

5

LA PERSISTENCIA DEL MODELO DE ASISTENCIA Y PROMOCIÓN. LA ASISTENCIA SOCIAL EN ROSARIO (2003–2013)

Melisa Campana (*)

Universidad Nacional de Rosario, CONICET
(Argentina)

RESUMEN

El presente trabajo analiza la gestión de la asistencia en el Municipio de Rosario, Argentina, durante la última década y tiene por objetivo mostrar la persistencia del modelo de asistencia y promoción, sosteniendo como hipótesis general que los cambios acaecidos en la estructura social nacional y local en el pasado decenio no han sido acompañados por modificaciones sustanciales en la forma de concebir los problemas y en la consiguiente lógica de intervención social del Estado municipal.

PALABRAS CLAVE:

asistencia, promoción, pobreza, problemas sociales.

ABSTRACT

This paper discusses the management of the assistance in Rosario City Hall, Argentina, during the last decade and aims to show the persistence of assistance and promotion model, holding as a general hypothesis that changes in the national and local social structure in the past decade have not been accompanied by substantial changes in the way of conceiving problems and the logic of social intervention by the municipal State.

KEY WORDS:

assistance, promotion, poverty, social problems.

(*) E-mail: melisacampana@gmail.com

1 INTRODUCCIÓN

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

En la Argentina de la década 2003–2013 se han registrado cambios en las políticas económicas y sociales que han incidido —no obstante los debates acerca de su escala y magnitud— en la reducción de los índices de pobreza. Pero si bien a través de diversas políticas sociales se atendieron demandas y necesidades de los sectores populares, la pobreza continúa afectando a amplios sectores de la población.

Pasado el momento más catastrófico de la crisis 2001–2002 comenzó un proceso de recuperación económica, motorizado por el aumento de las exportaciones y una reactivación del mercado interno a través del mantenimiento de un tipo de cambio alto, políticas de ingresos y regulaciones de precios. Como señala Salvia (2011), se registró una importante baja del desempleo y de la

pobreza, reincorporando rápidamente a la vida económica y social activa a los sectores medios y trabajadores asalariados más afectados por el derrumbe final del programa de ajuste. Sin embargo, advierte el autor, otra fue la dinámica de las capas inferiores de la marginalidad que, aunque ampliaron su capacidad de subsistencia y consumo, no lograron transformar sus condiciones materiales y simbólicas de exclusión económica y social: «el núcleo duro de la marginalidad y de la desigualdad distributiva sigue inalterado, en cuanto a las condiciones vigentes de producción y reproducción de la vida social» (Salvia, 2011:116–117).

Ahora bien, en un contexto nacional de mejora de los principales indicadores macroeconómicos y de disminución de los índices de desempleo, pobreza e indigencia, durante el decenio 2003–2013 (Agis *et al.*, 2010; Clemente, 2010; Clemente, 2011; Beccaria y Curcio, 2011; Rubinzal, 2013), han emergido nuevas expresiones de la cuestión social que reconfiguran la agenda socio–asistencial, no obstante lo cual el clásico modelo de asistencia y promoción continúa organizando las propuestas institucionales de atención a los problemas sociales, al tiempo que es puesto en crisis por las nuevas —y viejas— manifestaciones de la cuestión social, que requieren modalidades de intervención a la altura de su complejidad. Tal como advierte Arias, en «los servicios sociales destinados a atender a poblaciones en situación de pobreza, se encuentran en crisis las formas de intervención en donde por fuera de las prácticas de asistencia extendidas, las acciones tradicionalmente “promocionales” no se encuentran en relación con la escala en la que se encuentra dimensionado el problema» (2012:177).

Lo anterior responde, en parte, al interrogante planteado por Clemente (2011) acerca de por qué persiste la pobreza, a pesar de contar con indicadores macroeconómicos favorables, altos niveles de inversión en educación e infraestructura y políticas sociales redistributivas.

Si bien, como hemos insinuado, la reducción de la pobreza no se ha acompañado de una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y de otras desigualdades más naturalizadas (como las de género y edad, por ejemplo), una de las hipótesis que vertebran este trabajo es que —tal como sugiere Ana Arias (2011; 2012)— en el contexto pos–emergencia se reactivan las visiones más estigmatizantes sobre la pobreza y la población que «no trabaja», generando un terreno fértil para la reactivación del componente promocional del vínculo asistencial.

Como señalamos antes, a partir del año 2005 se produce un punto de inflexión en el panorama social, político, económico y cultural del país, fundamentalmente a partir de tres aspectos: el crecimiento económico y los intentos por superar las desigualdades; los cuestionamientos y posterior modificación de la política

social; la restructuración de la política asistencial (Andrenacci *et al.*, 2006). En ese contexto, «los sectores que en el momento más agudo de la crisis fueron considerados víctimas de la situación social, a medida que disminuyó el desempleo y la crisis económica volvieron a ser examinados como potenciales vagos o portadores de disfunciones que los convierten en pobres» (Arias, 2012:181).

En el caso particular del Municipio de Rosario, creemos que en este escenario se reactualiza el modelo de asistencia y promoción, lo cual se observa sobre todo en el diseño e implementación de políticas sociales pensadas más como espacio de resocialización que de compensación distributiva o de restitución de derechos (Arias, 2011; Campana, 2013a).¹

Para dar cuenta de ello, ofreceremos primero una breve caracterización del modelo de asistencia y promoción, haciendo hincapié en los principales rasgos del vínculo asistencial desde la perspectiva del gobierno de la pobreza.

Con estas claves conceptuales nos concentraremos, luego, en la política de asistencia social desarrollada por el Municipio de Rosario, a través de un análisis de la Secretaría de Promoción Social que nos permita mostrar cómo funciona, en la actualidad, el modelo de asistencia y promoción y cómo se refuerza el componente promocional, al mismo tiempo que el componente asistencial pierde consistencia y queda relegado a un rol residual y degradado.

2 BREVE ADVERTENCIA DE MÉTODO

Desde el año 2006, el Núcleo de Estudios sobre Asistencia Social de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina)² viene aproximándose al estudio de la asistencia social en Rosario, aportando elementos que ayudan a caracterizar la política social a nivel local y su articulación con otros niveles de gobierno. En este sentido, la investigación «Políticas de Asistencia Social en el Municipio de Rosario» (2006–2008), primero, y «Rupturas y continuidades en las políticas de asistencia social en Rosario» (2009–2011), después, dan cuenta de las nuevas configuraciones de la política social en el campo particular de la asistencia social, identificando rupturas y continuidades en su gestión local. Asimismo, la investigación «La gestión de la asistencia social en Rosario. Aportes para un estudio comparativo» (2010–2013) profundiza el análisis de la gestión de la asistencia social en la ciudad y sus resultados han sido insumo para la comparación con otros municipios en el marco del Proyecto «A Gestão Pública da Política de Assistência Social: um estudo comparativo entre América Latina e Europa», coordinado por el Grupo

de Pesquisa Políticas Públicas, Gestão e Cidadania, de la Facultad de Serviço Social de la Universidade Federal de Juiz de Fora, y conformado por docentes de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y de la Universidad de Granada.

Parte del material empírico en el que se basa este artículo es tributario de lo producido por el Núcleo a lo largo de los últimos seis años. Otra fuente de información en la que se apoya este escrito son los datos producidos para nuestra Tesis Doctoral (Campana, 2012) y para el trabajo de investigación posdoctoral actualmente en curso, referido al gobierno de la pobreza en la ciudad de Rosario.

Así, en algunos apartados se retoman fragmentos de entrevistas realizadas a profesionales que trabajan en la Secretaría de Promoción Social y están involucrados en diferentes ámbitos de la política cumpliendo diversas funciones. Las entrevistas fueron realizadas en el período comprendido entre septiembre de 2010 y octubre de 2013 y se realizaron a quienes desempeñan o desempeñaron su tarea en el período comprendido entre 2003 y 2013. Cuando se citen sus dichos, se aludirá a ellos/as como «los/as entrevistados/as», garantizando su anonimato. El análisis de la información derivada de las entrevistas tuvo como objetivo dar cuenta de la manera en que los actores estatales piensan y conciben la asistencia social y relevar las estrategias que se ensayan para operativizar las intervenciones asistenciales. Se trabajó con una guía de entrevista que pretendió sondear, por un lado, los modos de enunciación y las características asignadas a la asistencia y, por otro, las prácticas concretas a que ello da lugar.

