de un soporte normativo que obliga al Estado a hacerse presente para dar respuestas. Estas intervenciones territoriales tendrán diversas modalidades y fundamentos, pero tienen en común en su versión asistencial, el persistente propósito de modificar lógicas de organización y reproducción territorial superando situaciones que han

sido definidas como agenda de problemas sociales que requieren transformación¹²¹.

La segunda cuestión a explicitar es que los programas y/o políticas asistenciales estudiados pueden contener elementos vinculados a más de una de las tres líneas presentadas. En relación a esto, se remitirán los programas al eje que dé cuenta, de manera más acabada, la impronta central de cada una de estas políticas, de acuerdo a lo que sus objetivos generales y/o estructura de acción han presupuesto en su creación. A su vez, en los casos en que los programas cuentan con una diversidad marcada de componentes y líneas de acción, se tomará la definición de ubicar a los mismos de manera transversal, explicitando qué componente remite a cuál eje.

La tercera apreciación se vincula al concepto de asistencia diferida. Dado que el mismo no remite al objeto de la política (otorgamiento de recursos o abordaje territorial) sino a su prestador, vale aclarar el sentido de incorporarlo en tanto eje. Creemos que no es menor dar cuenta de la existencia de políticas que se estructuraron a partir del presupuesto de la tercerización, más allá del contenido específico al que remitieran. Es un dato significativo, en tanto nos permite inferir un conjunto de conjeturas relativas al modelo de Estado, a los actores que interactúan en la escena de intervención, y a la concepción de derecho, entre otros factores que será menester analizar en el siguiente capítulo.

El cuarto señalamiento, remite al uso uniforme de colores en la tabla, que tendrá por función, orientar al lector/a para poder visualizar las continuidades temporales de aquellos programas que trascendieron un período determinado. Nos referimos a aquellas políticas que, si bien cambiando su denominación, implican, más allá de sus modificaciones, una permanencia de su estructura, funciones y objetivos.

Respecto del contenido y diagramación de la tabla, las filas corresponden a los tres ejes mencionados (territorial, asistencia directa, asistencia diferida). Las

121 Esta relación entre lo asistencial y lo territorial, fue relevado en sus complejas aristas por Arias (2012) a partir de su estudio del denominado modelo de asistencia-promoción.

columnas, por su parte, dan cuenta de cuatro de los cinco períodos delimitados en el apartado previo. La definición de excluir el primer período descrito (1981-1988) se sustenta en que, tal como expresáramos en el apartado previo, este período fue incluido con el solo fin de poder dar cuenta de un conjunto de medidas que contextualizan históricamente las políticas que de 1989 a 2015 fueran objeto de nuestra atención. Lo central de ese período es sin dudas la creación de la Secretaría de Promoción Social. Pero, no fue hasta la eclosión social de ese complejo 1989, que se estructuran las líneas de acción asistencial de peso que hemos descrito y que analizaremos con detalle en el siguiente capítulo en términos de sus racionalidades subyacentes.

De este modo, la tabla nos permite dar mayor inteligibilidad a la extensa información relevada, y a la vez observar las transformaciones, adaptaciones, cambios de nombres, etc., de las distintas líneas de intervención, a lo largo de los distintos períodos.

Tabla n° 3: por periodo de gestión según eje de intervención

	Periodo 1989-1994 Cavallero	Periodo 1995-2001 Binner	Periodo 2002- 2011 Lifschitz	Periodo 2012- 2015 Fein
Eje territorial	Departamento de Villas de Emergencia			DGGT
	Departamento de Emergencia Alimentaria		Subsecretaría de Economía Solidaria (+PAU)	PCB
	Comedores Comunitarios	Programa Crecer	CTR (Centros Territoriales de Referencia)	Centros de Convivencia Barrial (CCB)
Eje Asistencia Directa		Programa Crecer (complemento alimentario del Proyecto nutricional)		
	Área de Prestación de Servicios Sociales		(PROSAD/C)	SAC
			PAID	PAID
Eje asistencial ferida	Centro de Desarrollo Infantil y Promoción Familiar (Ce.D.I.P.F.)		Subsecretaría de Economía Solidaria	
			Comisión de Voluntariado Social y Responsabilidad Social Ciudadana	
		Régimen Municipal de voluntariado Social	Programa de Responsabilidad Social Ciudadana	
	Articulación Programa Municipal La Casa y Asociación Civil CHICOS			

Fuente: elaboración propia en base a fuentes documentadas consultadas.

Una primera apreciación a hacer remite a lo que denominaremos permanencias en la política asistencial. Si analizamos los cuadros en colores, podremos observar que, varios de los programas traspasaron la barrera de los períodos. Es así que mantienen su existencia más allá de los cambios contingentes en su denominación. Podríamos decir que, determinadas funciones asistenciales, recurren a ciertas persistencias que trascienden los rasgos que propusieran las distintas gestiones municipales. De esta forma, observamos que, en los tres ejes se dan permanencias, siendo el caso más extenso el de las políticas territoriales a partir de la deriva que se dio desde los comedores comunitarios, al programa crecer, de éste a los CTR, para concluir en los CCB.

Ahora bien, estas continuidades se cruzan con sus rupturas y, si bien detectamos, la constante de la política asistencial de asentarse en el territorio, y configurar una referencia, los cómo y los para qué de estos dispositivos contienen diferencias profundas. En el caso antes mencionado podemos observar el significativo cambio que supone pasar de la lógica del comedor y copa de leche, a la entrega de cajas de alimentos.

Otra observación implica dar cuenta de que, en todos los períodos hubo iniciativas relativas a los tres ejes. De hecho, algunos programas como el Crecer articulan no sólo entre períodos sino entre ejes, a través de los diversos componentes que lo estructuran.

En términos de asistencia diferida, vemos una paulatina consolidación de la impronta tercerizante que va de la sola firma de convenios a la creación de espacios destinados a potenciar los enfoques de voluntariado y responsabilidad social ciudadana.

Por último, vemos como improntas destacadas en el eje territorial, la línea *comedor – Crecer – CTR – CCB*, que supone una presencia física del Municipio en los territorios periféricos (que tuvo, sin embargo, diferenciadas funciones en cada período), y, en el eje de asistencia directa, la línea *Área de prestación de servicios – Prosac – PAID – SAC*, que implicó que, durante estos veinticinco años no se discontinuara la oferta municipal de recursos asistenciales a las poblaciones periféricas.

En suma, este capítulo tuvo como objetivo sistematizar la historia de la asistencia social de Rosario, en el período 1981-2015, recorte geográfico y temporal escogido como vehículo de interrogación de la política social asistencial de esta tesis.

Este extenso período y su heterogeneidad fueron revisitados a partir de la pregunta por los tres ejes construidos, y graficada en la tabla ofrecida.

Serán estos nuestros insumos para que, en el próximo capítulo, nos demos de lleno a la tarea de mostrar el despliegue de las racionalidades que describiéramos en el capítulo 2, para nuestro observable: la política asistencial del Municipio de Rosario.

CAPÍTULO 4

RACIONALIDADES, VISIONES Y AMALGAMAS SOBRE LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE ROSARIO

Este capítulo propone un diálogo entre los dos capítulos previos. En él buscaremos “hacer hablar” a los datos consignados en el capítulo 3, donde describimos los diferentes períodos de la política asistencial municipal rosarina, en vistas de sus diferentes programas. La tarea implicará encontrar las metamorfosis de la función asistencial, improntas y lógicas presentes en estas políticas, y sus inscripciones en los ejes de inteligibilidad de lo social-asistencial. Es decir, nuestras ocho *racionalidades* construidas como referencia teórica o grilla analítica a partir de usar los estudios históricos existentes sobre política social en Argentina.

Metodológicamente, hemos organizado la tarea a partir de la construcción de un conjunto de matrices de análisis. Estas nos permitieron llevar adelante un trabajo sistemático de búsqueda de indicadores vinculados a las dimensiones de las racionalidades asistenciales, lo que nos permitió caracterizar las distintas unidades de análisis. El camino emprendido supuso retomar la tarea de descripción y caracterización de la política asistencial rosarina llevada a cabo en el capítulo previo, para enlazarla con la que aquí presentamos, de corte analítico-interpretativo, con el desafío de encontrar los ecos de las racionalidades y visiones asistenciales desarrolladas en el capítulo 2¹²².

Nuestro universo de análisis está compuesto, entonces, por los programas e iniciativas que ya hemos descripto y sintetizado en la Tabla n° 3. Dicho esto, entendemos que algunas precisiones relativas a la muestra deben ser explicitadas.

122 Las mismas fueron sintetizadas en la Tabla n° 2, capítulo 2.

Hemos tomado la definición de priorizar el análisis de los programas, incorporando para el caso de las dependencias institucionales, solo aquellas que fueran emblemáticas y representativas de los distintos modelos de gestión. De hecho, encontramos hibridaciones entre lo que serían dispositivos institucionales *strictu sensu* y programas (iniciativas no consignadas en el organigrama, de corta o media duración, y más flexibles en términos administrativos)¹²³. En efecto, los documentos relativos a las áreas, secretarías o direcciones (a diferencia de los vinculados a los programas) se caracterizan por su tono genérico, centrado en la descripción de estructura y organigrama, arrojando pocos datos relativos a las concepciones de asistencia. Sin embargo, en algunos casos puntuales, encontramos fuentes que nos ofrecieron datos de relevancia y que nos permitieron inferir, en determinados dispositivos institucionales (puntualmente la Subsecretaría de Economía Solidaria), las dimensiones de las diversas racionalidades que estructuraron las gestiones de lo asistencial.

A su vez, a uno de los programas (los CTR) fue necesario excluir de la muestra debido a que no se cuenta con fuentes documentales para su análisis. Pero, por otra parte, los datos que sí pudimos recuperar, surgidos del trabajo de campo que complementara el análisis documental, aluden al breve periodo de su existencia (menos de dos años)¹²⁴, siendo ésta una iniciativa de transición entre los centros Crecer y los CCB. Estos últimos sí forman parte de nuestra muestra.

Por último, los análisis de los programas, pudieron complementarse con un estudio de documentos oficiales de las gestiones que fueron incluidos a la muestra por su pertinencia directa a nuestro problema de investigación, arrojando datos de valor en torno del contenido de las dimensiones analizadas.

Las variables que hemos analizado se desprenden de las dimensiones con las que en el capítulo 1 caracterizamos a las distintas racionalidades, a saber:

123 El Área de Prestación de Servicios Sociales, el PAID y el SAC son expresiones que pivotean entre instancia institucional y programa.

124 Recordemos que la clausura del Programa Crecer, que diera lugar al cambio de nombre de los Centros Crecer a CTR, se dio en el marco de la creación de la Dirección de Infancias y Familias, en el año 2010, durante la gestión de Lifschitz.

- diagnósticos,
- concepción de la Asistencia Social,
- prefiguración de sujeto-objeto destinatario¹²⁵,
- operacionalización en modalidades de intervención¹²⁶

Los indicadores de estas variables se ubican en la prosa misma de los documentos analizados. El análisis de esos discursos permitió ir registrando distancias y cercanías entre los sentidos asociados a cada una de estas dimensiones, y los tipificados para cada una de las racionalidades presentadas. Este trabajo nos permitió un cruce sistemático y fundado en los datos, en vistas de cumplimentar nuestro objetivo de mostrar las *amalgamas*, es decir, las presencias, ausencias, tensiones e imbricaciones de estas distintas racionalidades en la política asistencial rosarina.

La estructura del capítulo supone el desarrollo de tres apartados. El primero desagregará algunas consideraciones preliminares que complementan lo aquí expuesto en términos metodológicos, incorporando algunas precisiones conceptuales.

El siguiente apartado buscará exponer los hallazgos recabados, a partir de disgregar los períodos analizados en el punto 3.2, e ilustrados en la Tabla n° 3. Compondrán su estructura, una primera aproximación descriptiva de las dimensiones mencionadas para cada programa, un análisis de las mismas respecto de su relación con las diferentes racionalidades, y una síntesis interpretativa.

Como cierre de esta exposición por período presentaremos una tabla que sintetiza los hallazgos y reflexiones aquí vertidos.

El tercer apartado ofrecerá un análisis de estas racionalidades descriptas diacrónicamente, a partir de una lectura en clave interpretativa del examen

125 En este capítulo, cuando nos referimos a esta dimensión, lo haremos con la palabra Sujeto o Sujeto destinatario, para agilizar la lectura.

126 En este capítulo, cuando nos refiramos a esta dimensión, lo haremos con la palabra *intervenciones* o *modalidades de intervención*, para agilizar la lectura.

sinetizado en la tabla, recuperando persistencias, mixturas y hallazgos de relevancia.

Por último, queremos explicitar que la estructura de este capítulo es el resultado de un largo proceso en el que ensayamos diferentes caminos de organización de los contenidos, hasta elegir este ordenamiento del análisis. Una serie de factores tales como: la gran cantidad de información recabada, su disparidad en términos de tipo de fuente, la extensión del periodo analizado, la complejidad de las dimensiones elegidas para ser estudiadas, la diversidad de tipos de políticas estudiadas (planes, programas, proyectos, áreas, secretarías y subsecretarías, direcciones, planes, convenios, etc.) de los ejes a los que las mismas remitían (asociadas de manera prioritaria a lo territorial o a lo asistencial directo), y sus diferentes entes ejecutores (si bien el caso seleccionado es el área social del Municipio de Rosario, hay un conjunto de políticas tercerizadas que fueron catalogadas en el eje asistencia diferida), generaron desafíos de gran envergadura. Este desafío fue no solo para el tratamiento del corpus, sino para su organización en un escrito que sea ordenado, que no pierda información relevante, ni claridad argumental, ni tampoco potencia comunicacional.

Entre las distintas posibilidades de organizar el resultado de nuestros análisis, elegimos la que permitiera dar cuenta de las racionalidades y sus amalgamas en cada periodo histórico. Pretendimos ofrecer aportes interpretativos en relación a las mismas, y provocar estos resultados con un conjunto de preguntas que se derivan de los desarrollos conceptuales consignados en los primeros capítulos, para habilitar conjeturas, nuevos interrogantes, y aportes a la discusión.

4.1 Análisis de las racionalidades de la política asistencial rosarina: consideraciones preliminares

La tarea de análisis, relativa a detectar la presencia de determinadas racionalidades en los diferentes momentos de la historia reciente de la política asistencial rosarina, nos presentó un conjunto de desafíos de diversa índole.

