

Universidad Nacional de Rosario  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Escuela de Trabajo Social



Trabajo integrador final  
Programa Accionar como ayuda social directa  
Un análisis desde la región asistencial de las políticas  
sociales

Estudiante: Benseny Tomás ([tomasgilbenseny@gmail.com](mailto:tomasgilbenseny@gmail.com)) B-2944/1

Director: Zampani Roberto ([rzampani@gmail.com](mailto:rzampani@gmail.com))

# Agradecimientos

A mi familia,

A mis amigos,

A mis compañeros de cursada,

A mis profesores,

A la Universidad Pública,

Gracias por acompañarme en todo este recorrido...

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>1. Políticas sociales y política asistencial.</b>	<b>8</b>
Conceptualizando a las políticas sociales.	8
Políticas sociales y políticas asistenciales.	11
La política social y la asistencia social en Argentina, una línea temporal.	12
Asistencia social como derecho, un debate.	17
<b>2. Cuestión social como objeto de las políticas asistenciales. Nueva cuestión social y cuestión social situada.</b>	<b>23</b>
Cuestión social y asistencia.	23
La nueva cuestión social.	25
La cuestión social situada.	26
Políticas de integración y políticas de inserción.	29
Los inicios del programa: ¿política de inserción?	31
<b>3. El programa</b>	<b>35</b>
Programa Accionar como Decreto.	35
Programa Accionar como ayuda social directa.	39
El programa como proceso - circuito.	41
Pensar al trabajo social dentro del programa	46
Análisis en clave de accesibilidad: ¿quiénes acceden?	48
Análisis en clave de derechos.	51
<b>4. Sistematización 2023-2024</b>	<b>53</b>
Intencionalidad y condiciones de muestreo.	48
Resultados y análisis	56
<b>Comentarios finales y análisis del presente</b>	<b>75</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>82</b>

# Introducción

El desarrollo del presente escrito, entendido como Trabajo Integrador Final, se constituye a partir de mi experiencia como estudiante de la Licenciatura en Trabajo Social en la Universidad Nacional de Rosario y simboliza su culminación como un proceso iniciado formalmente en 2019, pero que se idealiza desde hace varios años atrás.

A partir de mi recorrido académico, formándome y discutiendo acerca del Trabajo Social como profesión y sus distintos campos de intervención, tanto en las aulas de la facultad como en los espacios de prácticas de diferentes instituciones, comencé a desarrollar una curiosidad sobre un campo de intervención e investigación en particular: el de la asistencia social. Aquel podría identificarse como el más propio para la profesión, en el sentido de que no se discutiría su relevancia en su constitución y despliegue; por lo menos, pensándolo en términos de legitimidad de intervención formal y desde el imaginario social, sobre de qué se piensa cuando se habla del trabajo en un trabajador o trabajadora social. Podríamos sostener que se forma la idea de un profesional dedicado a un hacer reducido sencillamente a “dar ayudas”, sean en dinero o en materiales, a las personas que más lo necesiten.

Este es un imaginario correspondiente al sentido común, ya que los alcances de la profesión refieren a brindar bienes y servicios a partir de análisis superficiales y de poco alcance, ni tampoco a ello se limita la asistencia social; o por lo menos no debería.

En relación a lo imaginado para el Trabajo Social, Susana Cazzaniga (autora comúnmente estudiada a lo largo de la carrera) menciona que la intervención profesional presenta un aspecto necesario de destacar: su origen está atravesado por el lugar que la profesión tiene asignado en el imaginario social. Esto es, la construcción histórico-social que de esa profesión se ha realizado: funciones, características, práctica, resultados esperados, etc. En esta construcción opera el desarrollo histórico de esas profesiones (sus antecedentes, sus vertientes, lo atribuido), como también las prácticas profesionales que le han otorgado, y de hecho le otorgan, significación a la intervención profesional. “Este instituido, al que cada vez, en cada puesta en acto, reforzamos o intentamos romper desde la intervención, se transforma en un eje significativo para comprender y analizar esa misma intervención” (1997;1).

La Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social (RAIAS) sostiene que se debe concebir a la Asistencia Social como un “sistema conformado por servicios, prestaciones y

normativas cuya finalidad principal es la atención, promoción y desarrollo pleno de todos los miembros de la sociedad, para la obtención de su mayor bienestar, a través de acciones destinadas a atender, prevenir y eliminar las causas que conducen a situaciones de precariedad social” (2019).

Si bien no es el objetivo de este trabajo un análisis de la relación entre Trabajo Social y Asistencia Social, es importante comenzar con conceptualizaciones que nos orienten para empezar a pensar aspectos centrales de esta indagación. El objetivo principal de este trabajo es el análisis del “Programa Accionar” tomando como eje la dimensión asistencial de las políticas sociales.

¿Por qué se elige este programa? En el transcurso del último año de prácticas (Práctica Profesional III, durante el año 2023) en el Ministerio de Desarrollo Social (actualmente Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano)<sup>1</sup> de la provincia de Santa Fe, se permitió entrar en contacto con el “programa Accionar” (formalmente Programa de Ayudas Directas, Urgentes y/o Complementarias, en el Decreto provincial n° 3503<sup>2</sup> promulgado en 2017 por el entonces gobernador Miguel Lifschitz). Puntualmente, la participación se dió en el “área social” de la Secretaría de Promoción Integral y Desarrollo Territorial en la segunda circunscripción del ministerio, que brinda atención a la ciudad de Rosario (donde se cuenta una de sus dos sedes, la otra presente en la capital) y al sur de la provincia. El transcurso de aquella práctica fue desde principios de abril hasta finales de noviembre del año 2023.

El objetivo general del programa consiste, tal como lo plantea el decreto, en “sistematizar acciones de ayuda social bajo la concepción de promoción y protección de derechos, comprendiendo no sólo la noción de persona, sino que incluya a la vasta gama de grupos poblacionales que forman la compleja y heterogénea realidad social y que por lo tanto dé respuestas a las necesidades que surgen por motivos de urgencia generadas por diferentes causas y/o que complementen acciones que otros programas estables no pudieron prever para dar una respuesta inmediata y directa a situaciones de vulnerabilidad, necesidad o carencia que el Estado se proponga cubrir”.

---

<sup>1</sup> En diciembre de 2023 asume una nueva gestión en la gobernación encabezada por Maximiliano Pullaro, quien realiza cambios en la composición ministerial del gabinete. Esos cambios refieren a re-nombramientos y/o fusiones entre ministerios. En nuestro caso, el ex Ministerio de Desarrollo Social se fusiona con el ex Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad, formando el Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano.

<sup>2</sup> El texto completo del decreto se encuentra publicado en el sitio del Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe: [Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe - República Argentina](#)

Haciendo un análisis de lo que el programa plantea formalmente aparecen conceptos claves en la constitución del mismo, como lo son: **“ayudas directas/asistencias directas”**, para nombrar su forma concreta de acción/intervención; **“urgencia”**, debido a la inmediatez de respuesta que requieran distintas situaciones; **“complementariedad”**, como característica de esas acciones vinculadas a otros programas sociales existentes; también se nombra la **“vulnerabilidad”**, la **“exclusión”**, los **“nuevos pobres”**, la **“precariedad laboral”** y a la **“fragmentación social”** como nuevas manifestaciones de la cuestión social actual, sobre las cuales se debe intervenir, pensando a la política en términos de “promoción y protección de derechos”.

Como se mencionó, el objetivo central de este trabajo es **brindar un análisis desde la región asistencial de las políticas sociales (o sea, las políticas asistenciales) sobre el Programa Accionar, indagando su ejecución en términos de los principios que evoca, el acceso para los sujetos y su descripción, la difusión de su existencia y la evaluación de su intervención.** Este estudio tiene en cuenta la gestión del programa por parte de dos administraciones diferentes, ellas son las del peronista C.P.N Omar Perotti (2019-2023) y la del radical Lic. Maximiliano Pullaro (2023-presente).

El programa es entendido conceptualmente como una “ayuda social directa”, que según Garma y Zampani (2016), la entienden como un tipo de prestación social en bienes, servicios y/o en forma dineraria (como es en este caso) de corta duración o por única vez.

El interés desde lo propiamente profesional radica considerar a las políticas asistenciales y sus recursos, junto con el conocimiento (bases teórico-metodológicas), como medios de trabajo del Trabajo Social. Esta lectura es la que realiza Marilda lamamoto (2003) al pensar a la profesión en la contemporaneidad. El programa, no sólo es un medio de trabajo propio de las trabajadoras sociales del Ministerio, sino que lo es para gran parte de los profesionales de diferentes áreas (salud primaria, género, justicia penal, educación...) y competencias (principalmente provincial pero también, aunque en menor medida, municipal), configurándose en una importante herramienta a la hora de intervenir en la provincia de Santa Fe. Cabe aclarar que el análisis del presente trabajo está centrado principalmente al territorio que compete a la segunda circunscripción de intervención del ministerio (como ya mencionamos, la parte sur de la provincia).

En lo referido a la metodología para realizar este trabajo, se optó por una de tipo mixta, donde lo cualitativo está constituido a partir de la recolección de bibliografía académica,

lectura de informes sociales, realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave; desde lo cuantitativo, se realiza una cuantificación de la información obtenida en base a un proceso de sistematización de intervenciones ejecutadas dentro del programa.

En el primer capítulo se aborda conceptualmente a las políticas sociales en general y a la política asistencial en particular, como un subgrupo que se desprende de las primeras. Luego se realiza un breve recorrido sobre la política asistencial en la Argentina y se plantean los debates acerca de la asistencia como derecho, encabezado por la RAIAS.

En el segundo capítulo, se trabaja el concepto de cuestión social posicionándolo como el objeto de las políticas asistenciales, que a la vez tiene su expresión más actual, enmarcada como nueva cuestión social. Para brindar un análisis situado, se exponen aportes que reflejen la particularidad de la cuestión social en nuestros territorios. Por último, se plantea el debate entre políticas de integración e inserción frente a la aparición de aquella nueva cuestión social para indagar si el programa que este trabajo se propone analizar, pueda clasificarse como política de inserción, ya que su formulación coincide con el período histórico en cuestión.

En el tercer capítulo, se expone el contenido del decreto que regula al programa (principios, objetivos, operatividad, destinatarios, etc); se lo enmarca como ayuda social directa y consecutivamente se analiza el proceso de su implementación y el lugar que ocupa el trabajo social como profesión dentro de sí. En base a ello, también se indaga al programa en clave de accesibilidad y de derecho.

El cuarto capítulo corresponde a la sistematización sobre la práctica 2023-2024, su intencionalidad y metodología, además de sus resultados y análisis.

Por último, se comparten comentarios finales.

# 1. Políticas sociales y política asistencial.

## Conceptualizando a las políticas sociales.

Para comenzar a hablar acerca de políticas sociales, debemos fundamentar qué se entiende por ellas; sobre qué problemáticas trabajan, qué tipos de políticas sociales existen, cuáles son los objetivos que persiguen, sobre quiénes trabajan. Luego de ello preguntarnos, ¿política social y política asistencial se refieren a lo mismo? Podemos atrevernos a señalar que discutir sobre las políticas sociales en relación a su definición, sobre qué se entiende por las mismas conlleva pensarlas asociadas a la cuestión social, como una lectura política de ella; estando la política social íntimamente ligada a los procesos de integración social.

En base a esta serie de interrogantes planteados se consideran pertinentes los aportes de Montagut (2000), quien primeramente señala que “política” es el término empleado para referir a cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia unos fines dados y que implica por lo tanto un cambio. La autora también se pregunta: ¿qué delimita el adjetivo social? Consensualmente, política social es aquella política relativa a la administración pública en salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales, paliando problemas sociales. A la vez, sostiene que la política social es un ámbito de la política económica: “el nexo inevitable entre política económica y política social ha producido que las distintas concepciones sobre esta última pivote alrededor del conflicto presente hoy en los Estados capitalistas modernos: hacer compatibles los objetivos de la acumulación del capital con los de la protección social” (ídem; 21).

Además de señalar que la política social está vinculada a la política económica o, afirmación también válida, que forma parte de la misma al asegurar las condiciones de reproducción del modo de producción, hay un componente clave presente en las políticas sociales: la noción de ciudadanía<sup>3</sup>, que fue construyéndose a lo largo de las distintas fases de las democracias capitalistas (en el siglo XVIII, reconocimiento de libertad de expresión, pensamiento y religión y derecho a justicia equitativa; durante el siglo XIX, extensión de los

---

<sup>3</sup> En relación a la idea de ciudadanía y sus distintas etapas de desarrollo, la autora retoma a T.H Marshall (1950).

derechos políticos, como el ejercicio al voto). A partir del Estado de Bienestar del siglo XX, el concepto de ciudadanía es extendido hacia la esfera de lo social y lo económico de la población, reconociendo aspectos vinculados a la salud, bienestar económico y seguridad. En base a agrupar diferentes aportaciones sobre los objetivos de las políticas sociales, la autora sostiene que se pueden señalar dos grandes bloques: aquellos que las definen como medidas que, afectando las estructuras de la sociedad, intentan modificar las contradicciones o problemas que en ella se generan y, del otro extremo, aquellos que interpretan los objetivos de la política social como medidas que -sin cuestionar el orden presente- amortiguan los conflictos, ayudando a su gobernabilidad.

Siguiendo la línea planteada por la autora, la política social de los Estados en relación con la política económica, puede funcionar como instrumento para paliar las consecuencias sociales que el propio modelo económico capitalista genera a partir de la intervención desde distintos campos (trabajo, salud, asistencia...) o, en el otro extremo, señalar a aquel modelo como generador de los mismos problemas que se buscan revertir, actuando sobre sí desde lo estructural.

Bajo esta mirada dual de las funciones de las políticas sociales, los autores Adelantado, Noguera y Rambla (2000), las entienden no sólo como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de recursos, sino también como intervenciones que generan y modulan la propia desigualdad, naturalizando e institucionalizando las disparidades de clase, género, edad, etnia, etc. Le adjudican a las interrelaciones entre la estructura social y la política social un carácter recursivo: “la política social, no sólo se genera a partir de la estructura social sino que contribuye también a los procesos de estructuración social de las sociedades, mediante diferentes maneras de provocar cambios o permanencias en la estructura social” (ídem; 46).

Para definir entonces a la política social, sostienen, hay que contemplar esa dualidad constituyente y modulativa a la vez, en tanto organiza una parte de la distribución de cargas, beneficios y poder entre los grupos y categorías de personas, citando: “La política social se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas, generadas en la esfera estatal, que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias. *La secuencia de tales decisiones a lo largo del tiempo da forma a la importancia relativa de las esferas, y articula los ejes de desigualdad al establecer las reglas*

*sobre qué recursos se distribuyen, en qué proporción, a quién, en qué momento y de qué forma” (idem; 47)<sup>4</sup>.*

Hasta aquí se entiende que desde un lugar teórico-conceptual los autores analizados refieren a una dualidad de los objetivos/funciones de la política social: como estructurada y estructurante de los efectos de las políticas económicas, de la distribución de los recursos por parte del mercado que genera desigualdad, la cual institucionalizan con el fin de modificarla o de paliar sus efectos generando gobernabilidad.

Como afirman De Sena y Cena (2014), en las sociedades contemporáneas las políticas sociales han adquirido un protagonismo preponderante y, en el campo de las Ciencias Sociales, el abordaje de éstas se ha dado desde diferentes perspectivas, implicando diversas conceptualizaciones. Conceptualizar a las políticas sociales conlleva poder problematizar qué lugar ocupan en las sociedades actuales en términos de estructuración social, qué rol e influencia poseen en la definición y configuración de la cuestión social, qué bienes y servicios ponen en circulación, desde qué esferas de la estructura social y hacia cuáles, qué implican en términos normativos, qué impacto producen en términos de reproducción o disminución de las desigualdades existentes, en qué medida se vinculan con otras políticas públicas, por qué son exclusivamente intervenciones estatales; entre otros interrogantes que podrían hacer a su abordaje.

Estas aristas expresan la complejidad de las políticas sociales, puesto que si, por un lado, ayudan a la producción y reproducción de los sujetos bajo su cobertura, por otro lado, resultan fuertemente funcionales con los requerimientos de los regímenes de acumulación. Es decir, que si bien permiten en alguna medida la producción y reproducción de las condiciones de vida de algunos sectores poblacionales, por otra parte impactan directamente en la producción y reproducción del orden imperante. Entonces, detrás de las políticas sociales existe una doble disputa: teórico-conceptual y socio-política.

Para Estela Grassi (2005) se deben considerar dos niveles de análisis: el de la política social en sentido general, en tanto política, y además, en tanto política que compromete la reproducción social. El otro nivel es concreto y corresponde a las políticas sectoriales, en cuyo caso remite necesariamente a aquél, si se entiende que ellas son el modo como la política social se realiza concretamente. En sentido general, la política social es el modo como la sociedad capitalista “resuelve” la tensión que la estructura. En esa tensión,

---

<sup>4</sup> A continuación de su definición, los autores desarrollan procedimientos básicos de la política social y su conexión con las distintas esferas.

precisamente, está siempre en juego la reproducción de aquellos sectores y clases sociales cuyo acceso al mercado de los correspondientes bienes y servicios de consumo depende del empleo. Se trata, también, de la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria para la producción, y, en última instancia, de la sociedad misma (de sus principios estructurantes). Incluye tanto a quienes participan del mercado de trabajo en condición de ocupados o de desocupados, como a los que son “dependientes” (niños, ancianos, enfermos, estudiantes, amas de casa, etc.).

## Políticas sociales y políticas asistenciales.

Hasta ahora, realizamos un breve recorrido sobre definiciones de política social en términos generales sobre una aparente dualidad en lo que refiere a sus objetivos. A continuación, realizaremos un trayecto sobre cómo son pensadas las políticas asistenciales como subsistema de las primeras y sobre su objeto de intervención.

Andrenacci (2009) propone pensar a la política social del Estado Social a partir de tres regiones/funciones a partir de su impacto en la estructura social. Una de ellas se compone por las formas de intervención sobre las problemáticas de empleo, las políticas de trabajo (regulando jurídicamente los contratos de trabajo y desde sistemas de seguridad social); otra refiere a los servicios públicos, los servicios básicos universales (la educación, la salud, el saneamiento, el transporte, la energía, etc.). El tercer subsistema es el de la política asistencial; el mismo se pone de manifiesto cuando el Estado presta atención a categorías de riesgo que no entran (o no encuentran respuestas) en los subsistemas anteriores; son los sectores sociales que no pueden proveerse ingresos en el mercado de trabajo y que a la vez no pueden acceder apropiadamente a la provisión pública de servicios.

Desde una mirada marxista, Fernández y Mallardi (2022) , entienden por política asistencial a aquella política social orientada hacia el “pauperismo”, centrada hacia la capa del proletariado que no consigue a través del mercado los medios de vida necesarios para su reproducción (vendiendo o no, su fuerza de trabajo). Operativamente, la política asistencial está basada en el subsidio social no contributivo, adoptando la forma de transferencia en efectivo, de transferencia en especie, y también de transferencia en efectiva vinculada a una lógica de empleo.

Retomando nuevamente a Andrenacci quien, junto a Soldano (2006), sostienen que este conjunto de formas de intervención de la sociedad sobre sí misma denominado “política social” siguió un doble patrón: una intervención en el centro, que define los mecanismos

principales del proceso de integración social; y una intervención en los márgenes, sobre los mecanismos que fallan, o sobre los sujetos que no pueden acceder a la integración a través de esos mecanismos principales. La intervención en el centro crea y refuerza los principales mecanismos y vectores de integración. La intervención en los márgenes es un patrón que interviene sobre aquello que queda afuera de los vectores centrales de la integración social, cumpliendo dos tareas: la compensación para los grupos que no acceden a los mecanismos de integración por razones involuntarias (aquí podemos ubicar a las políticas de asistencia); y la represión para aquellos que rechazan esos mecanismos, o que no pueden demostrar fehacientemente lo involuntario del no acceso.

En el complejo de políticas sociales denominado Estado de Bienestar, es la relación salarial el vector central de la integración social. La política regulatoria del empleo adquiere primacía en la medida en que el empleo debe garantizar una condición social, a su vez esta regulación tiende a ordenar en torno de sí a las otras modalidades (sistema educativo, seguridad social...). Los patrones de intervención centrales de la política social se han manifestado como instancias de consolidación de los efectos integrativos de las relaciones salariales. Y los patrones de intervención marginales tendieron a ser compensatorios del no acceso al mercado de trabajo, creando integraciones alternativas parcial o totalmente tuteladas. En el Estado Social, la operación en los márgenes sostiene mecanismos de integración que fallan sobre el conjunto de la población que por alguna razón no tiene acceso a las relaciones salariales formales, o es demasiado tenue para permitir la protección del sistema. Esta última intervención, que es la vinculada al subsistema asistencial, que crea formas de integración complementarias a las relaciones salariales. Desde siempre, esta intervención se especializó en la detección de grupos de riesgo, lo que cambió históricamente es lo que se considera grupos de riesgo.

En la última década del siglo XX, los autores señalan que se presencia un proceso de *asistencialización* de la política social, pasando de un Estado predominantemente regulatorio de una sociedad salarial a un Estado que sólo compensa en parte la degradación de aquella: así, la degradación de la relación salarial como vector de integración social sucede la deconstrucción del complejo de intervención en el centro y la multiplicación de políticas en los márgenes.

## La política social y la asistencia social en Argentina, una línea temporal.

La forma en la cual se concibieron en nuestro país a las políticas sociales y, específicamente, a la asistencia, fue cambiando a lo largo de los años y junto con ello

también la participación de distintos actores en la intervención sobre la cuestión social. Krmpotic (2016) expone algunos rasgos básicos del proceso de institucionalización de los mecanismos de protección social en la Argentina, focalizándose desde la etapa colonial, el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX (resaltando que algunas de sus características se actualizan durante el resto del siglo). Las “tres formas históricas de la protección social” marcadas por la autora, son:

- “La hospitalidad”: desde la sociedad colonial no se percibía a la pobreza medida en términos económicos ni tampoco desde la desigualdad. Los pobres lo eran en el sentido de sujetos que recibían socorro sea por falta de recursos, por orfandad o prejuicio étnico. En la relación de interdependencia, en el acto de dar, se coloca a un sujeto en posición tanto de pobreza como de riqueza. Por entonces no se busca erradicarla, sino asistir en situaciones comprometidas desde el punto de vista de la supervivencia personal y de la comunidad. La tarea de ayudar en el sentido de cuidar unos bienes colectivos y mantener la cohesión social, estuvo a cargo fundamentalmente de la Iglesia a través de sus congregaciones y de los particulares, quienes formaron asociaciones con fines asistenciales. La hospitalidad sintetiza la política social del antiguo régimen hispano-colonia. En la práctica, incluyó un variado y completo conjunto de acciones, tales como: atención médica y hospital colonial; la declaración legal de pobreza, instrumento administrativo que certificaba el reconocimiento por parte de las autoridades de la pobreza solemne (no vergonzante), y ello habilitaba a un trato caritativo, a excepciones como a recibir limosna; los Montepíos y Montes de Crédito, concebidos como sociedades de socorros mutuos pero laicas y controladas por el Estado, por lo que canalizan la beneficencia pública, con el fin de asistir necesidades de supervivencia e invalidez de los mutualistas, así como de promocionar el préstamo no usurario.
- “Beneficencia pública”: el modelo de la Sociedad de Beneficencia alcanzó casi todo el país. Implicó: a) la decisión del Estado de transferir a las mujeres las responsabilidades en la protección social; b) un pasaje de la beneficencia al dominio del Estado entendido como uno distinto del espiritual; c) los grupos eclesiósticos ceden espacio a sectores laicos no religiosos; y d) un retraimiento del pensamiento religioso frente a las ideas ilustradas. De la SB de Buenos Aires entre 1880 y 1930 llegaron a depender institutos de minoridad, centros de salud y hospitales, geriátricos. La fortaleza de este modelo, no contradice a la expansión del asociacionismo (compartieron el escenario de la ayuda social con Sociedades de Socorros Mutuos, Sociedades Filantrópicas, Patronatos de Tuberculosos,

Sociedades de Damas Devotas). A diferencia de la época colonial cuando la limosna era “secreta y de generosa humildad”, las SB proporcionaban visibilidad a los benefactores, prestigio y demostración de los aportes que los sectores más ricos hacían hacia los más pobres.