En cuanto al análisis bibliográfico y la observación de documentos, se prestó especial atención a las expresiones vertidas en reglamentaciones, normativas, informes, boletines, *papers*, documentos de trabajo y declaraciones de organismos académicos y políticos —nacionales e internacionales. Se recurrió, además, al relevamiento y análisis de documentación en las bases de datos del Municipio (ordenanzas, decretos, resoluciones), así como se incluyó el estudio de datos secundarios cuantitativos —provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, el Observatorio Social de la Municipalidad de Rosario y sitios web oficiales—, como indicadores socio-demográficos y series presupuestarias. Con respecto a esto último, los datos de 2010 corresponden al último censo nacional de población y viviendas, mientras que los más actualizados provienen de lo recabado en la Encuesta Permanente de Hogares para 2013.

Las decisiones sobre la elección y reunión del material se soportaron en la estrategia metodológica de muestreo teórico, esto es, un proceso de recogida

de datos para generar teoría por medio del cual se recogen, codifican y analizan los datos y se decide qué datos recoger después y adónde encontrarlos (Flick, 2007). A diferencia del muestreo estadístico, aquí la selección se operó según el nivel esperado de nuevas ideas para la teoría en desarrollo, ya que dadas las posibilidades teóricamente ilimitadas de integrar nuevos casos, los criterios para limitar el muestreo deben definirse en relación con la teoría. Es decir que se trató de una selección consciente de material adicional, de acuerdo con el potencial para el desarrollo de nuevas intelecciones o para el refinamiento y expansión de las ya adquiridas. Para determinar el momento a partir del cual no se integraría nuevo material, se tuvo en cuenta el criterio de saturación teórica, que se alcanza cuando las observaciones adicionales no conducen a nuevas comprensiones, cuando los datos comienzan a ser repetitivos y no se obtiene información nueva significativa (Glaser y Strauss, 1967).

Como se desprende del título, las investigaciones en que se basa este artículo se desarrollaron en la ciudad de Rosario, teniendo como unidad de análisis la política de asistencia social desarrollada por la Secretaría de Promoción Social municipal.

3 EL MODELO DE ASISTENCIA Y PROMOCIÓN

Toda sociedad genera, en diferentes momentos históricos, un consenso sobre qué es la pobreza, qué es ser pobre, para construir explicaciones y definir estrategias de actuación. En este sentido, la perspectiva de *gobierno de la pobreza*³ permite comprender al Estado en su carácter de administrador de la pobreza, ya que el conjunto específico de intervenciones sociales contribuye a producirla y reproducirla y su objetivo no es eliminarla, sino controlarla y organizar su gestión (Campana, 2012). Como sintetiza Giavedoni,

«cuando hablamos de gobierno de la pobreza, hablamos de una modalidad específica en el ejercicio del poder sobre un sector específico de la población. Ahora bien, en primer término, este sector debe ser constituido como tal para ser gobernado (...) No debemos dar por sentado el objeto sobre el cual recaen las políticas públicas, en este caso, la pobreza (...) debemos dar cuenta de la constitución de ese objeto, de las maneras en que es pensado, formulado, construido e intervenido; haciéndolo pensable se lo hace susceptible de ser diagnosticado, calculado, corregido» (2012:102).

El gobierno de la pobreza —como gestión diferencial respecto a determinadas poblaciones construidas como pobres— supone, en primer lugar, una problematización de la pobreza. Hablar de problematización implica que no es un objeto previamente existente, ni tampoco un objeto meramente artificial creado por el discurso, sino que conforma un «algo» que al tornarse pensable adquiere el estatus de problema y, por lo tanto, se inscribe en lo real. La pobreza no es un dato tangible de la realidad ni un a priori, sino una problematización a partir de ciertas prácticas, una construcción socio-histórica que, por su carácter relacional, es heterogénea y multidimensional (Grassi, 2003; Álvarez Leguizamón, 2008). La pobreza no puede explicarse a partir de una única causa, sino que múltiples problemas se combinan en las trayectorias de vida, generando una «espiral de desventajas» (Saraví, 2006) que dificulta la integración de ciertos individuos o grupos a la sociedad.

Es a partir de estas claves que entendemos a la asistencia social como modalidad específica de gobierno de la pobreza, lo cual permite dar cuenta tanto de la constitución socio-histórica de la pobreza como problema social, como de su carácter relacional a partir de la noción de vínculo asistencial.

Retomando a Simmel, Arias (2012) sostiene que la pobreza no puede definirse de manera independiente de la relación de asistencia, ya que «lo que hace al pobre no es la falta de recursos. Sociológicamente, el pobre es el individuo que recibe socorro a causa de esa falta de recursos» (Simmel, 2002:246 *apud* Arias, 2012:22). Es decir que «la relación de asistencia es la relación de interdependencia que define a la pobreza. Sólo a partir de que la sociedad genera formas de acción ante esta es que se establece la función social de la pobreza» (Arias, 2012:22).

Esta relación de asistencia o vínculo asistencial tiene tres características básicas. En primer lugar, la asistencia es una prestación individual, se enfoca sobre el individuo, aunque su finalidad sea mantener a la sociedad integrada:

«La asistencia a los pobres como institución pública (...) en su contenido es personal, no hace otra cosa que aliviar necesidades individuales» (Simmel, 2002:22 *apud* Arias, 2012:23). En segundo lugar, el vínculo asistencial es conservador, se dirige a sostener al todo social: «La asistencia se basa en la estructura actual de la sociedad (...) lo que la asistencia se propone es mitigar ciertas manifestaciones extremas de la diferencia social, de modo que aquella estructura pueda seguir desarrollándose sobre la diferencia» (Simmel, 2002:223 *apud* Arias, 2012:24).

Por último, el derecho a la asistencia es de la comunidad toda, para resguardar la comunidad, pero no un derecho individual del pobre. Por ello,

la asistencia cumple un papel orgánico, ya que la destinataria de la acción asistencial es la sociedad, más que los pobres mismos.

También Paugam insiste en que el objeto de estudio de Simmel no es la pobreza en sí, tampoco los pobres, sino la relación de asistencia entre ellos y la sociedad en la que viven. Por lo tanto,

«el hecho de que alguien sea pobre no significa que pertenezca a una categoría específica de pobres (...) a partir del momento en que son asistidos es que ellos pasan a participar de un grupo caracterizado por la pobreza (...) los pobres, en tanto categoría social, no son los individuos que sufren de carencias o privaciones, sino los que reciben asistencia —o los que deberían recibirla según las normas sociales (...) la pobreza no puede ser definida a partir de criterios cuantitativos, sino a partir de relaciones sociales provocadas por circunstancias específicas— (Paugam, 2008:69; t.p.⁴).

Comprender la pobreza en su carácter histórico y relacional permite pensarla en función de su posición en la estructura social, como instrumento de regulación del conjunto de la sociedad a través de las instituciones asistenciales. La asistencia, entonces, como modalidad específica de gobierno de la pobreza, tiene como función la regulación del sistema social: «si los pobres, por el hecho de ser asistidos, están atados al status social desvalorizado que los descalifica, ellos permanecen, sin embargo, miembros de la sociedad» (Paugam, 2008:69; t.p.).

En esta misma línea, Tenti Fanfani afirma que la asistencia social «como práctica y como institución no se define en función de una necesidad concreta y un tipo particular de servicios sino que pretende atender a la satisfacción de un complejo de necesidades propias de las franjas más pobres de la población nacional» (1989:76). La asistencia social supone, según este autor, procesos clasificatorios basados en una racionalidad científica, una voluntad de saber sobre el exacto estado de necesidad mediante diagnósticos sociales, para lo que se vuelven necesarios agentes profesionales y profesionalizados entre los que se cuentan las/os trabajadoras/es sociales.

En síntesis, la relación de asistencia supone una interdependencia que se objetiva en el vínculo asistencial, el cual varía históricamente y determina diferentes status de pobreza.

Así, ante situaciones de desamparo masivo los pobres son considerados víctimas, mientras que en momentos de crecimiento económico y mejora de los niveles de empleo, son considerados potencialmente vagos (Paugam,

2007). La tendencia a considerar a los pobres víctimas o vagos tiene directa relación, según Arias (2012), con la consideración de las intervenciones como «asistenciales» o «promocionales».