En términos teóricos, supuso partir de la premisa de que estas visiones, caracterizadas en el capítulo 2, funcionaban como ordenadores analíticos. Es decir, abstracciones teóricas que, siguiendo el gesto weberiano de los tipos ideales, nos permitieran contar con parámetros para organizar la tarea analítica. Esto implica entender que las expresiones materiales de la historia de la asistencia social rosarina, rebasan, exceden, complejizan, y por momentos hacen estallar los casilleros de cualquier grilla. De allí emerge nuestra categoría de *amalgamas*, que podría ser definida como la hibridación entre dos o más racionalidades, en el marco de un proceso de política asistencial que se expresa en configuraciones complejas donde las distintas dimensiones relevadas remiten de manera no lineal a diferentes visiones. Consideramos explicitar que, encontrar amalgamas no implica debilitar o poner en cuestión la existencia de las racionalidades mencionadas. Antes bien, supone dar cuenta de las complejas tramas de lo político y lo social, sus genealogías dispares, las profundas luchas intestinas que se dan dentro de cada gestión, la dialéctica y sus síntesis siempre complejas y provisionarias. De hecho, estas hibridaciones no horadan la fuerte presencia de las distintas racionalidades, sino que muestran hasta qué punto unas visiones se complementan o profundizan en los distintos cruces con otras, matizando la función asistencial.

Metodológicamente, intentamos retomar el gesto foucaultiano de suspensión de universales (Hermida, 2012). En Nacimiento de la Biopolítica, Foucault afirma que la decisión de partir de la noción de práctica gubernamental, implica una elección metodológica de dejar de lado otros ingresos posibles al problema, a partir de las nociones clásicas como soberanía, Estado, sociedad civil.

Tal como afirma Hermida (2012) esta decisión es fundamentada por la opción de suspender los universales de los que se deducen fenómenos concretos, y trabajar de modo directamente inverso: buscando en las contingencias históricas discursos y tecnologías que de alguna manera produzcan efectos determinados (Foucault, 2010:17-19). La apuesta es a no forzar la realidad para pasarla por la grilla de los universales, sino hacer emerger del análisis de la historia las categorías adecuadas para pensarla. En nuestro caso, entonces, la intención no fue analizar normativamente la política asistencial, ni tampoco buscamos inscribir

esta tesis en la rica y nutrida tradición de los estudios de impacto de política pública. Así como Foucault renunciara a analizar “tipos de Estado” para pensar prácticas de gubernamentalidad -y sus consiguientes racionalidades-, nosotros renunciamos a catalogar políticas en base a los ordenamientos que los organismos internacionales prevén, para buscar pistas de racionalidades de lo asistencial, en el devenir local de la historia reciente.

Esto trajo consecuencias procedimentales muy concretas. Nos remitiremos a dar cuenta de dos, dado que toda investigación se juega la validez de sus datos en la exposición no solo de sus hallazgos, sino de los métodos y contingencias empíricas que ordenaron el diseño, trabajo de campo y procesamiento de la información recabada y construida.

La primera cuestión fue observar que no todas las racionalidades y visiones propuestas y descriptas en el capítulo 2 eran detectables en el corpus analizado. De hecho, son dos las visiones ausentes. Nos referimos a la piadosa y a la de justicia social. En el apartado de interpretación de la periodización que en el siguiente punto ofreceremos, daremos cuenta de un conjunto de hipótesis interpretativas sobre estas ausencias. Pero lo que aquí queremos enfatizar, es que entendemos que lejos de ser una falencia del trabajo de campo, es un hallazgo que consideramos, se torna muy relevante. Organizar las visiones de lo social asistencial en un conjunto de líneas posibles, tal como hiciéramos en el capítulo 1, fue el resultado de un trabajo que tomó como base dos tipos de materiales: estudios históricos y estudios teóricos en torno a lo asistencial. La sistematización que arrojó esa tarea es la de una cartografía de ocho caminos posibles, ocho visiones cuyos rastros y ecos pueden ser encontrados en mayor o menor medida, o en medida nula como ocurrió con las dos racionalidades mencionadas al comienzo del párrafo. Las ausencias son productoras de efectos, no resultan inocuas. Dicen algo que reclama también ser analizado.

La segunda cuestión tuvo que ver con los procedimientos de análisis desplegados. Como enunciáramos en la introducción, trabajamos rastreando elementos de las cuatro dimensiones que describieran cada una de las racionalidades sugeridas. Las dificultades estribaron en el hecho de que las

múltiples fuentes consultadas no organizan necesariamente su contenido atendiendo a estos parámetros. De hecho, para algunos de los programas, contábamos con extensa información relativa a alguno de estos puntos, mientras que sobre otros no había datos. A su vez, aparecía el problema de la inferencia. Es decir, para algunas dimensiones, los indicadores no eran totalmente explícitos, pero podían ser inferidos en base a algunas referencias, a alguna persistencia de determinado campo semántico, e incluso a alguna ausencia llamativa. Los dos criterios metodológicos que auxiliaron la tarea fueron: dejar hablar al documento, es decir, no intentar hacer encajar el discurso en una grilla, sino utilizar la grilla como herramienta para cavar en las distintas capas de sentido existentes en las fuentes, y construir interpretaciones fundadas en los datos, inferir sin sobreinterpretar. Para lo que fue necesario, triangular fuentes, buscando cotejar, con las distintas informaciones sobre un programa o período, si lo que estábamos comprendiendo tenía asidero empírico o no.

4.1.1 Período 1989-1994

A partir de una relectura de los programas e iniciativas puestos en marcha durante la gestión de Héctor Cavallero, en este apartado mostraremos la imbricación de dos racionalidades en el programa municipal de Comedores Comunitarios (la moralizante y la desarrollista promocional), así como una amalgama entre las visiones científica y del desarrollo humano, en las prestaciones del Área de Prestación de Servicios Sociales.

En términos de *diagnóstico*, la implementación de los Comedores Comunitarios, en 1989, parte de la identificación de dos problemas urgentes a atender por el municipio, el hambre y la convivencia social. Según los documentos consultados, la gestión entiende que las familias humildes padecen carencias en relación a la formación de sus hijos (desnutrición, aprendizaje, formación cultural y física). Estas problemáticas dan la pauta para la cuarta dimensión relevada en este estudio, relativa a las *modalidades de intervención*. Para este caso, las mismas implican entrega de alimentos secos para su elaboración por parte de las mujeres de cada barrio. A estas intervenciones,

vinculadas a lo nutricional, se suman otras que buscan la promoción del niño/a, mediante talleres de apoyo escolar, actividades recreativas y deportivas a cargo de un equipo técnico. Estas dos dimensiones nos remiten a la visión desarrollista promocional, en tanto la misma ubica como problema los hábitos atrasados de los pobres y como intervención, las acciones educativas para remover los mismos, en pos de la salida de la situación de marginalidad.

Respecto de las dimensiones de *concepción de asistencia social* y de *sujeto destinatario*, hemos encontrado en este programa, ecos de la visión moralizante. En efecto, son las mujeres y los/as niños/as el objeto prioritario de las intervenciones (madres colaboradoras, copas de leche destinadas a los niños/as, apoyo escolar, actividades deportivas y recreativas, etc.), destinatarios/as privilegiados para la tarea de transferir, en el seno de la familia, los valores y hábitos incorporados. El sesgo promocional, visto explícitamente en el diagnóstico e intervención, aparece en los documentos en tanto la asistencia busca diferenciarse del “asistencialismo”, resaltando las acciones promocionales por sobre las asistenciales.

En suma, este programa, bastión de la gestión de Héctor Cavallero, nos permite encontrar una amalgama entre las visiones moralizante y desarrollista promocional, que enfatizaron la intervención sobre los sujetos en clave educativa, en vistas de modificaciones de conducta, de hábitos, de pautas culturales.

Sin embargo, en paralelo a este programa, se fue consolidando el Área de Prestación de Servicios Sociales. La misma, partía de un diagnóstico de crisis social, multidimensionalidad de la pobreza y necesidades básicas insatisfechas (NBI), que se traducía en un aumento de la demanda de asistencia estatal. De este modo, el Área fundamentaba sus funciones asistenciales, a partir de clasificar las demandas según las necesidades poblacionales (problemas de vivienda, de salud, etc.). Para activar las respuestas estatales, ya sean subsidios, recursos materiales o exenciones impositivas, las demandas eran sometidas a evaluación y certificación de las profesionales competentes, a través de visitas domiciliarias e informes socio económicos. En este sentido, queremos enfatizar que es durante este período que el Área de Prestación de Servicios Sociales se jerarquiza respecto de la anterior

estructura municipal, y será en la dependencia donde encontramos rasgos de la visión científica, en tanto son las profesionales, con criterio fundado, que certifican los estados de necesidad. Asimismo, en la delimitación del *sujeto* a intervenir, reconocemos incipientes rasgos de la denominada visión del desarrollo humano, que presupone como intervención la asistencia social focalizada en la población con necesidades básicas insatisfechas.

4.1.2 Período 1995-2002

En este período, mostraremos las amalgamas que se despliegan alrededor de la política asistencial, a partir de analizar los documentos que remiten al programa Crecer y al PAID, emblemáticos de la Secretaría de Promoción Social durante el gobierno de Hermes Binner como Intendente de Rosario, y enmarcados en el PER 1998. En ellos, las visiones que prevalecen son la desarrollista promocional; la científica higienista; la del desarrollo humano y la visión de la asistencia social como sustitutiva del empleo.

Ambos programas se enmarcan, como fue dicho, en la propuesta de innovación del modelo de gestión de dicha cartera, que pone el acento en una reorganización de la oferta de servicios y prestaciones para “anticiparse” a la demanda de asistencia, idea sintetizada en los documentos como alteración del modelo asistencialista por otro de asistencia y promoción social, un modelo que convertiría al “usuario- demandante” en “socio- beneficiario”.

Con respecto al Programa Crecer, organizado sobre la base de centros territoriales¹²⁷ emplazados en los barrios periféricos de la ciudad, se erige a partir del siguiente *diagnóstico*, las familias vulnerables tienen déficit en los hábitos de convivencia, que se expresan en violencia y disolución de lazos familiares y sociales, los cuales constituyen limitaciones para resolver problemas de la vida cotidiana. Asimismo, la formulación del Programa Crecer ubicaba como

127 Estos centros territoriales son reconversiones de los Comedores Comunitarios a los que aludíamos en el apartado previo.

problemáticas prioritarias a atender, las carencias nutricionales y psicosociales de los/as niños/as en riesgo, y la existencia de familias vulnerables.

A partir de ese diagnóstico, el programa despliega una serie de *intervenciones*, que se corresponden con los diversos proyectos que lo componen y que hemos consignado. Por un lado, prestaciones vinculadas a resolver la problemática alimentaria, por otro, acciones destinadas a cubrir el objetivo de desarrollar y fortalecer las distintas formas de organización de la comunidad y la participación ciudadana.

Respecto del primer grupo de intervenciones, el programa brinda una cuota nutricional diaria a niños/as que concurren al Centro Crecer y la distribución mensual de cajas de alimentos para sus familias. En relación al segundo, se desarrollan tareas de capacitación en manipulación de alimentos y valores nutricionales a madres colaboradoras; capacitación en la autoproducción de alimentos (huertas familiares) y cría de animales para autoconsumo; actividades de estimulación temprana; formación de “monitores/as” que repliquen las sesiones de estimulación con niños/as para multiplicar el impacto; y capacitación a las madres colaboradoras para desarrollar actividades en las salas infantiles, de acuerdo a las características y requerimientos de los/as niños/as.

Estos indicadores, que responden a las dimensiones del *diagnóstico* y de las *modalidades de intervención*, nos ofrecen elementos para mostrar la amalgama entre las visiones desarrollista promocional y la del desarrollo humano. Vinculada con la primera, se examina, sobre todo, en lo que respecta a la impronta de desplegar acciones que redunden en la organización de la comunidad y el énfasis en revertir hábitos y pautas culturales que se identifican como déficit para el desarrollo de las actividades de la vida cotidiana. Se espera que la capacitación y la organización de las familias a través del Programa de autoproducción de alimentos, por ejemplo, se traduzca en la progresiva independencia de las prestaciones asistenciales. Esta perspectiva, como dijimos, se imbrica con la racionalidad que responde a la visión del desarrollo humano, observable en la definición de la población usuaria como familias vulnerables (categoría que comienza a tomar protagonismo) y en la exacerbación de las posibilidades de los

usuarios de resolver la materialidad de la vida cotidiana, a partir de incorporar ciertas habilidades, transmitidas o enseñadas por los equipos técnicos, que brindarían herramientas para aprovechar oportunidades de salir de la pobreza.

Con respecto a la dimensión *prefiguración de sujeto destinatario*, observamos la definición de su población objetivo como familias en situación de vulnerabilidad y con necesidades básicas insatisfechas (NBI) focalizada en zonas desfavorables. Estas categorías, al igual que la de niños en riesgo social, aparecen como novedosas respecto del período previo, y, tal como vimos en el capítulo 2, están asociadas a la racionalidad que identifica la asistencia social con la visión del desarrollo humano. Algunos documentos de la SPS, que ilustran esta dimensión, conceptualizan la vulnerabilidad como una “condición social” que caracteriza a personas, hogares y grupos que se encuentran o quedan “inhabilitados para resolver de manera satisfactoria situaciones que afectan su subsistencia y calidad de vida”. Asimismo, se caracteriza a la población beneficiaria como aquella con “dificultad para sostener actividades con permanencia; carencia de hábitos de sistematización y continuidad; ausencia de proyecto familiar y personal; alto grado de desafiliación” (D6, 1997:3). En este sentido, también observamos una continuidad con el diagnóstico realizado en la anterior gestión, respecto de las supuestas características -negativas- de la población usuaria, así como en relación al tipo de respuesta estatal, que pone el foco en las acciones educativas y de estímulo a la participación y capacitación de la comunidad, alejándose de la asistencia social. De manera que, aquí encontramos una reverberación de la visión desarrollista promocional, nuevamente, lógica que intenta evitar la asistencia, sólo presente en la cuota nutricional y la entrega mensual de cajas de alimentos. La visión desarrollista promocional, aparece justamente haciendo hincapié en la promoción social de los sujetos, por lo que se puede notar que la asistencia es un medio dentro de un proceso de intervención más amplio, que busca la autonomía de los sujetos respecto de la asistencia estatal y mayores posibilidades de inserción social.

Por último, el Programa Crecer tiene una participación en el Programa Oportunidad, del que participa también el Centro de la Juventud de la SPS y otras dependencias municipales, y que, como se dijo, apunta a la capacitación laboral,

asistencia educativa y empleo temporario para jóvenes de 15 a 20 años que no hayan finalizado el nivel educativo primario y carentes de empleo. Podemos observar, en este programa, una amalgama entre la asistencia social como sustitución del empleo, y la visión de la asistencia social como desarrollo humano. Realizamos esta afirmación, a partir de observar, por un lado, que el destinatario es el joven desempleado y el tipo de propuestas que *operacionalizan* el programa se corresponden con las características de los clásicos *workfare* que comenzaron a desplegarse en la década del '90 y que implican la transferencia monetaria a cambio de algún tipo de contraprestación en trabajo. Asimismo, se esperan ciertos impactos en el desarrollo del programa, vinculados al *diagnóstico*, que asocia supuestas características de los pobres (en este caso jóvenes), con falta de capacidad de aprovechar oportunidades. En ese sentido, además del elocuente nombre del programa, se observan las siguientes variables a evaluar luego de la puesta en marcha del Plan: asistencia, interés, perseverancia, desenvolvimiento de valores como el compromiso y predisposición frente a la tarea, capacidad de expresión, propensión y capacidad para mejorar (D8, 1998).