- “Asistencia Social”: a mediados de la década del 30 los grupos profesionales comienzan a expresar sus críticas al modelo de la beneficencia, creando las condiciones necesarias para una profesionalización en el ámbito estatal a partir de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social en 1943 y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en 1944, donde se expropiaron las instituciones de la SB. La medicalización es el proceso en torno del cual girarán los cambios en materia de ayuda social. Junto a la judicialización como resultado del desenvolvimiento institucional de un Estado de Derecho, constituirán las bases para comprender la política social moderna. Del pecado y la inmoralidad se da un pasaje hacia categorías como riesgo y necesidad. Se asiste a una politización de los problemas sociales, cuya definición está encarnada principalmente en los grupos profesionales que ocuparon cargos dirigentes (médicos y abogados) y bregaron en favor de una asistencia social tecnificada y fundada en conocimiento científico. Estos nuevos agentes constituirán una mediación fundamental para avanzar hacia una estatización de la asistencia. Se transita 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 buscó responder a las necesidades del sistema, asegurando la reproducción de la fuerza de trabajo y su circulación.

Servio (2020) quien en su tesis doctoral investiga la política asistencial en el Municipio de Rosario también analiza, tomando una gran variedad de autores, las diferentes “racionalidades” acerca de la asistencia social en Argentina la cual “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” (ídem; 37).

A nuestra forma de ver, una de los autores retomadas que expone una línea de tiempo más extensa es Goldbert (2010), quien abarca desde la creación de la Sociedad de Beneficencia en 1823 hasta la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), en el año 2009. Los acontecimientos descritos 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: aquí se sitúa el comienzo de esta trayectoria con la creación de la SB, institución creada por Bernardino Rivadavia a poco de decretarse la independencia del país, rompiendo con el pasado colonial su fundador decidió que fuera el Estado y no la Iglesia el que se ocupara de la atención a los pobres. Su administración fue llevada adelante por mujeres (de la clase alta argentina) que debían encargarse, además de otras obligaciones, de la educación de las niñas en la ciudad de Buenos Aires que, hasta ese momento, no contaban con escuelas para ellas. La misma continuó su labor hasta el primer gobierno de Perón y no se limitó a la atención de los más pobres sino que administró una serie de hospitales dedicados a la atención de las mujeres. La SB estuvo acompañada en sus tareas asistenciales por otras organizaciones. Los años previos al Centenario, la atención tanto del poder público como de las organizaciones civiles y religiosas estuvo dirigida a atender las necesidades de los más pobres, los ancianos y los niños.
2. Desde principios del siglo XX hasta la crisis de 1929: aquí se perfilan las primeras instituciones modernas del sistema de protección social, la elite gobernante reconoce que la represión no era eficiente para mantener el orden social frente a los crecientes reclamos de los trabajadores. Los "liberales reformistas" presentaron propuestas legislativas tendientes a mejorar las condiciones laborales. El Estado, de manera directa o a través de terceros, ya no se limitó a asistir a los pobres, enfermos, niños y ancianos sino que se interesó también en las condiciones de vida de los hombres jóvenes y sanos buscando asegurarlos frente a determinados riesgos. El acceso a la jubilación fue, hasta 1943, el privilegio de unos pocos (militares, empleados públicos, maestros, ferroviarios). La oferta estatal de servicios de salud se multiplicó al mismo tiempo que los inmigrantes, que iban construyendo sus propias mutuales. El entramado institucional fragmentado, en el que algunos grupos ocupacionales obtuvieron mayores beneficios que otros y del que participaron desde sus inicios tanto el Estado, como empresarios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil dejó en el sistema de protección social huellas que se mantienen hasta el presente.
3. Década de 1930: se dieron cambios decisivos en la organización y comportamiento de dos actores claves en el campo de las políticas sociales, el Estado y los sindicatos. Si bien esta década no presenta novedades en el campo de las políticas

sociales, es uno de los momentos clave en la trayectoria del sistema de protección social. Se dejan de lado las banderas del liberalismo a ultranza y el Estado asume un rol activo en la regulación de las relaciones de trabajo laudando muchas veces en favor de los trabajadores. El movimiento obrero, que se unifica al comienzo de este período, comenzó a ser reconocido como un interlocutor a tener en cuenta a la hora de las negociaciones laborales.

4. Desde la asunción de Juan Domingo Perón en la Sec. de Trabajo y Previsión hasta su derrocamiento como presidente en 1955: El discurso oficial proclamó el derecho de los trabajadores a la protección social, derechos sociales que la Fundación Eva Perón, los hizo extensivo a los niños y ancianos. Fueron los años de la “democratización del bienestar”. Se amplió la cobertura de la protección social al conjunto de los trabajadores y se sumaron nuevos beneficios a los ya existentes. Las mujeres finalmente logran su ciudadanía política. Pero no logró revertir el proceso de fragmentación del sistema de protección social.
5. Desde 1955 hasta 1976, período desarrollista: la atención a los pobres se vio limitada a las acciones implementadas por el gobierno de turno que, en general, fueron de corto alcance por los recursos utilizados y la cobertura alcanzada. Pero si las dificultades para consolidar un sistema democrático resultaron adversas para la suerte de los sectores más vulnerables, los sindicatos supieron aprovechar esta situación a favor de sus afiliados. Su dirigencia asumió la defensa de sus intereses convirtiéndose en el interlocutor obligado para los gobiernos, sean civiles o militares. Se crean el Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y se sancionó la Ley de Obras Sociales que impuso la adhesión obligatoria a los trabajadores registrados al sistema de obras sociales sindicales.
6. Desde el Golpe del 76 hasta la crisis de 2001: la conjunción de políticas económicas y políticas sociales desencadenó un proceso de exclusión social. La desindustrialización provocó el aumento de la tasa de desempleo y extendió la informalidad expulsando a muchos trabajadores del sistema de protección social. Con la recuperación de la democracia en 1983 se pudo observar que el mapa social de la Argentina delataba una amplia población de pobres y de trabajadores expulsados del sistema de seguridad social. La política económica y laboral llevada a cabo por el presidente Menem, agudizó el proceso de pauperización y expulsión del mercado formal de trabajo. La respuesta gubernamental se limitó a programas focalizados, de corta duración y limitada cobertura destinada a atender las necesidades básicas de los pobres y que no ayudaron a revertir el proceso de exclusión social.

7. Desde el 2002 hasta la AUH: la creación de nuevos puestos de trabajo fue acompañada por una activa política de fomento del empleo registrado. Acorde con la intención de blanquear el mercado de trabajo, la política social se orientó a incluir en el sistema de seguridad social a aquellos que, a lo largo de por lo menos dos décadas, fueron quedando en los márgenes. La moratoria previsional que se puso en marcha en 2004 y la Asignación Universal por Hijo, aprobada en diciembre de 2009, se inscriben en esta línea.

## Asistencia social como derecho, un debate.

En 2017 se funda la “Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social” (RAIAS), espacio interdisciplinario que nuclea a docentes e investigadores de diversas universidades (UNMDP, UNR, UNER, UNLP, UBA, UNLu), del CONICET y de distintos colegios profesionales que desarrolla una línea de investigación y de discusión sobre entender a la asistencia como derecho humano inalienable y la existencia de una “Ley Nacional de Asistencia Social”. El 13 de diciembre de 2019, en el marco de las actividades por el Día del Trabajo Social organizadas por el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata, se llevó a cabo el Primer Encuentro Nacional de la Red para comenzar a discutir públicamente las bases de una Ley Nacional de Asistencia Social (Campana, Hermida; 2020).

En base a ese primer encuentro, la RAIAS (2019) formuló su primer documento en donde expone puntos centrales para aportar a la propuesta de la normatización de una “Ley Federal de Servicios Socioasistenciales”. Primeramente afirma que el campo de la Asistencia Social se ha desplegado históricamente en contra de una perspectiva de derecho igualitaria y universalista, sino que resultó en una institucionalidad débil y residual, con de diversas racionalidades, que la han mantenido alejada de un sistema de prestaciones público estatal de servicios socio asistenciales, como derechos.

Uno de los desafíos señalado con relación a normativizar la asistencia social, remite a la crisis que esta iniciativa genera en la matriz “trabajocéntrica”. Institucionalizar la asistencia interroga la posibilidad de la inclusión a través del gran ordenador social que ha sido el trabajo formal asalariado. Los proyectos políticos han visualizado el trabajo como el gran inclusor social y motor de una economía virtuosa. Y desde esa mirada, lo asistencial ha sido conceptualizado como periférico, transitorio, como una ayuda orientada a paliar o combatir un problema de orden social o sanitario, o como un medio para crear condiciones para el acceso al empleo formal en un futuro cercano. Debe desacoplarse la asistencia del trabajo,

en tanto derecho no puede estar supeditado a expectativas que rebasen su razón de ser: permitir el acceso a un nivel de vida digna por el sólo hecho de ser ciudadanos.

Al tener las políticas de carácter asistencial un carácter residual, estigmatizante e institucionalmente débil, volátil y fragmentado se impide problematizar la asistencia social como derecho social en términos de:

- su contenido (qué prestaciones ofrece, qué necesidades atiende, etc.);
- su estructura y organización dentro de la administración estatal (sus acciones estarán centralizadas o descentralizadas, qué instancias estarán a cargo de su gestión, cuáles serán sus fuentes de financiamiento y cómo se asegurará el mismo, etc.);
- su estructura, organización y gestión (infraestructura, personal, normativas, etc.). Y a ello se suma la coexistencia de múltiples lógicas de gestión de la asistencia social de los niveles nacional, provincial y municipal.

En el texto se plantea como dilema central de la asistencia social el siguiente interrogante: ¿Asistencia para quién(es)?; “¿la asistencia social atiende a los sectores pobres o brinda un conjunto de prestaciones sociales a toda la población en función de problemas sociales construidos y reconocidos como tales?” Es en este último sentido que se plantea el debate en torno al principio de derecho a la asistencia, en tanto sus prestaciones responderían a un conjunto de problemas de toda la población y dichos problemas se definirían en relación con el nivel de garantías, de protección, que una sociedad decide proveer a todos sus miembros. En vez de centrar la discusión sobre los bienes y servicios a distribuir en el marco de la Asistencia Social como política pública (qué se va a brindar, cómo y con qué principios que la fundamenten), la preocupación se ha enfocado en establecer quiénes son considerados necesitados (hacia quienes).

Desde la RAIAS se debe concebir a la Asistencia Social como un “sistema conformado por servicios, prestaciones y normativas cuya finalidad principal es la atención, promoción y desarrollo pleno de todos los miembros de la sociedad, para la obtención de su mayor bienestar, a través de acciones destinadas a atender, prevenir y eliminar las causas que conducen a situaciones de precariedad social”. Los Servicios Sociales serían, a su vez, “el modo en que la Asistencia Social se operativiza y se refieren al conjunto de organizaciones y actividades profesionalizadas orientadas al logro del bienestar social”, ofreciendo prestaciones de diversa naturaleza: de carácter técnico (servicios de información,

valoración, diagnóstico, mediación, tratamiento psicosocial, asesoramiento, apoyo, acompañamiento, protección jurídica y social); de carácter económico (prestaciones dinerarias, periódicas o puntuales, concedidas a personas o familias para apoyar procesos de integración social o paliar situaciones de necesidad); de carácter material (alojamiento temporal o continuado, centros de día, atención domiciliaria, manutención alimentaria).

El objeto de la Asistencia Social son “las necesidades sociales de las personas, familias, grupos y comunidades, de forma tal que los objetivos de aquélla se formulan en torno a la atención de un conjunto definido de necesidades atendibles en un marco de garantías para la integración social”.

Es decir que: 1) la Asistencia Social es más que la atención a la pobreza y muchas de sus funciones son transversales a áreas no típicamente asociadas a ella; y 2) discutir la Asistencia Social en relación a sus funciones implica una reforma institucional, junto al debate sobre necesidades y recursos.

Entonces, si el objetivo es la construcción de un sistema público de Asistencia Social, deben reordenarse las dispersas competencias que conllevan “funciones asistenciales” hacia un subsistema específico. Esto implica diferenciar las funciones de garantía de ingresos de las de apoyo y acompañamiento y repensar la articulación institucional de la AS clarificando y simplificando el mapa de actores públicos y delimitando las responsabilidades y obligaciones de cada actor; etc. Si se quiere colocar en el plano de los derechos sociales a la cuestión de la asistencia, habrá que superar la comprobación de medios y luego clarificar los beneficios o prestaciones o servicios, a quién le competen, cómo y dónde se ofrecen, cómo se financian, cuáles son los criterios de acceso y permanencia, cuáles son los canales que garantizan su exigibilidad, etc. Una “reconceptualización antineoliberal” es pensar la reconceptualización de la asistencia.

Ana Arias (2024), profesional que forma parte de la RAIAS, en línea con la discusión sobre la institucionalización de la asistencia, menciona que existe consenso respecto a que la asistencia social en Argentina tiene una fuerte presencia en términos no sólo de recursos sino en conocimientos, información, prácticas y un acumulado de experiencias pero que, sin embargo, no se encuentra profesionalizada ni organizada institucionalmente.

Para Arias, institucionalizar la asistencia permitiría varias cuestiones. En primer lugar, se articularía institucionalmente lo que comúnmente se presenta desarticulado por lógicas de

programas y proyectos sin anclaje institucional y territorial ordenando y estabilizando al campo de la asistencial. Estas referencias institucionales estables favorecerían el establecimiento de criterios y prioridades identificando los problemas a abordar y el establecimiento de un mínimo de prestaciones comunes gracias a información clara y confiable. En la actualidad, son los bancos y no las entidades estatales quienes cuentan con el acumulado de estadísticas y datos respecto a la cobertura y el avance de prestaciones y servicios. Contar con formas de registro y sistemas centrados de información ordenaría circuitos, accesos y permanencias los cuales propiciaron la confidencialidad y la transparencia de las prestaciones. En segundo lugar, pensar la asistencia de esta manera demandará la planificación de programas formativos que redunde en mayor profesionalización de equipos interdisciplinarios a la par de contrataciones estables y robustas. En tercer lugar, institucionalizar la asistencia establecería qué competencias debe tener cada espacio: nacional, provincial, municipal, de las organizaciones de la sociedad civil, empresariales y también aquello que le cabe a las/os destinatarias/os de la asistencia. La forma que tome un sistema nacional de servicios sociales deberá establecer con creatividad y con voluntad de diálogo y consenso las responsabilidades y las obligaciones de cada sector. Por último, sostiene que “contar con una ley posibilitará desarticular el paradigma que actualmente sostiene la asistencia vinculada a lugares denostados respecto del ser asistida/o”.

Entender a la Asistencia Social como derecho social implica, para Campana y Servio (Campana 2022):

- Superar la comprobación de medios o el mérito.
- Clarificar las prestaciones o servicios, a quién le competen, cómo y dónde se ofrecen, cómo se financian, cuáles son los criterios de acceso y permanencia, cuáles son los canales de exigibilidad, etc.
- Deslindar la asistencia social tanto de la categoría “trabajo” como de la categoría “pobreza”. Respecto al trabajo, deslindarla del esquema del seguro y retirarla del campo de la seguridad social, que distingue “ciudadanos aportantes” y “asistidos que no contribuyeron”, aunque interdependientes, ambos son subsistemas de diferente naturaleza. Respecto de la cuestión de la pobreza, deslindarla del estigma que se asocia y se replica por propiedad transitiva a la Asistencia Social, en tanto se concibe como conjunto aleatorio de prestaciones para pobres. Habría que preguntarse si el calificativo “residual” de la política de asistencia se debe a sus endeble condiciones institucionales y presupuestarias o más bien por considerar a su población como residuo social, sobrante.

- Preguntarse cuál es el objeto de la Asistencia Social. En este sentido, la idea de función asistencial es muy potente y una llave teórica para pensarla es explorar la categoría precariedad. Clarificar los términos del debate en torno a la dimensión asistencial de la intervención del Trabajo Social, constitutiva de su especificidad disciplinar. Identificar qué se enseña y qué se aprende sobre ello, propuestas sobre políticas de asistencia social y los principales problemas y desafíos del sistema de protección social público-estatal argentino.



## 2. Cuestión social como objeto de las políticas asistenciales. Nueva cuestión social y cuestión social situada.

Habiendo realizado un recorrido de análisis conceptual sobre lo que entendemos por política social y, dentro de la misma, por política asistencial, corresponde explorar sobre el concepto de cuestión social. Partimos de las siguientes preguntas orientadoras: ¿qué significa cuestión social?; ¿lo asistencial tiene por objeto de intervención a la cuestión social?; ¿cómo se conforma la cuestión social en la Argentina?

### Cuestión social y asistencia.

Es habitual en Trabajo Social encontrarnos con el concepto de “cuestión social” como tópico de estudio, discusión e intervención. Para Mallardi (2012), uno de los ejes principales de análisis sobre el mismo es su vinculación necesaria y ontológica con el modo de producción capitalista, asumiendo una posición sobre que la génesis de la cuestión social como “un aspecto esencial y permanente del capitalismo a partir del proceso particular y relativo de pauperización de amplios sectores de la población en contrapartida del enriquecimiento de unos pocos” (14). Retomando a Iamamoto, Mallardi marca que el fundamento de la cuestión social es la pauperización de las condiciones de vida de los trabajadores en las relaciones de reproducción capitalistas.

En el prólogo de *“Las metamorfosis de la cuestión social”*, Castel define a la cuestión social como:

- “... una aporía<sup>5</sup> fundamental en la cual una 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 relaciones de interdependencia” (2004; 20).

Aquella contradicción hace referencia al bautismo de la cuestión como tal del pauperismo en la década de 1830, en donde aparece un divorcio entre un orden jurídico-político que reconocería los derechos del ciudadano y un orden económico que suponía miseria y

---

<sup>5</sup> Enunciado que expresa o que contiene una inviabilidad de orden racional.

desmoralización masivas. Esa separación entre la organización política y el sistema económico permitió señalar el lugar de lo “social”, como vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica o política. La cuestión social refería al lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores (cabe mencionar que el autor analiza las sociedad industriales de Inglaterra y Francia del siglo XIX). Frente a ello, lo “social” consiste en sistemas de regulación que no son los del mercado, instituidos para tratar de llenar esta brecha.

El término asistencia, para Castel, recubre un conjunto diversificado de prácticas que se inscriben en una estructura común, determinada por la existencia de ciertas categorías de poblaciones carecientes y por la necesidad de hacerse cargo de ellas. Lo “socio-asistencial”, como conjunto de percepciones y prácticas, aparecería cuando los vínculos de la “sociabilidad primaria”<sup>6</sup> se relajan y/o cuando la sociedad se complejiza; Castel señala que este socio-asistencial presenta algunas características:

- *Construcción en conjunto*: lo social-asistencial es una construcción de conjunto de prácticas de función protectora, integrativa y preventiva que resulta de una intervención de la sociedad sobre sí misma. Podría hablarse de una sociabilidad secundaria, formada por vínculos de mayor complejidad.
- *Especialización*: estas prácticas presentan un bosquejo de especialización, núcleos de una profesionalización futura. Quien se hace cargo de estos problemas son 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. La delimitación de una esfera de intervención social suscita la emergencia de un personal específico para instrumentarla.
- *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. La práctica se basa en un mínimo de saberes, de pericia.
- *Localización*: la localización de esas prácticas se divide entre intra o extra institucionales, de acuerdo a la naturaleza del problema, que muchas veces requiere su tratamiento institucional.
- *Criterios de acceso*: el acceso al organigrama social asistencial prevé dos criterios, pues no basta con estar “desprovisto” para recibir asistencia, aun así, algunos/as serán rechazados/as. Un criterio es el de la *pertenencia comunitaria*, donde la asistencia atiende preferentemente a los miembros de un grupo y rechaza a los

---

<sup>6</sup> Este concepto se refiere a la pertenencia familiar, de vecindario o de trabajo de los individuos.

externos, elaborando en cada caso el significado de “ser miembro del grupo”, y “ser extraño”. El otro criterio es el de *ineptitud para el trabajo*, esto es, sobre quienes no poseen la capacidad de atender sus necesidades trabajando (también en este caso hay que precisar su delimitación).

## La nueva cuestión social.

Como indica Castel, la cuestión social como tal es identificada como problemática en la primera mitad del siglo XIX, con el desarrollo del capitalismo industrial y el consecuente pauperismo, pero aquella realidad social con el cambio de siglo sufrió algunos cambios. La “nueva cuestión social” se plantea a partir del derrumbe de la condición salarial, a mediados de la segunda mitad del siglo XX. Cobran importancia los trabajadores sin trabajo, ocupando un lugar de supernumerarios. Se trata de una mutación completa de nuestra relación con el trabajo y, en consecuencia, de nuestra relación con el mundo.

A partir de la crisis de los 70 se puso de manifiesto, en primer lugar, la transformación de la problemática del empleo: el aumento del desempleo, la precarización del trabajo, la pérdida de la hegemonía del contrato por tiempo indeterminado. La precarización del empleo y el desempleo se inscribieron en la dinámica actual de la modernización, son las consecuencias de los nuevos modos de estructuración del empleo, la sombra de las reestructuraciones industriales y la lucha por la competitividad.

La problemática de la cohesión social no es considerada como problemática por el mercado puesto que la solidaridad no se construye en términos de competitividad, principio que rige al mercado. Dentro de él existen dos segmentos en relación al empleo: un mercado primario, formado por elementos calificados, mejor pagados, más protegidos y estables, y un mercado secundario, con personal precario, menos calificado, sometido directamente a las fluctuaciones de la demanda. El problema no es sólo la existencia de la periferia precaria, sino también la desestabilización de los estables, la cual acrecienta lo primero. La precarización no es marginal, sino que es un proceso central regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno. Es lícito plantear una nueva cuestión social con 3 puntos de cristalización: desestabilización de los estables, instalación en la precariedad y un déficit de lugares en la estructura social.

También haciendo referencia a esta nueva cuestión social, Rosanvallon (1995) sostiene que los fenómenos sociales de exclusión de a partir de los años 80 no remiten a las categorías antiguas de la explotación, sino que esta nueva cuestión social que aparece traduce una

inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social. Además del financiamiento, se ponen en tela de juicio los principios organizadores de solidaridad y la concepción de derechos sociales, el paradigma asegurador de la sociedad salarial se está agotando. Lo social ya no se puede aprehender únicamente en términos de riesgo. La exclusión, el desempleo de larga duración, definen estados estables. Todo un conjunto de poblaciones tiende a salir del campo asegurador. Hoy en materia social, el concepto central es más el de precariedad o vulnerabilidad que el de riesgo. Los antiguos instrumentos de gestión de lo social están desfasados.

La sociedad recupera un sentido más marcado de la responsabilidad individual. La sociedad aseguradora en cambio, socializa la responsabilidad, la imputación de culpas se borra detrás de la búsqueda de un régimen satisfactorio de indemnización. Hoy se denuncia a la sociedad "irresponsable", llamando a los individuos a hacerse cargo de sí mismos. También evoluciona la percepción de inseguridad, aparecen nuevas formas de inseguridad social: delincuencia urbana, rupturas familiares, amenazas internacionales, etc.