La idea de promoción social en las políticas de atención a la pobreza en nuestro país es propia de las intervenciones del Estado Social. El modelo de asistencia y promoción se funda en Argentina en la década del sesenta durante el desarrollismo, etapa en la que se instaura una forma institucional específica de tratamiento de la pobreza (Campana, 2011). Arias (2012) sostiene que durante el desarrollismo, con el agregado de la promoción social al vínculo asistencial tradicional, no se generan dos vínculos, sino dos componentes de un vínculo específico, graficado a través del modelo de asistencia y promoción, que complejiza la relación del vínculo asistencial conectándolo con la idea de desarrollo.

Esta idea de promoción tendrá una fuerte impronta pedagógica y supondrá la posibilidad de modificación del sujeto y/o comunidad a ser «promovido». La promoción no se propone una intervención reparadora sino transformadora, en el sentido de modificar características de los sujetos. En consecuencia, los recursos no son respuestas, sino vehículos por medio de los cuales se puede lograr la transformación buscada. Como corolario, lo promocional se vincula a acciones que no impliquen recursos materiales, como por ejemplo el incentivo a estrategias de emprendimientos productivos, en contraposición a la entrega de bienes o de dinero. En síntesis, lo promocional supone «superar» la situación que lleva a depender de lo asistencial.

En contraposición con la idea de promoción, la asistencia queda en un lugar denigrado, considerada como una acción provisoria hasta que los sujetos promocionen. Por ende, «lo asistencial será considerado útil en tanto permita iniciar un proceso, no como un derecho en sí o como práctica válida» (Arias, 2012:100).

Como señalamos anteriormente en relación al carácter histórico y relacional de la pobreza, la definición de los pobres en términos de víctimas o responsables de la situación varía según las características socio-económicas de cada momento histórico. Y esa definición tiene una relación directa en el peso relativo que adquieren las dimensiones asistencial y/o promocional en las estrategias de atención a la pobreza.

Hoy, frente a una realidad social con índices de pobreza e indigencia menos alarmantes, persisten las características típicas del modelo de asistencia y promoción, con un fuerte énfasis en la dimensión promocional.

4 LA ASISTENCIA SOCIAL EN ROSARIO⁵

Rosario no estuvo ajena a la crisis que sufrió el país como consecuencia de políticas neoliberales que se aplicaron desde mediados de la década del 70, lo que produjo una importante crisis en la estructura económica regional. Hacia fines de los '80, en la ciudad se observaban grandes áreas o bolsones de pobreza que no se caracterizaban por su transitoriedad sino que constituían asentamientos en tierras privadas o municipales donde se instalaban familias migrantes en situación precariedad. Este proceso, sin dudas, fue reconfigurando la ciudad. Según el INDEC, en 2001, la ciudad tenía 91 asentamientos informales con una población de aproximadamente 130.000 personas; las viviendas deficitarias constituían el 20 % y sin infraestructura básica el 35 %; el 10,7 % de los hogares y el 13,5 % de la población de Rosario tenían Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En el contexto pos-crisis de 2001, se registran en la ciudad indicadores de mejoras relativas en términos macroeconómicos y en el poder adquisitivo de la población, así como en la recuperación y generación de puestos de trabajo. Estos indicadores acompañaron una mejoría similar y de más largo alcance a nivel nacional ya que los datos disponibles para el aglomerado Gran Rosario se acompasan, aunque con particularidades, con los mismos cambios y en las mismas direcciones que los de todo el país.

El comportamiento del aglomerado Gran Rosario acompaña la evolución tanto del Gran Buenos Aires como del total de los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Sin embargo, mientras para el Gran Buenos Aires y el total del país es posible observar una mejoría constante y sin interrupciones a lo largo de la serie analizada, en el Gran Rosario, la mejora se detiene en 2008, y desde entonces ha empeorado. Los guarismos del Gran Rosario acompañaron las oscilaciones a la baja de los dos indicadores, estando inclusive un poco por debajo en casi todos los períodos medidos. A partir del segundo semestre del 2008, se observa un desacople de esta tendencia y los datos del Gran Rosario presentan valores superiores a la media nacional, manteniendo entre 2008 y 2010 valores que casi los duplican. Es decir que si la serie histórica fuera más amplia, las mejorías del período 2001–2010 se relativizan, ya que los indicadores de condiciones de vida comparados con los guarismos de la década del 80 es notorio.

No obstante ello, se puede decir que Rosario ha logrado superar en la década 2003–2013 una situación muy desfavorable, lo cual se refleja en los porcentajes de hogares y personas pobres, como así también en los valores de indigencia. Como se dijo, en 2001 vivían en Rosario 909.397 personas (casi un 30 % de la

población total de la Provincia); de las cuales aproximadamente 130.000 vivían en asentamientos irregulares. Las viviendas deficitarias constituían el 20 % y sin infraestructura básica el 35 %; el 10,7 % de los hogares y el 13,5 % de la población presentaban indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI);⁶ el Departamento Rosario concentraba alrededor del 20 % de los hogares irregulares y más del 30 % de los hogares con NBI de toda la provincia de Santa Fe.⁷

La pobreza tanto de los hogares como de los individuos, disminuyó desde 2003 hasta 2008, presentando un pequeño aumento en 2009. En el primer semestre de 2003, el 42,4 % de los hogares y el 54,6 % de las personas eran pobres y el 20,7 % de los hogares y el 29,3 % de las personas eran indigentes. Estos guarismos han ido disminuyendo, llegando en el primer semestre de 2008 a su punto más bajo, con 8 % de los hogares y 12 % de las personas en situación de pobreza y 3,5 % de los hogares y 4,5 % de las personas en situación de indigencia. Al primer semestre de 2009, el 10 % de los hogares y el 14,6 % de las personas eran pobres, mientras que el 4,2 % de los hogares y el 5,7 % de las personas eran indigentes. Según los últimos datos disponibles —correspondientes al primer semestre de 2013—, la población que habita en hogares por debajo de la línea de pobreza bajó del 11,5 % en el segundo semestre de 2010 a 5,4 %. La misma baja se observa para la población de hogares que habita por debajo de la línea de indigencia, que disminuye de 3,8 % en el segundo semestre de 2010 a 2,3 % en el primer semestre de 2013 (siendo este el menor valor de toda la serie 2003–2013).⁸

Es decir que, de acuerdo al relevamiento de la EPH en el aglomerado Gran Rosario, la pobreza y la indigencia han disminuido notablemente entre 2003 y 2013. Según el Censo Nacional de Población y Viviendas realizado en 2010, los hogares con NBI también han disminuido, de 13,5 % en 2001 a 6,56 % en 2010.

Cabe destacar que el conjunto de políticas nacionales de transferencia condicionada de ingresos (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Programa Familias para la Inclusión Social, Seguro de Desempleo y Capacitación, Asignación Universal por Hijo) que se implementaron desde 2002 a esta parte, conforman una densa red de contención social. Si se observan los valores anteriores se ve una mejora sustancial, sobre todo porque las Asignación Universal por Hijo (AUH) resulta significativa para mantener por sobre la línea de pobreza e indigencia a una gran masa de población que no accede al empleo formal. Dado que Rosario es uno de los centros urbanos con mayor cantidad de beneficiarios/as del país, la AUH puede ser considerada como un elemento importante que contribuye a la constante mejoría de los indicadores de pobreza e indigencia en los últimos años.

A ello se suma la re-estatización del sistema jubilatorio, a través de lo cual se ampliaron las coberturas de jubilaciones y pensiones, teniendo la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) un rol activo en el financiamiento de diversas políticas, como la AUH.⁹

Además, la presencia del Estado nacional a través de los Centros Integradores Comunitarios (CIC) se complementó con las políticas territorializadas del municipio, ofreciendo un panorama a nivel local bastante diferente del de la década 1990–2000, con presencia institucional de profesionales y de programas con fuerte arraigo comunitario.

Vale decir que hasta 2007, a nivel de los barrios se observaba una clara competencia entre la gestión municipal y la provincial en la implementación, provisión y sostenimiento de acciones asistenciales, dada la disímil pertenencia partidaria. En septiembre de 2007 la elección de Hermes Binner como Gobernador y la reelección de Miguel Lifchitz al frente del municipio, abrió un nuevo escenario que facilitó la búsqueda de acciones conjuntas y consensuadas entre ambos niveles, no obstante lo cual no hubo avances concretos más allá de una mejor articulación de intervenciones en temas puntuales y coyunturas particulares, como por ejemplo algunas iniciativas en el terreno de la problemática de la niñez.

