

Artículos seleccionados

Las ayudas sociales en los procesos de intervención profesional en el marco de las Políticas Asistenciales del siglo XXI

María Eugenia Garma* y Roberto Zampani**

Fecha de recepción: 15 de agosto de 2016
Fecha de aceptación: 30 de septiembre de 2016
Correspondencia a: María Eugenia Garma
Correo electrónico: tetegarma@hotmail.com

*. Magister en servicio social. Docente, escuela de trabajo social - Fac. de ciencia política y RR.II. - UNR.

**.. Magister en servicio social. Docente, escuela de trabajo social - Fac. de ciencia política y RR.II. - UNR.

Resumen:

El presente trabajo tiene por objeto reflexionar sobre las características de las denominadas "Ayudas Sociales", un tipo particular de prestación dineraria en los procesos de intervención social que se generaron en el marco de las Políticas Asistenciales durante el periodo 2003-2015. Para ello, indagamos sobre la configuración de las Políticas Asistenciales en este comienzo de siglo y rastreamos definiciones que permitieron identificar contenidos y modalidades en diferentes momentos históricos en Argentina. También examinamos registros de algunas de las Ayudas Sociales Urgentes que otorga el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe en las cuales están involucrados lxs trabajadores sociales como parte de su incumbencia profesional. De este modo, pretendemos ampliar la comprensión de los procesos de intervención social y profesional que nos interpelan cotidianamente y nos desafían a repensar qué, para qué y cómo lo hacemos.

Palabras clave: Ayudas Sociales – Asistencia Directa – Política Asistencial

Abstract

This paper aims to reflect on the characteristics of the called "Social Aid", a particular type of monetary benefit in the processes of social intervention that were generated as part of the Social Welfare Policies during 2003-2015. To do so, we investigated on the configuration of the Social Welfare Policies in the beginning of this century and we inquired into definitions that allowed us to identify contents and modalities in different historical moments in Argentina. Also, we examined records of the Urgent Social Aid granted by the Ministry of Social Development of the Province of Santa Fe in which social workers are involved as part of their professional business. Thus, we intend to expand the understanding of the processes of social and professional intervention that challenge us to reconsider what, why and how we do it.

Key words: Social Aid – Direct Assistance – Social Welfare Policy.

Introducción

Las Ayudas Sociales (AS) como un tipo de prestación social en bienes, servicios y/o en forma dineraria de corta duración o por única vez no son nuevos recursos con los que se cuenta en los procesos de intervención social. Este tipo de prestaciones acompañan y son parte de las prácticas sociales que, en su desarrollo histórico y hasta la actualidad, sostienen a la caridad, la beneficencia, la filantropía y también a la Asistencia social organizada por el Estado en el siglo XX. No obstante, su extensión y la perdurabilidad en el tiempo, este tipo de bienes, servicio y/o dinero constituye una de las modalidades que es objeto de críticas, sospechas y desvalorizaciones por parte de la sociedad y los sectores sociales que no son beneficiarios de los mismos. Más aún, existe entre los trabajadores del Estado vinculados a las Políticas sociales y a la asistencia directa una relación contradictoria ya que son prestaciones recurrentemente solicitadas por la población, gestionadas desde diferentes áreas de las políticas sociales, reclamadas si se suspenden y a la vez desvalorizadas o resistidas por lxs profesionales por ser un paliativo ante el conjunto de necesidades que una situación plantea.

Por este motivo, entendemos que es relevante comprender las características de las ayudas sociales en la actualidad y el lugar o función que cumplen en los procesos de intervención social y profesional dentro del marco de las actuales Po-

líticas Asistenciales en nuestro país. Al hacerlo, necesariamente, contribuiremos a reconocer las particularidades de estas formas de intervención en lo social y a diferenciarlas de otras modalidades como las Transferencias condicionadas de ingresos, por ejemplo, a la que se le ha dedicado desde la academia mayor atención en estos últimos años visto que durante 2002 y 2015 se han implementado a nivel nacional diferentes prestaciones asistenciales de alcance masivo (Plan Jefes y Jefas, AUH, etc.) cada vez más cercanas a la lógica de reconocimiento de derechos y se han generado disputas y demandas colectivas que replantean el sistema de protecciones sociales y las Políticas asistenciales. Es decir, además de un conjunto diverso y numeroso (por el alcance, amplitud y destinatarios) de programas de transferencia condicionada se han consagrado un conjunto más homogéneo de protecciones sociales para trabajadores informales y desocupados. Asimismo se han transformado en todos los niveles de gobierno sus estructuras político-institucionales jerarquizando, a través de nuevos organigramas, presupuestos e incorporación de profesionales, problemas sociales que no estaban en la agenda pública.

Las Políticas asistenciales a comienzos del siglo XXI

Pos crisis del 2001, en Argentina, se observan un conjunto de transformaciones sociales viabilizadas a partir de diversas medidas políticas y un

marcado protagonismo estatal, que lograron la estabilización económica y posterior crecimiento, como también una apuesta al sistema productivo y la industria nacional con una fuerte valoración del trabajo y sus instituciones.