### La cuestión social situada.

Gran parte de los estudios elaborados sobre cuestión social provienen de autores europeos que realizan una lectura basada en sociedades diferentes a las latinoamericanas en general y a la Argentina en particular. Entre ellos, Castel y Rosanvallón. Los aportes de los mismos no son considerados inválidos, por el contrario, tienen gran utilidad a la hora de analizar la realidad social. Sin embargo, sería pertinente realizar un breve recorrido sobre lecturas situadas en nuestro ámbito territorial.

Carballeda (2010) señala que en América la cuestión social surge como producto de diferentes tensiones. Una de ellas es la propia dispersión de culturas y civilizaciones que origina la conquista, con la consecuente resistencia a estos nuevos signos del poder. La fuerza de trabajo en América es singular, "está atravesada por la historia, ha generado movimientos insospechados y, muchas veces incomprensibles para los observadores europeos y también en los propios americanos". Es así que debe entenderse a la cuestión social americana como una expresión del colonialismo europeo, que luego dió paso a la constitución de una "cuestión nacional" a partir de las guerras de independencia y las consecuentes pujas económicas, políticas, sociales y culturales generadoras de otra forma de cuestión social.

En lo que refiere a la Argentina, Rozas Pagaza (2001), quien desde su perspectiva busca comprender la relación entre intervención profesional (del Trabajo Social) y cuestión social en el marco de las distintas etapas históricas del Estado nacional, sostiene que es ese actor el cual fue constituyendo una institucionalidad social que le definió los términos en los que se desarrolla la cuestión social.

Haciendo una síntesis de la línea temporal elaborada por Rozas Pagaza, se mencionan los distintos períodos. El primero, que va desde 1880 hasta 1912, consistió en una forma de Estado oligárquico liberal por medio de una democracia restringida donde dos aspectos toman centralidad: la eliminación del “problema indígena”, a través de la conquista de tierras productivas<sup>7</sup> y la política de poblar con inmigrantes europeos que se suponía traían hábitos de trabajo y educación de los cuales los pueblos originarios no poseían. De 1912 a 1930, una vez eliminada la “cuestión indígena”, la presencia masiva de los inmigrantes se convierte en la cuestión social emergente, ya que algunos engrosaron las filas de los desocupados. Los sectores dominantes consideraron que el crecimiento de la criminalidad, el alcoholismo, el hacinamiento y la conformación de grupos anarquistas eran producto de la presencia de estas multitudes. Tanto frente a la “cuestión indígena” como expresión de la cuestión social, en tanto se constituye en un obstáculo para las necesidades del modelo agroexportador, como a la cuestión de inmigrantes y obrera, la acción social del Estado tuvo un sesgo moralista, paternalista, secundarizado y represivo. Hasta 1943, considerando previo a ese año la Década Infame, el Estado transitó una etapa liberal en lo económico y conservadora en lo político, donde su mirada hacia la cuestión social no sufrió muchas modificaciones en relación a lo mencionado.

De 1943 a 1950 se sentaron las bases de lo que sería nuestro “Estado de Bienestar”, cuyo período abarca hasta 1976 con la combinación de regímenes militares y gobiernos democráticos. La cuestión social en el Estado de Bienestar se articuló sobre dos coordenadas: la de la integración social y la de la marginalidad, planteadas sobre todo, en los años sesenta. Los términos en los que se establece la particularidad de la cuestión social en esta etapa, “derivan de los procesos de integración y de la marginalización, su dinámica conflictiva es producto, por un lado, de las condiciones en la que se amplía la incorporación de los trabajadores al proceso productivo con características de cierta inclusión y beneficiados por la ampliación de las políticas sociales; y, por otro lado, la existencia de sectores marginados y los llamados “grupos de alto riesgo” esperando ser partícipes de ese proceso de inclusión” (ídem, 21; 2001).

---

<sup>7</sup> La mal llamada “Conquista del Desierto”.

Los sectores sociales mencionados eran atendidos por la política de asistencia social que normativizaba e instituía la existencia de dichos grupos. La dinámica conflictiva de integración/marginalidad (que puede ser leída como inclusión-exclusión), para la autora es la forma en como se manifestó la cuestión social y constituye la fractura más importante que generada en esa etapa, y agravada con la crisis del capitalismo de los años 70: “dicho proceso de integración se desarrolla en función del pleno empleo, la propiedad de bienes y la unidad del mundo socio-cultural, en una sociedad que va en dirección al cambio, el que suponía la existencia de una línea en ascenso en la cual los individuos y los grupos tienen las posibilidades potenciales de ocupar un lugar en esa estructura social. Asimismo, se suponía que ésta se construía sobre los patrones de estabilidad y continuidad” (21).

En el trayecto de constitución del neoliberalismo, la década de los años ochenta marcó un quiebre profundo en la transformación de la sociedad, hasta la actualidad; para el caso de América Latina y de Argentina tuvo como consecuencias el crecimiento persistente de la pobreza y que se constituyó en el aspecto central de la cuestión social. La orientación de la economía sufre una gran transformación expresada en el cambio de una economía basada en el modelo de sustitución de importaciones a otro de apertura comercial impulsada por el denominado “Consenso de Washington” de 1992. El carácter regresivo de las políticas redistributivas impulsadas en esta etapa perjudicó a los sectores más desprotegidos, en donde creció el desempleo y el subempleo; aumentando el crecimiento de las desigualdades en el sector urbano entre los empleados del sector formal, entre los del informal y así como el empobrecimiento general de la sociedad.

El proceso de instalación del neoliberalismo en Argentina, que comienza a mediados de los años 70, fomentó distintas tendencias en el mundo del trabajo: aumento de la clase obrera autónoma, ampliación del empleo informal y precario, incremento más lento que en el pasado del empleo urbano, y menor crecimiento de la clase media asalariada. Realizando una lectura sobre aquel período y sobre el presente, Arcidiácono y Gamallo (2024) exponen una comparación realizada por Chitarroni y Cimillo (2007) que observa el carácter de aquellas transformaciones.

Se toma la comparación de datos de dos años diferentes: 1974 y 2006, obtenidos en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)<sup>8</sup>, considerando a la población económicamente activa del Gran Buenos Aires. En la observación aparece una tendencia

---

<sup>8</sup> Programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población argentina.

relativamente estable y otras tres descendientes, que marcan la reconfiguración del mercado de trabajo:

- La población asalariada sobre el total de la población ocupada se mantuvo constante: del 75,0% (1974) al 74,2% (2006).
- Asalariados registrados en la seguridad social: del 81 % al 68,1 %
- Ocupados en la industria: del 46 % al 19,8 %
- Trabajadores con más de un año de antigüedad: del 83,3 % al 75,1 %

En sentido inverso, el estudio muestra el incremento de la población ocupada en la microempresa (de 15,8 % a 25,3 %) junto con otros tópicos que no forman parte del núcleo de la argumentación (mayor feminización y mayor calificación formal de la población trabajadora).

El período 2010-2021 se caracteriza por el estancamiento económico y la casi nula creación de empleo privado formal, los estudios del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina del año 2022 muestran dos rasgos concluyentes de la población económicamente activa: primero, entre un 42 y el 45 % se encuentran ocupados en empleos “de pleno derecho”; segundo, entre un 46 y un 50 % se encuentran ocupados en el “sector privado micro-informal”. Ambos atributos, estables durante el período analizado, dan cuenta de un mercado de trabajo segmentado y con elevados y persistentes niveles de precarización. El escenario también indica que: “la población sin empleos regulares se incrementó en dos millones de personas en dicho lapso (de 3.7 a 5.7 millones en el lapso señalado)... [mientras que] ...5.4 millones de la población trabajadora se encuentran en condición de informalidad y precarización laboral”.

## Políticas de integración y políticas de inserción.

El período de tiempo que corresponde con el desarrollo de la “nueva cuestión social” descrita por Castel y Rosanvallón y caracterizado por el derrumbe de la condición salarial que tiene a la exclusión por efecto, con sujetos “supernumerarios” (trabajadores sin trabajo) y sujetos precarizados, comienza conjuntamente con un pasaje desde políticas de integración a políticas de inserción. Las primeras, siguiendo a Castel, buscan generar grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro, mediante orientaciones generales en un marco nacional; por ejemplo: intentos de promover el acceso

a todos los servicios sociales y la educación, la reducción de las desigualdades sociales y un mejor reparto de las oportunidades, el desarrollo de las protecciones y la consolidación de la condición salarial. En Argentina, las políticas que podríamos encuadrar dentro de este grupo de políticas serían: en materia laboral, el establecimiento de la jornada laboral de 8 horas diarias y 48 horas semanales (Ley 11.544, 1929)<sup>9</sup> y, en lo que respecta a la educación como servicio universal, la eliminación de los aranceles a las universidades (Decreto 29.337, 1949)<sup>10</sup>.

El segundo grupo de políticas, obedece a una lógica de discriminación positiva, se focaliza en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas, constatando que aquellos grupos y lugares, objeto de atención y cuidado adicional, “tienen menos y son menos”, de que se encuentran en una “situación deficitaria” y teniendo como objetivo cerrar la distancia con una integración lograda. Como señala Castel, la pretensión inicial de las políticas de inserción era ser provisional, “pero su consolidación progresiva indica *la instalación en lo provisional como régimen de existencia*” (354; 2004). El autor agrega, además, que surge la sospecha de que los esfuerzos de estas políticas no han modificado la observación de que tal vez estas poblaciones sean “sencillamente inintegrables”

Se da un pasaje desde políticas de integración hacia de inserción. Las políticas de integración están animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro. Ellas proceden mediante orientaciones generales en un marco nacional. Ejemplo: servicios sociales y educación universales; reducción de las desigualdades sociales y un mejor reparto de las oportunidades; desarrollo de las protecciones; consolidación de la condición salarial.

Las políticas de inserción obedecen a una lógica de discriminación positiva, se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares, y despliegan estrategias específicas. Las políticas de inserción son un conjunto de empresas de elevación del nivel para cerrar la distancia con una integración lograda. Pero se sospecha que esas poblaciones sean sencillamente integrables.

En los 70's la multiplicación de los públicos puestos en foco y de las políticas específicas hizo dudar de la capacidad del Estado para conducir políticas de integración de vocación

---

<sup>9</sup> Para acceder al texto completo y original de la norma, dirigirse a:  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-11544-63368/texto>

<sup>10</sup> Para acceder al texto completo y original de la norma, dirigirse a:  
<https://unterseccionalroca.org.ar/imagenes/documentos/leg/Decreto%20Nacional%2029337-1949.pdf>

universalista y homogeneizadora. La inserción surgió al aparecer un nuevo perfil de "poblaciones en problemas", no se trataba ya de abrir una nueva categoría en el registro de la deficiencia. A ese nuevo público no se le aplicaban directamente el mandato de trabajar ni las respuestas de la ayuda social. Las políticas de inserción pretendían moverse en la zona incierta en la cual no hay empleo seguro, y donde el carácter errático de ciertas trayectorias de vida no depende sólo de factores individuales de inadaptación. Para estas nuevas poblaciones, las políticas de inserción deberían inventar nuevas tecnologías de intervención. No tenían la ambición de las políticas integrativas universalistas, pero eran también distintas de las acciones particularistas de objetivo asistencial, de la ayuda social clásica.

La inserción profesional, plantea Castel, corresponde a la integración: volver a encontrar plenamente un lugar en la sociedad, re-inscribirse en la condición salarial, con sus servidumbres y sus garantías. En cambio, una inserción "puramente" social se abre a un registro original de existencia que plantea un problema inédito. La inserción intenta una "socialización secundaria", vincular al individuo con "un sub-mundo institucional". Pero las prácticas "institucionales" que sostienen la inserción son débiles comparadas con los otros "submundos" que estructuran la vida corriente. Esta fragilidad es además acentuada por el hecho de que en los individuos que dependen de la política de inserción también suele faltar la "socialización primaria" (es decir, la interiorización de las normas generales de la sociedad a través de la familia y la escuela).

## Los antecedentes del programa: ¿política de inserción?

Previo a analizar la actualidad del programa, y en sintonía con la línea de argumentación anterior sobre el período de tiempo tratado, es conveniente primero mencionar los antecedentes del mismo. Podemos establecer los orígenes del Programa Accionar a partir del Decreto n° 1728<sup>11</sup> en el año 1981 (documento reconocido como antecesor en el Decreto que actualmente se encuentra en vigencia), lo cual supone una trayectoria de más de 43 años, permitiendo ver su carácter de permanencia en la esfera de intervención en lo asistencial aunque su reglamentación persista como decreto pese a su actualización. En ese entonces, el país estaba gobernado por la Junta Militar que tomó el poder a partir del Golpe de Estado de 1976 y que, en 1983 llegaría a su fin. En Santa Fe, el gobernador interventor designado en 1981 por la Junta Militar fue el contralmirante Rodolfo Luchetta (el

---

<sup>11</sup> El acceso al archivo fue gracias a mis tutoras, profesionales que trabajan en el Ministerio, quienes nos acercaron una copia. El mismo no se encuentra de forma online en el Boletín Oficial de la provincia.

tercero designado)<sup>12</sup>, el mismo designó como Ministro de Bienestar Social a otro militar, el ex jefe del Área 212, coronel Juan Orlando Rolón<sup>13</sup>. En 1994 pasa de ser “Ministerio de Acción Social y Salud” (acción social como secretaría dentro del mismo), a transformarse en un ente autárquico llamado “Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria” (el 1 de octubre del mismo año); así obtiene mayor presupuesto y 2 subsecretarías por circunscripción (Santa Fe y Rosario). En 2007, con la asunción de la gestión socialista encabezada por Binner, se lo renombró como Ministerio de Desarrollo Social, denominación que mantuvo hasta 2023. Tener jerarquía ministerial no sólo otorga mayor partida presupuestaria, sino también mayor posibilidad para tomar decisiones a nivel político<sup>14</sup>.

En relación a lo desarrollado en el apartado anterior, es en aquellos años en los que Castel y Rosanvallon sitúan la nueva cuestión social, con los supernumerarios y las políticas de inserción; surge así el interrogante de si el Decreto que le da origen al Accionar podría clasificarse en ese grupo de políticas de inserción. Analizaremos entonces los distintos artículos y su contenido.

Al comienzo del texto, se establecen como destinatarios a las “personas de existencia visible, grupos familiares, comunidades y entidades de bien público, que acrediten fehacientemente no poder afrontar con sus propios recursos situaciones carenciales motivadas en coyunturas socio-económicas, climáticas y físicas de carácter transitorio o permanente”. Mientras que las prestaciones, se instrumentalizan mediante la ayuda directa que podía consistir en la provisión de bienes, apoyo económico y asistencia técnico profesional. En el caso de los destinatarios no se establecen características demasiado específicas para constituirse en un posible destinatario, el apoyo económico, señalado como subsidiario, está destinado a “personas en situaciones carenciales y como respuesta a la ubicación de individuo-problema-lugar” y otorgado sólo para “la solución de situaciones de vital importancia, críticas y urgentes, siempre que no sean cubiertos por otros organismos oficiales o privados”, entendiéndose una concepción de bienestar social con principios de “subsidiariedad, supletoriedad y coordinación”.

---

<sup>12</sup> Esta información es obtenida a partir de un artículo periodístico publicado en 2017 en el diario Página 12. Link de acceso:

<https://www.pagina12.com.ar/49142-un-ex-gobernador-detenido-por-represor>

<sup>13</sup> Rolón falleció en 2009, una semana antes de ser sentenciado por el primer juicio de lesa humanidad de Santa Fe; mientras que Luchetta falleció en 2023, con detención domiciliaria, acusado por el secuestro de 25 militantes políticos.

<sup>14</sup> Esta información fue brindada por directivos de la institución durante el año 2023.

Los “beneficios”, se otorgan a partir de la solicitud del interesado o “Asistente Social” interviniente y la consecuente “investigación” del profesional de la “Dirección Provincial de Acción Social” por única vez, salvo excepciones de “naturaleza especial”. Queda facultada la Dirección para solicitar una rendición al destinatario, más allá de su firma al recibo de cobro; en caso contrario se menciona que se exigirá el reintegro inmediato de la suma y solicitar al Poder Ejecutivo el inicio de acciones para el cobro compulsivo del beneficio acordado. Una curiosidad es que se establecen dos períodos al año para presentar solicitudes de apoyo económico: de enero a marzo y de junio a septiembre.

Puede decirse que, por las características mencionadas, esta política se aleja del grupo de las políticas de inserción ya que no demarca grupos poblacionales puntuales como objeto, más allá de quienes se encuentren en “situaciones carenciales” (los mismos bien podrían ser también población objeto de las políticas de inserción); ni tampoco supone la ejecución estrategias específicas, como sería el caso talleres que planteen una capacitación en relación a algún oficio y otorguen un estímulo económico, por ejemplo, sino que sostiene la provisión de apoyo económico o de bienes por única vez, en la mayoría de los casos. Si es cierto que se trata de una política focalizada, puesto que sus destinatarios serían individuos o familias (o instituciones) específicas estudiadas por el equipo profesional para ver si son o no posibles beneficiarios. Podríamos adelantarnos y pensar que el Programa se clasificaría como parte de lo que se considera “ayuda social” que, al decir de Castel, “hereda la muy antigua función de la asistencia”: dispensar recursos subsidiarios a aquellos cuya existencia no está asegurada sobre la base del trabajo o la propiedad (2004, 351). Por lo mismo, descartamos la posibilidad de considerar al programa como de tipo “transferencia condicionada de renta” (TCR), idea que estuvo presente previo al inicio de este trabajo. Aquel tipo de política sí podría clasificar como política de inserción; Midaglia (2012), identifica tres etapas que tienen en común la atención de los problemas asociados a la exclusión social:

- En una primera etapa, entre mitad de los 80 y principios de los 90, prevalecieron intervenciones sociales compensatorias y coyunturales, dirigidas a los sectores sociales indigentes. Se argumentó que la dinámica de ajuste y saneamiento económico propiciaría el crecimiento y la superación de las situaciones de privación económica.
- La segunda fase se inicia a mitad de los 90, con estrategias que pretendieron contemplar la multiplicidad de causas presentes en las situaciones de pobreza, iniciativas multisectoriales, si bien focalizadas, ampliaron la cobertura incorporando a

nuevos segmentos de población carenciada. El crecimiento económico no modificó las condiciones de bienestar de la población más necesitada.

- La tercera etapa, en el nuevo siglo, promueve paquetes específicos de protecciones, diseñadas como megaintervenciones nacionales centradas en las TCR a los hogares pobres. Consisten en prestaciones monetarias específicas a las unidades familiares que reúnen ciertas características que las ubican como pobres según criterios previos. Se pautan contrapartidas, como la realización de controles sanitarios y educativos (en nuestro país, es el caso de la Asignación Universal por Hijo).

### 3. El programa

#### Programa Accionar como Decreto.

El “Programa Accionar”, cuyo nombre completo es “Programa de Ayudas Directas Urgentes y/o Complementarias: Accionar” según el Decreto que le da forma (n° 3503/17), es un programa dependiente del Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano (hasta 2023, nombrado como Ministerio de Desarrollo Social). El mismo fue decretado el 21 de noviembre de 2017 por el gobernador de ese entonces, Miguel Lifschitz, como reemplazo y actualización de los Decretos n° 1780/81 y 2330/88, ambos puestos en función en la década de los años 80. El mismo, como ya hemos mencionado, permanece hasta la actualidad con forma de decreto. A continuación, se exponen resumidamente los principales puntos del programa para lograr una descripción acertada del mismo y así permitir un análisis más detallado.

El decreto que le da forma al programa asume que las ayudas directas deben adaptarse a la nueva realidad social compleja donde se expresan nuevas manifestaciones de la cuestión social, que no sólo refiere a pobreza atada a la escasez de ingresos, sino a situaciones de vulnerabilidad social y cultural, de exclusión, violencia, de precariedad laboral, desempleo y de fragmentación social. Se menciona que la política social debe transformarse hacia una concepción de “promoción y protección de derechos”, basa en una mirada “bio-psico-social” e integral de los sujetos de las intervenciones del Ministerio de Desarrollo Social (hoy sería el que le sucede), el cual tiene la jurisdicción de tener a cargo “la primera intervención profesional ante situaciones de vulnerabilidad de derechos”.

En su fundamentación, se parte del entendimiento de que el Estado debe actuar para “... modificar el estado de desigualdad social imperante, interviniendo “activamente” y no sólo quedar en el papel caritativo de “ayudar” ante determinadas situaciones donde se vean vulnerados derechos, es que surge la necesidad de crear esta herramienta jurídica para aquellas circunstancias donde se deba actuar con urgencias de diferentes orígenes o complementariamente a otros programas estables. El Estado desde un “rol activo”, debe generar acciones de fondo para modificar la desigualdad social imperante a través de todos sus órganos de gobierno, pero en determinadas circunstancias, debe contar con la

capacidad de corregir desigualdades en el caso concreto y posicionarse para resolver problemáticas que no se pudieron prever o ante emergencias determinadas y como complemento de esas políticas de fondo”.

Dentro de los **principios** que rigen al programa, se mencionan:

- Solidaridad: desde allí se menciona la lealtad institucional o constitucional traducida como un deber de colaboración entre los diferentes actores estatales e institucionales, esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial. También contempla una faz económica-financiera a través de la financiación de las acciones propuestas con el fin de garantizar la “prestación asistencia social imprescindible” en un nivel similar en todo el territorio provincial.
- Cooperación: en contraposición a la jerarquía del funcionamiento administrativo orgánico que se da sólo entre diferentes niveles de una misma administración y que no sería suficiente para conseguir la unidad de actuación. La cooperación interorgánica, tanto en una misma administración, como en administraciones diferentes, adquiere prioridad, buscando actuar con la misma eficacia que si se tratara de una sola administración.
- Coordinación: para que los órganos de administración pública puedan lograr el cumplimiento de sus fines, deben coordinarse bajo una unidad orgánica que sostenga la orientación institucional de conformidad con la Constitución y la Ley mediante la asignación de competencia, relaciones, instancias conforme a la creación de un sistema de coordinación.

Se esboza un análisis respecto de la realidad que busca intervenir, señalando cambios profundos en la estructura social, económica, política y cultural desde la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI que atacan los modos de integración social, generando nuevos problemas sociales, como la pérdida de la movilidad social ascendente, inestabilidad y desigualdad: “Los nuevos pobres, la pobreza generalizada, la vulnerabilidad, la exclusión, la fragmentación social, la precariedad laboral, la marginalidad, el desempleo estructural, la informalidad, son las nuevas manifestaciones de la cuestión social actual...”

El programa tiene por **objetivo general** sistematizar “acciones de ayuda social bajo la concepción de promoción y protección de derechos, comprendiendo no sólo la noción de persona, sino que incluya a la vasta gama de grupos poblacionales que forman la compleja y heterogénea realidad social y que por lo tanto dé respuestas a las necesidades que

surgen por motivos de Urgencia generadas por diferentes causas y/o que Complemente acciones que otros programas estables no pudieron prever para dar una respuesta inmediata y directa a situaciones de vulnerabilidad, necesidad o carencia que el Estado se proponga cubrir”.