Asimismo, cabe apreciar que, tomando como punto de partida el año 2000, el presupuesto de la Administración Central Municipal se quintuplicó, pasando de casi \$ 278 millones a \$ 1135 millones para el año 2009. Entre 2000 y 2002 el presupuesto no presentó grandes variaciones y a partir de 2003 comenzó a crecer, teniendo un primer pico en 2005, al duplicarse el presupuesto de 2000. El aumento de recursos ejecutados por el Municipio se mantuvo constante hasta 2008, cuando el volumen volvió a duplicarse, ahora en relación al 2005. Para el año 2013, a su vez, casi volvió a duplicarse, superando los \$ 3700 millones. En lo referente al Gasto Social municipal,¹⁰ asciende en la actualidad al 56,01 % del Presupuesto total del Municipio (en términos absolutos, la asignación presupuestaria es de \$1.979.793.726).¹¹

Ahora bien, a pesar de que en los últimos años ha crecido el gasto social municipal, ha aumentado la presencia estatal nacional y ha habido una mejora general en las condiciones de vida de la población, emergen nuevas expresiones de la cuestión social a la vez que persisten problemas sociales que reconfiguran la agenda socio-asistencial. El análisis de los datos relevados por el INDEC y el IPEC permite visualizar que existen transformaciones en la estructura social del país en general y del municipio en particular, que ello produjo la emergencia de nuevas manifestaciones de la cuestión social que se superimprimen a los

problemas sociales persistentes y que todo ello interpela las instituciones, las prácticas y, en particular, el modelo de asistencia y promoción. En definitiva, la tesis que articula este artículo es que esos cambios en la estructura social no han sido acompañados por modificaciones sustanciales en la lógica de intervención social del Estado municipal.

Detengámonos, primero, en la estructura político–institucional a cargo de la gestión de la asistencia social en Rosario, esto es, la Secretaría de Promoción Social y veamos, luego, los rasgos salientes de la lógica de intervención sobre la pobreza desplegada por ésta.

5 LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL

Si bien durante los últimos quince años se ha intentado construir un modelo de ciudad basado en la planificación estratégica, la modernización de la gestión y la descentralización de servicios,¹² estas reformas del aparato estatal municipal no se tradujeron en modificaciones sustanciales en todas las áreas de gobierno.

En el caso particular de la Secretaría de Promoción Social (SPS), en el período 2003–2013 se observa que experimentó un crecimiento en su estructura organizacional (nuevas áreas y direcciones), en cantidad de personal y en los recursos económicos asignados. A partir de 2007 se suceden varios Secretarios designados por períodos cortos, el organigrama sufre reiteradas modificaciones sin expresión formal (es decir, acto administrativo que lo legalice), y se intentan cambios ligados a las directrices o en su direccionalidad que generan incertidumbre en el conjunto de trabajadores/as¹³ y resienten la calidad y amplitud de los servicios y prestaciones. En este proceso, de crecimiento sin lineamientos políticos claros, se pueden identificar las características que asumió la gestión de la asistencia social en el Municipio de Rosario

La SPS tiene por meta desarrollar e implementar «políticas integrales e integradas territorialmente que promuevan: el reconocimiento y ejercicio de los derechos, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los lazos sociales y la inclusión social» (Proyecto de Presupuesto 2013).

De la SPS¹⁴ dependen la Dirección general de Administración Económica y Financiera, la Dirección General de Despacho, la Dirección de Gestión de Personal, la Dirección de Planificación y Desarrollo, la Dirección de Comunicación Social, la Dirección de Arquitectura y Servicios Generales, el Centro Informático Local, la Oficina de Compras y la Dirección de Gestión Territorial.

Esta última fue incorporada al organigrama en 2012, con el fin de mejorar y profundizar las intervenciones integradas e integrales en territorio y cuya tarea consiste en desarrollar acciones de coordinación y articulación interna e interjurisdiccional y de fortalecimiento de la sociedad civil en cada Distrito de la Ciudad, con especial atención en aquellas zonas de mayor vulnerabilidad social (Proyecto de Presupuesto 2013).

Según el decreto de creación, la flamante Dirección de Gestión Territorial tiene como objetivos:

«liderar el proceso de descentralización y la gestión estratégica territorial de las políticas sociales de la Secretaría (...) coordinar la articulación intersectorial con las demás Secretarías y niveles gubernamentales provinciales y nacionales (...) gestionar políticas alimentarias y de inclusión (...) construir y fortalecer vínculos con las organizaciones de la sociedad civil que desarrollen acciones sociales en el territorio».¹⁵

Esta Dirección absorbió la antigua Unidad de Coordinación de Políticas de Seguridad Alimentaria¹⁶ que, entre otras cosas, tiene a su cargo la administración de la Tarjeta Única de Ciudadanía (TUC).¹⁷ El beneficio otorgado por la TUC consiste en la acreditación de \$ 100 mensuales en una tarjeta de débito, para la compra de determinados alimentos, dentro de la Provincia de Santa Fe. Está destinado a personas mayores de 21 años en situación de pobreza (escasos recursos o ingresos inestables e insuficientes), con hijos (si están en edad escolar, se toma como criterio de prioridad), o que cuenten entre sus miembros a personas mayores de 70 años sin jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados.

A su vez, la SPS se organiza en tres grandes Sub-Subsecretarías: de Acción Social (SAS), de Economía Solidaria (SES) y de Recreación y Deportes (SRD).

La SRD está conformada por la Dirección General de Recreación y Deporte Comunitario y por la Dirección General de Deporte Federado.

La SES, por su parte, se organiza a partir de una Coordinación General y de un Equipo Técnico que tienen a su cargo la Dirección de Cooperativas y Mutuales y siete áreas específicas: de Proyectos Especiales, de Diseño, de Producción Primaria y Derivados, de Producción de Bienes y Servicios Sustentables, de Comercialización, de Promoción y Descentralización, de Organización Institucional.

La SAS —objeto de interés en este trabajo— tiene bajo su égida el Servicio de Atención Ciudadana, una serie de Direcciones —de Adultas y Adultos Mayores, de Políticas Públicas de Juventudes y de Infancias y Familias—, el

Área de Atención a la Violencia de Género, el Área de la Diversidad Sexual y el Instituto Municipal de Salud Animal.

La Dirección de Infancias y Familias absorbió en 2012 el Programa de Asistencia e Intervención Directa (PAID) —ahora reconvertido como Programa de Atención a Grupos Vulnerables—, que desde su creación en 1999 concentraba todos los aspectos referidos a transferencia de bienes y/o subsidios. El programa ofrecía un conjunto de ayudas en especie o transferencias monetarias que ahora son atributo de la Dirección referida. Para la obtención de dichas ayudas, los requisitos formales incluyen la presentación de cierta documentación, como presupuestos, factura de compras de insumos, pasajes de transporte, informe social y certificado médico. De cualquier modo, la evaluación de las demandas es realizada por los/as profesionales “caso por caso” y, en última instancia la decisión acerca del otorgamiento o no de un beneficio queda en manos de la responsable máxima de la Dirección.

Otra novedad del Organigrama presentado en 2012 fue la creación del Servicio de Atención Ciudadana, cuya tarea es canalizar la atención directa de la demanda de los/as ciudadanos/as en situación de vulnerabilidad social. El decreto de creación le atribuye las siguientes funciones:

«repcionar, orientar y atender la demanda —espontánea, programada o de emergencia— de los/as ciudadanos/as de Rosario en situación de vulnerabilidad social que se presentan en la Secretaría (...) Diagnosticar, categorizar y evaluar las distintas alternativas de intervención que se requiera».¹⁸

En cuanto a la dimensión presupuestaria, las fuentes de financiamiento se presentan en forma muy diversa al interior de la SPS. Algunas áreas reciben financiamiento internacional, como por ejemplo el Área de la Mujer y el Área de la Diversidad; otras tienen recursos exclusivos del municipio. Un caso especial lo constituye la política alimentaria, que es financiada por recursos municipales, provinciales y nacionales, a la vez que una parte del Plan Alimentario se sostiene con recursos provenientes de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para sostener servicios o prestaciones existen convenios con la Provincia, con la Nación, con organismos internacionales (URB-AL, BID) y con instituciones de la sociedad civil.