Por otra parte, en la línea de intervención que denomináramos de asistencia directa, se crea, en este período, el emblemático PAID, antecedido por un programa transitorio, el Prosac. En ambos programas se observa una sofisticación del sistema de registro de situaciones atendidas, a partir de la implementación del Registro Único de Beneficiarios (RUB), que involucra, identificación de demandas o “casos”, grilla de prioridades, análisis comparativos a fin de asignar con criterio de equidad los recursos disponibles, y análisis de la base de datos construida para detectar y ponderar problemáticas y necesidades, evaluar pertinencia de la asistencia social, así como identificar espacios urbanos y zonas prioritarias, pasibles de intervención.

Esta modalidad de intervención, que territorializa y focaliza poblaciones, es un elemento propio de la asistencia social influenciada por la visión del desarrollo humano.

Por otra parte, y a partir de concebir la asistencia social como posibilitadora de inclusión de los sujetos en una red vincular de derechos y

obligaciones, y no como un mecanismo generador de dependencia, se intentaba incluir a los concurrentes al PAID, en algún programa del municipio que prevea instancias de capacitación y potenciación de los individuos y grupos para resolver sus necesidades, entrenándolos en habilidades de resolución de problemas, apoyo social e integración comunitaria. Asimismo, esta modalidad de intervención se vincula con el *diagnóstico* del cual parte el PAID, el cual reza que los migrantes tienen nula instrucción y capacidades laborales, y que potenciar las capacidades, habilidades y recursos (tangibles e intangibles) de los pobres, habilita mayores posibilidades de salir de la pobreza. En este sentido, vemos una amalgama entre las racionalidades del desarrollo humano (que en la dimensión de intervención intenta potenciar el capital humano y social de los pobres, para aprovechar mejor los recursos y oportunidades), y una visión desarrollista promocional (que en la dimensión de *sujeto destinatario* conceptualiza a la misma como comunidades marginales portadoras de pautas culturales atrasadas).

En el período anterior, las intervenciones territoriales apuntan a las mujeres y niños/as de familias humildes, propia de la prefiguración del sujeto destinatario de la racionalidad moralizante. Por el contrario, en los programas de la gestión Binner (1995-2002), vemos una apelación a la comunidad organizada y al involucramiento del usuario, acorde a la racionalidad desarrollista promocional. Así como también observamos, que la población vulnerable y en riesgo social, debe involucrarse y aprovechar oportunidades para autogestionar su propia pobreza, características asociadas a la asistencia social como desarrollo humano.

Por último, es menester enunciar que la racionalidad científico-higienista también atraviesa este período. Hemos identificado algunos de sus elementos en programas como el Crecer, a partir de la dimensión de *intervención*, en la que se proponen cambios de hábito e higiene para la manipulación de alimentos en pos de prevenir enfermedades y mejorar la calidad nutricional de la alimentación. Así también, un trabajo conjunto con los Centros de Atención Primaria de la Salud, para llevar un seguimiento de los controles médico sanitarios del grupo familiar. A su vez, el RUB se presenta como una tecnología que contiene elementos de esta visión científica de la asistencia social, vinculada a la racionalización, normalización, clasificación, propias de una concepción de asistencia social

técnico-científica conducida por el Estado. En este dispositivo, también se aprecia la impronta del desarrollo humano, que sofisticó los instrumentos para territorializar y focalizar la población en vistas de dirigir recursos estatales escasos en base al criterio de equidad.

4.1.3 Período 2003-2011

Como ya fue consignado, este período está atravesado por las consecuencias de la crisis de 2001, que imprime a los primeros años de la gestión Lifschitz una serie de esfuerzos por paliar sus consecuencias en términos de asistencia. En un segundo momento, el municipio de Rosario se vio beneficiado no sólo por la mejoría observada en materia macroeconómica, sino también por la posibilidad de una mayor articulación con el gobierno provincial, a partir de la asunción de Hermes Binner como gobernador de la provincia de Santa Fe.

En virtud de lo anterior, la impronta que Lifschitz les graba a las iniciativas municipales ya en marcha, responden al fortalecimiento de las intervenciones vinculadas a la economía social y solidaria, así como el desarrollo de distintas articulaciones público privadas para fomentar las acciones cooperativas, y el emprendedurismo. Tal como detallaremos a continuación, estas iniciativas ilustran la emergencia de una amalgama entre una visión de la asistencia sustitutiva del empleo y una visión de desarrollo humano asociada a la autogestión de la pobreza. Estas dos visiones intersectarán en algunas experiencias, con la denominada visión solidaria, vinculadas con la generación de ferias, articulaciones con el tercer sector y espacios del organigrama como fue la Dirección de acción cooperativa y mutual.

La impronta emprendedurista, entonces, se puede observar en algunas reformulaciones de los proyectos incluidos en el Programa Crecer (reconvertidos durante su gestión como Centros Territoriales de Referencia -CTR-), así como dentro del PAID. Paulatinamente, esas líneas de intervención se fueron distinguiendo, y rápidamente institucionalizando dentro de una nueva Subsecretaría de la SPS, la de Economía Solidaria. La misma, desplegó una

cantidad de programas y proyectos, que se engloban en tres reparticiones: la Dirección de Acción Cooperativa y Mutual, el Servicio Municipal de Empleo, y el Área de Emprendimientos Productivos¹²⁸. Dentro de esta última, la iniciativa más emblemática es el Programa de Agricultura Urbano (PAU), iniciado por su antecesor en febrero de 2002, con la organización de ferias semanales de comercialización de verduras, donde las familias productoras accedían a un espacio propio de comercialización.

Si nos detenemos en la dimensión de *diagnóstico*, podremos ver que una parte importante de las diversas iniciativas de la SPS, y particularmente de la Subsecretaría de Economía Solidaria, parten de conceptualizar la génesis de las problemáticas sociales prevalentes, como derivadas de la crisis laboral imperante en ese momento. El énfasis analítico en torno a la desocupación masiva no se centra en los condicionantes macroeconómicos, sino en el efecto psicológico, social y en algunos casos moral¹²⁹, que genera en sujetos particulares su situación de desempleo. A modo ilustrativo, el Servicio Municipal de Empleo afirma que: “La persona con problemas de empleo, o en situación de pobreza tiene una realidad más compleja que la de su situación estrictamente económica.” (D12, 2004:128).

Observamos en nuestro objeto empírico entonces, aquello que en términos teóricos refiriéramos en el capítulo 2, relativo a la contradictoria relación entre la visión sustitutiva del empleo con el mundo del trabajo formal y el mundo de la

128 Otros programas con dependencia en la Subsecretaría: Proyecto de aprovechamiento de residuos urbanos; Programa de Desarrollo del Comercio justo y solidario; proyecto de conexión con el sector empresarial privado para la provisión de productos y servicios del sector; Proyecto de Fortalecimiento y Atención a los Consejos consultivos y espacios de desarrollo local; Proyecto de Atención integral de la persona con dificultades laborales; Proyecto de Jerarquización de las Oficinas de Empleo municipal y desarrollo de un sistema de atención al desocupado, Proyecto de Fortalecimiento Institucional de Cooperativas; Proyecto de Informatización de la Dirección de Cooperativas, entre otros.

129 Como hemos reiterado en diversos pasajes de esta tesis, las racionalidades implican una abstracción analítica que difícilmente pueda encontrarse de manera pura y excluyente en las diversas expresiones de la política pública analizada. La visión moralizante, por ejemplo, es persistente en el tiempo, y emerge incluso cuando menos lo esperamos, produciendo hibridaciones de diferente tenor. En el caso de los programas que se ubican de manera más preponderante en la visión de sustitución de empleo, suele cruzarse cierta expectativa de que esa “inserción” a partir de capacitarse o contraprestar produzca modificaciones morales en las conductas de los sujetos, y prevenga el deterioro personal y social.

asistencia directa. En este caso, los programas relevados, no tienen por objeto el mercado de trabajo formal, sino construir estrategias y dispositivos que intervengan sobre los sujetos desocupados para modificar sus conductas, sus capacidades, sus relaciones con otros/as, en cadenas de producción alternativas.

Esta impronta de *workfare* se hibrida en este período con la racionalidad del desarrollo humano. Es decir, en términos de la dimensión de *intervención*, los diversos programas de fortalecimiento de la economía social, de promoción del acceso al empleo, de agricultura urbana, entre otros, parten de la modalidad operativa de la capacitación, instalación de habilidades, en definitiva: de construcción y ampliación del capital social tal como consagraban los documentos de los organismos internacionales de ese momento.

Si nos detenemos en la Dirección de Acción Cooperativa y Mutua, y analizamos en ella la dimensión vinculada a las modalidades de intervención, veremos que el Estado emerge como mediador entre productores y consumidores, constructor de escenas para que las expectativas de la racionalidad solidaria se consumen: solidaridad, beneficios mutuos, etc. En la dimensión asociada a los sujetos/ objeto de la política, aparecen los actores sociales, económicos y/ o locales, como protagonistas que se caracterizan por su carácter colaborativo y no competitivo, según los documentos consultados (Plan 2004:132).

4.1.4 Período 2012-2015

Como señaláramos en el capítulo anterior, las modificaciones de la SPS a partir de la gestión de Mónica Fein, se enmarcan, en buena medida, en el Plan de Convivencia Barrial, impulsado como parte de una concepción que enfatiza la noción de un gobierno más cercano. En ese sentido, los cambios operan en la línea de intervención territorial, con los CCB -que reconvierten los CTR, y otrora Centros Crecer-; en la de asistencia directa, con el SAC, que es el programa que absorbe al PAID, y también en el intento de protocolizar el circuito de prestaciones y las intervenciones profesionales de los equipos técnicos, en ambas líneas o ejes de intervención, con la sistematización realizada en el “Cuaderno

Naranja” (Servicios de intervención en Vulneración de Derechos). Estas cuestiones, entonces, serán analizadas globalmente en este período, como los principales elementos a observar para el análisis de nuestras amalgamas. Un último tópico lo dedicaremos al Programa Nueva Oportunidad, para observar las racionalidades que permean su formulación, todo ello a sabiendas que este programa, a posteriori del período que esta tesis abarca, ha tomado un protagonismo que merece un análisis específico¹³⁰.

Anticipamos que en este período las amalgamas encontradas en los programas englobados en el PCB, remiten al cruce entre la visión de la AS como desarrollo humano y de la visión desarrollista promocional. El Programa Nueva Oportunidad, por su parte, presenta una notoria presencia de la racionalidad Sustitutiva del empleo.

Comenzamos afirmando que, las intervenciones de la SPS, a partir de los cambios consignados, se basan en los siguientes *diagnósticos*: los grupos familiares vulnerables no pueden ejercer plena ni autónomamente sus derechos ni estar incluidos socialmente; la población en situación de vulnerabilidad es aquella cuyo entorno personal, familiar-relacional, socio-económico, o político-administrativo padece alguna debilidad y, en consecuencia, se encuentra en una situación de riesgo que podría desencadenar o ha desencadenado un proceso de exclusión social. Asimismo, se afirma que existen zonas de la ciudad donde se asienta la población de mayor vulnerabilidad social, por lo que hay que priorizar barrios e intensificar allí los esfuerzos del Municipio (Plan de Convivencia Barrial). La impronta discursiva de estos diagnósticos se estructura en torno a un imaginario de atrasos y marginalidad derivados de hábitos que reclaman ser modificados. Sin embargo, estas características propias de la visión desarrollista promocional, articulan con la visión del desarrollo humano, a partir de la incidencia creciente de categorías propias del universo discursivo de esta visión.

130 Desde el año 2017 el Programa Nueva Oportunidad tiene entidad como política pública provincial, con participación de los distintos Ministerios que componen el Gabinete Social, y se replica en varias ciudades de la provincia. (Decreto Provincial N° 2160). Para un análisis en profundidad del Nueva Oportunidad, ver: Benassi, 2015).

Nos referimos a las nociones de vulnerabilidad y riesgo social que, como hemos propuesto, caracterizan al sujeto destinatario de esta racionalidad.

Respecto de la *concepción de asistencia*, encontramos indicadores que la asocian a la visión desarrollista promocional, debido a que la misma se justifica en tanto condición o medio hasta la progresiva autonomía de las personas. “A medida que avanza el trabajo dirigido hacia la autonomía y el ejercicio de los derechos, se da lugar a funciones más preventivas, promocionales, integradoras e inclusivas” (D13, 2014). Detectamos que el campo semántico desplegado en los documentos nos remite a una visión desarrollista promocional que, como venimos afirmando, pone el énfasis en la necesidad de modificación de esquemas conductuales, sociales y relacionales.

Por su parte, las *modalidades de intervención* asistencial incluyen atención a las necesidades básicas (alimentos, vestimenta, transporte) intervención para posibilitar el acceso a los beneficios de la seguridad social (AUH, pensiones, jubilaciones, etc.). Pretenden facilitar el acceso a recursos públicos existentes, así como generar estrategias para activar recursos de las redes primarias y secundarias del grupo familiar. En este sentido, se apunta a “construir, en conjunto [...], procesos de aprendizaje que les permitan superar las situaciones que enfrentan, así como también descubrir y potenciar los recursos con los que cuentan, promoviendo la integración y el fortalecimiento vincular y social” (D13, 2014:7). En este último punto queremos detenernos para señalar el claro énfasis que pone la visión del desarrollo humano en lo atinente a la concepción de los pobres como sujetos con capacidades y potencialidades a desplegar. En efecto, esta mirada toma densidad en este período y remite explícitamente a las modalidades de intervención que enunciáramos como características de la visión del desarrollo humano: empoderamiento y capacitación para aumentar el capital humano y social.

Por último, es menester detenernos en el Programa Nueva Oportunidad, que, como hemos señalado en el capítulo anterior, pone en marcha a inicios de la gestión municipal del período que nos ocupa, con el propósito de abordar territorialmente problemáticas vinculadas a la juventud. Más allá de que el

contexto de reaparición de este Programa sea diferente al de su antecesor Programa Oportunidad de 1998, ambos se ubican como dispositivos de intervención con jóvenes, que suponen una transferencia monetaria a cambio de algún tipo de capacitación con fines laborales. Encontramos, entonces, amalgamas comunes en ambos programas. Responden, por un lado, a la lógica del *workfare* la que en esta tesis hemos delineado como AS como forma de sustitución del empleo, que se imbrica con rasgos de la AS como desarrollo humano. Esto último es comprobable en la dimensión de diagnóstico, en la que los jóvenes se presentan como sujetos con cierto déficit en los hábitos de convivencia. Los espacios de re-trabajo, denominados como el “tercer tiempo”, tienen protagonismo, en tanto permitirían visibilizar las experiencias vitales de las juventudes, apuntando a su revalorización y empoderamiento. Aparece, entonces, una combinatoria de objetivos que hacen sinergia. Mientras las capacitaciones apuntan a aumentar la empleabilidad de los/as jóvenes en sentido tradicional; el trabajo territorial del tercer tiempo se dirige a mejorar las situaciones de vulnerabilidad identificadas con las juventudes pobres.