Dentro de los **objetivos específicos**, el programa se propone:

- Dar respuesta con celeridad, eficiencia y eficacia a situaciones de emergencia social donde se requiera un tratamiento urgente y/o exista la necesidad de asistir complementariamente ante la imposibilidad de prever determinadas situaciones.
- Ampliar y actualizar la cobertura de asistencia social del Estado Provincial, ante situaciones no advertidas.
- Generar acciones que se adapten con facilidad a los diversos tipos de requerimientos y beneficiarios.
- Satisfacer subsidiariamente necesidades básicas, en materia de salud, educación, alimentación, hábitat, etc; priorizando los grupos más vulnerables de la comunidad.
- Articular circuitos de asistencias sociales con municipios, comunas, ongs y/o tipo de organizaciones de la sociedad, creando redes de contención y fomento de derechos.
- Fortalecer las políticas sociales en el territorio llegando a más sectores poblaciones dentro de la provincia.
- Complementar a los diversos programas más estables y focalizados, optimizando los mismos, dando una respuesta integral con los soportes económicos y en bienes y detectando falencias que requieran la creación y/o modificación de otros programas.
- Implementar un mecanismo que permita al titular jurisdiccional actuar coordinado con todos los organismos del ministerio y que a su vez promueva la interacción entre los mismos.

Acerca de los **destinatarios** del programa, se señalan siete tipos de figuras: “Persona”, “Grupo Familiar”, “Grupo Social Vulnerable identificado”, Organización Social Informal identificada”, “Simples Asociaciones”, “Organizaciones No Gubernamentales de la Sociedad Civil” y “Comunidad” (a través de Municipios y Comunas). Por razones propias al recorte de este análisis, nos centraremos en la primera figura, la de “Persona”, la cual es entendida en la norma como: “Persona de existencia visible en situación de vulnerabilidad, exclusión, marginación social o emergencia, con alguna necesidad básica insatisfecha, que se acredite no poder afrontar esas circunstancias con sus propios recursos y el Estado no poder dar respuesta por medio de otro programa, requiriendo una respuesta urgente”.

Los **requisitos** particulares establecidos para este grupo son completar un modelo de formulario rubricado por el profesional interviniente, el funcionario autorizante y el beneficiario, acompañado de copia simple del Documento Nacional de Identidad del beneficiario. La persona deberá ser mayor de dieciocho años y constar con domicilio actualizado de residencia en la provincia, salvo excepciones debidamente fundamentadas por parte de “la profesional actuante”. Otro requisito indispensable es el informe del profesional en trabajo social, con título de Asistente Social o Licenciado en Trabajo Social, que manifieste la necesidad básica insatisfecha o el derecho vulnerado. El mismo puede ser suscripto por “una profesional matriculada independiente”<sup>15</sup>.

En lo que respecta a “**componentes**” es decir, cómo se categorizan las ayudas directas, aparecen: “aportes dinerarios”, “provisión de alimentos”, “suministro de materiales de construcción y/o elementos de trabajo y/o para la práctica de actividades inclusivas, recreativas o deportivas”, “aportes extraordinarios” (éste último refiere a vestimentas, elementos ortopédicos, equipamiento para emergencias, artículos del hogar, librería, o informática, alquileres o alojamientos, pasajes o gastos de movilidad). Nuevamente, nuestro foco de atención estará en uno de los componentes, el de “aportes dinerarios”, contemplados como: “Las ayudas económicas son prestaciones dinerarias directas que se otorgan con el objetivo de brindar cobertura ante las necesidades de las poblaciones destinatarias, con cargo de uso determinado que se expresara en el Formulario o Convenio respectivo y cuyo monto variará según se establezca por Resolución Ministerial. Para este tipo de asistencias la regla es la transitoriedad y excepcionalidad de las mismas, pero suficientemente motivada puede otorgarse periódicamente o con un plazo determinado, a través del dictado de una autorización del titular jurisdiccional en forma expresa”.

Para finalizar con la exposición de los distintos puntos del programa, se establece una sección acerca de **monitoreo**, donde se buscará analizar el uso de los dispositivos creados, el componente más o menos utilizado, los diferentes grupos poblaciones asistidos, el estudio geográfico y por períodos del año, como otros indicadores que permitan contar con datos fehacientes y útiles para el ajuste de los programas en vigencia y la creación de otros que permitan hacer un abordaje social integral para promover derechos y generar una

---

<sup>15</sup> La apelación al género femenino puede derivarse de la tradición basada en el sentido común a considerar que quien intervenga se trate de una mujer, en parte influenciado por la histórica feminización de la profesión y quizás porque el cuerpo profesional del Ministerio sea conformado íntegramente por mujeres.

sociedad menos desigual. Se estipula generar espacios de discusión, intercambio y revisión del programa entre operadores territoriales, universidades, ongs y especialistas externos.

## Programa Accionar como ayuda social directa.

Previamente desarrollamos que dentro del mundo de las políticas sociales, consideradas como intervenciones que buscan compensar o corregir efectos del modelo económico sobre la población, se encuentran las políticas asistenciales, grupo específico que pone su atención en quienes no se encuentran completamente o parcialmente integrados en el mundo del trabajo asalariado.

En ese subgrupo podríamos ubicar a lo que se denominan “ayudas sociales”, dentro de las cuales pertenece el Programa Accionar. Garma y Zampani (2016), las entienden como un tipo de prestación social en bienes, servicios y/o en forma dineraria (como es en este caso) de corta duración o por única vez. Los autores sostienen que no constituyen un nuevo recurso en la intervención de lo social, sino que han sido parte de las prácticas sociales de la caridad, la beneficencia, la filantropía y de la asistencia social organizada estatal en el siglo XX. Recuperando a Clemente, señalan que la asistencia directa supone la tangibilidad de un bien o servicio destinado a producir una satisfacción material concreta que receptiona el sujeto que porta una necesidad con modalidad de subsidio. Se remarca que este tipo de asistencia es coyuntural y paliativa: actúa sobre una necesidad sin tratar sobre sus causas.

En su artículo, los autores observan que en Argentina, la asistencia directa en sus distintas formas (alimentos, vestimentas, apoyos económicos, herramientas de trabajo, etc) es una parte vertebral de la política de asistencia, donde la prestación dineraria es la modalidad de transferencia por excelencia, de forma focalizada (a nivel de individuo, familia o con requisitos de ingreso) y que su duración es acotada, con un sostenimiento por períodos no mayor a seis meses; y en el caso del Accionar, principalmente por única vez, con excepciones de dos y hasta de tres cobros. Lo que varía son los bienes a transferir o la modalidad de prestación, como también los requisitos de ingreso y el circuito de acceso, otorgamiento y evaluación; todos aspectos que posteriormente indagaremos con mayor detenimiento sobre el Programa.

Recuperando a Del Tredici y Gonzalez (2023), quienes realizan un análisis sobre los programas sociales llevados adelante por el Estado nacional desde 2008 hasta 2019,

elaboran otra definición de ayuda social directa y urgente para hacer referencia a las transferencias monetarias a personas en situaciones de vulnerabilidad. Las características descritas para aquella ayuda coinciden con las formas del Programa Accionar, las mismas son:

1. Es una ayuda social porque no depende de un aporte previo (como en las jubilaciones, pensiones y seguros) o posterior (como en créditos o moratorias previsionales).
2. Es directa porque va dirigida a una persona destinataria (aunque sea transferida a través de una institución social o cooperativa);
3. Es urgente porque se destina a personas en condición de vulnerabilidad social (quienes reciben estas ayudas tienen salarios informales, no tienen otros ingresos o no llegan al salario mínimo);(ídem;8).

Desde Castel se menciona, como se comentó anteriormente, que la asistencia directa se inscribe dentro del organigrama de lo socio-asistencial (el cual emerge en la sociedad como prácticas especializadas de función restauradora de las fisuras sociales destinadas a la integración cuando las redes de sociabilidad primaria se resquebrajan o la sociedad se vuelve más compleja) y que requiere la definición de la población con quien intervenir en base a sus dos criterios fundantes: incapacidad para trabajar, o sea para satisfacer las necesidades por sí mismo y, acreditar relaciones de proximidad.

En el Decreto no se menciona explícitamente el cumplimiento de estos dos requisitos sino que se remarca que la “persona” debe encontrarse en situación de vulnerabilidad social, exclusión y con alguna necesidad insatisfecha que no pueda afrontar con recursos propios; pudiendo anclarse aquello con el criterio de la incapacidad de valerse por sí mismo, en base al contexto en el cual se encuentra. En su implementación se puede apreciar que los sujetos residen localidades de Santa Fe y que, o no tienen trabajo, o la forma de ganarse la vida no brinda lo suficiente para afrontar las situaciones que atraviesan (informalidad y precariedad). Con la presentación del Documento Nacional de Identidad que acredita domicilio en la provincia, se lograría demostrar el “criterio de pertenencia”.

Volviendo al artículo de Garma y Zampani, los mismos se refieren al Programa en términos de “asistencia social urgente” (ASU) y señalan que representa un analizador que permite visualizar:

- cómo se definen problemas y necesidades sociales en una política social
- cómo llegan a la agenda pública determinados problemas y de qué manera se desarrollan circuitos burocráticos para atender esos problemas/necesidades
- cómo reaccionan técnica e instrumentalmente los profesionales involucrados, tanto en sus prácticas como en sus interpretaciones de la realidad abordada

Centrándonos en el primer ítem, ellos realizan un recorrido temporal del Programa y de las distintas necesidades que intentaba dar respuesta (y que aún continúa, pero en menor medida), como lo son necesidades alimentarias, medicinales y de elementos ortopédicos. Posteriormente, se llevaron adelante otros programas que respondieron a aquellas demandas: la Tarjeta Única Alimentaria (TUC)<sup>16</sup> y el desarrollo de laboratorios públicos. Esto permite pensar que los programas de ayuda social directa/urgente pueden conformar indicadores de necesidades o demandas de los sectores más vulnerados de la sociedad y que sus resultados puedan traducirse en políticas sociales específicas.

## El programa como proceso - circuito.

¿Cómo es el proceso para activar una partida del programa?; ¿cómo se inicia el proceso, quién (o quiénes) lo inicia?; ¿cómo se construye la demanda?; ¿existen canales comunes de recepción para las solicitudes?; ¿qué lugar tiene el trabajo social y qué tareas lleva adelante?, ¿se dieron cambios en su ejecución a partir del cambio de gobierno? Buscaremos aquí tratar de dar respuesta a aquellos interrogantes. Como se mencionó en la introducción de este trabajo, nuestro análisis estará enfocado en la aplicación del programa en las oficinas del Ministerio ubicadas en la ciudad de Rosario, hacia la figura de “persona directa” (establecida por el decreto) y con la participación de distintas instituciones y sus equipos profesionales.

En el primer período analizado (2023), la gestión del programa se llevaba adelante por la “Dirección de Promoción Integral y Desarrollo Territorial”, mientras que actualmente aquella gestión se dividió en dos direcciones, tomando por criterio discriminador el tipo de institución solicitante: “Dirección de Gestión” (trabaja con centros de atención primaria de la salud) y “Dirección de Inclusión Social” (trabaja con instituciones de salud de mayor complejidad, de justicia, educación, desarrollo humano, etc), ambas dependen de la “Secretaría de Políticas de Inclusión y Abordajes Sociales”.

---

<sup>16</sup> Programa que permite al ciudadano adquirir y elegir entre ciertos alimentos de la canasta básica y de primera necesidad en comercios adheridos.

Aquella área está integrada por un equipo de profesionales licenciados en Trabajo Social o Asistente Social, técnicos en Minoridad y Familia y por asistentes que trabajan con ellos. El área cuenta como canales de comunicación su correo electrónico y su número de teléfono con su respectiva línea de "Whatsapp". Desde el correo electrónico se reciben los pedidos de intervención; aquellos pueden ser agrupados como *extra-institucionales* e *intra-institucionales*, en función de si son impulsados por equipos profesionales externos al ministerio o pertenecientes al mismo.

Instancias del circuito/proceso:

1. Conformación de la demanda (de naturaleza extra o intra institucional, en referencia al Ministerio)
2. Tratamiento de la demanda (aceptación, entrevista, revisión de estrategia, acuerdo de monto e instancias de cobro, informe final)

## **1. Conformación de la demanda**

*Pedidos extra-institucionales.*

La mayor parte de las solicitudes son respaldadas y efectuadas por equipos profesionales de otras instituciones estatales, principalmente de centros de salud primarios provinciales y en menor medida municipales (participación casi nula sobre el total). También aparecen otras instituciones referentes a campos de justicia, como el Ministerio de Justicia y Seguridad o la Defensoría del Pueblo<sup>17</sup>. Otros demandantes suelen ser equipos de comunas o municipios del sur de la provincia (se recuerda que el área da respuesta a todo el sur de la provincia).

A través de un informe, respaldado por el equipo profesional, se informa la situación de vulnerabilidad de una persona o de un grupo familiar provocada en relación a algún suceso puntual como el incendio de la vivienda familiar o reforma de la misma; cuestiones de salud (como lo es una operación, necesidad de traslados, respaldar procesos de recuperación, llevar adelante una rehabilitación, compra de lentes); cuestiones relacionadas a hechos de

---

<sup>17</sup> En esto vemos reflejado lo planteado por la autora Cunill Grau (2014) con respecto a que actualmente el eje de las políticas sociales es la interseccionalidad, entendida como la integración de distintos sectores (principalmente gubernamentales) que con el objetivo de "solucionar" (quizá sea más apropiado hablar de tratamientos) problemas sociales complejos establecen relaciones de colaboración que no son contractuales ni jerárquicas. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792014000100001](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001)

violencia de género (breve sustento para la supervivencia de la mujer y sus hijos, alquiler para alejarse del domicilio del agresor); y también ante la falta de un sustento estable, debido a la falta de empleo o a la precariedad del mismo (impulsando compra de elementos para llevar adelante una suerte de “emprendedurismo” dentro de la economía comunitaria de los barrios). Incluso, el pedido puede estar orientado a cuestiones básicas de subsistencia: compra de alimentos, prendas de vestir, camas, colchones, etc.

A partir de aquí, los profesionales del área social en base a la lectura y análisis del informe social entregado, donde se expone y fundamenta el motivo de “vulnerabilidad social” y una posible estrategia de intervención y a partir del diálogo que establezcan con el equipo de la institución solicitante, toman la decisión de aceptar o rechazar las solicitudes. En el caso de que sean rechazadas, reside la posibilidad de que sean redirigidas a otros efectores más apropiados según la naturaleza de la problemática.

Pueden ser dos los motivos de rechazo de la solicitud. Uno puede ser porque la institución solicitante es dependiente de la Municipalidad, entonces se sostiene que la misma debe atenderse desde la Secretaría de Desarrollo Humano y Hábitat con sus propios recursos. Otro motivo de rechazo es que frente a la problemática planteada existe otro programa que pueda darle atención, situación que incrementó en 2024 (analizada en el capítulo de sistematización). En cambio, si son aceptadas, se notifica al equipo profesional de la institución solicitante y se cita al sujeto beneficiario al ministerio a través de aquel equipo.

#### *Intra-institucionales.*

Aquí podemos considerar las solicitudes llevadas adelante por sujetos particulares para sí mismos que llegan por los distintos canales de comunicación del Ministerio o bien acercándose a la sede y planteando su situación problemática o demanda para su atención. Esta manera de recibir solicitudes no es la más común ni la mejor recibida por parte de la institución, desde donde se recomienda que previo al contacto al ministerio exista un “vínculo institucional”. Dentro de este grupo, también se encuentran las solicitudes o pedidos de “bajada política”. Esto refiere a un tema delicado, ya que son pedidos de intervención respaldados por funcionarios políticos del ministerio o de otras dependencias del gobierno provincial (incluso desde el propio equipo de trabajo del gobernador) donde los sujetos poseen contacto con ellos. Si bien no podemos considerar que ese vínculo asegura la obtención inmediata de una partida del programa, sí impone al equipo profesional a considerar una intervención sobre la situación, sea una entrevista en el ministerio, o hasta

una visita al domicilio del sujeto. En otros casos, podría decirse que la obtención de una partida está asegurada en base al vínculo con el funcionario.

Quizás aquí la cuestión que genera ruido no sea que el sujeto no se encuentre en una situación de vulnerabilidad, sino la forma en la que tiene acceso al programa y a la partida.

## **2. Tratamiento de la demanda.**

Garma y Zampani (2016), al describir el proceso en cuestión, exponen que se intentaría direccionar el pedido para que: I) sea factible su sostenimiento, cobrando relevancia el papel del sujeto beneficiario o de su familia; II) los plazos de la prestación sean acotados y III) se preste atención a la disponibilidad presupuestaria.

Cuando el sujeto acude al Ministerio se lo entrevista con el fin de conocerlo personalmente, se le re-pregunta sobre la situación problemática que le atraviesa, sobre la estrategia pensada junto con el profesional de la institución solicitante y se establece el monto de la prestación, que a veces coincide con el sugerido por el profesional y si es considerado elevado, se brinda un monto menor. Con re-preguntar, nos referimos a que los profesionales del área social toman los insumos del informe recibido en el cual previamente ya el equipo de la institución solicitante realizó una serie de entrevistas o encuentros sobre la misma problemática. La diferencia es que en aquellas se pregunta para indagar la situación e inferir que sería adecuado solicitar una partida del programa, mientras que en la segunda entrevista, realizada en el Ministerio, se re-pregunta para “comprobar” y/o reafirmar lo escrito por otros.

A partir de ello, los profesionales del Ministerio deben elaborar un informe social que dé cuenta de la situación de la persona y/o familia, el cual se adjunta con los formularios del programa, para su posterior aprobación. Este es un paso esencial ya que dentro de los requisitos generales para la implementación del programa se encuentra en primer lugar que: “Las ayudas directas destinadas a una persona de existencia visible, como a todo grupo poblacional tipificado por esta norma, sea cual fuere el tipo de componente elegido para dar respuesta, requerirá como requisito sine qua non, un informe de profesional en trabajo social, con título de Asistente Social o Licenciado en Trabajo Social, donde se ponga de manifiesto la necesidad básica insatisfecha o el derecho vulnerado, con la respectiva documentación respaldatoria que se requiera. El mismo puede ser suscripto por una profesional matriculada independiente.”

La tramitación de estas “ayudas directas”, una vez corroborado el cumplimiento de los requisitos (en base a un sistema digital donde se encuentra la información titularidad de ingresos económicos y de domicilio) y, sin superar el monto autorizado a pagar por “Habilitaciones”, será presentado ante las mismas y se abonarán por cuenta bancaria o punto de caja, pudiendo hacerse por cheque en casos específicos determinados por el titular jurisdiccional.

Respecto a lo podría pensarse en un proceso evaluativo de la ejecución del programa, sea en términos individuales de cada intervención particular o en términos más generales sobre su implementación, el Decreto propone realizar “... análisis del uso menor o mayor en general de los diversos dispositivos creados, el tipo de componente más o menos utilizado, los diferentes grupos poblacionales asistidos, el estudio geográfico y por períodos del año, como otro tipo de cuestiones que se permitan estudiar durante un ejercicio, son indicadores que permitirán al Ministerio contar con datos fehacientes y útiles para el ajuste de los programas en vigencia y la creación de otros que permitan hacer un abordaje social integral para promover derechos y generar una sociedad menos desigual”.

Como se mencionó, se estipula generar espacios de discusión, debate, intercambio y revisión sobre el desarrollo del programa entre los operadores territoriales, recuperando las prácticas y utilizando herramientas teóricas para el análisis de las situaciones incorporando académicos y universidades; Ongs, y especialistas externos.

En las entrevistas realizadas a agentes del Ministerio, se hizo alusión sobre ambas posibles instancias de evaluación/monitoreo, tanto sobre situaciones particulares para ver si el dinero otorgado permitía un tratamiento adecuado sobre la problemática en cuestión como a niveles más generales.

En relación a la segunda, se respondió que no se realizan instancias de ese estilo desde hace varios años y que no se proyectan por lo pronto. Respecto a la primera, se menciona que se realiza una evaluación durante el análisis de la demanda: “.. las intervenciones en lo social siempre son procesos de trabajo que no son “control sin acompañamiento” o “control de efectividad”...”. Pero, hablando sobre una evaluación post otorgamiento del dinero, la respuesta es: “El Estado no cuenta con los recursos humanos suficientes para una evaluación singular [...] algunos destinatarios envían fotos de las compras efectuadas con el dinero, pero pertenece a algo más informal”.

## Pensar al trabajo social dentro del programa.

En del Decreto, como ya se ha mencionado, la función del profesional aparece para “legitimar” la existencia de la situación problemática: “Las Ayudas Directas destinadas a una persona de existencia visible, como a todo grupo poblacional tipificado por esta norma, sea cual fuere el tipo de componente elegido para dar respuesta, requerirá como requisito sine qua non, un informe de profesional en trabajo social, con título de Asistente Social o Licenciado en Trabajo Social, donde se ponga de manifiesto la necesidad básica insatisfecha o el derecho vulnerado, con la respectiva documentación respaldatoria que se requiera. El mismo puede ser suscripto por una profesional matriculada independiente”. Si bien esto posiciona al trabajo social en un lugar destacado dentro de la ejecución del programa, ya que profesión que tiene la capacidad de legitimarse a través de su intervención dando cuenta de las situaciones de vulnerabilidad que se presentan, aquel fragmento no desarrolla demasiado acerca del quehacer cotidiano en su implementación. Por ello, se intentará dar cuenta del mismo a partir de los aportes de entrevistas realizadas a las profesionales que trabajan en el programa, en conjunto con los insumos conceptuales que elabora Marilda lamamoto.

La autora se propone pensar al trabajo social en la contemporaneidad, sintonizarlo a los nuevos tiempos, su propuesta parte de dos elementos centrales: considerar la cuestión social como base y fundamento socio-histórico del trabajo social y aprehender la práctica profesional como trabajo y el ejercicio profesional inscripto en un proceso de trabajo (2003).

Para la autora, la cuestión social es la *materia prima* del trabajo profesional, siendo la práctica profesional comprendida como una *especialización del trabajo* partícipe de un *proceso de trabajo*. Cualquier proceso de trabajo implica una materia prima u objeto sobre el cual incide la acción del sujeto. El objeto de trabajo profesional es la cuestión social en sus múltiples expresiones, investigar y conocer la realidad es conocer el propio objeto de trabajo junto al cual se pretende impulsar un proceso de cambio. Explicar los procesos sociales que las producen y reproducen, y comprender cómo influyen a los sujetos en su cotidianidad.

En la intervención profesional dentro del programa el objeto de trabajo o materia prima, podría identificarse en las diferentes manifestaciones de la cuestión social que se materializan en la singularidad de las situaciones presentadas por los sujetos, las cuales

constituyen las bases sobre las que se construirá cada intervención y que se presentan en forma de problemáticas (por ejemplo, las malas condiciones de la vivienda de una familia y que afectan su calidad de vida), que luego compondrán una demanda concreta (una partida del programa para la compra de materiales de construcción), con el objetivo de lograr algún tipo de transformación (la mejora de las condiciones habitacionales del hogar).

Otra categoría fundamental son los *medios de trabajo*, dentro de ellos se encuentran las bases teórico metodológicas que iluminan la lectura de la realidad e imprimen rumbos de acción. La autora señala que, a pesar de reglamentarse como profesión liberal, el trabajo social no posee todos los medios necesarios para concretar su trabajo: financieros, técnicos y humanos. Depende de los recursos de los programas y proyectos de la institución contratante. Por ello, la condición de trabajador asalariado no sólo encuadra al trabajo social en la relación de compra-venta de la fuerza de trabajo, sino que también moldea su inserción socio-institucional. La institución no es un condicionante más del trabajo del profesional, esta organiza el proceso de trabajo donde éste participa.

El Programa Accionar en sí mismo puede pensarse como un medio de trabajo para el colectivo profesional en la provincia de Santa Fe, tanto para quienes trabajan dentro del ministerio como para los que trabajan en distintas instituciones, ya que constituye una herramienta constituida por recursos técnicos y humanos (sus profesionales y asistentes) y financieros (las partidas económicas brindadas).

lamamoto indica que el profesional no trabaja aisladamente, sino que forma parte de un *trabajo colectivo/combinado*, en un conjunto de especialidades accionadas para los fines de las instituciones y que su trabajo tiene un efecto en el *proceso de reproducción de la fuerza de trabajo*, única mercancía que es fuente de valor. El trabajo social es socialmente necesario porque actúa sobre cuestiones referidas a la supervivencia social y material. Sus resultados tienen una objetividad social (no material), expresándose en servicios.