Con respecto al gasto, en la clasificación del presupuesto municipal por Jurisdicciones, se observa que la SPS pasa de ejecutar casi \$ 16 millones en el año 2000, a \$ 43 millones en 2005, disponiendo en la actualidad de un presupuesto de casi 200 millones de pesos. En el quinquenio 2000–2004

la SPS se apropiaba del 7,8 % del presupuesto (con un máximo de 8,8 % en 2003), descendiendo a 7,3 % en el período 2005–2009 (con un máximo de 8,6 % en 2007). La SPS se apropió, en media, del 8 % de los recursos municipales en el decenio 2003–2013.¹⁹

A su vez, viendo la distribución del gasto al interior de la SPS, se observa que al Programa de Atención a Grupos Vulnerables se le asigna en 2013 algo más de 18 millones de pesos, de los cuales \$ 6.526.864 se destinan al rubro «asistencia alimentaria» y \$ 1.901.038 a la suma de los rubros «asistencia focalizada a personas», «asistencia en seguimiento a personas en situación de vulnerabilidad», «asistencia a adultas y adultos mayores» y «atención a la población LGTBI».

Si se suman ambos conjuntos el monto asciende a \$ 8.427.902; es decir que la asignación presupuestaria para prestaciones en dinero o recursos como alimentos no supera el 7 % del presupuesto total de la SPS.

6 LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN SOBRE LA POBREZA

En 1995 la SPS se suma a las reformas planteadas por la gestión municipal²⁰ ya que se consideró prioritaria la implementación de políticas sociales que integraran los ejes de asistencia y fortalecimiento de la sociedad civil en la medida que no existían efectores de la SPS en los barrios, lo que dificultaba el acceso a los circuitos asistenciales en un momento de altas tasas de desocupación, crecimiento de los asentamientos irregulares y pérdidas de las protecciones vinculadas al empleo. También se diagnosticó que las acciones asistenciales se presentaban dispersas y con un fuerte acento en la distribución de alimentos (Garma y Castro Rojas, 2013).

Por ello, en 1997 con la intención de unificar las acciones asistenciales, optimizar los recursos y producir una acción transformadora del vínculo entre la comunidad y el gobierno municipal, se implementó el Programa Crecer en cuyo marco se crearon en los barrios los Centros Crecer. Éstos fueron instalados estratégicamente en toda la ciudad, concentrándose en aquellos distritos y zonas con mayores índices de pobreza, indigencia y/o NBI, con el objetivo manifiesto de atender a niños/as de 0 a 5 y sus grupos familiares directos. En la actualidad funcionan 29 Centros y desde 2010 su denominación ha sido reemplazada por la de Centros Territoriales de Referencia (CTR).

Unos años más tarde, en 1999, se creó el Programa de Asistencia e Intervención Directa (PAID) para atender la demanda de los/as ciudadanos/as de

Rosario identificados como «en situación de vulnerabilidad»: «a partir de allí, se diagnostica, categoriza y evalúan las distintas alternativas de intervención que pueden demandar recursos propios de la Secretaría como también la actuación de otras áreas municipales u organizaciones de la sociedad civil con las que se establecen convenios» (www.rosario.gov.ar). Este programa fue fundamental para concentrar las prestaciones de asistencia directa del municipio, así como los subsidios de toda índole y las cajas de alimentos.

En definitiva, se pretendió otorgar racionalidad a la administración visto que era una necesidad de la gestión de la asistencia social para poder desarrollar mecanismos de definición de problemas sociales y una programación más eficiente y eficaz (Garma y Castro Rojas, 2013). Sin embargo, como se verá más adelante, estas estrategias supuestamente innovadoras y de pretendida racionalidad no lograron incorporarse de forma duradera y definitiva. La diversificación de prestaciones y la incorporación, una sobre otra, de viejas y nuevas modalidades de intervención, le imprimen un aspecto de simple adición o superposición de acciones más que de una estructura racionalizada de administración de la asistencia.

Puede decirse que en el período 2003–2013 la gestión de la asistencia social en Rosario ha privilegiado una lógica vinculada a mecanismos de transferencia de bienes y servicios hacia aquellos individuos y/o grupos caracterizados e identificados como «vulnerables» o «en situación de vulnerabilidad»: *«las políticas presupuestarias implementadas por la Secretaría de Promoción Social se proponen realizar una contribución directa y duradera para el mejoramiento de las condiciones de vida y las perspectivas de desarrollo de los grupos de población más vulnerables de la ciudad de Rosario»* (Proyecto de Presupuesto 2013; cursivas nuestras).

En efecto, el principal programa típicamente asistencial de transferencia de recursos se denomina Programa de Atención a Grupos Vulnerables (que reemplaza al antiguo PAID) y

«prioriza las acciones dirigidas a la atención de grupos vulnerables, brindando asistencia y protección integral a los ciudadanos y ciudadanas en situación de vulnerabilidad social, como así también en situaciones de catástrofe. Considerando a la asistencia como un medio para resolver las necesidades más inmediatas (...) implementa diversas estrategias de intervención, para niños/as, adolescentes y sus familias, mujeres, el colectivo LGTBI, jóvenes y adultos/as mayores en situación de vulnerabilidad, articulando acciones de atención, acompañamiento, alojamiento e incorporación en Centros de

Día, además del seguimiento de casos, monitoreo y evaluación de los mismos; así como brindando asistencia alimentaria y financiera en los casos pertinentes» (Proyecto de Presupuesto 2013; cursivas nuestras).

Se reconoce, pues, que los pobres–vulnerables son los sujetos hacia los que se dirigen las intervenciones, y la noción de vulnerabilidad es utilizada de tres formas: como problemática en sí, como indicador y como criterio de acceso —y siempre debe ser comprobada a partir de pruebas de validación de la pobreza, como la evaluación de ingresos.

Así, la vulnerabilidad social se convierte en una categoría fundamental en la reflexión sobre la pobreza, haciendo alusión a los atributos de las personas cuya fragilidad sería mayor: «la pobreza, además de heterogénea y específica, posee ciertos atributos que colocan a ciertos pobres en situaciones de mayor riesgo» (Álvarez Leguizamón, 2008:162). De este modo, la categoría de vulnerabilidad traslada la representación de la pobreza como carencias materiales directamente al riesgo, instalando el imperativo de identificar no sólo a los más pobres de entre los pobres sino, a su vez, a los más «vulnerables». Como consecuencia, esta preocupación por la vulnerabilidad se vincula a la necesidad de particularizar situaciones de pobreza, intervenir sólo sobre las necesidades mínimas básicas, atender las especificidades de las situaciones que agudizan o potencian la segregación de los individuos pobres.

Es clara la relación que se establece entre vulnerabilidad–riesgo–focalización. La identificación y demarcación de personas y/o grupos «vulnerables» o «de riesgo» se operativiza a través del dispositivo de focalización. Los dispositivos que se producen y aplican en las intervenciones estatales focalizadas implican tres tipos de operaciones articuladas: operaciones de demarcación del universo potencialmente asistible; operaciones de «clasificación» del/a receptor/a a partir de la definición de ciertos atributos; y operaciones en virtud de las cuales se definen y dirigen exigencias al/a receptor/a (Soldano, 2009):

La Secretaría tiene una gran función de puente entre las políticas universales que existen o deberían existir y las situaciones de marginalidad, de exclusión (...) el trabajo concreto de promoción, de asistencia, lo entendemos como más focalizado a situaciones...parece una mala palabra...yo lo tomo como una cuestión más positiva, en cuanto busca llegar a aquellos sectores que más les cuesta acceder a los servicios (1).

El dispositivo de focalización opera el cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, a los individuos y/o grupos «vulnerables» o «de riesgo» como receptores estratégicos. Cabe entonces distinguir entre selectividad y focalización: mientras la primera funciona como instrumento técnico tendiente a favorecer una mejor distribución del gasto en base a la identificación, localización y recorte de un universo poblacional con determinadas necesidades a ser atendidas, la segunda funciona como dispositivo y se define como principio de tratamiento de la pobreza:

«para detectar las poblaciones con necesidades básicas, a las que se piensa hay que entregarles en forma transitoria servicios o bienes básicos de los que carecen, se hace imprescindible detectarlos, identificarlos, localizarlos y luego instrumentar programas dirigidos sólo a aquellos que poseen algún atributo particular que los hace más pobres o vulnerables» (Álvarez Leguizamón, 2008:146).