Tabla n° 4: Programas asistenciales según tipo de racionalidad. Municipalidad de Rosario, 1989-2015.

RACIONALIDAD	Periodo 1989-1994 Cavallero		Periodo 1995-2001 Binner		Periodo 2002- 2011 Lifschitz	Periodo 2012- 2015 Fein	
	Comedores comunitarios	Área de prestación de servicios	Programa crecer	Prosac/ PAID	SubS. Economía Solidaria	CCB/ SAC	Nueva oportunidad
Moralizante	Diagnóstico (hambre y convivencia)						
	Sujeto (mujeres y niños humildes)						
	Concepción AS (evitar asistencialismo)						
Piadosa							
Solidaria					Intervención (impulso a la acción cooperativa y mutual)		
Científico- higienista		Concepción de AS (herramienta estatal)					
		Intervención (profesionalización del área; certificación de necesidad)	Intervención (higiene y manipulación de alimentos)	Intervención (certificación de necesidad a través del RUB)			
Sustitutiva del empleo			Sujeto (jóvenes sin instrucción u oficio)		Diagnóstico (desocupación tiene efectos sub-efectos y sociales)		Sujeto (jóvenes desempleados/as)
			Intervención (capacitación Plan Oportunidad)		Diagnóstico (desocupación tiene efectos sub-efectos y sociales)		Intervención A (capacitación en oficios, Programa Nueva Oportunidad)
Justicia Social							
Desarrollista-promocional	Intervención (promoción del niño/a, talleres recreativos y deportivos)		Diagnóstico (déficit para resolver la vida cotidiana)	Sujeto (comunidades marginales portadoras de puntas culturales atrasadas)		Diagnóstico (hábitos a y costumbres atrasadas)	
						Concepción de AS (medio hasta lograr autonomía de los sujetos)	
Desarrollo humano		Diagnóstico (multidimensionalidad de la pobreza)	Sujeto (familias vulnerables y población NBI, niños en riesgo social)	Sujeto (población vulnerable y NBI)	Intervención (capacitaciones para aumentar el capital humano y social)	Sujeto (familias en vulnerabilidad y riesgo social)	Diagnóstico (juventud no aprovecha sus capacidades y oportunidades)
		Sujeto (Población NBI)		Intervención (potenciar capital humano y social)		Intervenciones (potenciar habilidades para la auto-gestión)	Intervención B (actividades territoriales del "tercer tiempo")

Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de documentos del Municipio de Rosario.

Una mirada transversal de la tabla precedente, permite apreciar ciertas constantes en términos de racionalidades, la presencia menos significativa de otras, y también algunas ausencias.

En efecto, si analizamos la tabla, veremos que, de los siete programas estudiados, cinco encuentran referencia en la visión del desarrollo humano; cuatro en la desarrollista promocional; la científico-higienista y la sustitutiva del empleo por su parte, tienen incidencia, cada una de ellas, en tres programas; la solidaria y la moralizante se ven presentes en un programa cada una; y por último la piadosa y la de justicia social no se verán presentes en el corpus estudiado.

Estos datos nos ofrecen una serie de pistas interpretativas, relativas a la fuerte influencia que el desarrollismo y los organismos internacionales tuvieron en el diseño de las expresiones locales de la política asistencial. A su vez la nula presencia de la racionalidad piadosa nos habla del deslinde Estado/Religión que el partido socialista históricamente, desde sus bases higienistas, ha propuesto. Cabe de todas maneras recordar que en el corpus estudiado no hemos incluido los programas e instituciones que han realizado convenios con el Municipio, dentro de los cuales se incluyen organizaciones religiosas. La ausencia por su parte de la visión de justicia social puede también ser leída en términos histórico- políticos. En efecto, cuando explicitamos esta racionalidad, lo hicimos atendiendo a las experiencias de mediados de siglo XX propuestas en el marco de la gestión justicialista, con iniciativas como la de la FEP. En ese sentido, es claro que el nivel estatal nacional es el que tiene las condiciones materiales para intervenciones del tipo “ampliación del sistema de seguridad social” tal como queda explícito en la tabla que caracteriza esta visión. Los municipios suelen complementar políticas de corte más universalista con intervenciones que por definición suelen ser más acotadas a problemas o necesidades identificables. Podemos inferir que la ausencia de la visión de justicia social está vinculada a cuestiones políticas e ideológicas que exceden este estudio.

Respecto de las amalgamas, un dato de relevancia es que en la totalidad de los programas estudiados se observan combinaciones de racionalidades. Esta situación refrenda lo ya expuesto en apartados previos, relativo a la idea de que

las visiones propuestas funcionan como referencias de inteligibilidad, abstracciones teóricas que condensan determinadas formas de ver y hacer, pero que en los procesos sociales se imbrican necesariamente. Esto trajo aparejado que ningún programa estudiado pudo ser remitido a una sola visión para su análisis. Recordemos que la tarea implicó ubicar indicadores para cuatro dimensiones, y supuso encontrar que algunas de estas remitían a determinada visión, mientras que otras dimensiones estaban influenciadas en mayor medida por otras visiones.

En este sentido, si contabilizamos la aparición de las distintas dimensiones¹³¹, podemos construir algunas hipótesis interpretativas.

En relación con la *dimensión de diagnóstico*, es menester afirmar que la totalidad de corpus ofreció referencias a la misma. Pareciera que la política asistencial necesita explicitar las causas que la convocan para validarse. De hecho, muchos de los documentos mostraban diagnósticos llamativamente extensos los que se contraponían a propuestas de intervención, vagas o acotadas.

Respecto de la *dimensión sujeto destinatario*, no encontramos correspondencia ni en el caso de la visión científico higienista, ni en la AS como visión solidaria, en ninguno de los períodos. Esto sucede debido a la falta referencias explícitas o datos de contexto que nos permitan inferir la prefiguración del sujeto objeto de las intervenciones asistenciales. Sí, hallamos narrativas afines a la dimensión del sujeto en el caso de las visiones moralizante (mujeres y niños/as humildes eran los/a destinatarios/as privilegiados/as de los Comedores Comunitarios en la gestión Cavallero); sustitutiva del empleo (jóvenes desempleados/as en el Plan Oportunidad y en el Nueva Oportunidad); desarrollista promocional y del desarrollo humano. En estas últimas dos visiones las referencias al sujeto son más recurrentes, aunque, si bien no siempre de manera explícita. Esto no es producto de la casualidad, queremos destacar este punto, es decir que no es casual, ya que, como hicimos énfasis en los capítulos precedentes, estas racionalidades buscan modificaciones a nivel subjetivo. Modificaciones del

131 Recordemos que el trabajo implicó el análisis de fuentes primarias no organizadas necesariamente en base a nuestras cuatro dimensiones. Esto supuso que no siempre encontraríamos referencias a todas ellas.

ethos del sujeto, ubicando en sus características las causas de su marginalidad, o la potencia para revertir situaciones de pobreza.

La dimensión de *concepción de la asistencia social* fue la que más desafíos nos presentó. En efecto, pudimos ubicarla explícitamente en el primer período estudiado, correspondiente a la gestión de Cavallero. Creemos que este desafío se debe al carácter en algún punto fundacional del área, ya que. Si bien, como explicamos en el capítulo 3, la misma encuentra su génesis en el año 1981, no es hasta este periodo que la estructura de gestión social municipal incorpora en su organigrama dependencias específicas que aborden lo social asistencial. La ausencia de esta dimensión, que puede comprobarse en la tabla, en el análisis de los programas de los periodos subsiguientes puede ser interpretada desde diversas conjeturas. Una, remite al hecho de que en ocasiones el efecto discursivo que la política persigue a la hora de hablar de asistencia, es precisamente no hablar de ella. La fuerte de impronta que la gestión de Binner inauguró de “no al asistencialismo, no al paternalismo, no a la dependencia” bajo el eufemismo de “reorganizar la oferta para anticiparse a la demanda”; así como la aparición de todo un campo semántico vinculado a la autonomía, la participación ciudadana, etc., se combina y se potencia frente a esta suerte de silencio a la hora de explicitar qué idea de asistencia es la que se propone. Hay un borramiento de este significativo que parece cargar ineludiblemente con sentidos asociados a valores contrapuestos a los que la gestión quería erigir como norte de su accionar.

Por último, la *dimensión de intervención* está presente en todos los programas. Sin embargo, queremos destacar que los indicadores que sobre la misma relevamos en los documentos, remiten a diferentes tipos de información. Para el primer período (1989-1994) los datos eran más precisos y concretos en lo relacionado a prestaciones y recursos. En los periodos siguientes al hablar de intervenciones se enfatizan claramente los objetivos de las mismas, y las acciones profesionales que las sostienen. En cambio, no se detallan qué prestaciones concretas podían hallarse, con qué criterios se accede a las mismas. Todo lo que hace a cuestiones relevantes para caracterizar lo interventivo que toda política presenta. Al igual que sucede con los diagnósticos, pareciera que no se puede presentar una política asistencial sin referirse al hacer de la misma. Sin embargo,

este hacer funciona más como un conjunto algo laxo de promesas y modalidades, que como un conjunto de prestaciones concretas y mensurables.

Respecto de la *visión moralizante*, por ejemplo, encontramos una presencia significativa en los Comedores Comunitarios del primer período analizado (1989-1994). En este sentido, en los documentos que remiten a ese programa se aprecian elementos moralizantes en varias de las dimensiones que la componen (diagnóstico, prefiguración del sujeto destinatario, y concepción de AS). Esto no obsta el hallazgo de ciertos ecos de la pretensión moral de las diversas iniciativas asistenciales que, como hemos señalado en el apartado previo, pueden encontrarse en diferentes momentos. Pero es claro el énfasis que, en el inicio del período analizado en esta tesis, tiene esta racionalidad.

En relación a la *visión solidaria*, la podemos comprobar como parte de las lógicas subyacentes a la política asistencial municipal, recién en el período 2003-2011, alrededor de los programas dependientes de la Subsecretaría de Economía Solidaria, con el impulso de la acción cooperativa y mutual. Sin embargo, distintos tipos de articulaciones público-privadas, aunque incipientes, existen desde los inicios de la SPS. Así, por ejemplo, todas las iniciativas que detectamos en el eje de AS “diferida”, en el capítulo precedente, dan cuenta de la tercerización de funciones hacia las organizaciones de la sociedad civil y de la tarea colaborativa que muchas organizaciones realizan con el Estado municipal en materia social¹³². Por ejemplo, las articulaciones que el Programa La Casa realiza desde principios de la década de 1990 con la Asociación Civil CHICOS, o el trabajo co gestionado del CEDIPF, que en la gestión de Binner se suma a los lineamientos del Programa Crecer.

Lo cierto es que, a la amplitud de programas y proyectos de la Subsecretaría de Economía Solidaria, se le anexan las diversas normativas

132 Recordemos que, tal como explicitamos previamente, focalizamos nuestro análisis de las racionalidades en los programas vinculados a los ejes territorial y de asistencia directa por ser aquellos que plasman de manera acabada en su contenido, las lógicas gubernamentales. La asistencia diferida, por su parte, al sostenerse en el argumento de la tercerización, da cuenta de elementos de la racionalidad solidaria, pero en tanto su contenido es diagramado por el tercer sector, subsumir el mismo a las racionalidades estatales es complejo.

referentes a la promoción del voluntariado social dentro de las dependencias municipales. Estas alcanzan mayor sistematización en la creación de la Comisión de Voluntariado Social y de Responsabilidad Social Ciudadana, en 2010; lo cual confirma la prevalencia de acciones vinculadas con la visión solidaria en el período.

Asimismo, la significativa presencia de estas acciones desliza cierta naturalización respecto de lo que enunciáramos como diagnóstico de la racionalidad solidaria, los problemas comunes a un colectivo, son susceptibles de ser solucionados con la acción colaborativa. Esta afirmación puede dar lugar a que el Estado se vea eximido de la responsabilidad de la protección social. En este sentido, la ordenanza de creación de la Secretaría de Promoción Social, a principios de la década del ochenta se esfuerza en dejar despejado que la incorporación de esta dependencia en el organigrama estatal no representará un costo, porque se readecuará la estructura ya vigente, y solo representará una nueva “experiencia”, canalizando demandas de los/as vecinalistas. Actualmente, se sigue resaltando, con valor positivo, esta labor no rentada e independiente, altruista, “apolítica”, lo que, entonces, la deja exenta de sospecha. Podemos inferir que, en el terreno socio asistencial, los valores solidarios son garantía de eficacia, a la par que los problemas sociales resueltos por la suma de voluntades, gozan de mayor legitimidad que la asistencia estatal.

Por su parte, la *visión científico higienista*, adquiere presencia en las iniciativas de la SPS, a partir de la gestión de Cavallero y, desde ese momento, continúa permeando las intervenciones asistenciales. Esta presencia se hace evidente en la puesta en marcha del Programa Crecer, en 1997, con las intervenciones de las madres colaboradoras, a partir del objetivo de que ellas incorporen conocimientos vinculados a la manipulación de los alimentos y otros hábitos higiénicos.

La concepción de AS, como herramienta técnico científica de intervención estatal, propia de esta racionalidad, se plasma en la creación del Área de Prestación de Servicios Sociales dentro del organigrama estatal, en el período comprendido entre los años 89-94. Desde entonces se van profesionalizando y

racionalizando las operatorias, con la presencia preponderante de trabajadores/a sociales para llevar adelante la tarea de comprobación de medios y otorgamientos de subsidios, como herencia higienista. Los registros para tipificar demandas, necesidades, y evaluar situaciones, se fue sofisticando a partir de ese momento, imbricando con la racionalidad de la AS como desarrollo humano. Esto intenta, además de focalizar la asistencia estatal, buscar territorializar las intervenciones sociales y detectar a las poblaciones más pobres y vulnerables. De modo que, en el período 1995-2002, observamos la aparición del RUB, como sistema informático de registro de beneficiarios, que intenta, además, optimizar recursos económicos y profesionales. En el último período analizado, el RUB fue categorizado como Registro Social.