Otro concepto fundamental en el pensamiento de lamamoto es el *autonomía relativa* del profesional con relación a sus acciones, puesto de que además de sostenerse como trabajador asalariado y dependiente de la institución empleadora, aquella autonomía relativa también deriva de la naturaleza de la propia especialización del trabajo: actúa con sujetos sociales (no con cosas inertes), disponiendo de interferencia, en la reproducción material y social de la fuerza de trabajo a través de la prestación de servicios sociales.

Como puede verse a partir de lo comentado, la participación del trabajo social dentro del programa no comienza sólo desde las oficinas del ministerio, sino que también lo hace

desde las diferentes instituciones pertenecientes a diversos campos de acción (salud, educación, justicia, etc), cuando los sujetos se presentan atravesados por sus problemáticas. Vemos además como el programa puede pensarse como una herramienta en sí misma para contribuir a la realización misma de la profesión y de las intervenciones que lleva adelante.

## Análisis en clave de accesibilidad: ¿quiénes acceden?

Zibecchi (2008), quien analiza al Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJHD)<sup>18</sup>, señala que la presencia de destinatarias mujeres sobre destinatarios hombres era muy elevada en comparación con programas sociales de la década de los noventa. Valiéndose de la idea de la **“autofocalización”** –las mujeres en teoría se reconocerían como destinatarias y realizan el trámite de inscripción–, la población beneficiaria para el año 2004 se caracterizaba por una muy alta participación femenina (71%) y por ser relativamente joven (casi la mitad tenían menos de 35 años de edad). Otro dato significativo reside en que una alta proporción de destinatarias mujeres se encontraban, según sus declaraciones, solas a cargo de sus hijos. Tal situación alcanzó –en el momento que se efectuó el relevamiento– al 60% de las mujeres. En el caso del Programa Accionar, en base a nuestra sistematización, el porcentaje de destinatarias mujeres sobre hombres es de 76%.

La autora remarca aspectos criticados de diversa naturaleza a los programas sociales por parte de su población “beneficiaria”. Algunos de estos aspectos podemos encontrarlos en la ejecución del programa que analizamos, pero que no podemos aseverar que forman parte de la opinión de sus destinatarios: la delimitación de una población objetivo y los costos sociales de la focalización y los manejos “discrecionales” a la hora de su puesta en marcha. Esto reside en el hecho de que las personas deben contar con un lazo institucional (principalmente provincial), pues sin él difícilmente se logra acceder al programa, más allá de encontrarse en una situación de vulnerabilidad social como marca el Decreto. Aquella discrecionalidad en la operatividad interinstitucional (instituciones-Ministerio) permite que familias en situaciones de extrema indigencia que se encuentran desamparadas de los

---

<sup>18</sup> El Programa se legalizó en enero de 2002, es decir, aproximadamente un mes después del estallido del año 2001. La prestación fue concebida como un subsidio monetario a ser percibido por los jefes o jefas de hogar desocupados, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, que fue presentado como destinado a garantizar el derecho familiar a la inclusión social. En contrapartida, y pese a su discursividad universalizante, se exigía la realización de actividades de contraprestación de carácter productivo o comunitario en organismos públicos u organizaciones sociales; además del cumplimiento de controles de salud y la acreditación periódica de la escolaridad de los hijos menores. Para acceder al texto original, dirigirse a: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/75049/texact.htm>

mecanismos de contención estatal de urgencia que ofrece el Programa por la falta de información y los manejos discrecionales que las excluyen, por las condicionalidades impuestas por la burocracia estatal. En rigor, el acceso a la información se transforma en un bien apreciado a la hora de calificar como población objetivo.

En nuestro caso, si bien nos excede la cuestión del clientelismo (aunque constituya un aspecto relevante), mencionamos que Zibecchi marca aquella cuestión como una de las consecuencias de una mayor variedad de actores como “organismos responsables”, lo que produce diversas y contradictorias lógicas de gestión de los programas sociales asistenciales. En la mirada de los beneficiarios se interpreta que este tipo de manejo discrecional permite que: más de una persona en el grupo familiar sea destinataria (lo cual estaría “mal” si el programa lo prohíbe), grupos familiares que no “necesitan” el plan lo perciban o personas que entreguen un porcentaje del subsidio para “pagar favores” a otras que habrían facilitado el acceso (la polémica figura de los “mediadores”)<sup>19</sup> y no se cumpla con la realización de la contraprestación. A esta lista podemos agregar otra posibilidad de la cual se dió cuenta en base a la observación de las prácticas preprofesionales; y es la de sujetos que tienen en su poder el contacto directo con un funcionario público para solicitar una partida del programa y que ésta sea concebida, no sólo sin pasar por encima del recorrido institucional al que se acostumbra sino también pasando por alto del criterio del profesional del Ministerio, el cual ve limitado su accionar en términos de evaluación y aprobación puesto que es un pedido de “bajada política” y debe aceptarlo.

Retomando el eje de la accesibilidad y, sin reducir la multiplicidad de formas de acceso a la política pública asistencial, Zibecchi identifica tres modalidades a través de las cuales los/as destinatarios/as “califican” para ser asistidos (tomando como analizador al PJJHD):

- Acceso por pertenencia a redes: pertenecer y/o participar a alguna organización política o social, o bien por tener relaciones amicales o políticas. Estas redes son las que brindan la información adecuada, favorecen el acceso a la información –supuestamente– “pública”, facilitan el trámite de inscripción e inclusive pueden resolver diferentes problemáticas que se presentan (p.e. altas, bajas, posibilidad de efectuar el traspaso a otro programa social). Estas redes, relaciones y organizaciones, son las que pueden favorecer u obstaculizar frecuentemente el

---

<sup>19</sup> Estos mediadores pueden tener origen diverso y generar distintos tipos de prácticas informales: punteros políticos que realizan un trabajo de administración selectivo de información, extrañas personas que aparecen en el momento del pago del subsidio o referentes de organizaciones que realizan distintos tipos de abusos a las personas destinatarias.

supuesto derecho al acceso a los programas sociales. En el contexto de este amplio espectro de relaciones y organizaciones cada entrevistado ha presentado distintos niveles de proximidad y pertenencia institucional.

- Acceso por autofocalización: las personas se reconocieron como potenciales beneficiarias y efectuaron ellas mismas el trámite de inscripción en la institución a cargo. Se sostiene que el “encierro” en lo doméstico de las mujeres las confina en mayor medida al menor acceso a la información y a redes sociales. Para ellas, la información de la televisión (o redes sociales) o comentarios del barrio son un incentivo..
- Una tercera modalidad de acceso menos significativa en términos cuantitativos. Mujeres que reciben el PJJHD a partir de acercarse a hospitales públicos debido a sus enfermedades crónicas, otras que se acercan al área de Acción Social en búsqueda de una ayuda por graves problemáticas de violencia que sufrían en sus familias.

La autora concluye que el acceso a la información para acceder a un programa asistencial da cuenta de cómo la inclusión o exclusión de una red protectora –política, social– determina la posibilidad de acceder a un ingreso en un contexto de extrema necesidad. El malestar ocasionado por la discrecionalidad que se mencionó despierta fuertes actitudes de rechazo por parte de la población asistida: reclamo de mano dura, de reglas de juego claras, de sanciones, de un sistema transparente de premios y castigos. Una medida puesta en marcha es la implementación de tarjetas de débito bancarias como medio individualizado y personal para hacerse del estipendio mensual –con el propósito de eliminar problemáticas vinculadas al clientelismo y al mismo tiempo que estos sectores recuperen el Impuesto al Valor Agregado de lo que ellos “consumen” –. Por un lado, la mirada de la burocracia estatal permanece extraviada al suponer que el uso de una tarjeta de débito elimina –o disminuye– diversas manifestaciones discrecionales. En nuestro caso, agregamos el uso del retiro de dinero en cajeros por transferencia si es que no se tiene una cuenta bancaria, dando por sentado que los sujetos conocen el uso del cajero. En caso contrario, se le explica rápidamente cuando la persona firma los formularios y se le advierte que no debe equivocarse más de tres veces al ingresar el código enviado por SMS (lo cual también supone que debe tener celular y crédito para recibirlo) o en caso contrario no podrá extraer el dinero.

## Análisis en clave de derechos.

A lo largo del decreto del programa se remarca que el mismo se posiciona desde un enfoque de derechos, proponiendo: "... transformar la mirada de la política social estatal desde una concepción de la promoción y protección de Derechos" y estar "... basado en la Promoción y Protección de Derechos". El "enfoque de Derechos" constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado normativamente en principios y estándares internacionales de Derechos Humanos y operacionalmente dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos. En este enfoque, se encuentra definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer a fin de evitar violaciones de derechos, sino también aquello que sí debe, a fin de lograr la plena realización de los derechos civiles y políticos y también los derechos económicos, sociales y culturales. Así, los DDHH son pensados en la actualidad como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir a las estrategias de desarrollo e inclusión social (Ardiácono, 2008).

La amplitud de este enfoque también contiene diversos fundamentos ético-políticos: "Por un lado, se sostiene que las situaciones de pobreza determinan la privación de algunas libertades básicas, tanto positivas como negativas, tales como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo. Por otro lado, se considera que la pobreza depende tanto de factores económicos como de condicionantes culturales, sociales, legales y políticos". De esta forma, se reconoce que la pobreza y la exclusión social son generadas de forma multifactorial, no sólo ligadas a la carencia de recursos económicos, sino también dependerían de factores políticos-institucionales. Inmediatamente, con esto se apela a la interdependencia de los derechos.

Ardiácono y Zibecchi, analizando nuevamente al PJJHD, se preguntan: ¿qué implicancias tiene apelar al "enfoque de derechos" como elemento justificante para un programa social? El "enfoque de derechos" en este caso sostendría que las estrategias de inserción social deben, por un lado, adoptar un formato de transferencia de recursos económicos, sociales, políticos y culturales tendientes a fortalecer las redes sociales de los hoy excluidos para asegurar su desarrollo y autonomía socio-económica y política; y por otro, asegurar características políticas-institucionales de gobierno y acción estatal accesibles y abiertas a las preferencias y el control social. Se trata de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales.

(2007). Además, el “enfoque de derechos” considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.

Al igual que en el apartado previo, la intencionalidad aquí no es analizar al PJJHD ni tampoco compararlo con el Programa Acompañar, puesto que son temas diferentes. Lo que sí resultan interesantes son los aportes de las autoras para estudiar la política asistencial. Siguiendo esa línea, ellas subrayan que el PJJHD se encuentra muy lejos de representar una política acorde con el “enfoque de derechos”, pues algunas de las principales características de este plan permitirían sostener que, en la práctica, no constituye un derecho social se pueden resumir, en términos esquemáticos, en cinco puntos de los cuales tres de ellos pueden vincularse con el Programa Acompañar y que aquí exponemos:

- La exclusión de los miembros de la sociedad no se resuelve únicamente a partir de la entrega de una ayuda económica, sino que resulta necesario un conjunto de acciones articuladas para abordar integralmente una problemática de tamaño complejidad. Más aún, el monto asignado a cada receptor resulta insuficiente para garantizar el acceso a instituciones sociales (salud, educación, previsión social, entre otros).
- Consagrar una prestación indiferenciada por cada jefe/a de hogar desocupado, el PJJH no realizó distinción alguna según la composición del grupo familiar. De esta manera, cuanto mayor es la cantidad de integrantes del hogar, menor resulta la incidencia de la prestación en términos del logro de los objetivos planteados, afectando así el derecho a la igualdad ante la ley.
- Inexistencia de mecanismos administrativos y/o judiciales de reclamo.

## 4. Sistematización 2023-2024

### Intencionalidad y condiciones de muestreo.

Durante la realización de la Práctica Profesional III en 2023 (asignatura de 5to año) y a partir de la propuesta de la cátedra, durante el segundo cuatrimestre se trabajó sobre el eje de intencionalidad haciendo alusión a los siguientes interrogantes: ¿en dónde o en qué ponemos la mirada como estudiantes?; ¿cuál sería el aporte o la intención en este tercer y último año de prácticas? En esa línea propositiva y considerando la centralidad que tuvo el Programa Accionar en el desarrollo de las prácticas, se inició un proceso de sistematización limitado en tiempo y espacio sobre la ejecución del mismo que brinde elementos necesarios para su análisis desde diferentes interrogantes: ¿a qué sujeto se dirige?; ¿cómo llega la demanda?; ¿qué instituciones y qué profesionales forman parte de su proceso de activación?; ¿con qué fines se fundamenta?; ¿qué incluye la amplia categoría de “vulneración social”?; ¿cuánto dinero se destina a ello?

Para profundizar aquel análisis, durante el presente año se recogió información sobre el año 2024 tomando los mismos meses de referencia que los del 2023 y los mismos puntos a analizar. En ese transcurso de tiempo, como ya se mencionó, la gestión del gobierno provincial y por ende del Ministerio, pasó del peronista Omar Perotti (que gobernó desde 2019 hasta 2023) al radical Maximiliano Pullaro (2023-presente). En el primer período, la gestión del programa se llevaba adelante por la “Dirección de Promoción Integral y Desarrollo Territorial”, mientras que hoy aquella gestión se dividió en dos direcciones, tomando por criterio discriminador el tipo de institución solicitante: “Dirección de Gestión” (trabaja con centros de atención primaria de la salud) y “Dirección de Inclusión Social” (trabaja con instituciones de salud de mayor complejidad, de justicia, educación, desarrollo humano, etc). Ambas dependen de la “Secretaría de Políticas de Inclusión y Abordajes Sociales”.

La sistematización realizada se vincula a la experiencia-práctica de la ejecución cotidiana del Programa en los meses de mayo, junio y julio del año 2023 y del 2024 respectivamente. Nos referimos por experiencia en este caso a las 243 intervenciones realizadas que dieron por resultado la asignación de 243 partidas del programa en el caso de 2023 y 186 en 2024. Estas intervenciones son dirigidas hacia la figura de “persona directa” y solicitadas por los

equipos profesionales de diferentes instituciones<sup>20</sup>. La misma fue obtenida desde los registros de las carpetas digitales en las computadoras de las oficinas del Área Social, donde se encontraban los nombres de los beneficiarios (separados por el mes en el que se realiza la intervención) y en base a ello se emprendía la búsqueda de los documentos físicos archivados en cajas por orden alfabético. Una vez obtenida cada carpeta, se buscaba y se extraía la siguiente información:

- género del beneficiario
- la institución que respalda la solicitud, clasificada en términos de su campo de intervención
- la situación de vulnerabilidad social (clasificada en si se atienden principalmente cuestiones de vivienda, salud, educación, violencia de género, subsistencia o economía social)
- monto asignado.

Excepto el último dato, el resto fue obtenido de los informes escritos por los trabajadores sociales que solicitaban el Accionar; mientras que el monto se buscaba a través del propio sistema web del Ministerio, a través del número de DNI del sujeto titular.

Para definir a la sistematización desde el Trabajo Social, se sigue la conceptualización de Molina (2005), que la piensa como un “esquema-modelo-fórmula” cardinal para el desarrollo del hacer profesional donde se vincula a la experiencia y a la teoría. Aquí, “prácticas-historia-experiencia-vivencia-ambiente-políticas” son el antecedente de procesos que la investigación tanto cuantitativa como cualitativa, la ordenación lógica, la reflexión-análisis (hallazgos), en concordancia ideológica y teórica, posibilitan la intervención: “la sistematización es aquella explicación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explica la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo”.

La sistematización se considera como un recurso sustantivo en el cual la lógica, la indagación y la construcción se integran para interpretar críticamente una experiencia (en este caso la ejecución del programa a partir de las partidas analizadas en los períodos seleccionados), que a partir de su ordenamiento y reconstrucción descubre o explicita el

---

<sup>20</sup> Es importante aclarar que este estudio sólo se enfoca a ese reducido margen de intervención por parte del Programa, puesto que el alcance del mismo es ampliamente mayor.

proceso vivido, los elementos que han intervenido en dicha intervención, además de cómo se han relacionado entre sí y por qué se ha hecho de ese modo, generando evidencias y nuevos conocimientos. La sistematización es un proceso permanente y acumulativo de creación de conocimientos a partir de las experiencias de intervención en una realidad social.

Es pertinente realizar algunas aclaraciones previo a la exposición de los datos recogidos:

Primera; cuando se habla del sujeto, se prioriza tener en cuenta al “sujeto beneficiario”, al cual está dirigido el programa y no al sujeto responsable, figura que por lo general es quien tramita y firma el programa ante la imposibilidad del primero (por ser menor de 18 años; encontrarse internado por tratamientos de salud; poseer un tipo de discapacidad que imposibilite llevar adelante el proceso burocrático; no saber leer y/o escribir; etc.).

Segunda; no se hace mención a los procesos de intervención que contengan más de una partida del programa, esto es, que se haya efectuado más de un pago en diferentes meses, ya que esto profundiza la complejidad de la muestra que se reduce sólo a tres meses. Aunque es preciso mencionar que se trata de casos minoritarios que presentan dos o tres pagos, pero nunca más de tres pagos.

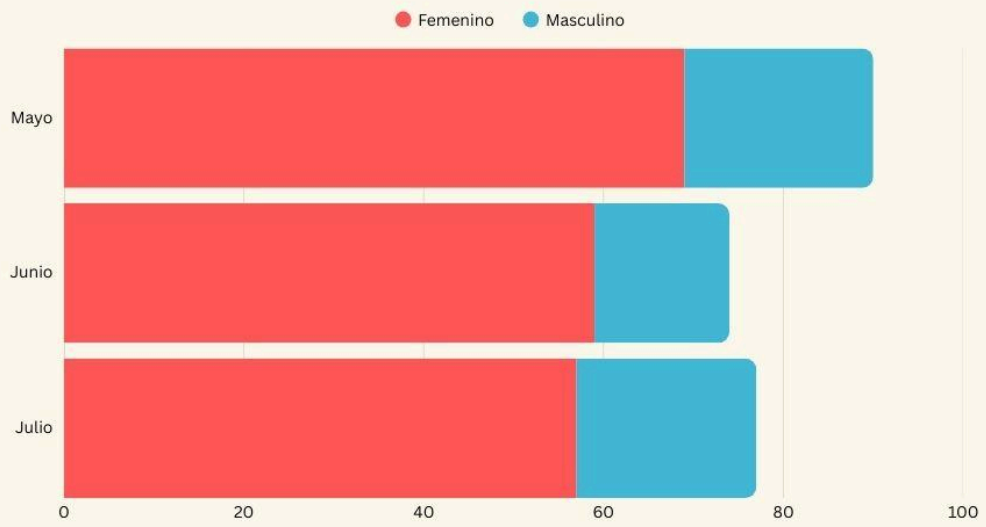
Tercera y última; en lo que refiere a un proceso de evaluación post intervención, en un primer momento se consideró contemplar qué institución (si la demandante y/o el Ministerio) la realizaba, pero aquella no es una instancia muy formalizada, sino que suele limitarse (en contadas ocasiones y sin obligación por parte del sujeto) al envío de fotos de bienes comprados por “Whatsapp”.

## Resultados de la sistematización y análisis.

A continuación se exponen los distintos tipos de datos recolectados en formato de gráficos circulares y de barras acompañados de un análisis de modelo cualitativo.

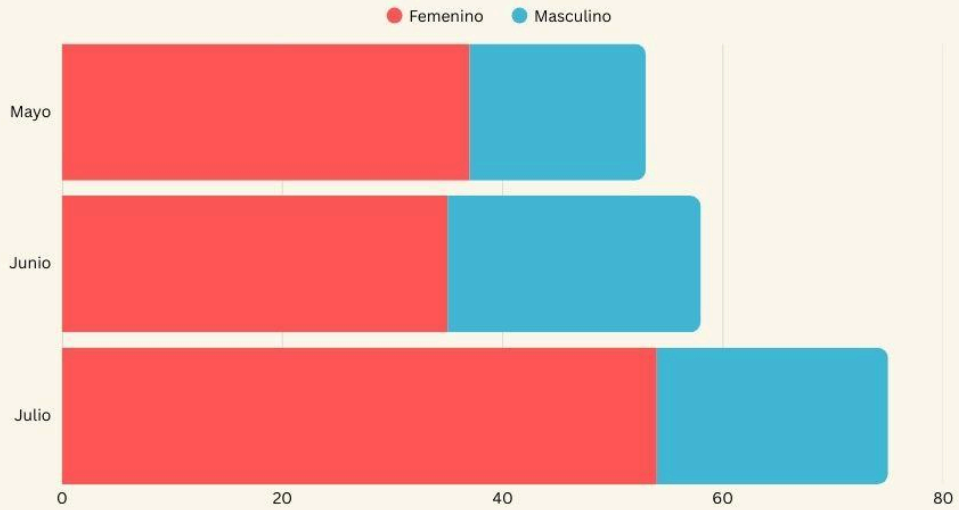
# Género 2023

Género de los destinatarios



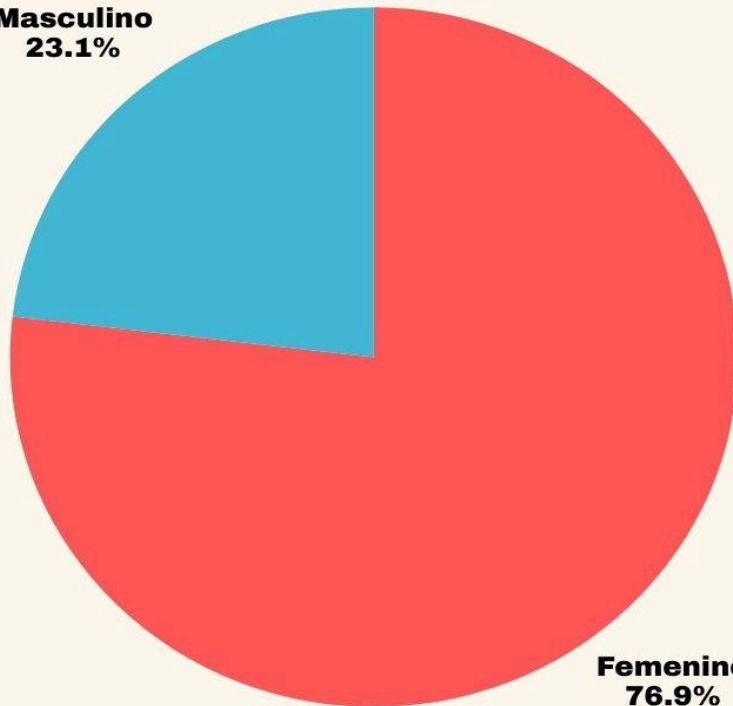
# Género 2024

Género de los destinatarios

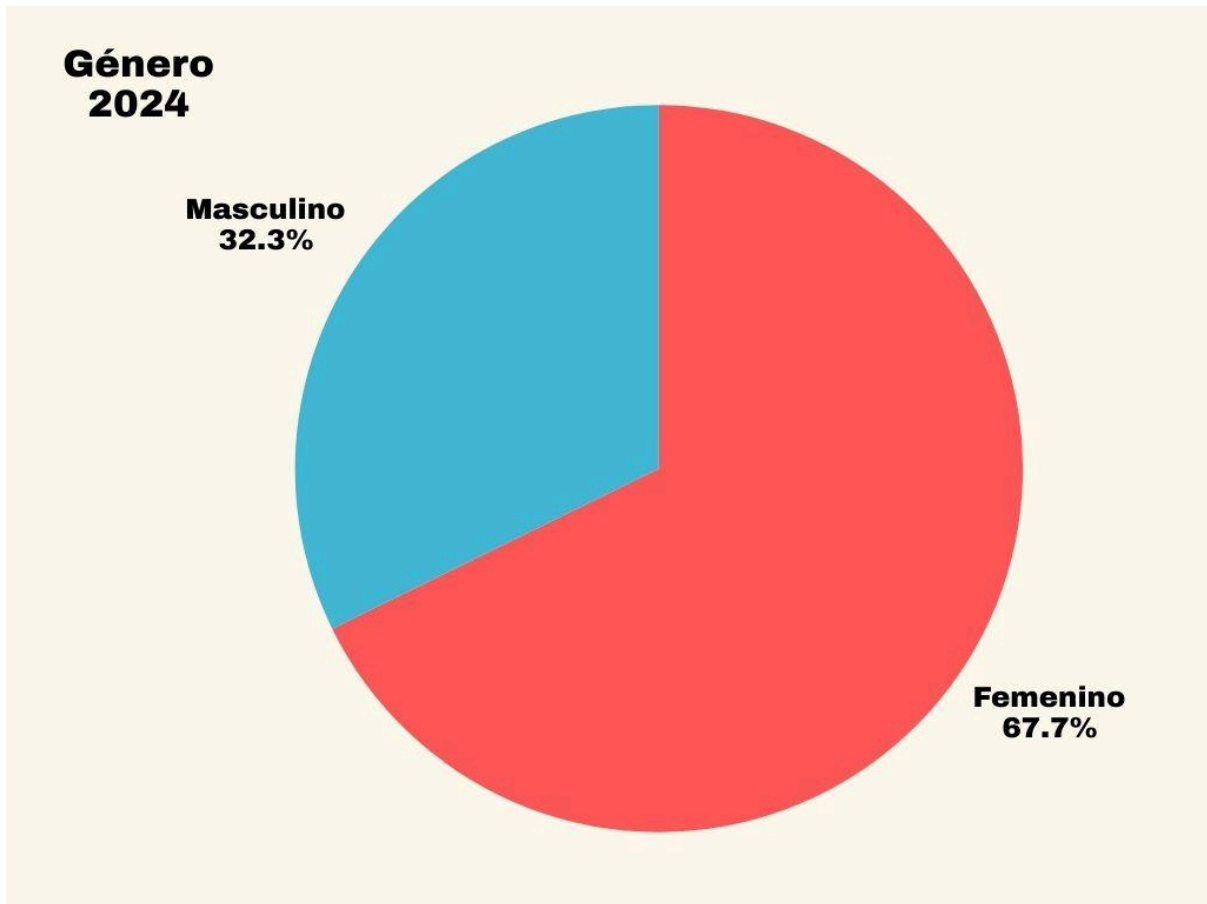


## Género 2023

**Masculino**  
23.1%



**Femenino**  
76.9%



La muestra se refiere a 429 sujetos destinatarios del programa: 243 en 2023 (90 en mayo; 76 en junio y 77 en julio) y 186 en 2024 (53 en mayo; 58 en junio y 75 en julio). La consideración binaria del género es en base a lo documentado en los informes, los cuales no documentan el trabajo con personas disidentes a aquel esquema.