Como es sabido, las definiciones de riesgo son un producto histórico-social y, fundamentalmente, político, ya que todo discurso sobre el riesgo supone valores sobre lo que se considera deseable o indeseable para un individuo o para una sociedad. El problema es, pues, explicitar desde dónde se conceptualiza el riesgo, porque asociado a la idea de vulnerabilidad corre, al menos, dos suertes: o bien se torna tan laxo que al límite todo constituye un riesgo; o bien tiende a vincularse a la noción de peligrosidad y, por lo tanto, el propio sujeto y/o grupo representa un riesgo para la sociedad o, como mínimo, es el que porta el riesgo y por tal motivo es su responsabilidad afrontarlo.

Focalización e identificación de riesgo/s se potencian, favoreciendo la idea de que si es el individuo y/o grupo el que porta el riesgo y se deposita en sus atributos negativos la causa de su situación, las «resoluciones» quedan a cuenta de los recursos o capacidades que ponga en juego cada persona. De este modo, las acciones de fortalecimiento de la comunidad, de reactivación de conjuntos sociales, o de capacitación y desarrollo de individuos y/o grupos, tienden a profundizar los efectos de responsabilización sobre los sujetos-objeto de las intervenciones.

Estas intervenciones se soportan en la asistencia entienda como puntual, circunstancial, eventual, provisoria y como medio para acceder a políticas universales (como la educación pública o la Asignación Universal por Hijo) y, al mismo tiempo, como el acceso a recursos materiales que son sólo el punto de partida para futuras intervenciones de corte promocional, las cuales tendrían mayor status por sus potencialidades transformadoras de los sujetos-objeto de

la intervención: «se continuarán priorizando estrategias que articulen intervenciones asistenciales con aquellas que promuevan el involucramiento activo de la ciudadanía en la resolución de las mismas» (Proyecto de Presupuesto 2013):

«Los programas en líneas generales crecieron pensando en que todos hacen promoción, no hacen asistencia (...) Cuando hemos tenido oportunidad de trabajar esto con los equipos lo que sostenemos es que la asistencia no necesariamente es una trasmisión de recursos materiales, porque en un primer tiempo acompañar a alguien a hacer un trámite puede ser pensado como asistencia...si eso además queda en esto se transformaría en asistencialismo, porque se lo está reemplazando, se está haciendo el trámite “por”... La asistencia tendría que ver con, en algún momento, otorgar algo en tanto el otro haga un proceso de poder tomarlo por sí mismo y esto sería tanto la palabra, la presencia, como algún recurso material» (2).

Lo importante es que la trasmisión de recursos materiales tenga que ver con que el otro pueda apropiarse de eso, con que tenga una significación en un proceso de mediano a largo plazo, que haya un proceso en el cual eso viene a fortalecer (3).

144

A lo descrito hasta aquí se suma una importante fragmentación intra e interinstitucional y una no menos relevante superposición de intervenciones. Según las entrevistas, uno de los factores que contribuiría a ello es la diferencia de criterios (de acceso, de necesidades) tanto dentro de la propia SPS como entre ésta y otras dependencias municipales, provinciales o nacionales.

Los/as entrevistados/as hacen referencia a «formas hacinadas de intervenir», en las cuales el Estado no está en donde sería significativo que estuviera y, a la vez, está pero no consigue que su presencia y su actividad garanticen la superación de las situaciones sobre las que interviene.

En otro orden de cosas, la planificación de las acciones no es un aspecto central dentro del proceso de gestión, ya que los/as entrevistados/as coinciden en identificar la «contingencia como modalidad instalada de intervención» más allá que cada dependencia pueda utilizar esa herramienta como parte de su proceso de trabajo.

Se observa, además, que el acceso a la información sobre la gestión asistencial no es público. En primer lugar, se desconoce si existen registros fehacientes acerca de las intervenciones realizadas (número y tipos de consultas, cantidad de subsidios otorgados, cantidad de subsidios denegados, motivos de denegación, geo-referencia de las acciones, etc.). De hecho, una de las principales

dificultades reconocidas por algunos entrevistado/as se refiere a la falta o escasez de información pública al interior de la SPS (estadística, presupuestaria, poblacional) lo cual dificulta, entre otras cosas, la definición de prioridades.

Al respecto, cabe mencionar que en la SPS funcionó, hasta diciembre de 2007, el Registro Único de Beneficiarios, según el cual la cantidad de personas con las que se había trabajado ascendía a 71.789. En la actualidad, funciona una nueva modalidad de registro informático, el Registro Social, común a todas las áreas de la Secretaría. No obstante, no se conoce el número de personas/familias sobre las que se ha intervenido y no es de acceso público la información contenida en el Registro Social. Un dato muy aproximado se encuentra en el Proyecto de Presupuesto 2013, dentro del cual el apartado «Producción terminal de la jurisdicción o entidad» prevé la siguiente estimación:

Programa	Denominación del producto	Unidad de medida	Producción programada
Atención a Grupos Vulnerables	Asistencia a Casos Sociales	Emergencia Atendida	1430
	Intervención en Casos de Vulnerabilidad Social	Caso Social Abordado	170
	Asistencia Alimentaria a Familias	Familia Asistida	1000
	Asistencia Alimentaria a Niños/as	Niño/a Asistido	1500
	Atención de Casos de Adultos/as Mayores	Adulto/a Mayor Asistido	9

Fuente: elaboración propia a partir del Proyecto de Presupuesto 2013.

A las dificultades enumeradas hasta aquí, los/as entrevistados/as agregan el desconocimiento en relación a la previsión anual del presupuesto y, principalmente, a su ejecución. Reconocen que el presupuesto es por programa y saben que cada programa cuenta con un monto a comienzos del año y que luego ese monto va desdibujándose, llegando a los últimos meses del año casi sin fondos. Vale decir que la decisión sobre los ajustes (reasignaciones) queda a cargo del/a Secretario/a y se evalúa en función de necesidades y prioridades, tanto al interior de la SPS como en relación al contexto socio-económico general:

De año a año cada programa hace una presupuestación, así que cada programa al menos aspira a repetir su presupuesto incorporando alguna que otra actividad, pero presentado eso, después si hay en agenda, digamos, necesidad de desarrollar más un área que otra, la instancia del secretario y subsecretario definen la distribución al interior (1).

Cada programa hace una presupuestación anual (...) después, si hay en agenda necesidad de desarrollar más un área que otra, digamos, por ahí la subsecretaria y el secretario son los que deciden (...) lo que pasa generalmente es que la presupuestación por programa que arranca esquemáticamente muy clara a principios de año, después de mitad de año comienza tal vez a desdibujarse un poco...ha pasado en años anteriores que comienzan a escasear los fondos para llegar hasta fin de año, entonces como que se transforma en una especie de bolsa común y entonces hay que repensar actividades (4).

Como se desprende de este análisis, en la década 2003–2013 ha habido diversos ensayos de organización político–administrativa dentro de la SPS con dudosos resultados sobre su efectividad en términos de racionalización de los servicios asistenciales. Asimismo, si bien se identifica a las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad como receptores de las intervenciones, no se define con precisión qué se entiende por situación de vulnerabilidad ni se establecen criterios de acceso y permanencia a los servicios.

Además, tanto de los documentos como de las entrevistas se desprende que existe una fuerte focalización de las prestaciones, así como una estricta selectividad y superposición en las intervenciones. A esto se superimprime no sólo la escasez de presupuesto destinado a prestaciones asistenciales básicas, sino su casi completo desconocimiento sobre el mismo por parte de los agentes de la Secretaría. Y a todas estas dificultades se suma la escasa o nula planificación del trabajo, su monitoreo y evaluación, lo cual deriva en el casi total desconocimiento acerca de los resultados de las intervenciones.

7 REFLEXIONES FINALES

Es preciso resaltar, junto con Arias (2012), que en nuestro país el modelo de asistencia y promoción no ha experimentado mayores modificaciones en los últimos cincuenta años y que el Municipio de Rosario no constituye una excepción en esa trayectoria.

En la ciudad de Rosario, los actuales dispositivos socio–asistenciales fueron diseñados e implementados en la década del 90, en el marco de un proceso de

reforma del Estado local que buscó darle mayor racionalidad a todas las áreas de gobierno, incluyendo la SPS. No obstante, los lineamientos centrales de dicha reforma no lograron plasmarse cabalmente en la política de asistencia municipal.