En relación a la visión que denominamos AS como visión *sustitutiva del empleo*, aparece vinculada, por un lado, a programas de capacitación en oficios para jóvenes, tanto en su primera versión (el Plan Oportunidad, en 1998), como en la reedición (Nueva Oportunidad, todavía vigente). Por otro, se vincula a los programas y proyectos que dependen de la Subsecretaría de Economía Solidaria.

Con respecto al primer grupo de iniciativas, estas suponen una transferencia monetaria para paliar la falta de empleo a cambio de que los receptores se involucren en algún tipo de trabajo o capacitación. Acorde al supuesto de que, para que la asistencia estatal sea legítima, los jóvenes y adultos autoválidos deben trabajar, o capacitarse, o mejorar su empleabilidad. Un dato que se desprende del análisis de la tabla, es que, en los dos programas mencionados, la amalgama se forma a partir de la imbricación con la visión de la asistencia social como desarrollo humano. En este sentido, la influencia de los organismos internacionales en las operatorias asistenciales del Municipio se hace patente en este tipo de iniciativas, que apuntan al aumento del capital humano para salir de las situaciones que los atraviesan (en el caso del Plan Oportunidad, la evaluación de sus resultados contaba con el apoyo de Unicef). En este sentido, además de la capacitación laboral, se apunta a mejorar el compromiso y predisposición frente a la tarea, mejorar sus aptitudes generales, en fin, lograr el involucramiento de los/as jóvenes en las estrategias que les son propuestas.

En relación a los programas y proyectos englobados dentro de la Subsecretaría de Economía Solidaria, la visión sustitutiva del empleo se observa en algunos diagnósticos respecto del problema a atender, como también en el tipo de intervenciones. En ese sentido, observamos que se les atribuye, a los programas vinculados con el cooperativismo, el asociativismo, y la economía solidaria, una fortaleza en términos de sustituir ingresos económicos, pero también y, sobre todo, de frenar el deterioro social y subjetivo, así como la relajación de disciplina que supondría la falta de trabajo.

La visión desarrollista promocional, por su parte, está presente en todo el recorrido analizado en este trabajo, y tiene expresiones en las cuatro dimensiones adjudicadas a la racionalidad.

Finalmente, la racionalidad Asistencia Social como desarrollo humano, atraviesa, al igual que la anterior, todos los períodos. Se puede detectar, sobre todo, en la focalización poblacional operada a través de los registros (que se fueron sofisticando, desde la Ficha de Beneficiarios, pasando por el RUB, hasta el actual Registro Social). Este instrumento, se constituye en una técnica meticulosa para identificar y mapear la población objeto de intervención, acorde a las propuestas de los organismos internacionales de crédito y como modo de monitorear los programas en relación al cumplimiento de metas. Del mismo modo, la idea de asignación de recursos con criterios de equidad, y la caracterización de la población como vulnerable, así como la utilización de la categoría de pobreza humana, desde el enfoque de las capacidades adoptado a partir de la influencia del PNUD (sobre todo en los fundamentos de creación del PAID, en 1999) pone en evidencia algunas cuestiones relevantes. Muestra cómo la asistencia, como desarrollo humano o como materialización del discurso del desarrollo humano, permea los dispositivos de asistencia directa del Municipio durante toda la década del 90, pese al énfasis puesto en los documentos para querer alejarse de la impronta de las políticas neoliberales del gobierno nacional.

Estas dos últimas racionalidades aparecen a las claras como las dos con más presencia en los programas asistenciales municipales, y atraviesan todos los períodos en los que hemos organizado el análisis. Sin dudas, y sin desconocer que

el Municipio de Rosario articuló una serie de dispositivos que operaron como colchón de las situaciones de pobreza, y de instituciones con fuerte presencia en el territorio (junto con los centros de atención primaria de la salud, bastiones de las gestiones socialistas en los barrios periféricos, con servicios de altísima calidad). Las acciones desplegadas a través de su cartera asistencial, apuntaron a la promoción social y al desarrollo humano, lo que resulta en contra de una visión asistencial como garantía de acceso a recursos y prestaciones concretas.

Por último, y pese al mejoramiento de los principales indicadores macroeconómicos y de disminución de los índices de desempleo, pobreza e indigencia en el último decenio estudiado, las respuestas asistenciales no han variado sustancialmente. En ese sentido, parte de la tarea de la SPS de Rosario en la década 2003-2015, ha sido asegurar, asesorar o acompañar a que la población históricamente usuaria de la asistencia social, acceda a los beneficios de la seguridad social. Beneficios ampliados a partir de la implementación de la AUH, las moratorias jubilatorias, el Plan Progresar, o a las clásicas pensiones no contributivas como las pensiones por invalidez, significativamente extendidas en ese período.

CONCLUSIONES

“La persistente inquietud que provocan los archivos nos interpela respecto a las razones más profundas que nos ligan a ellos, aun cuando no sepamos de qué está hecha esa pasión que nos invita a recorrerlos. Si no nos pueden proporcionar un reflejo idéntico de un mundo pretérito, los archivos se nos presentan como objetos sobrevivientes de aquella experiencia humana que los produjo, confiscados en su ser situado, y que se despliega sobre nuestros días como una enigmática reverberancia capaz de hablar a través de nuestras interpretaciones actuales”.

Horacio González

En esta tesis pretendimos arrojar una mejor comprensión de los desafíos teóricos sobre el campo de lo social asistencial, con la hipótesis de que el modo como se ha desplegado históricamente la Asistencia Social en Argentina, responde a específicas amalgamas de visiones sobre lo asistencial, cuya composición particular en cada momento histórico, explica las metamorfosis de la función asistencial estatal.

El capítulo 1 presentó los instrumentos con que abordamos el problema de investigación y la metodología empleada en esta tesis, mostrando que la perspectiva histórico genealógica resulta un modo útil de captar las singularidades de la asistencia social argentina. Asimismo, y en virtud de lo anterior, precisamos la construcción del archivo en lo atinente a la política social asistencial del Municipio de Rosario y las definiciones técnicas de reconstrucción del corpus documental.

Como mostramos en el capítulo 2, el despliegue de las prácticas e instituciones de asistencia, en la historia de la política social argentina, resultó en una institucionalidad débil y residual, en la que confluyen combinaciones dispares de diversas racionalidades, que operan como fundamentos teórico-epistemológicos y cargan de sentido a las visiones de la asistencia social. Esos ejes de inteligibilidad o núcleos de problematización de lo social asistencial, que llamamos *racionalidades*, tienen su origen en períodos históricos determinados, para luego permanecer, combinándose y resignificándose, formando *amalgamas*, compuestas de esas “capas” que se han ido sedimentando y confluyendo en lógicas posteriores y que explican las metamorfosis de la función asistencial, es

decir, los objetivos estratégicos a los cuales se dirigen las intervenciones socio asistenciales.

Así es como pudimos reconocer la noción de *Asistencia Social como visión moralizante*. Aunque asociada a las operatorias de la Sociedad de Beneficencia, como racionalidad sigue presente, subyaciendo a los dispositivos socio asistenciales, las intervenciones profesionales y formando parte de las nociones que impregnan las culturas institucionales que participan en la constitución de saberes y de normas en torno a la Asistencia Social. Esta visión moralizante, se reedita, por ejemplo, en el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas de Desperdicios de Alimentos, aprobado en 2015 y actualizado en 2018. En el caso estudiado, vimos cómo esta racionalidad se amalgama con otras visiones en torno a la Asistencia Social, donde el componente moralizante se refuerza, se solapa, se impugna, o se mixtura.

A su turno, la *Asistencia Social como visión piadosa*, se puede rastrear en la obra de las cofradías religiosas y en la asistencia ejercida por el Estado colonial. Es decir, antecede al Estado en la organización de la asistencia, luego se imbrica con elementos laicos vinculados al proceso de secularización estatal, y permanece en las prácticas de las Conferencias de San Vicente de Paul del siglo XIX. Este tipo de visión asistencial, imbuida de valores religiosos, sufre distintos tipos de procesos político institucionales. Podemos mencionar, entre ellos, los cambios operados en la Iglesia Católica pos conciliar, que contradicen algunos principios en torno a la dimensión espiritual de socorro al prójimo. A su vez, una multiplicidad de cultos, sobre todo de la rama evangélica, ha tomado una presencia cada vez más importante en el terreno social.

Vimos, a su vez, que esta racionalidad asistencial convivió y convive con una idea de *Asistencia Social como visión solidaria*. Esto sucede desde las mutuales y asociaciones de socorros mutuos a fines del siglo XIX, hasta la tercerización de prestaciones del Estado hacia las OSC/ONG, o el trabajo conjunto con las asociaciones vecinales o cooperativas. Se opera así una especie de reactivación de las protecciones cercanas y el despliegue de acciones solidarias.

Ahora bien, desde la academia y la intervención socio sanitaria estatal, quizás uno de los modelos que más ha influido los debates en torno a lo asistencial, ha sido la *Asistencia Social como visión científica*, que supuso el protagonismo del movimiento higienista en el proceso de racionalización de la asistencia social. Esto, en franca oposición a las damas de la Sociedad de Beneficencia, interpelando al Estado para que intervenga en los problemas de la pobreza, vista como enfermedad social.

Y en esa línea es que también destacamos la noción de *Asistencia Social como visión sustitutiva del empleo*. Encontramos como hito central la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social de 1933, en el marco de la internacionalización de las políticas sociales, de donde surge el proyecto de una Ley de Asistencia y Previsión Social. Proyecto que, si bien no prospera, es indicativo de una idea en torno a un sistema estatal de Asistencia Social que hasta hoy no existe. La centralidad de la figura del desocupado vuelve a interrogar a la política social, en los años 90. Se despliega así toda una serie de planes de asistencia al desempleo, que ponen el acento en exigir una contraprestación en trabajo, reactualizando la pregunta de si le cabe a la asistencia social ocuparse de este problema, vinculado al mundo del trabajo.

Sin embargo, es quizás la idea de *Asistencia Social como visión de justicia social* durante el primer peronismo, la que más nos ha acercado y acerca a la necesaria ampliación, diversificación y efectivización de las prestaciones asistenciales. Estas son presentadas, en oposición a la beneficencia, como derechos, rompiendo por primera vez, la idea de merecimiento. Luego de la crisis del 2001, y de diversas políticas de intervención focalizadas sobre/contra la pobreza, la impugnación al neoliberalismo y la impronta de restituir derechos ante situaciones injustas, orienta un conjunto de medidas. Esto sucede no sólo en Argentina sino en toda la región; una de las más importantes y emblemáticas es, en el caso de nuestro país, la AUH, en el año 2009. Junto con esta, otras medidas amplían el sistema de Seguridad Social en su componente no contributivo, y ponen el acento en impugnar las desiguales formas de inserción en el mundo del trabajo, el desempleo y la desprotección de la economía informal.

No obstante, lejos de ser esa la impronta dominante, el paradigma de la *Asistencia Social como visión desarrollista promocional*, es una racionalidad que podemos continuar rastreando en la actualidad, a partir de observar el carácter promocional de las intervenciones sociales, sobre las “poblaciones” en detrimento de las “prestaciones”. Está instalada desde la influencia que los organismos internacionales imprimieran a las operatorias estatales y profesionales respecto del problema del “subdesarrollo”. Busca modificar costumbres y actitudes arcaicas, a partir de una labor cultural, educativa y motivacional, asumiendo que la asistencia no es válida como práctica en sí misma, sino que sólo es útil en tanto medio, dentro de un proceso más amplio, que persigue la promoción de los sujetos.

La *Asistencia Social como desarrollo humano*, por último, articula de algún modo con aquella lógica. Lo hace, a partir de las propuestas de los organismos internacionales, sobre todo el Banco Mundial, el BID y el PNUD, y su enfoque de las capacidades. La pobreza se define como déficit de capacidad o falta de capacidad para desarrollar potencialidades y aprovechar oportunidades, donde se busca que el sujeto se involucre en un proceso de superación, descuidando el carácter histórico, relacional y estructural de la pobreza.

Estas visiones, en torno a las cuales se desplegó la Asistencia Social en Argentina, forman hoy *amalgamas*, al interior de las cuales conviven, con mayor o menor dificultad, y en el seno de las cuales es difícil aislar elementos o identificar lógicas homogéneas. Como hemos reiterado en diversos pasajes de esta tesis, las racionalidades implican una abstracción analítica que difícilmente pueda encontrarse de manera pura y excluyente en las diversas expresiones de la política pública. La visión moralizante, es, quizá la que más se cuele en el resto de las racionalidades, produciendo hibridaciones de diferente tenor. En el caso de la visión sustitutiva del empleo, por ejemplo, presente en diferentes programas de tipo *workfare*, suele cruzarse cierta expectativa de que esa “inserción”, a partir de capacitarse o contraprestar, produzca modificaciones morales en las conductas de los sujetos, y prevenga el deterioro personal y social.

La política de asistencia social del Municipio de Rosario, sirvió de espacio de interrogación de lo social asistencial, a partir de observar cómo esas

racionalidades organizaron distintas intervenciones asistenciales del Municipio, miradas a través de la SPS, y cómo se forman las diferentes amalgamas.

En el capítulo 3, entonces, buscamos construir una grilla de inteligibilidad que diera cuenta de nuestra unidad de análisis empírica que es la política asistencial municipal rosarina. Debemos reconocer que resultó un verdadero desafío partir de una masa casi inconmensurable de datos pero que, a la vez, resultaban insuficientes para completar los huecos que las fuentes nos presentaban. Desafío que consistió también, en construir las preguntas y descubrir los indicadores pertinentes para dar un ordenamiento y una descripción comprensible que, asimismo, nos diera la carnadura necesaria para sobre ella trabajar en nuestros interrogantes centrales.

Aún con estas limitaciones, la tarea nos obligó a desarrollar varias pruebas de ordenamiento y exposición, hasta encontrar una manera inteligible. En ese sentido, en el capítulo 3 ordenamos la información referida a la Secretaría de Promoción Social en períodos diferenciables. Luego, realizamos un agrupamiento de las intervenciones desplegadas por el Municipio de Rosario en base a tres líneas de intervención. Primera, la intervención “territorial”, cuyo mayor exponente fue el programa Crecer. Segunda, la línea de asistencia “directa”, representada por el PAID. Tercera, la línea de intervención “diferida”, que hace referencia a la tercerización de ciertas funciones y a la promoción de la acción voluntaria, desde el propio gobierno local y cuyo programa más elocuente es el de Responsabilidad Social Ciudadana, que condensa varias normativas previas para organizar el sector.

El capítulo 4, se estructuró como diálogo entre los dos previos. Este diálogo permitió identificar la peculiaridad y lógica de intervención de lo social asistencial en Rosario.

Las ocho visiones se presentaron en una matriz que distinguió elementos de las cuatro dimensiones construidas para cada racionalidad: qué diagnósticos subyacen, qué concepción de asistencia social, qué sujeto destinatario prefigura cada programa o iniciativa estatal y cómo se operacionaliza en modalidades concretas de intervención.