Siguiendo la postura de Karsz (2007), se sostiene que es más apropiado hablar de “destinatarios”, en lugar de “beneficiarios”. La idea de beneficiarios puede dar lugar a pensar que las personas “sacan provecho” del programa, enriqueciéndose de alguna manera; hablar de destinatario refiere a que el sujeto despliega estrategias frente a las prestaciones, saliéndose de un lugar de pasividad. En lo que respecta al decreto, hace referencia indiscriminadamente a ambos títulos. Durante la práctica pre profesional se podía inferir que la mayoría de los destinatarios eran mujeres, que llevan a cargo el rol de madres y abuelas, atravesadas por las más diversas situaciones problemáticas. Nuevamente de la mano Karsz, se utiliza el concepto de situación y no el de caso, ya que este último suele centrarse en incapacidades del sujeto *sobre* las cuales el profesional posee todos los instrumentos para resolver, en una suerte de omnipotencia, mientras que situación se centra en problemáticas que es preciso desplegar, en interrogaciones a descifrar *con el* sujeto.

En los dos primeros gráficos se expone la cantidad de beneficiarios por género en cada mes de cada año; mientras que en los dos gráficos circulares que le siguen se presenta el porcentaje total por cada año (considerando sólo los tres meses analizados de cada uno). En todos los gráficos se muestra una mayoría femenina sobre masculina. En 2023 el 76.9% de los destinatarios era de género femenino, frente a un 23.1% masculino; mientras que en 2024 aquella diferencia tuvo una reducción del 9.2%, 67.7% femenino frente a 32.3% masculino.

El hecho de que la gran parte de los sujetos de intervención sean mujeres conduce a varias reflexiones. Primero, se pone en escena el concepto de “feminización de la pobreza” que evidencia en los niveles de la pobreza las desigualdades basadas en el género, entre el hombre y la mujer. Lastra (2005) señala que la feminización de la pobreza no implica sólo las mujeres son pobres, sino que la pobreza está condicionada por el género y, por lo tanto, que esto conlleva a que los roles, identidades, desigualdades y relaciones de género produzcan en la mujer y en el hombre una experiencia de la pobreza diferenciada. En general, la inserción laboral femenina reúne dos grandes rasgos: la subordinación del rol productivo al reproductivo y el predominio de las mujeres en oficios “femeninos” de menor jerarquía y remuneración, en relación a las características del empleo masculino. Menciona que, si bien desde las transformaciones del mercado de trabajo las mujeres han cobrado relevancia en tanto nueva mano de obra oferente, aquéllas que provienen de los sectores más pobres conjugan las peores condiciones: tanto por la situación laboral del cónyuge que, por lo general, es de desempleo abierto como por aquellas dificultades de índole personal con las que se encuentran a la hora de conseguir trabajo.

El hecho de que gran parte de las destinatarias sean mujeres también está relacionado a que generalmente ellas se hacen cargo de las tareas de reproducción y cuidado tanto dentro y como fuera de sus hogares, sea como madres, abuelas, hermanas, pareja o como trabajadoras informales (fenómeno vinculado a la feminización de la pobreza). Ya que a la hora de ser titulares del programa, en muchos casos no lo hacen sólo en su propia representación, sino sobre todo el grupo familiar. Un ejemplo puede ser que, ante el incendio de la vivienda, la mujer sea quien se movilice hacia el centro de salud de referencia familiar para solicitar asistencia; otro sería llevar adelante un emprendimiento (como el de pastelería) dentro del hogar, frente a la falta de un empleo y con la responsabilidad de los cuidados de sus hijos, constituyendo una familia de tipo monoparental.

Se señaló que el análisis fue sobre la figura del sujeto “beneficiario” y no del sujeto “responsable”. De haberse considerado el segundo, el porcentaje de participación femenina hubiera sido aún mayor, ya que se contemplaría a madres, parejas, abuelas, hermanas que tramitan una partida del programa en beneficio de un familiar que no puede hacerlo por sus propios medios, sea porque se encuentre hospitalizado, porque se trate de un niño o niña, porque sea una persona con discapacidad, etc. Aquí la mujer responsable no sólo lo es de la partida del programa, sino que también lo es de las tareas de cuidado sobre un otro.

Rodriguez Enriquez y Marzonetto (2016) sostienen que la cuestión del cuidado refiere a aquellas actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de existencia y reproducción de las personas, esto incluye el autocuidado, el cuidado de otras personas, la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado como por ejemplo la limpieza de la casa y la gestión del cuidado como puede ser coordinar horarios. La organización social del cuidado (OSC), en América Latina en general y en Argentina en particular, es injusta: las responsabilidades de cuidado se encuentran desigualmente distribuidas en dos niveles distintos. Por un lado, hay una inequitativa distribución de las responsabilidades de cuidado entre hogares, Estado, mercado y organizaciones comunitarias. Por otro lado, la desigualdad en la distribución de responsabilidades se verifica también entre varones y mujeres. El trabajo de cuidado es asumido mayormente por los hogares y, dentro de los hogares, por las mujeres. Las autoras señalan una serie de factores que lo justifican:

- División sexual del trabajo: el trabajo productivo y reproductivo o de cuidado se distribuye desigualmente entre varones y mujeres. La división sexual del trabajo es la expresión de las relaciones de género en el mundo del trabajo y por tanto muestra relaciones de subordinación de las mujeres, cuya manifestación es su concentración en las responsabilidades de cuidado y su menor y peor participación en el mercado laboral.
- Naturalización de la capacidad de las mujeres para cuidar: se construyó una idea social a partir de las características biológicas de los sexos. Se considera que la capacidad biológica exclusiva de las mujeres de parir y amamantar las dota de capacidades superiores para otros aspectos del cuidado (higienizar a los niños y niñas, preparar la comida, limpiar la casa, organizar las diversas actividades de cuidado necesarias en un hogar). En realidad, se trata de una construcción social sustentada por las relaciones patriarcales de género, que se sostiene en

valoraciones culturales reproducidas por la educación, publicidades, la tradición, las prácticas domésticas cotidianas, las instituciones.

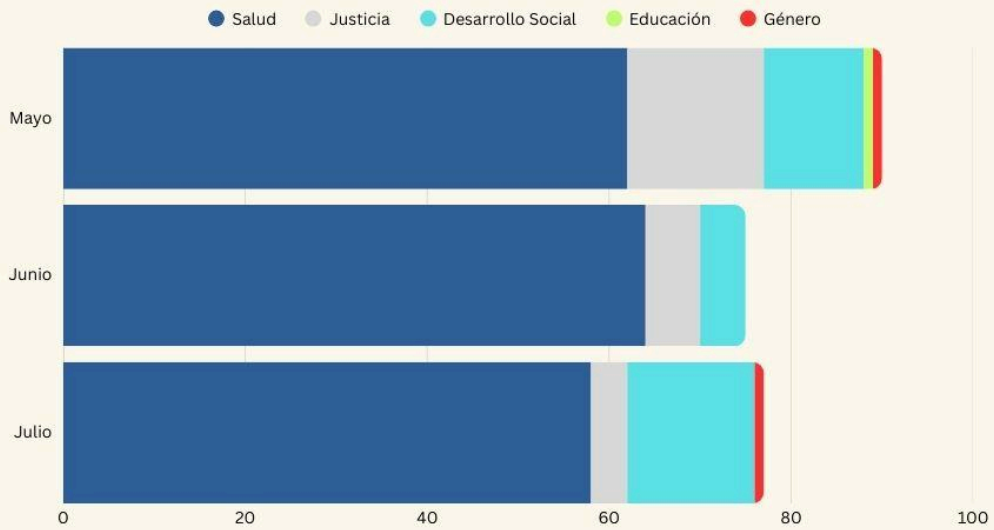
- Recorridos históricos de los regímenes de bienestar: la cuestión del cuidado fue considerada como responsabilidad principal de los hogares (y dentro de ellos, de las mujeres). La participación del Estado quedó reservada para aspectos muy específicos (educación escolar) o como complemento de los hogares allí cuando las situaciones particulares lo ameritan (por ejemplo, para el caso de hogares en situaciones de vulnerabilidad económica y social).

Dejando a un lado el análisis de género sobre los sujetos; también es importante mencionar la presencia de sujetos dentro del programa que pertenecen a pueblos originarios; específicamente de la comunidad QOM. (en su mayoría proveniente de la Provincia del Chaco) que desde hace varios años ha migrado y se ha asentado en la ciudad (entre los principales asentamientos se encuentran, “Barrio Toba” y “Los Pumitas”). Aquellas personas deben enfrentar diversas dificultades, entre las que sobresale el acceso al hábitat adecuado. Corbetta y Rosas (2016) mencionan tres obstáculos principales que enfrentan: falta de acceso o acceso inadecuado a los servicios públicos (agua, gas, electricidad); servicios de salud sin perspectiva étnica; maltrato policial hacia los jóvenes.

Las profesionales que trabajan en el programa sostienen que la comunidad QOM es por lo general “cerrada” y de tipo patriarcal y que cuesta relacionarse con sus miembros siendo externo a su comunidad, aunque los jóvenes no tanto. Aún así, para intervenir es importante *generar lazos, acercarse, tener empatía*, encontrar un punto medio de respeto a su cultura sin que esto impida las acciones necesarias para su bienestar.

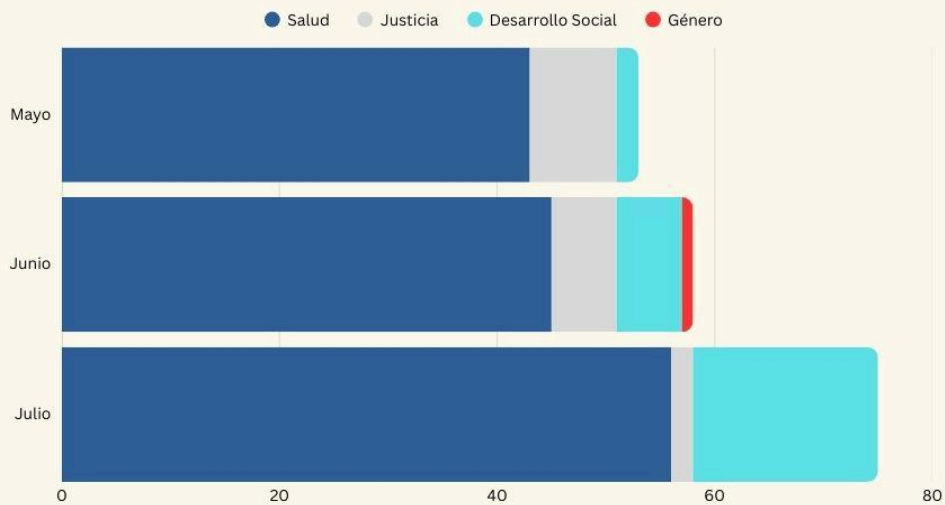
# Instituciones 2023

Campo de las instituciones solicitantes

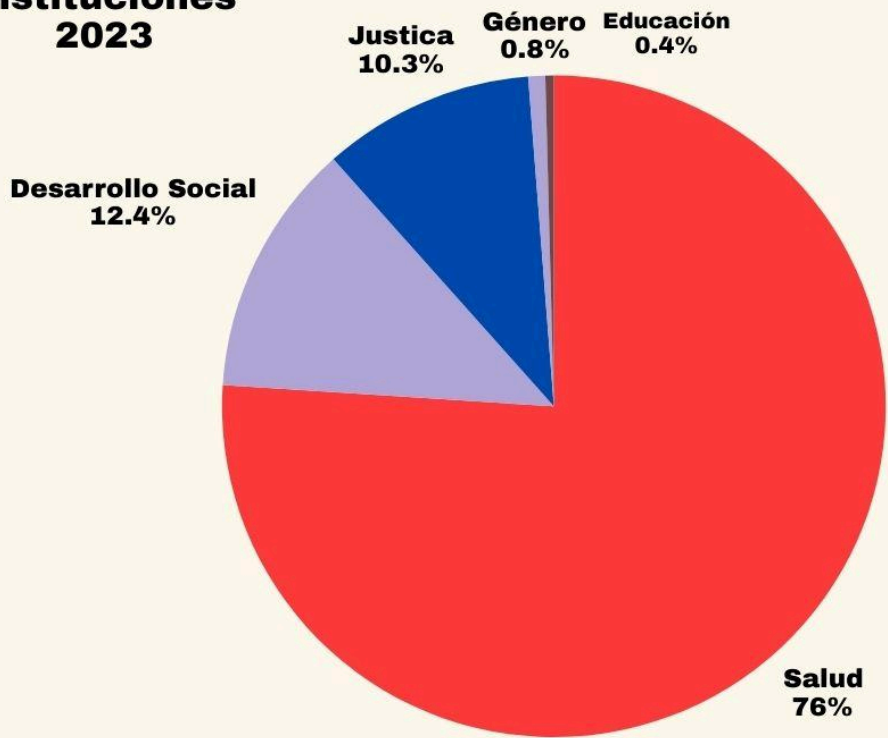


# Instituciones 2024

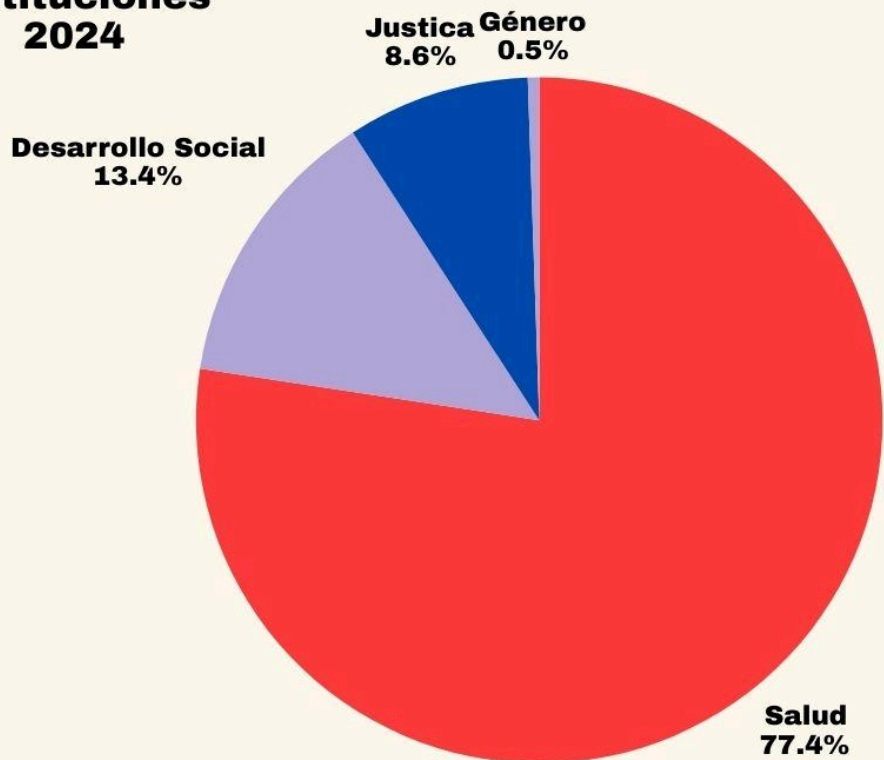
Campo de las instituciones solicitantes



### Instituciones 2023



### Instituciones 2024



Primeramente, es necesario hacer mención a las distintas instituciones representadas en cada grupo, aquellas son:

- Salud: centros de salud provinciales y municipales; hospitales provinciales y municipales de 2do y 3er nivel; instituciones de salud mental;
- Desarrollo Social: área social, agentes territoriales del ministerio, sec. de desarrollo social locales.
- Justicia: Patronato de Liberados, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia, Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas,
- Género: ex Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad (actualmente Secretaría), secretarías de género locales.
- Educación: Escuela de Enseñanza Media para Adultos (EEMPA).

Las instituciones que solicitan y respaldan los pedidos son en su mayoría pertenecientes al campo de la salud y con porcentajes similares en los años 2023 y 2024: 76% y 77.4% respectivamente. Por mucha distancia se encuentran las propias de “desarrollo social” y de justicia. La participación de instituciones de “género” y “educación” son casi nulas.

Dentro del grupo de las instituciones de salud, se destacan ampliamente los centros de atención primaria de salud provinciales. En la ejecución del programa se prioriza el trabajo con instituciones que formen parte del Estado provincial; entonces en parte el acceso al programa dependerá de si el centro de salud de referencia sea de dependencia provincial o municipal. Como señala Stolkiner (2011), en la actividad concreta de los equipos de APS las modalidades de articulación intersectorial son heterogéneas y dependen de las voluntades y convicciones de quienes están a cargo de cada centro de salud más que de una normativa o una regla general. Podrían existir tantas modalidades de articulación como centros de salud en todo el país, se plantea que salud articula con mayor frecuencia con acción social, niñez y adolescencia a partir de iniciativas de los equipos de salud o demandas de instituciones educativas.

El hecho de que gran parte de las solicitudes sean provenientes de centros de atención primaria de salud (CAPS) expone: primero, que el primer vínculo institucional que los sujetos entablan con el Estado son centros de salud territoriales y, segundo, que los mismos cuentan con un equipo profesional que interviene contemplando aspectos que van más allá de lo propiamente relacionado a la atención médica sino que también presta atención hacia

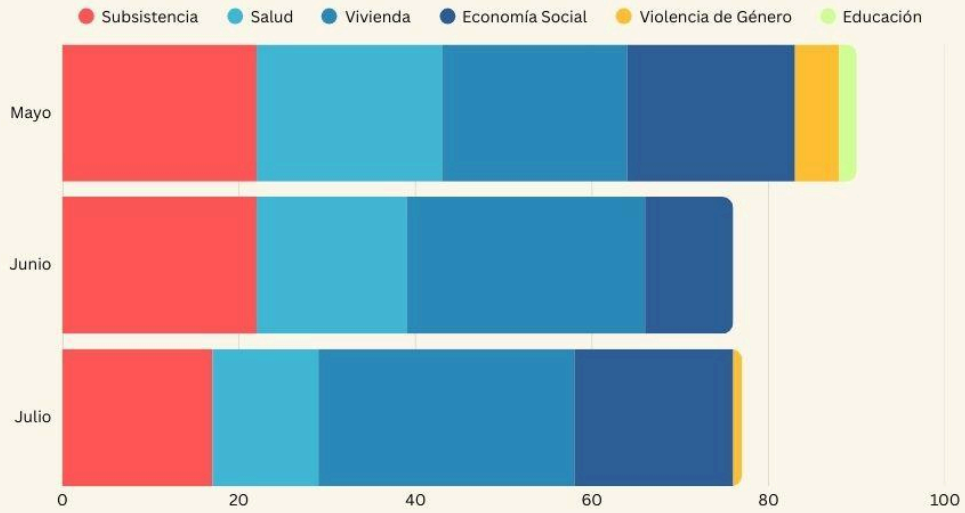
los atravesamientos sociales que afectan a los sujetos. Allí se encuentra la presencia de trabajadores sociales en esos equipos.

Bustos (2020), quien investigó la conformación de la estrategia de APS en Rosario y la incorporación de los trabajadores sociales, remarca: “La necesidad de TS en los equipos es expresada [...] por el agotamiento del modelo de salud diseñado sobre la base de médico, enfermero y agente sanitario” (152). González Baligle (2024), al caracterizar el rol del Trabajo Social en APS, remarca: “Las y los trabajadores sociales no solo se centran en los aspectos médicos de la salud, sino que también consideran los determinantes sociales que influyen en el bienestar de los individuos. Estos determinantes sociales comprenden factores económicos, educativos, culturales, familiares y de vivienda, entre otros. En esta línea, siguiendo a la autora, para brindar una adecuada atención integral, resulta imprescindible conocer los distintos tipos de recursos que se pueden ofrecer, que existan tanto a nivel comunitario, local y nacional, del ámbito estatal o del tercer sector, y las gestiones formales o informales necesarias para acceder a los mismos”.

Los aportes de las autoras reflejan lo expresado por los resultados de la sistematización; el rol del trabajo social, en este caso haciendo énfasis en APS, supone brindar una atención que contemple los múltiples atravesamientos de afectan a los sujetos, más allá de que estos no se encuentren vinculados directamente con su salud física, además de que es importante tener conocimiento de los distintos recursos disponibles para modificar una situación problemática, pero que no dispone la institución, sino que deben conseguirse a través de un trabajo inter-institucional. Este es el caso del trabajo entre profesionales de los CAPS y los del ministerio.