Durante el período 1990–2003 las principales demandas hacia los dispositivos socio–asistenciales municipales se relacionaban directamente con las dramáticas condiciones materiales de vida de gran parte de la población (desnutrición, hacinamiento, situación de calle), que fueron traducidas como problemas sociales en la agenda pública municipal y atendidas con programas específicos. A partir del 2003 a esas demandas asistenciales «típicas» se han sobreimpreso otras de diferente nivel de complejidad (como por ejemplo violencia doméstica, hábitat social, diversidad sexual, adicciones) que ponen en crisis la estructura programática y aun no logran respuestas acordes a su magnitud y multicausalidad.

Frente a ello, las estrategias concretas de intervención social implementadas en la actualidad continúan basándose en lógica del modelo de asistencia y promoción, lo cual operativamente se expresa en una organización por programas que segmenta problemas complejos e impide su abordaje integral, al tiempo que privilegia acciones de tipo promocional y relega la dimensión asistencial.

En síntesis, frente a los cambios producidos en la estructura social y su expresión en nuevas demandas que se suman a los déficits materiales básicos no resueltos de una importante parte de la población rosarina, las respuestas socio–asistenciales no varían sustancialmente. Y el hecho de que las modalidades de atención no logren adecuarse a la magnitud y complejidad de esas demandas explica, en gran medida, por qué los problemas persisten.

Por todo lo anterior, creemos que el modelo de asistencia y promoción continúa organizando las propuestas institucionales de atención a los problemas sociales, al tiempo que es puesto en crisis por las nuevas —y viejas— manifestaciones de la cuestión social, que requieren modalidades intervención a la altura de su complejidad. En el caso particular del Municipio de Rosario, consideramos que la reactualización del modelo de asistencia y promoción se observa sobre todo en el diseño e implementación de políticas socio–asistenciales pensadas más como espacio de resocialización que de compensación distributiva o de restitución de derechos.

Es preciso, frente a ello, superar el modelo de asistencia y promoción. Coincidimos con Arias en que un paso fundamental en ese sentido es avanzar en el reconocimiento de la asistencia como derecho, lo cual implica la separación de los componentes asistencial y promocional, ya que «el reconocimiento del derecho erosionado por la situación de pobreza no puede ir acompañado de la

búsqueda de transformaciones del sujeto ni su efectivización puede depender de que esa transformación ocurra» (2012:191).

Entendemos que es necesario apostar a la construcción de una política pública de asistencia que reconozca derechos, ofrezca servicios sociales de calidad y produzca información fidedigna sobre los problemas sociales que aborda. Creemos que la superación del modelo de asistencia y promoción es un avance fundamental para posibilitar la integración plena de los amplios sectores de la población que enfrentan cotidianamente situaciones de pobreza persistente, y no apenas colaborar con su inclusión subordinada y precaria.

NOTAS

¹ En otros lugares hemos sostenido la hipótesis de que la persistencia del modelo de asistencia y promoción se ve reforzada por la hegemonía del discurso del Desarrollo Humano en Nuestra América. Este discurso se oficializa por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los noventa, a partir de los Informes mundiales de DH y se internacionaliza con la Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague, en 1995. Como bien nos dice Álvarez Leguizamón (2011), el Desarrollo Humano es mucho más que una definición o una concepción, es la forma predominante de regulación de la pobreza y de los países pobres. A nuestro entender, en el campo específico de la política social, la adhesión ganada en la última década por el *Human Development and Capability Approach* (HDCA) grafica la recomposición de la idea de los pobres como sujetos sin capacidades y el retorno a las interpretaciones desarrollistas que definían a los pobres a partir de despliegues culturales disfuncionales (Arias, 2011:117). Inaugurado por Amartya Sen, el HDCA reactualiza esta perspectiva sofisticando el enfoque y abonando a una visión de la pobreza que la entiende como carencia de ciertas habilidades o capacidades. En el caso particular de Argentina, el HDCA ha sido mayormente apropiado y retraducido por la

Gerencia Social, a partir de una lectura estrecha y parcial del enfoque original que le sobreimprime elementos morales y potencia la racionalidad neoliberal aplicada a la intervención social. Lo más preocupante del caso es que muchos de los supuestos de la Gerencia Social están informando el diseño e implementación de la política social contemporánea, reeditando incesantemente la consigna de la lucha contra la pobreza y representando un verdadero obstáculo epistemológico para la superación del modelo de asistencia y promoción (Campana, 2013a y 2013b).

² Integrado por los/as docentes-investigadores/as M.E. Garma, I. Castro Rojas, R. Zampani, R. Lamanuzzi, M. Servio y M. Campana.

³ Esta perspectiva se centra en la noción de gobierno, a partir de los trabajos que Foucault realizara en la segunda mitad de los '70 y que retomaran pensadores anglosajones, especialmente, a partir de los '90 (Burchell *et al.*, 1991; Rose y Miller, 1992; Rose, 1996; Dean, 1999; Rose *et al.*, 2006). La noción de gobierno remite a la constitución de un campo de acción más o menos amplio, dentro del cual se hacen posibles y calculables los comportamientos de los sujetos sociales. El gobierno se refiere al conjunto de intervenciones, normas, reglamentos, discursos, procedimientos, análisis y reflexiones que tienen

como blanco un determinado sector de la población y como finalidad inducir, obstaculizar, facilitar determinados tipos de prácticas: «gobernar, en este sentido, es estructurar un campo posible de acción de los otros» (Foucault, 2001:254).

⁴ La sigla «t.p.» indica «traducción propia».

⁵ Rosario está ubicada en el centro-este de la República Argentina, y en el extremo sudeste de la Provincia de Santa Fe, integrando geográficamente la denominada «pampa húmeda». Posee un importante puerto sobre el margen oeste del río Paraná, en donde se exporta cerca del 80 % de la producción del país en cereales, aceites y sus derivados, lo cual ha constituido a la ciudad en un centro de servicios nacional e internacional. Se encuentra en una posición geográficamente estratégica con relación al Mercosur, siendo significativo el tránsito fluvial y terrestre. La actividad económica de la ciudad es el resultado del potencial agroindustrial y el desarrollo portuario. En la actualidad la actividad agroindustrial más importante es la producción y procesamiento de oleaginosas, como la soja y el girasol; esta actividad se integra al entramado de la industria alimenticia del país.

⁶ El concepto de NBI permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. Este concepto se aplica a los censos argentinos desde el año 1980. Por medio de este abordaje se identifican dimensiones de carencias absolutas y se enfoca la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales. Se consideran hogares con NBI a aquellos que presentan al menos una de las siguientes privaciones: vivienda (es el tipo de vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda); condiciones sanitarias (incluye a los hogares que no poseen retrete); hacinamiento (existe hacinamiento crítico si en el hogar hay más de tres personas por cuarto); asistencia escolar (hogares que tienen al menos un niño en edad escolar —6 a 12 años— que no asiste a la

escuela); capacidad de subsistencia (incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria).

⁷ Según datos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC).

⁸ Los datos de Pobreza e Indigencia por ingresos están disponibles para el aglomerado Gran Rosario y se realizan en forma semestral a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), a cargo del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

⁹ La sanción de la Ley 25994 del año 2004 establece una moratoria para que las personas que habían quedado fuera del sistema de seguridad social pudiesen acceder al beneficio previsional. En efecto, en la provincia de Santa Fe, el porcentaje de población de 65 años y más que percibe jubilación y/o pensión aumentó de 73,9 % a 95,3 %, desde 2001 a 2010, según el Censo 2010. Para ampliar este tema, ver Danani y Hintze (2011).

¹⁰ Dentro de la Administración Central, las Jurisdicciones cuyas acciones revisten una finalidad social incluyen las Secretarías de Salud Pública, Promoción Social, Cultura y Servicios Públicos y Medio Ambiente. El presupuesto sumado de esas áreas constituye lo que se denomina «Gasto Social».

¹¹ Según el Proyecto de Presupuesto 2013.

¹² Este es el modelo de ciudad presentado en el Plan Estratégico Rosario de 1998 y luego en el Plan Estratégico Rosario Metropolitana de 2008.

¹³ A inicios de 2011, estas situaciones de descontento se expresaron en un conflicto de cierta envergadura protagonizado por los trabajadores de la SPS que encabezaron un paro de actividades que se sostuvo por casi 60 días. Los reclamos apuntaban principalmente a la regularización de las formas de contrato e ingreso del personal afectado a la SPS y la definición de líneas claras de acción (Garma y Castro Rojas, 2013).

¹⁴ Decreto Municipal 2123/2012.

¹⁵ Decreto Municipal 2123/2012, Anexo II.