Esto es lo que nos permitió poner a prueba nuestra grilla analítica, usándola a modo de “esténcil” sobre los programas; dar cuenta de las racionalidades y sus amalgamas en cada periodo histórico; ofrecer aportes interpretativos, en relación a las mismas, y provocar estos resultados con un conjunto de preguntas que se derivan de los desarrollos conceptuales consignados en los primeros capítulos. Todo ello para habilitar conjeturas, nuevos interrogantes, y aportes a la discusión.

Vistos a través de aquel esténcil, los principales hallazgos indican que la asistencia social es un tópico mayormente rechazado en las formulaciones de los programas, justificado, por un lado, como un medio necesario pero, por otro, que se quiere evitar. En ese sentido, los fundamentos que subyacen a esa lógica, responden mayormente a la Asistencia como visión desarrollista promocional y como desarrollo humano, muchas veces mixturando elementos propios de sendas racionalidades.

Interesa aclarar que este no es un trabajo de análisis de impacto de la política asistencial del Municipio de Rosario. La tesis no persigue el objetivo de averiguar antropológicamente los efectos subjetivos en las trayectorias de vida de los/as receptores/as de la política asistencial municipal, ni pretende calificar al gobierno local en términos de eficacia o eficiencia, ni mucho menos juzgar las intenciones de funcionarios o profesionales.

Antes bien, la tesis se propone contribuir a colocar a la Asistencia Social como un aspecto clave del complejo de políticas sociales. La política y el conocimiento en el espacio de lo “social-asistencial” (cómo se establecen en cada coyuntura los parámetros de acceso al organigrama de protecciones sociales, cómo impacta ello en la intervención profesional del Trabajo Social) implican desafíos tanto para los/as colegas que enfrentan la complejidad de sus espacios ocupacionales día a día, como para quienes tenemos responsabilidades en la formación de futuros/as profesionales.

Finalmente, desplegamos una serie de reflexiones e interrogantes que surgieron del trabajo realizado y que podrían ser el puntapié de futuras investigaciones.

Las racionalidades dan cuenta de persistencias históricas y materiales que performativizan sentidos y posibilidades en los cuales inscribir (o no) derechos. Con esto queremos decir que las reales posibilidades de los derechos en tanto piso y en tanto horizonte se juegan mientras se construyen determinados diagnósticos, mientras se circunscribe lo asistencial a determinados sentidos y se lo excluye de otros, mientras el sujeto es considerado de determinada forma, mientras las intervenciones se avienen a prácticas de distinto tenor. Es decir, en la materialidad misma de esas tramas. No hay racionalidades que habilitan derechos y racionalidades que los niegan. Esto implica retomar el gesto foucaultiano de suspensión de universales, y de normativización del discurso académico. Supone entender que, si bien todo discurso tiene una dimensión normativa, intentamos priorizar aquí la analítica. Entre las racionalidades y los derechos hay relevos, tensiones, procesos de resistencia y de potenciación, marchas y contramarchas.

Las amalgamas explicitan el carácter político de la asistencia. Esta premisa nos permite ver que este hallazgo, relativo al hecho de que la política asistencial no es lineal ni derivativa de racionalidades particulares, nos informa no solo del carácter complejo de lo social. Además, nos visualiza que existen tensiones, cruces productivos, grietas donde insertar cuestionamientos y propuestas que deconstruyan sentidos sobre lo asistencial.

En virtud de lo anterior, esta investigación pretende aportar una reconstrucción historiográfica que identifique los fundamentos teórico epistemológicos sobre los que se apoyaron las principales propuestas de intervención asistencial en Argentina; ofrecer una grilla de análisis a la que se pueda recurrir para analizar, estudiar, acceder, a diferentes dispositivos socio asistenciales; contribuir con contenido explicativo sobre la historia de la asistencia social del Municipio de Rosario, desde la vuelta de la democracia hasta nuestros días, y nutrir el debate disciplinar respecto de la revalorización de la asistencia social.

Importa resaltar, por último, que lo que se plasma aquí, pretende ser un mojón, para colocar el debate sobre la Asistencia Social en el centro de la escena y para liderar, desde el Trabajo Social, esa discusión, para tomar la delantera en

batallar cuáles son, cómo enunciamos, cómo circunscribimos, los problemas sociales en torno a los cuales debería ordenarse una institucionalidad otra en términos de un sistema público estatal de servicios socio-asistenciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros y capítulos de libros

AGUILAR, Paula Lucía (2014). *El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina (1980-1940)*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

AGUILAR HENDRICKSON, Manuel (2009). “Servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente”, en: MORENO, Luis (Ed.) *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.

ALAYÓN, Norberto (2007) [1978]. *Historia del Trabajo Social en Argentina*. Buenos Aires: Espacio.

ALONSO, Luis (1999). *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*. Madrid: Trotta.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (comp.) (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.

_____ (2006). “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”, en: ANDRENACCI, Luciano. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

_____ (2008). *Pobreza y desarrollo en América Latina*. Salta: UNSa.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia y ARIAS, Ana (2016). “Los estudios sociales sobre la pobreza”, en: ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia; ARIAS, Ana y MUÑÍZ TERRA, Leticia (coords.) *Estudios sobre la estructura social en la*

Argentina contemporánea. Buenos Aires: Clacso, Pisac (Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea), CODESOC (Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas). Pp. 391-468.

ANDRENACCI, L; FALAPPA, F. y LVOVICH, D. (2004). “Acerca del Estado de Bienestar del Peronismo Clásico (1943- 1955)”, en: BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel y SERRANO, Gerardo. *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

ANDRENACCI, Luciano; IKEI, Lidia; MECLE, Elina y CORVALÁN, Alejandra (2006). “La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y del modelo de política social de la Argentina contemporánea”, en: ANDRENACCI, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: UNGS- Prometeo. Pp.181-211.

ARIAS, Ana (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio.

ARCIDIÁCONO, Pilar (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001- 2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

BERTRANOU, Fabio (2010) (Coord.). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las Asignaciones Familiares*. Proyecto ARG/06/M01/FRA. Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización. Cooperación técnica para el Desarrollo de la República Francesa. Buenos Aires, OIT.

BIANCHI, Susana (2010). *Historia social del mundo occidental. Del feudalismo a la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes editorial.

CAMPANA, Melisa (2012). *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*. Rosario: Prohistoria.

CAMPANA, Melisa y SERVIO, Mariana (2018). “La asistencia social en el Municipio de Rosario”, en: ANDRENACCI, Luciano; Campana, Melisa y Servio, Mariana (coords.) *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas, desafíos*. Rosario: PEGUES. Pp. 225-249.

CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica (2000). “Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales” en DUSCHATZKY, Silvia (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

CASTEL, Robert (2004). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.

CASTRO, Edgardo (2005). *El vocabulario de Michel Foucault*. España: Universidad Nacional de Quilmes.

CASTRO, Edgardo (2014). “Fragmentos foucaultianos” en Foucault, Michel *¿Qué es usted, profesor Foucault?*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.

CASTRO GÓMEZ, Carlos David (2008). La opción por los pobres: análisis crítico de sus posibilidades y limitaciones en un mundo globalizado, en: ZALPA, Genaro; OFFERDAL, Hans Egil. *¿El reino de Dios es de este mundo? el papel ambiguo de las religiones en la lucha contra la pobreza*. Bogotá: Siglo del Hombre- CLACSO. Pp. 23-51.

CATTANI, Antonio. (2011). “Cohesión social y políticas públicas sin molestar a los sectores dominantes”, en: Carlos Barba Solano y Néstor Cohen (eds.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: Clacso. Pp. 53-66.

DANANI, Claudia. (2004). “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”, en DANANI, Claudia. (comp.). *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira. Pp. 9-37.

DANANI, Claudia. y HINTZE, Susana. (coords). (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990- 2010*. pp. 153- 183. [en línea: agosto 2011] Buenos Aires: UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar>

DONZELOT, Jacques. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.

ESPING ANDERSEN (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.

FALCÓN, Ricardo (1999). “Los trabajadores y el mundo del trabajo”, en: BONAUDO, Marta (dir.) *Nueva Historia Argentina, tomo IV, Liberalismo, Estado y Orden Burgués (1852- 1880)*. Buenos Aires: Sudamericana.

FERNÁNDEZ, María del Carmen (2005). Con los niños, para todos. PNUD y MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. *Experiencia Rosario: Políticas para la gobernabilidad*. Rosario. Pp. 199-256.

FLEURY, Sonia (1997). *Estados sin ciudadanos*. Buenos Aires: Lugar editorial.

FOUCAULT, Michel (2010) [2004] *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France, 1978- 1979*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

_____ (2011) [1969]. *La arqueología del saber*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.

_____ (2013). *¿Qué es usted profesor Foucault?: Sobre la arqueología y su método*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

GIAVEDONI, José G. (2012). *Gobernando la pobreza. La energía eléctrica como dispositivo de gestión de los sectores populares*. Rosario: Homo Sapiens.

GOLBERT, Laura (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos sociales*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

GOMES, Gabriela (2016). *La política social de los regímenes dictatoriales en Argentina y Chile (1960- 1970)*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento; Posadas: Universidad Nacional de Misiones.

GRASSI, Estela (1989). *La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Humanitas.

_____ (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.

GRASSI, Estela; HINTZE, Susana y NEUFELD, María Rosa (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio.

GÚBERMAN, Lucio (2004). *Victoria, éxito y fractura. El Partido Socialista Popular en Rosario. (1989- 1995)*. UNR editora, Rosario.

HERMIDA, María Eugenia (2012). “Gubernamentalidad e Inmunidad: pensar el Estado fuera de la Teoría del Estado”, en: MISSERI, L. (comp.) *Estado, cultura y desarrollo: entre la utopía y la crítica: Actas de la I Jornadas Internacionales de Filosofía y Ciencias Sociales*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

HINTZE, Susana y COSTA, María (2011). “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”, en: DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (coords). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990- 2010*. Pp. 153-183. [en línea: agosto 2011] Buenos Aires, UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar>

KLEIN, Naomi (2011). *La doctrina del shock: el Auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.

KRMPOTIC, Claudia (2005). “La Conferencia Nacional de Asistencia Social de 1933. Los debates en torno al progreso, la pobreza y la intervención estatal”, en: FERNÁNDEZ SOTO, S. (coord.) *El Trabajo Social y la Cuestión*

Social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía. Buenos Aires: Espacio. Pp. 53-78.

KRMPOTIC, Claudia (2016). *La protección social sin Estado. De la hospitalidad a la asistencia social*. Buenos Aires: Espacio.

LIJTERMAN, Eliana (2019). “La política social y los trabajadores informales en la Argentina de la posconvertibilidad (2003-2015). Promoción y aseguramiento de los ‘trabajadores vulnerables’”, en: Pallarés, Lorena; Palermo, Alicia y Vigna, Ana (coords.) *¿Cómo pensamos las desigualdades, pobrezas y exclusiones sociales en América Latina?: luchas, resistencias y actores emergentes*. Buenos Aires: Editorial Teseo. Pp. 155-175.

LO VUOLO, Rubén (comp.) (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila Editores.

LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires-Madrid: Ciepp- Miño y Dávila.

MERKLEN, Denis. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

MURILLO, Susana (2008). *Colonizar el dolor*. Buenos Aires: CLACSO.

MURILLO, Susana (2011). *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*. Ediciones Luxemburgo, Buenos Aires.

PARRA, Gustavo (2001) [1999]. *Antimodernidad y Trabajo Social. Orígenes y expansión del Trabajo Social argentino*. Buenos Aires: Espacio.

PASSANANTE, María Inés (1987). *Pobreza y Acción Social en la historia argentina. De la Beneficencia a la Seguridad Social*. Buenos Aires: Humanitas.

PAUTASSI, Laura; ROSSI, Julieta y CAMPOS, Luis. (2004). *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

ROSANVALLON, Pierre (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.

ROZAS PAGAZA, Margarita (2001). *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio.

SOLDANO, Daniela y ANDRENACCI, Luciano (2006). “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en: ANDRENACCI, Luciano. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo. Pp. 17-80.

SURIANO, Juan (2000). *La cuestión social en Argentina 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena.

TAMBURRINI, María Cristina (2006). Una ciudad con calidad de vida: la ciudad como inclusión social y espacio público en: PNUD y MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. *Experiencia Rosario: Políticas para la gobernabilidad*. Rosario, agosto de 2006. Pp. 257-350

TENTI FANFANI, Emilio (1989). *Estado y pobreza. Estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: Humanitas.

VARELA, Julia y ÁLVAREZ URÍA, Fernando (1997). *Genealogía y Sociología. Materiales para repensar la Modernidad*. Ediciones El cielo por asalto, Buenos Aires.

Revistas especializadas y otras publicaciones científicas

AGIS, Emanuel; CAÑETE, Carlos y PANIGO, Demian (2013). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina: presentación formal de resultados anticipados en 2010. *Revista Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*, tercer trimestre, N° 15. Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL- CONICET). [En línea, 15 de mayo de 2019]. Disponible

en:

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/17814/CONICET_Digital_Nro.20778.pdf?sequence=1&isAllowed=y

ALAYÓN, Norberto (1980). El asistencialismo en la política social y en el Trabajo Social. *Revista Acción Crítica* N° 7. Lima: Celats y Alaets. Pp. 1-10.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (2001). Los cambios operados en las concepciones de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.

ANDRENACCI, Luciano (2009). Notas acerca de la política asistencial en América Latina. *Revista Cátedra Paralela* N° 6, Rosario: UNR Editora. Pp. 7-30.

_____ (2012). From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the Early 21st Century. *Journal of Development Studies*, Volume 28, N° 1. Vienna: Centrum für Internationale Entwicklung.

ARCIDIÁCONO, Pilar, CARMONA, Verónica y STRASCHNOY, Mora (2011). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿hacia un esquema universal? *Revista Margen* N° 61. Pp. 1-16.

BENASSI, Evangelina (2015). El trabajo desde la mirada de los jóvenes: los pibes del Barrio Las Flores de la Ciudad de Rosario. *XI Jornadas de Sociología*, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires.

BRIZUELA, Florencia y SERVIO, Mariana (2017). El enfoque genealógico como andamiaje teórico-metodológico. Potencialidades y dificultades. *II Congreso Latinoamericano de Teoría Social*, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires.

CAMPANA, Melisa (2009). Los usos de Foucault en la formación de Trabajo Social. *Revista Cátedra Paralela* N° 6. Rosario: UNR editora. Pp. 31-41.

_____ (2013). Para una lectura crítica del desarrollo humano. *Revista Andes*, vol. 24. Salta: Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades. Pp. 299-323.

_____ (2014a). Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza. *Revista de Trabajo Social* N° 16. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Pp. 79-89.