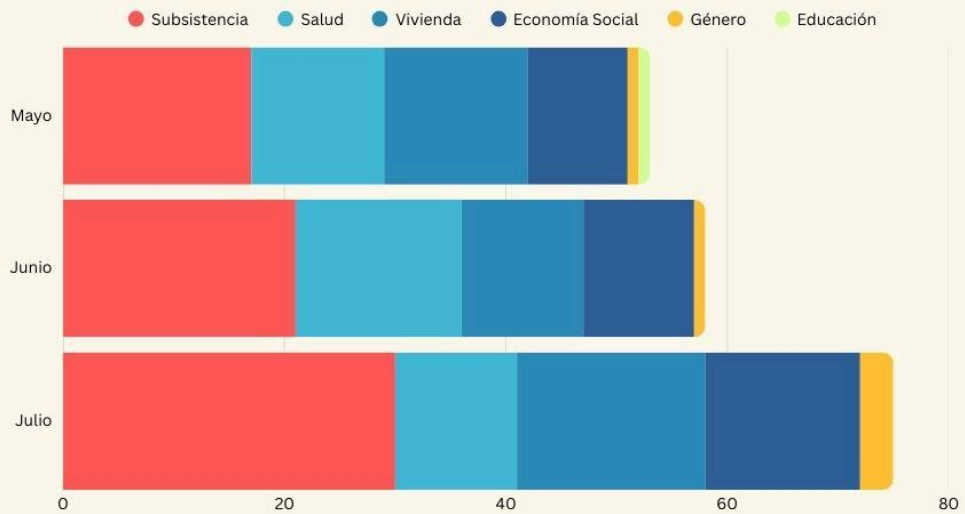
# Problemáticas 2023

Vulnerabilidad social por campo problemático



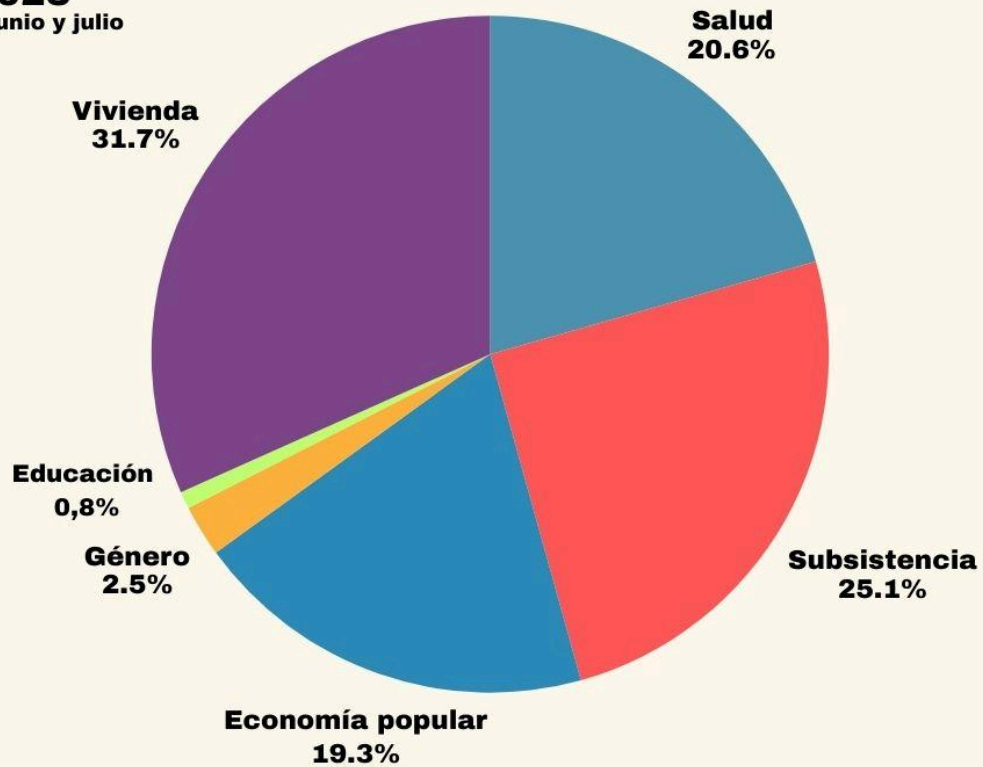
# Problemáticas 2024

Vulnerabilidad social por campo problemático



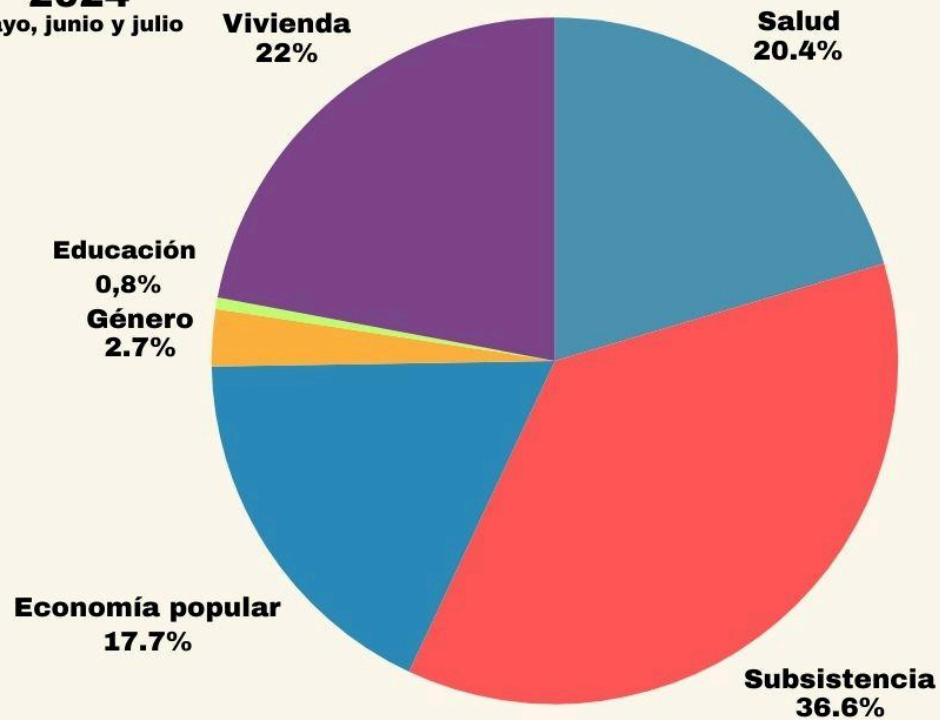
## Problemáticas 2023

Mayo, junio y julio



## Problemáticas 2024

Mayo, junio y julio



La elección de las denominaciones se da en base a las necesidades y problemas directos que presenta el sujeto y por la construcción de posibles acciones que el profesional formula junto con él en la intervención. Siguiendo a Nora Aquín (1995), se sostiene que el objeto de Trabajo Social se sitúa en la delicada intersección entre los procesos de reproducción cotidiana de la existencia, los obstáculos o dificultades que tienen los sectores subalternos para su reproducción, y los procesos de distribución secundaria del ingreso. El Trabajo Social interviene en los procesos de encuentro de los sujetos con los objetos de su necesidad, y en ese tránsito modifica no sólo condiciones materiales, sino también representaciones y relaciones sociales cotidianas familiares, grupales o comunitarias- y con otras instancias de la dinámica social.

Las clasificaciones efectuadas refieren en parte a la necesidad material visible que presenta el sujeto (la mejora de su vivienda, una intervención o insumo de salud, alimentos o ropa, pasajes para un traslado, etc), entendiéndose al mismo tiempo que las problemáticas o la vulnerabilidad social que atraviesa a cada sujeto tiene una mayor complejidad y que no se modifican con sólo una acción de inmediato o de corto plazo.

A continuación, se expone un breve resumen de las demandas más comunes que componen a cada grupo:

- Vivienda: adquisición de aberturas (puertas, ventanas), mejoramiento de techo, instalación de rejas; aquello resulta por las condiciones precarias de la vivienda que afectan a la salud de una persona enferma y que esto impide su recuperación como también por amenazas de ataques (o ataques efectuados, como balaceras hacia el hogar), entre otras.
- Subsistencia: compra de alimentos y prendas de vestir; principalmente ante la afectación por inundaciones o incendios en el hogar.
- Salud: requerimiento de medicamentos no disponibles en las farmacias de los hospitales, compra de lentes para la vista, cobertura de pasajes por traslados para tratamientos en otra provincia.
- Economía popular: adquisición de insumos para emprendimientos familiares que ya se llevan a cabo o que deben iniciarse y que representarían el principal ingreso económico al grupo familiar (herramientas para talleres mecánicos o de soldadura; garrafas de gas, materia prima para repostería, etc).

- Violencia de género: pago de alquiler, costeo de alimentos o mejoras en la seguridad de la vivienda ante situaciones de violencia de género. En este caso, la clasificación fue en base a la situación problemática más que por la demanda material concreta debido a que se considera interesante hacer la distinción para dar cuenta de la atención por parte del Programa a estas cuestiones.
- Educación: compra de insumos escolares.

En la siguiente tabla se comparan los porcentajes que representa cada categoría de problemáticas sobre el total de las atenciones:

	<b>2023</b>	<b>2024</b>
<b>Subsistencia</b>	25.1%	36.6% ▲
<b>Vivienda</b>	31.7%	22% ▼
<b>Salud</b>	20.6%	20.4% ▼
<b>Economía popular</b>	19.3%	17.7% ▼
<b>Género</b>	2.5%	2.7% ▲
<b>Educación</b>	0.8%	0.8% =

Durante 2023 podría decirse que la atención estaba repartida en cuartos, entre cuestiones de subsistencia, vivienda (en ese momento de mayor alcance), salud y economía popular, y con casi poca participación cuestiones de género y educación. En 2024 lo referente a subsistencia ocupa el primer lugar y es casi la única problemática que incrementa su participación respecto al año anterior (36.6% sobre el total), mientras que vivienda, salud y economía popular están cercanas al 20% y se encuentran en decrecimiento; educación y género continuaron con valores similares.

Stella, quien es jefa de área de Inclusión Social, y encargada de la coordinación y supervisión de la implementación del programa, señala que a partir del cambio de gestión y por pedido de las autoridades, se “derivan o re-direccionan” muchas solicitudes hacia nuevos programas focalizados que dan atención a situaciones particulares con recursos propios, con el objetivo de brindar una “mejor distribución”.

Actualmente, cuestiones referidas a discapacidad se derivan a la “Subsecretaría para Personas con Discapacidad”; relacionadas a vejez, a la “Dirección Provincial de Inclusión de

Personas Mayores”; sobre traslados de salud (repcionados durante 2023), se envían a efectores de salud que tengan “ticketeras” (dispositivos que ayudan a afrontar ese costo); algunas cuestiones de economía popular, se envían a un nuevo programa de microemprendimientos llamado “Nuevos Comienzos”, dependiente de la “Dirección Provincial de Economía Social” y de la “Secretaría de Mujeres, Género y Diversidad”<sup>21</sup>;

Se puede inferir, tanto por los resultados de la sistematización y por los aportes de las entrevistas, que dentro del programa se inició un proceso que busca enfocar la atención del mismo hacia situaciones de vulnerabilidad social referidas a la categoría de subsistencia y que se dan varias experiencias de derivación de distintos pedidos hacia otros organismos y/o programas del Estado (algunos nuevos) en sus distintos niveles para que brinden algún tipo de respuesta. En palabras de la profesional entrevistada: “... *ahora se busca atender a quien no está contenido [por la recepción de otros programas], a lo más vulnerable*”.

Si bien el impulso de redirigir la atención de las situaciones hacia otros programas es mayor, aún permanece en el programa la función de “complementariedad” con respecto a otros programas, como se plantea repetidamente el decreto. Un ejemplo puede ser que, ante situaciones de incendios y/o derrumbes de viviendas, se trabaja conjuntamente con la “Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo” (dependiente del Ministerio de Obras Públicas). En el caso de víctimas de trata de personas, se trabaja junto con la Secretaría de Derechos Humanos.

En el caso del grupo “violencia de género”, su participación es reducida en ambos años. Durante el 2023 se generaban partidas del Programa Accionar para víctimas, las cuales eran en su mayoría beneficiarias “Programa Acompañar” (creado en 2020, el cual dependía del Ministerio de Mujeres de la Nación y hoy depende del Ministerio de Justicia de la Nación). El mismo brindaba no sólo apoyo económico sino también acompañamiento integral.

---

<sup>21</sup> Aquel programa está destinado a mujeres víctimas de violencia de género: “Persigue el objetivo de contribuir a las políticas para la igualdad de género a través del otorgamiento de aportes no reintegrables para el apoyo del emprendedurismo como forma de idear, diseñar y gestionar el desarrollo de proyectos de carácter productivo o de servicios que sumen posibilidades de autonomía económica. Son población destinataria del programa, mujeres y disidencias víctimas de violencia de género derivadas por la Secretaría de Mujeres, Género y Diversidad. Además de los aportes no reintegrables, el programa ofrece líneas de capacitación y asistencia técnica que permitan el desarrollo sustentable de los respectivos emprendimientos en sus distintas etapas: gestión, producción y comercialización”. Fuente: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/251553/\(subtema\)/138535](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/251553/(subtema)/138535)

El programa, al menos desde la página web del Ministerio de Justicia, se enuncia como vigente.<sup>2223</sup>

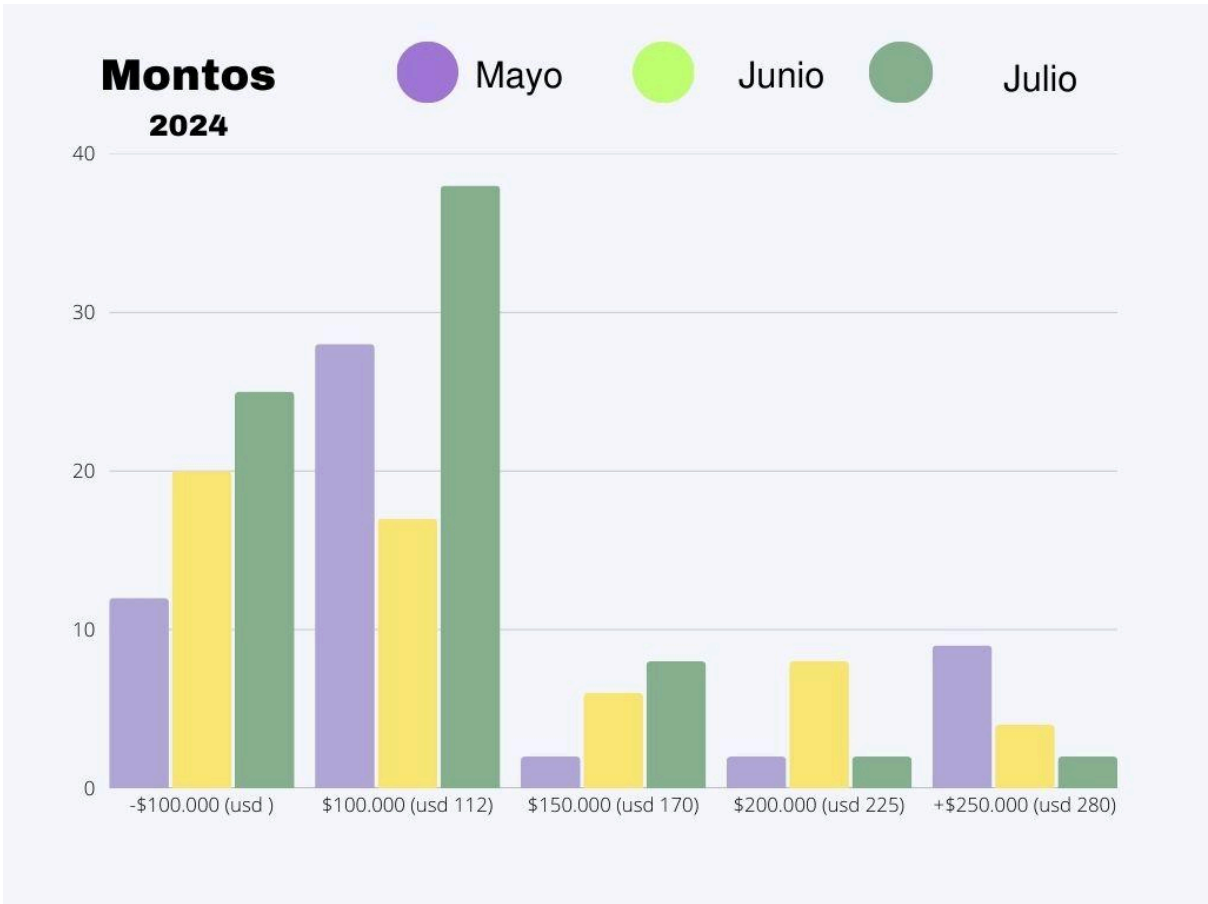
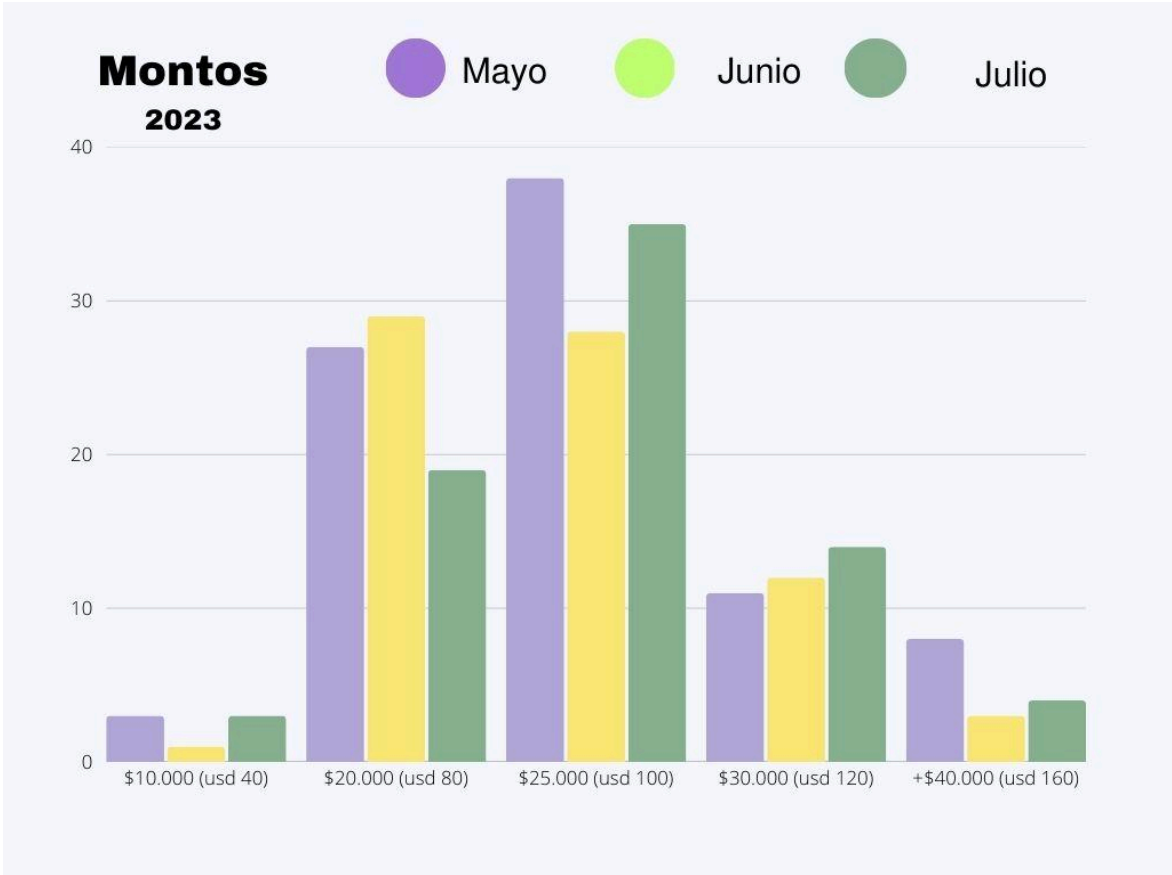
Al consultar a las profesionales del ministerio, aseguran que “*no existe más*” y que desde el Estado nacional no se garantiza ningún tipo de recurso; el trabajo de articulación se da sólo con organismos provinciales y locales, como la atención brindada por el “Teléfono Verde”. También advierten sobre la baja de pensiones por discapacidad. En la provincia de Santa Fe, durante el mes de julio de este año, se denuncia que alrededor del 30% de los titulares sufrieron baja de su beneficio sin previa auditoría, los cuales cuentan con su Certificado Único de Discapacidad, dentro de ellos se encuentran personas de la comunidad QOM<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Desde el sitio del Ministerio de Justicia de la Nación, se señala que el apoyo económico es equivalente al Salario Mínimo, Vital y Móvil por 6 meses consecutivos, destinado a mujeres y LGBTI+ que se encuentran en situación de violencia de género, además de brindar acompañamiento integral y acceso a dispositivos de soporte psicosocial. Link de acceso al sitio: [https://www.argentina.gob.ar/generos/plan\\_nacional\\_de\\_accion\\_contra\\_las\\_violencias\\_por\\_motivos\\_de\\_genero/programa-acompanar](https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero/programa-acompanar)

<sup>23</sup> A la fecha de julio del año 2025 el monto del Programa Acompañar, sería de \$317.800. Información obtenida del “Diario Portada”. Link de acceso al artículo: [Programa Acompañar: ANSES confirmó nuevo aumento, aunque sin fecha de pago - Portada](#)

<sup>24</sup> “Suspenden pensiones por discapacidad a la comunicad QOM de Santa Fe” Radio Televisión Santafesina. Fuente: <https://rtsmedios.com.ar/el-gobierno-nacional-suspendio-el-30-de-las-pensiones-por-discapacidad/>



Para dimensionar de una mejor forma el valor del peso en ambos años, se toma la cotización realizada por el Banco Central teniendo en cuenta su valor frente al “dólar oficial”. En 2023 tuvo una variación que fue desde \$224,65 el 2 de mayo hasta \$275,25 el 31 julio, lo cual supone una devaluación de alrededor del 22%<sup>25</sup>, se considera el monto de \$250 como referencia intermedia para calcular el valor en los distintos meses. En 2024, la variación fue de \$862,77 el 1 de mayo hasta \$913,27 el 31 de julio, se considera el monto de \$885.

Traducidas a su valor en dólares, las distintas partidas de 2023 equivaldrían a:

- \$10.000: \$USD40
- \$20.000: \$USD80
- \$25.000: \$USD100
- \$30.000: \$USD120
- \$40.000: \$USD160

Mientras que en 2024:

- Menos de \$100.000: menos de USD112
- \$100.000: \$USD112
- \$150.000: \$USD170
- \$200.000: \$USD225
- Menos de \$250.000: menos de \$USD280

Comparando ambos años, los montos más comunes equivalen aproximadamente a \$USD100. Luego de ello, en 2023 la tendencia fue tendencia mayor a brindar partidas menores a ese monto; mientras que en 2024 la cantidad entre partidas que equivalen a menos de \$USD100 o que superan esa cifra es más pareja, llegando a aparecer prestaciones por más de \$USD280.

Si bien estos gráficos exponen prestaciones de mayor valor al “dolarizarlas”. Dos consideraciones deben observarse. La primera es que se utiliza como el valor del “dólar oficial”, marcado por el BCRA (y no el del “dólar blue”, que corresponde a mercados de

---

<sup>25</sup> El Banco Central de la República Argentina calcula periódicamente la evolución del valor de la moneda. Para acceder a estas estadísticas, dirigirse a: [https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Evolucion\\_moneda.asp](https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Evolucion_moneda.asp)

cambio ilegales). Esto se debe a tener en cuenta que en Argentina el valor del dólar se usa (entre otros usos) como “unidad de cuenta” para medir el valor de los bienes y compararlos entre sí (Martínez Scarinci; 2020) debido a la constante suba de la inflación de los precios y de la devaluación del peso que, por si caben dudas, afectan a todos los sectores de la población, incluso a los destinatarios de la asistencia.