¹⁶ Hacia 1989, cuando la crisis socioeconómica

alcanzó uno de sus puntos más álgidos, una de las principales preocupaciones del gobierno de la ciudad fue la cuestión alimentaria: vastos sectores de la sociedad tenían imposibilidad de procurarse alimentos, es decir, de garantizar el nivel más básico de subsistencia. Con el objetivo de superar las primeras acciones de reparto de cajas PAN, apareció la idea de generar algún tipo de organización desde los barrios. Así surgieron las primeras Copas de Leche, que luego se transforman en Comedores Comunitarios. Desde entonces, quedó constituida en la Municipalidad un Área de Emergencia Alimentaria, dependiente de la SPS, en coexistencia y superposición con los Comedores Escolares dependientes de la Cocina Centralizada del gobierno provincial (Rozas Pagaza, 1996:146–147). Esa área de Emergencia Alimentaria sufrió sendas reformulaciones, hasta convertirse en la actual Coordinación de Políticas de Seguridad Alimentaria, dependiente de la flamante Dirección de Gestión Territorial.

¹⁷ La TUC se implementa desde noviembre de 2008 reemplazando los tickets alimentarios y cajas de alimentos posibilitando que el ciudadano

pueda elegir la compra de ciertos productos alimenticios. En la web del gobierno de Santa Fe se comunica que «el objetivo de la implementación de la Tarjeta Única de Ciudadanía fue otorgar mayor transparencia y ejecutividad a las prestaciones de los servicios sociales, eliminando las intermediaciones y las actitudes clientelares». Para acceder al beneficio, el solicitante debe presentarse con DNI en el Centro Territorial de Referencia (CTR) correspondiente al barrio. Allí, para determinar su «vulnerabilidad», el solicitante se entrevista con un profesional de Trabajo Social, quien completa el Registro Social, donde constarán sus datos y los de su grupo familiar. El monto transferido de \$ 100 desde el año 2008 sin actualizaciones hasta la fecha, limita desde lo económico las reales posibilidades de ejercicio de la ciudadanía.

¹⁸ Decreto Municipal 2123/2012, Anexo II.

¹⁹ Para mayores detalles de esta serie presupuestaria, ver Campana (2012).

²⁰ Para un análisis pormenorizado del conjunto de reformas llevadas a cabo en el ámbito municipal desde 1990 en adelante, ver Campana (2012).

BIBLIOGRAFÍA

Agís, E.; Cañete, C. y Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: CENDA–PROFOPE–CEIL–PIETTE. Disponible en: <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUHenArgentina.pdf>. Consultado 15 de mayo de 2011.

Álvarez Leguizamón, S. (2008). *Pobreza y desarrollo en América Latina*. Salta: Universidad Nacional de Salta.

Andrenacci, L.; Ikei, L.; Mecle, E. y Corvalán, A. (2006). La Argentina de pie y en paz. En: Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 181–211.

Arias, A. (2011). «Formas de interpretación de la pobreza. Ensayo sobre la primera década del siglo». En: Arias, A. y Diloretto, M. *Miradas sobre la pobreza. Intervenciones y análisis en la Argentina pos-neoliberal*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, pp. 110–124.

Arias, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención*. Buenos Aires: Espacio.

Beccaria, A. y Curcio, J. (2011). «Análisis del impacto de la AUH sobre la situación de la niñez y sus familias». *X Congreso Nacional de Ciencia Política*. Córdoba: SAAP.

Burchell, G.; Gordon, C. y Miller, P. (1991). *The Foucault Effect. Studies in governmentality*. Londres: Harvester Wheatsheaf.

Campana, M. (2011). «La invención de la comunidad. El programa sanitarista para el Trabajo Social en la Argentina desarrollista». *Revista Tendencias & Retos*, N° 16. Bogotá: Universidad de La Salle, pp. 127–143.

Campana, M. (2012). *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*. Rosario: Prohistoria.

Campana, M. (2013a). «Para una lectura crítica del desarrollo humano». *Revista Andes*, nro. 13. Salta, Centro Promocional de Investigaciones en Historia y Antropología, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta, pp. 299–323.

Campana, M. (2013b). «Notas para combatir el “combate” a la pobreza: desarrollo humano y gerencia social”. *Revista A-Intervenir*, N° 7. Catamarca, Universidad Nacional de Catamarca, pp. 22–41.

Campana, M. y Garma, M. (2012). «Criterios de definición de la vulnerabilidad en la gestión de la política de asistencia social en el Municipio de Rosario». *VI Jornadas de Investigación La investigación en Trabajo Social en el contexto latinoamericano*. Paraná, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos

Campana, M.; Garma, M. y Lamanuzzi, R. (2010). «Una aproximación a la gestión del municipio de Rosario. Aportes para re-pensar la política de asistencia social a nivel local». *Libertas*, vol. 10, N° 2. Juiz de Fora, UFJF, pp. 51–78.

Catini, A.; Barchetta, J. y Gómez, A. (2011). «El análisis y las intervenciones sobre la pobreza». En: Arias, A. y Diloretto, M. *Miradas sobre la pobreza. Intervenciones y análisis en la Argentina pos-neoliberal*. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, pp. 13–23.

Clemente, A. (2010). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Espacio.

Clemente, A. (2011). «Notas sobre las tensiones en el cambio de paradigma de las políticas de asistencia directa». *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, vol. 5. Buenos Aires, UBA, pp. 63–68.

Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990–2010*. Buenos Aires: UNGS–Prometeo.

Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and rule in modern society*. Londres: Sage Publications.

- Flick, U. (2007).** *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Foucault, M. (2001).** *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Garma, M. y Castro Rojas, I. (2013).** «La gestión de la política de asistencia y promoción social en Rosario (2003–2011)». *Revista Cátedra Paralela*, N° 10. Rosario, UNR Editora, pp. 60–76.
- Giavedoni, J. (2012).** *Gobernar la pobreza*. Rosario: Homo Sapiens.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967).** *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine.
- Grassi, E. (2003).** *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Tomo I. Buenos Aires: Espacio.
- Hintze, S. y Costa, M. (2011).** «La reforma de las asignaciones familiares». En: Danani, C. y Hintze, S. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990–2010*. Buenos Aires, UNGS–Prometeo, pp. 153–186.
- Paugam, S. (2007).** *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza.
- Paugam, S. (2008).** «O enfraquecimento e a ruptura dos vinculos sociais». En: Sawaia, B. *As artimanhas da exclusão*. Petrópolis: Vozes, pp. 67–86.
- Rose, N. (1996).** «Governing advanced liberal democracies». En: Barry, A., Osborne, T. y Rose, N. *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. Londres: UCL Press.
- Rose, N. y Miller, P. (1992).** «Political power beyond the State: problematics of government». *British Journal of Sociology*, vol. 43, N° 2. Londres: British University, pp. 173–205.
- Rose, N.; O'Malley, P. y Valverde, M. (2006).** «Governmentality». *Annual Review Law and Social Sciences*. Canada/USA: A Nonprofit Scientific Publisher, pp. 83–104.
- Rozas Pagaza, M. (1996).** *La pobreza detrás de las estadísticas. Modalidades de supervivencia urbana. El caso de Rosario*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Rubinzal, D. (2013).** *Historia Económica Argentina (1880–2009)*. Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Salvia, A. (2011).** «De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas». En: Barba Solano, C. y Cohen, N. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 107–135.

Saraví, G. (2006). *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de las ciencias sociales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Soldano, D. (2009). «Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990–2004)». En: Kessler, G.; Bombal, I. y Svampa, M. *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano bonaerense en la postconvertibilidad*. Buenos Aires: UNGS–Prometeo.

Tenti Fanfani, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Tomo I y II. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

DOCUMENTOS

Argentina, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Octubre de 2012. Disponible en: www.censo2010.indec.gov.ar

Argentina, Santa Fe, Rosario. Intendencia Municipal: *Decreto Municipal nro. 2123/2012*, Anexo II.

Argentina, Santa Fe, Rosario. Intendencia Municipal: *Proyecto de Presupuesto 2013*. Disponible en: www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/presupuesto2013.pdf

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Campana, Melisa (2014). «La persistencia del modelo de asistencia y promoción. La asistencia social en Rosario (2003–2013)», *DAAPGE*, año 14, N° 23, 2014, pp. 125–153. Santa Fe, Argentina: UNL.

Copyright of Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal is the property of Universidad Nacional del Litoral and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.