_____ (2014b). Del Estado Social al Estado Neoliberal: un nuevo pacto social en nuestra América. *Revista Perspectivas Sociales*, Vol. 16, n° 1. México, Universidad Autónoma de Nuevo León. Pp. 9-30.

_____ (2018). Pobreza y relación asistencial en el pensamiento simmeliano. *Revista electrónica de Trabajo Social* N° 17, semestre 1, Santiago: Departamento de Trabajo Social, Universidad de Concepción, Chile. Pp. 28-34. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022016000200011>

CAMPANA Y GARMA (2012). Criterios de definición de la vulnerabilidad en la gestión de la política de asistencia social en el Municipio de Rosario. *Jornadas de Investigación de la Facultad de Trabajo Social*. Paraná: UNER.

CASTEL, Robert (2001). Presente y genealogía del presente. *Cuadernos de crítica de la cultura* N° 47. Archipiélago, Madrid. Pp. 67-75.

CORTÉS, Rosalía. Y MARSHALL, Adriana. (1993). Política social y regulación de la fuerza de trabajo. *Cuadernos Médico Sociales* N° 65- 66, Rosario.

DRAIBE, Sonia (1994). Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. *Revista Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 134, Buenos Aires: IDES. Pp. 181-196

GARMA, María Eugenia y ZAMPANI, Roberto (2016). Las ayudas sociales en los procesos de intervención profesional en el marco de las Políticas Asistenciales del siglo XXI. *Revista Debate Público*, Año 6, N° 12, Buenos Aires: UNLP. Pp. 99-108.

LO VUOLO, Rubén (2009). Asignación por hijo. *Revista CIEPP, Serie Análisis de Coyuntura* N° 21. Buenos Aires: CIEPP.

MREJEN, Matías. (2013). Racionalidades políticas y políticas sociales. Un análisis de las Transferencias Condicionadas de Ingreso en la Argentina: el caso de la Asignación Universal por Hijo. *Revista Cátedra Paralela* N° 10, Rosario: UNR editora. Pp. 306-336.

MURILLO, Susana (2007). Naturalización de la pobreza y la desigualdad. Factos políticos y subjetivos de las estrategias del Banco Mundial. *La Revista del CCC [PDF]* N° 1, año 1. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Pp. 1-14.

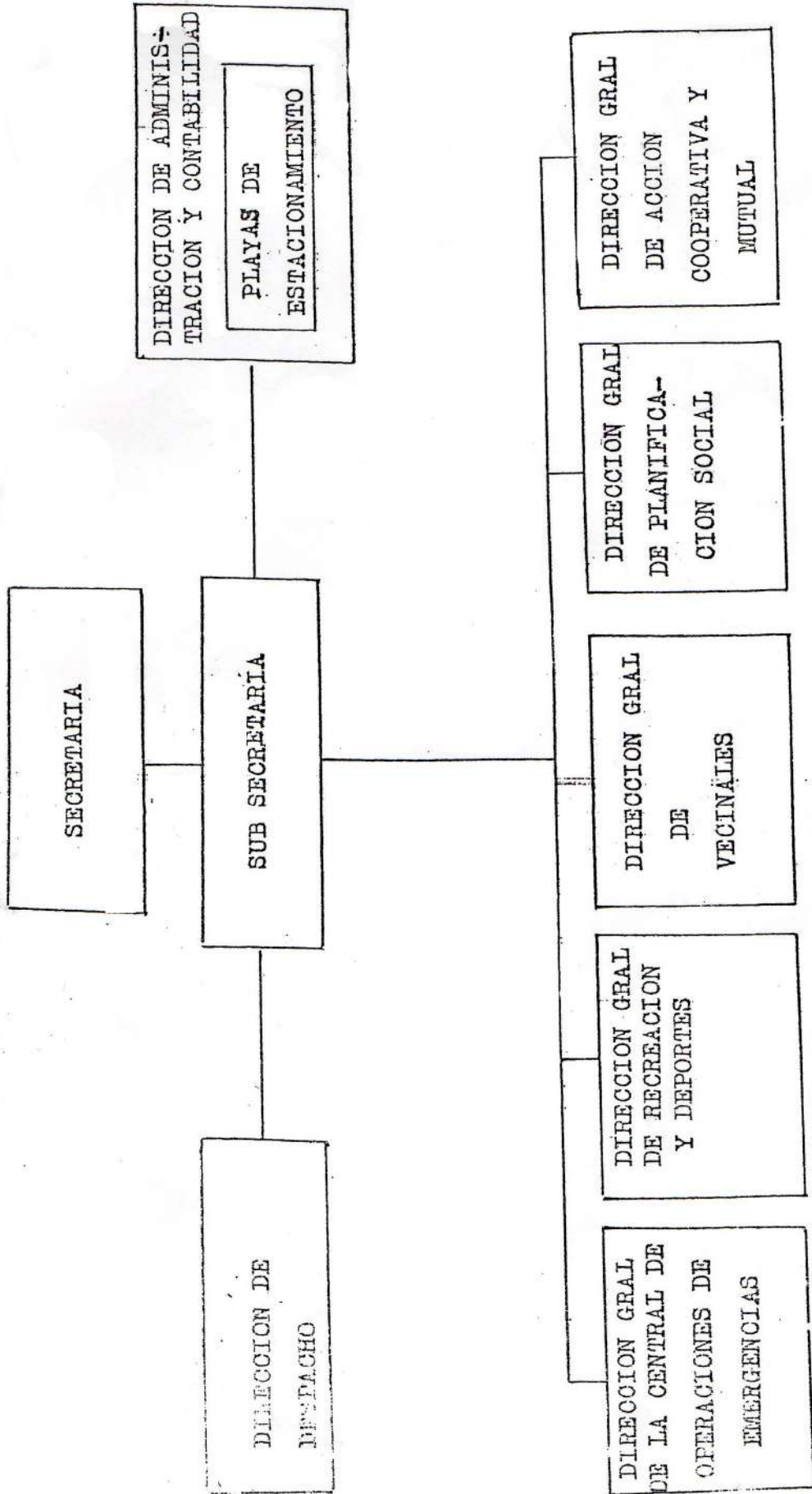
O'MALLEY, Pat (2007). Experimentos en gobierno. Análisis gubernamentales y conocimiento estratégico del riesgo. *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 5, N° 8, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, 2007. Pp. 151-171.

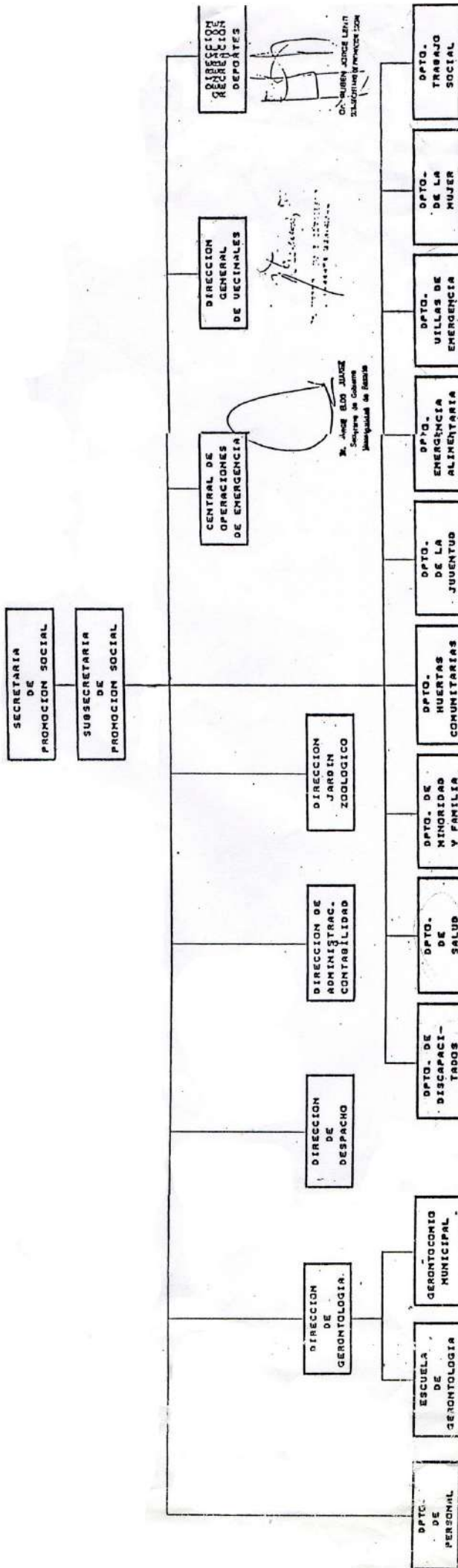
SERVIO, Mariana (2014). The Latin American Reconceptualisation movement. *Critical and Radical Social Work. An International Journal*, Volume 2- Number 2. Policy Press at the University of Bristol, UK, August 2014. Pp. 193-201.

VOMMARO, Gabriel (2011). La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80'. *Apuntes de investigación del CECYP*, año XIV, n° 19. Pp. 45-73.

ANEXOS

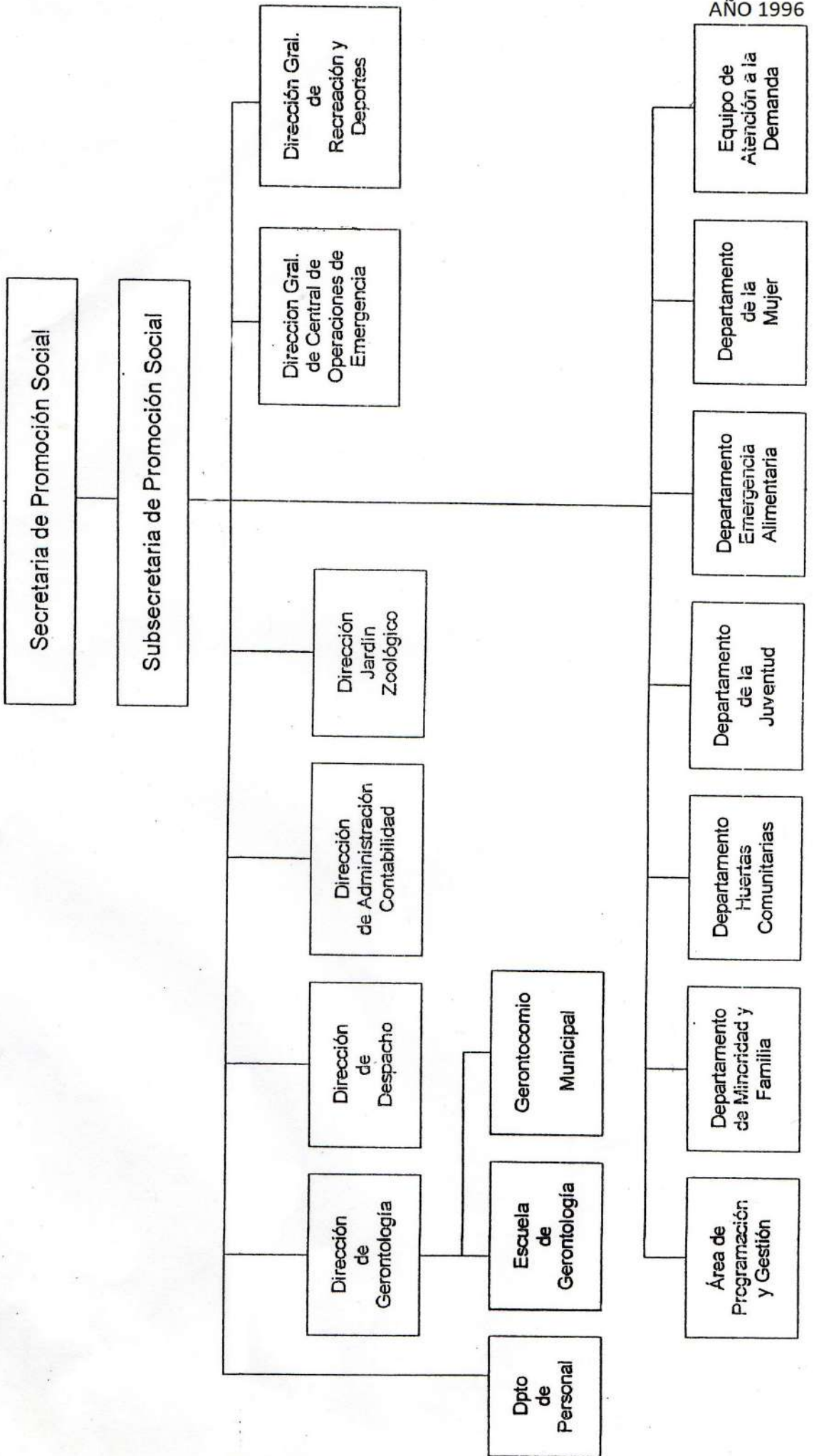
ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE PROMOCION SOCIAL