La segunda observación es que, según datos del INDEC, durante los períodos analizados la inflación anual fue de 211,4% en 2023 y de 117,8% en 2024. Aquello provocó un encarecimiento del costo de vida, en 2024 hubo un incremento del 137,8% en transporte, un 84,5% en prendas de vestir y calzado, un 85,7% en equipamiento y mantenimiento del hogar y un 94,7% en alimentos y bebidas no alcohólicas<sup>26</sup>.

Las profesionales que trabajan en el programa sostienen que actualmente se trabaja con una reducción presupuestaria de hasta una cuarta parte con respecto a la gestión anterior. Ello se puede entrever por la derivación constante de situaciones que en el período previo se les daba respuesta y hoy se redirecciona hacia otros espacios, como ya mencionamos. También mencionan que ya casi no se elaboran “mensuales”, forma de referirse a situaciones en donde un sujeto percibe un ingreso por parte del programa en más de una ocasión.

---

<sup>26</sup> “La inflación de 2024 fue del 117,8%, casi la mitad que en 2023” Chequeado. Link de acceso: <https://chequeado.com/el-explicador/la-inflacion-de-2024-fue-del-1178-casi-la-mitad-que-en-2023/>

## Comentarios finales y análisis del presente.

Habiendo llegado a la parte final de este trabajo, se comentará brevemente sobre cada capítulo acerca de lo aprendido y de los interrogantes que surgen a partir de esta instancia de indagación. Luego de ello se analiza en líneas generales los lineamientos de la política asistencial del gobierno nacional actual (gestión de Javier Milei).

En el primer capítulo, “Políticas sociales y políticas asistenciales”, es interesante tomar como síntesis la definición de Montagut (2000) acerca de políticas sociales, entendidas como estrategias de acción con fines transformadores sobre problemas sociales, las cuales pueden encuadrarse en diferentes grupos en relación a su impacto. En sintonía con ello, se pueden vincular los aportes de Andrenacci (2009), quien divide a la política social en “regiones” a partir de su impacto en la estructura social; de aquellas, se rescata la política asistencial, que se enfoca en los sectores sociales que no pueden proveerse ingresos en el mercado de trabajo y que no acceden apropiadamente a los servicios públicos, como salud y educación.

En relación al debate sobre la asistencia social en Argentina, que históricamente ha sido concebida como residual, fragmentada y vinculada al trabajo asalariado, se presenta marcada por el estigma y la debilidad institucional. Desde la Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social (RAIAS) se insiste en reconocerla como derecho desacoplado de las categorías de “trabajo” y “pobreza”, sino garantizado por la noción de ciudadanía. Para ello, se propone institucionalizar la asistencia a partir de un sistema público estable y universal con competencias claras entre niveles estatales, financiamiento, criterios de acceso transparentes y profesionalización de los equipos técnicos.. En definitiva, pensar la asistencia como derecho exige una reconceptualización antineoliberal que supere su carácter residual y la sitúe como un pilar fundamental de la ciudadanía social.

El interrogante desde este lugar es, qué condiciones políticas, económicas y culturales deberían generarse para poder instalar a la asistencia como derecho a nivel nacional y regional y qué sectores, además del colectivo disciplinar-profesional de trabajo social, participarían sobre su debate y desarrollo.

El segundo apartado, en donde se analizó a la cuestión social como objeto de las políticas asistenciales, es fundamental entenderla desde la noción de Robert Castel (2004), como aporía fundamental de la sociedad que pone en riesgo su cohesión, interrogando su

capacidad de existencia. Frente a ello, es que surge en el siglo XIX “lo social”, como sistemas de regulación que no son los del mercado, para intervenir sobre las brechas que él mismo genera. Específicamente, el autor desarrolla conceptualmente el conjunto de percepciones y prácticas de lo “social-asistencial” que aparece cuando los vínculos de la sociabilidad primaria se relajan y/o cuando la sociedad se complejiza.

Aquella cuestión social, que comienza a partir de los inicios del siglo XIX, es pensada en base a las consecuencias del pauperismo que generó la etapa del capitalismo industrial. La “nueva cuestión social”, según Castel, se plantea con el derrumbe de la condición salarial en la segunda mitad del siglo XX. Aquí aparece la figura de los supernumerarios, los trabajadores sin trabajo, la exclusión. Rosanvallon (1995) menciona que además se transforman los métodos de gestión de lo social: se cuestiona la solidaridad como principio y los derechos sociales como concepción. Aparece como concepto central la precariedad o la vulnerabilidad, en lugar del riesgo.

En relación a las interpelaciones anteriores, cabe preguntarse en la Argentina actual cuáles son los problemas de cohesión; cómo se constituye el mercado de trabajo y si éste, desde sus diferentes facetas, es capaz de brindar bienestar; qué concepción tiene el Estado acerca del porqué de la cuestión social en nuestro país y cómo intervenir sobre la misma.

En el análisis en detalle al Programa Accionar brindado desde el tercer capítulo, se lo posiciona como una herramienta de asistencia directa urgente y/o complementaria destinada a personas en situación de vulnerabilidad social. Sustituye normativas de los años 80 y se fundamenta en la necesidad de que el Estado adopte un rol activo en la corrección de desigualdades desde una “perspectiva de promoción y protección de derechos” (solidaridad, cooperación, coordinación). Su objetivo principal es brindar respuestas inmediatas a situaciones de vulnerabilidad sobre las que otros programas no pueden cubrir, con componentes como ayudas dinerarias, alimentos, materiales de construcción o aportes extraordinarios.

Las personas destinatarias deben ser mayores de 18 años, domiciliadas en la provincia de Santa Fe y atravesar por alguna “necesidad básica insatisfecha” que represente aquella situación de “vulnerabilidad social”. Todo ello debe ser constatado desde un informe elaborado por un Lic. en Trabajo Social matriculado.

En la práctica el programa es focalizado, transitorio y paliativo, atendiendo necesidades urgentes sin abordar sus causas estructurales. Aunque el decreto se plantea desde un enfoque de derechos, en la práctica enfrenta limitaciones: insuficiencia de montos, burocracia, dependencia de vínculos institucionales, pedidos de “bajada política” que debilitan su transparencia y ausencia de mecanismos efectivos de reclamo o monitoreo. El programa en sí se constituye como un instrumento para intervenciones de casi siempre por única vez frente a situaciones de vulnerabilidad social singulares, pero reproduce tensiones entre la asistencia como derecho y como recurso discrecional.

En lo que respecta al Trabajo Social, como se menciona el acceso al programa exige informes elaborados por profesionales que legitimen la situación de vulneración, aunque los mismos son elaborados casi en su totalidad por trabajadores sociales de instituciones ajenas al Ministerio y quienes además realizan un seguimiento más cotidiano sobre la vida de los sujetos, como se expuso en los circuitos de elaboración y tratamiento de la demanda. Entonces, nos atrevemos a preguntar, ¿el rol de los trabajadores sociales del ministerio se limita al acto burocrático de trabajar con informes profesionales ajenos?; ¿cuánto margen de acción-decisión hay en analizar situaciones trabajadas en territorio a través de aquellos informes y sobre las condiciones presupuestarias que tampoco están en su control?

Sobre el último capítulo, enfocado en la sistematización de intervenciones del Programa en base a la figura de persona en los meses de mayo, junio y julio de los años 2023 y 2024, podría decirse que los objetivos planteados pudieron alcanzarse en su mayoría, en parte gracias a la colaboración de las profesionales del ministerio que dedicaron parte de su tiempo para las entrevistas y para acercar la información necesaria para realizar la sistematización.

En referencia a la gestión actual, pareciera impulsarse una focalización aún mayor en la atención del programa a partir de la derivación de situaciones hacia otros programas, tomando un lugar principal las problemáticas de subsistencia en su intervención. La alta participación femenina permanece, pese al incremento de la participación masculina. En relación a lo dinerario, el valor de los montos se mantiene en relación a 2023, mientras que la partida presupuestaria en general, según las profesionales y así pareciese por la focalización en la atención, se reduce. Esto reafirma en parte lo mencionado en el análisis de sobre el tercer capítulo.

Este trabajo no podría finalizar sin antes hacer mención a la actual gestión del Estado nacional en materia de políticas de asistencia. El equipo del gobierno libertario encabezado por Javier Milei, asumió sus responsabilidades en diciembre del año 2023 y llegó al poder con la promesa de pasar la “motosierra” por el Estado, haciendo referencia a reducir el gasto público lo máximo posible aplicando para ello un estilo de política neoliberal. La misma no constituye la primera experiencia neoliberal que atraviesa Argentina.

En ese sentido, David Harvey se pregunta cómo el neoliberalismo continúa persuadiendo sobre soluciones exitosas ya que su supuesto rendimiento económico global desde el punto de vista de la restauración de las condiciones de acumulación general de capital ha sido débil. Más allá de la propaganda de los think-tanks neoliberales y de los medios hegemónicos de comunicación, se destacan dos razones materiales. Primero, la neoliberalización ha sido acompañada por una creciente volatilidad dentro del capitalismo global. El que el éxito se materializara en algún sitio o en episodios periódicos de crecimiento oscureció la realidad de que el neoliberalismo fracasaba en general. “Argentina fue abierta al capital extranjero y a la privatización en los años noventa y durante varios años fue la favorita de Wall Street, sólo para derrumbarse hacia el desastre cuando el capital internacional se retiró a fines de la década” (14; 2008) Por otra parte, el neoliberalismo es un éxito para las clases altas, esparciéndose por los medios dominados las mismas, se propaga el mito de que ciertos sectores fracasaron porque no fueron suficientemente competitivos, justificando así más reformas neoliberales. Se señala que se necesita más desigualdad social para alentar el riesgo y la innovación empresariales, y éstas, por su parte, confieren ventajas competitivas y estimulan el crecimiento.

Aquel rumbo en parte es expresado en la “Ley Bases” (Ley n° 27742)<sup>27</sup>, normativa aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación y tomada como hoja de ruta por el gobierno. La misma, entre otras competencias, habilita al Poder Ejecutivo a: impulsar privatizaciones, llevar adelante un proceso de flexibilización en el mundo laboral, realizar una apertura económica y otorgar beneficios fiscales a inversiones extranjeras (materializado en el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones), entre otras.

En lo que va de su gestión, el gobierno llevó adelante despidos a varios empleados públicos y también permitió un atraso salarial para quienes permanecen en sus puestos de trabajo (entre diciembre de 2023 y noviembre de 2024 se produjeron alrededor de 36 mil

---

<sup>27</sup> Para acceder al texto completo de la norma, dirigirse a: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/401266/norma.htm>

despidos)<sup>28</sup>, recortes en los presupuestos de educación (por ejemplo, a las universidades, donde en 2024 la inversión por estudiante se redujo un 30% en comparación con 2023)<sup>29</sup>, salud (como en la precarización a residentes, quienes perderían sus derechos laborales)<sup>30</sup>, género (eliminación de programas y desfinanciamiento de la Línea 144)<sup>31</sup>, entre otros.

En lo respecta a materia de política asistencial, el recorte aparece en programas de gestión participativa, como lo son los programas “Volver al Trabajo” y “Acompañamiento Social” (ambos sucesores del Argentina Trabaja), con una caída de inversión de casi 48% en 2024, comparado con 2023. Mientras que la Asignación Universal por Hijo representó un aumento del 47,48%.<sup>32</sup> En noviembre de 2023, un mes antes de asumir Javier Milei, cada beneficiario recibía \$13.674 pesos, para julio de 2025 esta asignación alcanzó los \$111.141 pesos por hijo (se depositan \$88.912,80 pesos por la retención del 20 %), alcanzando un 700% de incremento. En comparación con otro tipo de ingresos para comparar la magnitud del aumento, la jubilación mínima pasó de \$87.459,76 pesos a \$304.783,23 pesos, es decir, un aumento del 248 %.<sup>33</sup>

Aquello se podría inducir como una estrategia de contención de la protesta social<sup>34</sup> de los sectores populares a través del aumento de la prestación con mayor cobertura, mientras

---

<sup>28</sup> “El Gobierno congeló el ingreso de trabajadores al Estado: cómo evolucionó el empleo público en el primer año de Javier Milei”. Chequeado. 07/01/2025 Link de acceso: <https://chequeado.com/el-explicador/el-gobierno-congelo-el-ingreso-de-trabajadores-al-estado-como-evoluciono-el-empleo-publico-en-el-primer-ano-de-javier-milei/>

<sup>29</sup> “Marcha federal universitaria: cuál es el presupuesto anual por estudiante de grado y pregrado” Chequeado. 08/10/2024. Link de acceso: <https://chequeado.com/el-explicador/marcha-federalmarcha-federal-universitaria-cual-es-el-presupuesto-anual-por-estudiante-de-grado-y-pregrado-universitaria-cual-es-el-presupuesto-anual-por-estudiante-de-grado-y-pregrado/>

<sup>30</sup> “Residencias médicas: qué cambios anunció el Gobierno en medio del conflicto del Garrahan y qué opinan los expertos”. Chequeado. 07/06/2025. Link de acceso: <https://chequeado.com/el-explicador/residencias-medicas-que-cambios-anuncio-el-gobierno-en-medio-del-conflicto-del-garrahan-y-que-opinan-los-expertos/>

<sup>31</sup> “Ni Una Menos: el Gobierno redujo un 64% el presupuesto de la Línea 144 contra la violencia de género”. Chequeado. 04/07/2025. Link de acceso: <https://chequeado.com/el-explicador/ni-una-menos-el-gobierno-redujo-un-64-el-presupuesto-de-la-linea-144-contra-la-violencia-de-genero/>

<sup>32</sup> Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2025. Continuidades y rupturas durante la presidencia de Javier. [Fund.ar](https://fund.ar/publicacion/mapa-de-las-politicas-sociales-2025-continuidades-y-rupturas-durante-la-presidencia-de-javier-milei/) Disponible en: [fund.ar/publicacion/mapa-de-las-politicas-sociales-2025-continuidades-y-rupturas-durante-la-presidencia-de-javier-milei/](https://fund.ar/publicacion/mapa-de-las-politicas-sociales-2025-continuidades-y-rupturas-durante-la-presidencia-de-javier-milei/)

<sup>33</sup> “La AUH no sufrió la motosierra: el monto subió 700 % en la era Milei y en Rosario hay 100 mil beneficiarios”, Diario La Capital. Link de acceso: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/la-auh-no-sufrio-la-motosierra-el-monto-subio-700-la-era-milei-y-rosario-hay-100-mil-beneficiarios-n10205948.html>

<sup>34</sup> Se entiende por protesta social en la Argentina a “cacerolazos”, “paros y movilizaciones”, “paros generales”, “cortes de rutas, calles, vía pública”.

que se desfinancian aquellas que suponían un proceso colectivo. Al mismo tiempo, desde el Estado se lleva adelante una batalla discursiva, simbólica y física en desaliento a la protesta, como es el ejemplo del “Protocolo Antipiquetes”; como mencionan los autores Maneiro y Mariños (2025): “... el escenario se completa con la respuesta de rasgo autoritario ante la protesta social que se condensa en la aplicación del protocolo anti-piquetes, la ofensiva judicial y criminalizadora contra las organizaciones sociales, la represión abierta y preventiva a las movilizaciones callejeras y una lucha en diversos planos contra toda forma de organización colectiva”.

Para concluir, se comparte la postura de Hornes (2025), quien considera que las políticas asistenciales con forma de “transferencias monetarias” regulares de nuestro país (AUH o Tarjeta alimentar; ejemplos de políticas en la escala nacional) deberían complementarse con nuevas formas institucionales y dispositivos de intervención territorial, trascendiendo el anonimato de las dinámicas de trabajo de los organismos nacionales que centralizan estas iniciativas (ANSES o Capital Humano), construyendo dinámicas más descentralizadas y colaborativas con otras instancias provinciales y municipales.

Vinculado a ello, la iniciativa de una Ley Federal de Asistencia Social promueve que las personas que soliciten asistencia puedan contar con equipos interdisciplinarios de referencia en el marco de los servicios sociales comunitarios/localmente. Avanzar en una descentralización de aquellas transferencias monetarias y hacia esquemas colaborativos de trabajo con diferentes organismos provinciales y locales podrían resultar en: “a) las instituciones intervinientes podrían modificar las lógicas de las prestaciones monetarias que abonan al anonimato y la representación estadística de los grupos sociales asistidos, b) la pluralidad de agentes estatales y del tercer sector que participan con idoneidad en la intervención en lo social potenciarían las capacidades institucionales y el abordaje asistencial, c) como resultado, cierta intersectorialidad abonaría al surgimiento de prácticas innovadoras para crear nuevos dispositivos de asistencia integral y, d) como herramienta política, institucionalizar nuevas formas de asistencia permitiría interpelar las estructuras estatales y reconfigurar la protección social” (ídem; 203-204).

Para concluir, se manifiesta que los objetivos propuestos se abordaron satisfactoriamente, ya que el análisis provisto alcanzó distintas aristas en relación al Programa Accionar, desde sus principios, su historia, implementación y el rol profesional dentro del mismo. Asimismo, se espera que este trabajo abone a la discusión sobre la asistencia como campo de interés e intervención del trabajo social, sobretodo en tiempos donde el debate sobre lo público en

general y sobre la política social - asistencial en particular se ve clausurado o señalado como gasto innecesario, sin empatía ni interés por el bienestar común.



- Campana Alabarce, Melisa; Hermida Eugenia (2020). "La asistencia como derecho". Por una ley nacional de asistencia social. Espacio Editorial.
- Carballeda, Alfredo (2010). "La cuestión social como cuestión nacional, una mirada genealógica". Revista Palabra n° 11. Disponible en: <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/palabra/article/view/112/en%20Am%C3%A9rica%20la%20cuesti%C3%B3n%20social%20surge%20como%20producto%20de%20diferentes%20tensiones.%20una%20de%20ellas%20es%20la%20propia%20dispersi%C3%B3n%20de%20culturas%20y%20civilizaciones%20que%20origina%20la%20conquista.%20con%20la%20consecuente%20resistencia%20a%20estos%20nuevos%20signos%20del%20poder>.
- Castel, Robert (2004). "Las metamorfosis de la cuestión social". Editorial Paidós.
- Cazzaniga, Susana. (1997). "Abordaje desde la singularidad". Revista Margen.
- Chitarroni, Horacio y Cimillo, Elsa (2007). "¿Resurge el sujeto histórico? : cambios en el colectivo del trabajo asalariado: 1974-2006". Lavboratorio n° 9.
- Corbetta Silvina; Rosas Carolina (2016). "Hábitat urbano e indígenas migrantes. El caso de los qom en la ciudad de Rosario, Argentina". Universidad Nacional de La Pampa.
- De Sena, Angélica y Cena, Rebeca (2014). "¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas", en "Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales". Estudios Sociológicos Editora.
- Enriquez Rodríguez, Corina y Marzonetto Gabriela (2016). "Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina". Revista Perspectivas de Políticas Públicas. Año 4 N° 8. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/54157>
- Fernández Emiliano y Mallardi Manuel (2022). "La política asistencial nacional entre 2002 y 2018". En "Crisis de las políticas públicas; Propuesta teórica y análisis de casos". Prometeo Libros.
- Garma, María Eugenia; 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.
- Gobierno de la provincia de Santa Fe (2017). Decreto n° 3503/17.
- González Baligle, Jimena (2024). "Tejiendo hilos en Atención Primaria: *Reflexiones interdisciplinarias del Trabajo Social en salud*". Revista Debate Público n° 14.
- Golbert, Laura (2010). "De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales". Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- Grassi, Estela (2005). "Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social". Lavboratorio, n°6. Disponible en: [lavbo16.pdf](#)
- Harvey, David (2008). "El neoliberalismo como destrucción creativa". Revista Apuntes n° 47. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Hornes, Martín (2025). "Transferencias monetarias y derecho a la asistencia: aportes para un debate latente" Revista Debate Público. Link de acceso: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/268433/CONICET\\_Digital\\_Nro.54054\\_a29-ef60-4265-80d1-9ae987f594b8\\_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/268433/CONICET_Digital_Nro.54054_a29-ef60-4265-80d1-9ae987f594b8_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- lamamoto, Marilda (2003). El Servicio Social en la Contemporaneidad. Cortez Editora.
- Karsz Saul (2007). "Problematizar el trabajo social". Editorial Gedisa. Barcelona, España.
- Krmptic, Claudia Sandra (2016). "Las formas históricas de la protección social. *El pasaje de la hospitalidad a la asistencia social*". Revista Cátedra Paralela n° 13.
- Lastra, María Soledad (2005). "Identidad de género y feminización de la pobreza. *El caso del Hogar de Día San Máximo*". Universidad Nacional de La Plata.
- Mallardi, W. Manuel (2012). "Cuestión social y situaciones problemáticas: aportes a los procesos de intervención en Trabajo Social". Revista Cátedra Paralela n° 9.
- Martínez Scarinci; Rocio (2020). "Dólar oficial y dólar blue. Su relación de largo plazo y su dinámica de corto plazo". Universidad de San Andrés.
- Midaglia, Carmen (2012). "Un balance crítico de los programas sociales en América Latina". Revista Nueva Sociedad.
- Molina; Terriquez; Vazquez; Jimenez; Aceves; Vargas (2009). "Reflexionar sobre la sistematización; una preocupación del profesional de Trabajo Social". Revista Margen Edición N°52. Disponible en: <https://www.margen.org/suscri/margen52/anguian.html>
- Montagut, Teresa (2000). "Política social: una introducción". Editorial Ariel.
- Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social (2019). Documento de trabajo n° 1: Por una ley federal de servicios socio asistenciales, consideraciones históricas, epistémicas y estratégicas. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Rosanvallon, Pierre (1995). "La nueva cuestión social". Ediciones Manantial.
- Rozas Pagaza, Margarita (2001). "La intervención profesional en relación con la cuestión social". Editorial Espacio.
- Rozas Pagaza, Margarita (2001). "La intervención profesional en relación a la cuestión social: escenario emergentes y estrategias de intervención". Disponible en:

[https://www.academia.edu/31205431/La\\_intervencion\\_profesional\\_en\\_relacion\\_a\\_la\\_cuestion\\_social\\_Margarita\\_Rosa\\_Esparza](https://www.academia.edu/31205431/La_intervencion_profesional_en_relacion_a_la_cuestion_social_Margarita_Rosa_Esparza)

- Servio, Mariana (2020). "Racionalidades en disputa. La política de asistencia social en el municipio de Rosario, Argentina (1989-2015)". Universidad Nacional de Rosario.
- Stolkiner, Alicia; et al. (2011). "Alcances y potencialidades de la Atención Primaria de la Salud en Argentina". Universidad Nacional de Lanús.
- Tredici Del, Romina; González Lucas (2023). "Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri". Revista SAAP vol. 17. Disponible en: [https://pa.bibdigital.ucc.edu.ar/4169/1/A\\_DelTredici\\_Gonz%C3%A1lez\\_Zarazaga.pdf](https://pa.bibdigital.ucc.edu.ar/4169/1/A_DelTredici_Gonz%C3%A1lez_Zarazaga.pdf)
- Zibecchi, Carla (2008). "Dinámica asistencial, participación social y clientelismo político: un análisis centrado en las experiencias de las mujeres beneficiarias de programas de transferencia de ingresos". Universidad de Buenos Aires. Disponible en: [http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/zibecchi-dinamica\\_asistencial\\_participacion\\_social\\_y\\_clientelismo\\_politico.pdf](http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/zibecchi-dinamica_asistencial_participacion_social_y_clientelismo_politico.pdf)