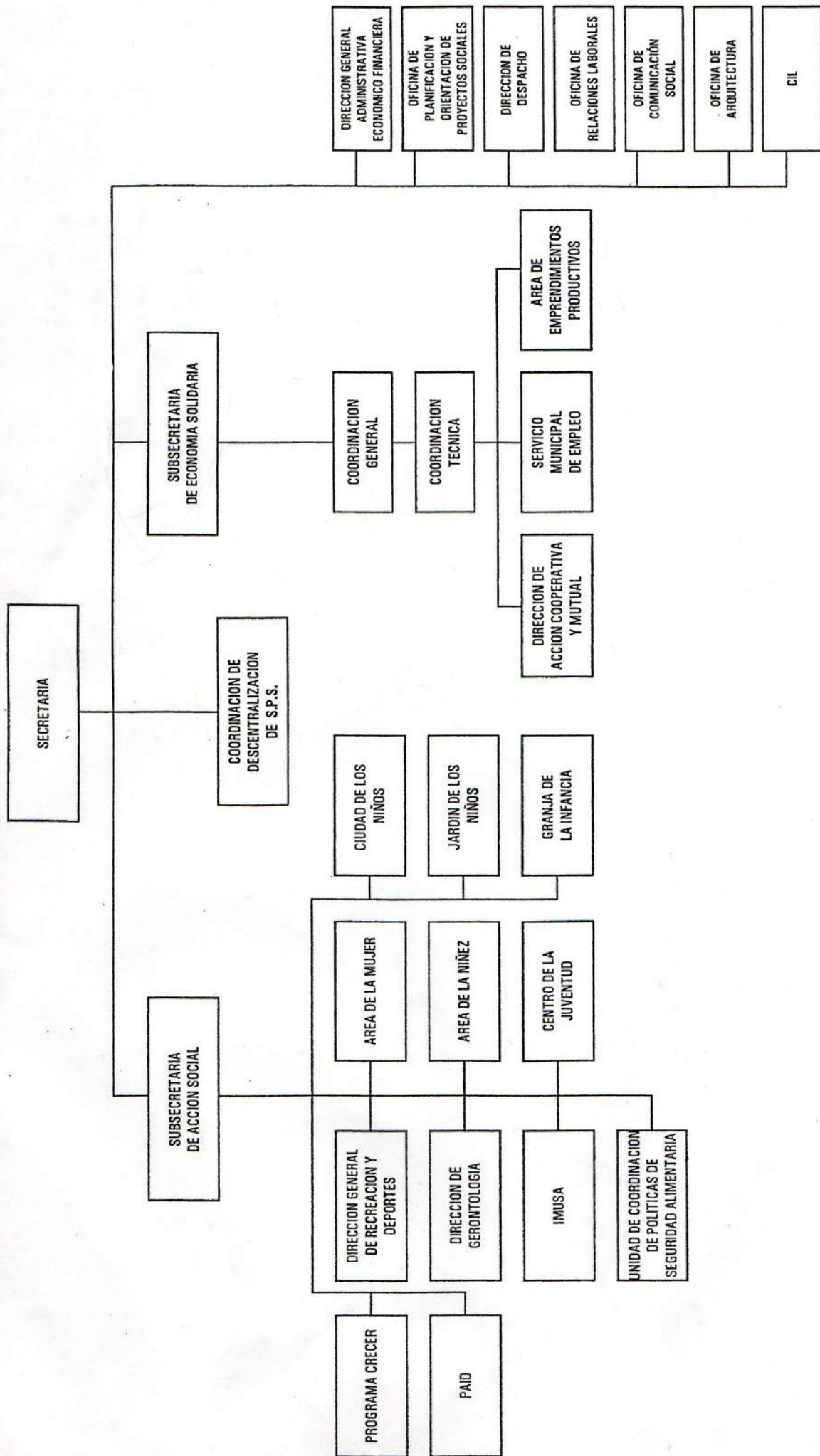


ORGANIGRAMA ACTUAL DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL

AÑO 1996

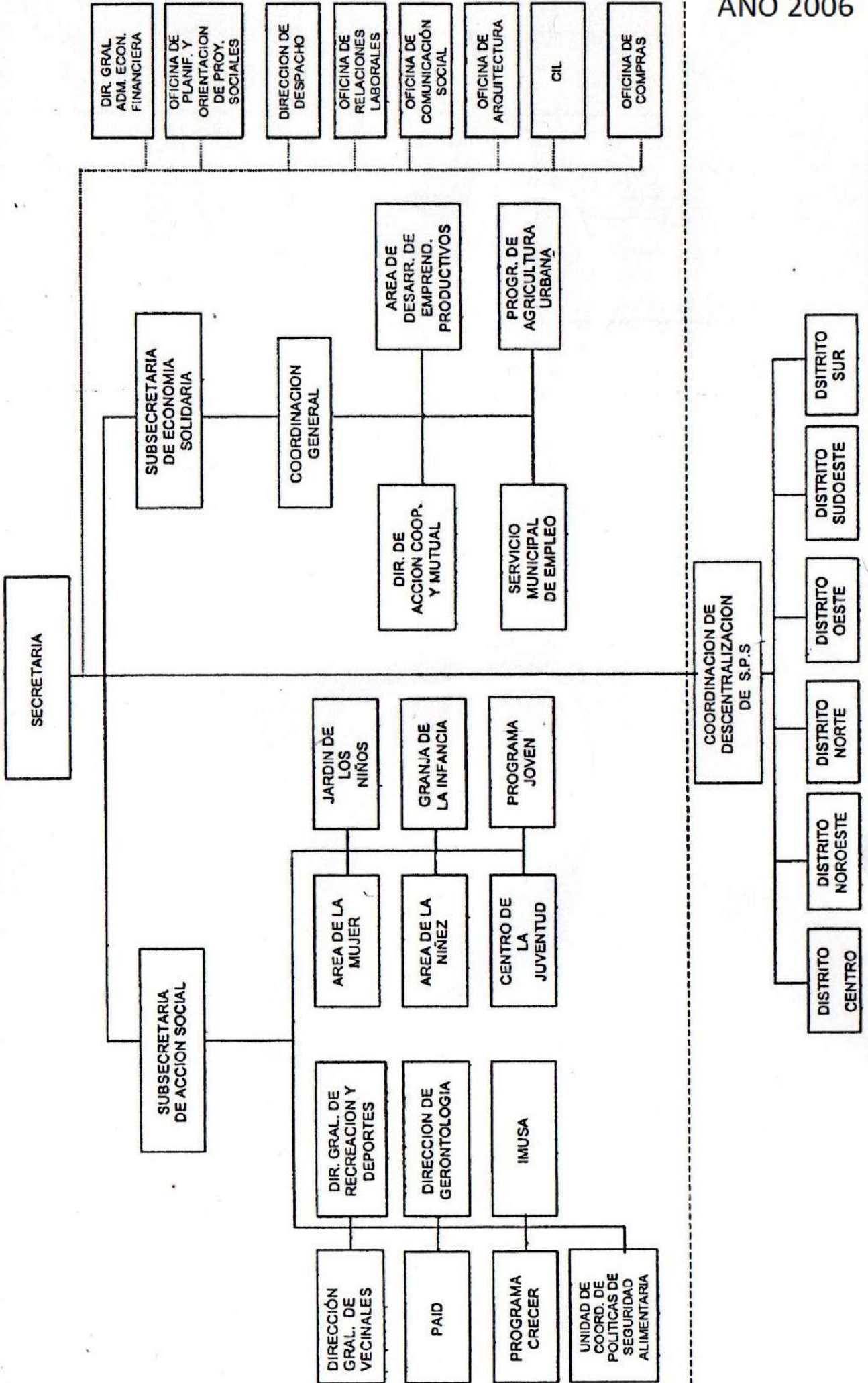


SECRETARIA DE PROMOCION SOCIAL
Organigrama Estructural



SECRETARIA DE PROMOCION SOCIAL ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL

AÑO 2006

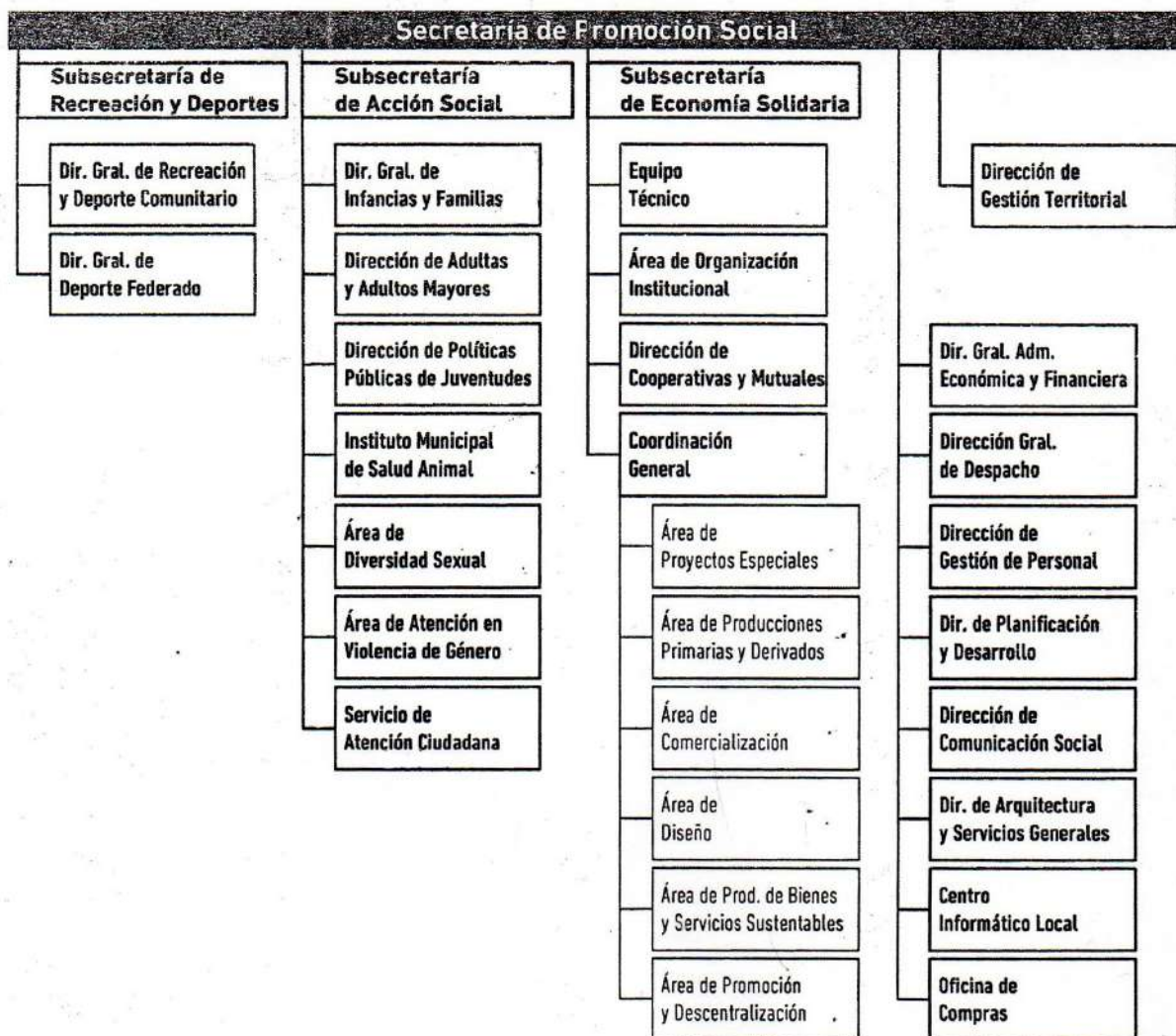


Misión, Visión y Estructura orgánica de la Secretaría de Promoción Social.

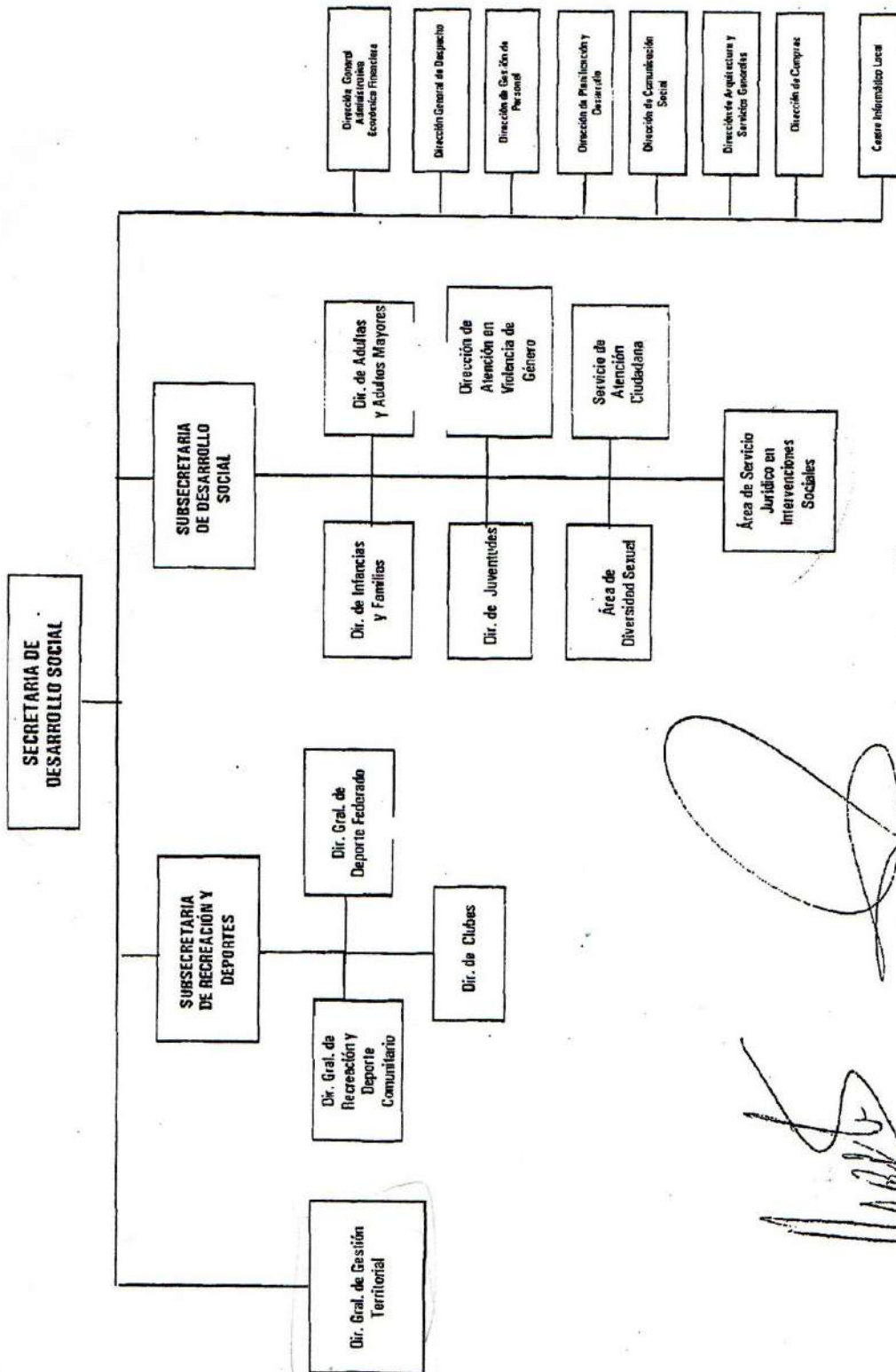
Misión. Generar e implementar políticas sociales integrales e integradas territorialmente, que promuevan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los lazos sociales y la inclusión social.

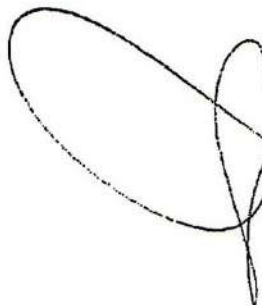
Visión. La Secretaría de Promoción Social poseerá una estructura dinámica y de circulación interna que articule las distintas áreas con los diferentes niveles gubernamentales y las Organizaciones de la Sociedad Civil, propiciando y potenciando el desarrollo de redes, y el abordaje integral e integrado de las problemáticas sociales, con un saber común compartido, y con equipos únicos en cada territorio.

Estructura orgánica.



ANEXO I
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL




LIC. GUSTAVO F. LEONE
 Secretario de Gobierno
 Municipalidad de Rosario


CP. SANTIAGO P. ASEGUADO
 Secretario de Hacienda y Economía
 Municipalidad de Rosario


Prof. Ma. Laura Capilla
 Secretaria de Desarrollo Social
 MUNICIPALIDAD DE ROSARIO


Dra. MÓNICA FEIN
 Intendente
 Municipalidad de Rosario