En este proceso las políticas sociales, tienen protagonismo y se observa su fundamental importancia en los procesos de transformación política y social. Sin embargo, como señala Clemente (2011) se puede apreciar la persistencia de indicadores de pobreza a pesar del crecimiento sostenido de la economía y las propuestas redistributivas puestas en marcha sobre todo después de las elecciones de 2003, la autora afirma "...La recuperación de los hogares afectados a lo largo del tiempo por múltiples déficit es lenta, compleja y desigual según la situación de partida. La primer recuperación es la del consumo básico (alimentos, indumentaria) pero el resto de mejoras que refieren a la calidad de vida como el acceso a la vivienda, mayores niveles educación y calificación laboral suponen la suma de intervenciones reparatorias y la capacidad de sedimentar progresos hasta que logra cambiar la tendencia de los indicadores de riesgo en la familia y su entorno." (Clemente, 2012:59)

En este sentido es posible identificar, según Repetto (2014), que en los últimos 10 años hay cambios en las políticas sociales que dan cuenta de la conformación de una nueva "...matriz de protección social, cuya nota característica está dada por el hecho de que el Estado ha buscado recuperar, progresivamente, el control sobre la gestión de los fondos de pensiones, el sistema educativo y el de salud. Además las políticas de reducción de la pobreza han sido unificadas y la seguridad social se ha ido universalizando de a poco mediante la combinación de las herramien-

tas contributivas y no contributivas." (Repetto, 2014:59) Esta matriz que en algunos aspectos específicos se diferencia claramente de la matriz de los '90 en otros aún muestra continuidades. Estos cambios han afectado la estructura social, las reglas y los actores de las políticas sociales, por lo tanto es inherente a ese proceso la generación de tensiones y conflictos.

Durante este periodo es necesario notar también una nueva institucionalidad social que se desarrolló, a pesar y a propósito de la agenda neoliberal, a través de intervenciones estatales que fueron incluyendo en la agenda pública algunos temas como la igualdad de género, la violencia de género, la protección integral a niños/as y adolescentes, adultos mayores y discapacitados a través del reconocimiento de derechos. Es decir, lo nuevo en este entramado se vincula al reconocimiento y protección de derechos y al mismo tiempo a la ampliación de las coberturas de protección social por medio de la transferencia de ingresos a la categoría desocupados o trabajadores informales.

De este modo, la institucionalidad social¹ actual ha sido condicionada por los procesos políticos y sociales de la denominada "década ganada", modificando las intervenciones estatales, la agenda de la cuestión social y estableciendo diferentes horizontes institucionales que plantean nuevos interrogantes y desafíos en las políticas sociales y, en particular, en la Política Asistencial.

Según Arias (2012), el modelo de asistencia y promoción social², desde el 2002 ha implementado prestaciones asistenciales de alcance masivo³ (Plan Jefes y Jefas, Pensiones no contributivas, Asignación Universal por Hijo -AUH-, etc.) cercanas a la lógica de reconocimiento del derecho a la asistencia y se han generado dispu-

1. Institucionalidad social que, según Repetto, es el "...conjunto de las reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbre organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y políticas de las políticas sociales." (2014:22)

2. La política de asistencia y promoción social, en este trabajo denominada política asistencial, desde el punto de vista de las necesidades a cubrir y de los sujetos a proteger, históricamente ha intervenido sobre las poblaciones definidas como marginales, pobres y/o vulnerables, de acuerdo al momento histórico, quienes no eran reconocidos como ciudadanos plenos o titulares de derechos ya que a la titularidad de los derechos sociales se accede vía la incorporación al mercado de trabajo, en Argentina en esa situación no solo están los desocupados sino los trabajadores informales o en negro.

3. Las mismas se adscriben en la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social, y no dentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social ámbito típicamente encargado de las intervenciones asistenciales y promocionales y que históricamente tuvo como objeto central las intervenciones sobre la pobreza. Este cambio implica que las transferencias monetarias vinculadas a la clásica figura del seguro social o protección social se ampliaron a los trabajadores informales y desocupados. Esta ampliación de la población a cubrir fue posible por la decisión política de re-estatizar los fondos de pensión (AFJP) que habían cambiado el régimen jubilatorio en 1994.

tas y demandas colectivas que replantean el sistema de protecciones sociales en la medida que la integración social no se garantiza por vía de la incorporación al mercado de trabajo formal. En el mismo sentido, según Repetto, "...podemos decir que la AUH representa un importante logro para la política social de nuestro país en tanto avanza hacia la lógica de derecho universal en la medida en que extiende derechos que hasta el momento estaban circunscriptos a los trabajadores formales." (2014: 38). No obstante, en los últimos años, las demandas sociales urbanas registradas por el conjunto de trabajadores de diversas políticas sociales y expresadas por los sectores populares y organizaciones sociales se refieren al hábitat social, la vivienda, la seguridad comunitaria, el empleo y la violencia. También es necesario dimensionar el déficit de las actuales políticas de educación, de salud, de infancia y de vivienda para repensar con que se cuenta para desarrollar las intervenciones sociales que esas demandas requieren.

La asistencia directa en la actualidad, según Clemente (2011), se dirige a atender necesidades que derivan de otros problemas sociales graves como salud, discapacidad, adicciones, violencia de género, la desprotecciones de niños/as y adolescentes, etc. La autora señala que las "... problemáticas sociales sobre los que no se logra impactar a pesar de la recuperación económica y el sistema actual de políticas sociales que combina el aumento del gasto social en las políticas tradicionales, con subsidios de amplia cobertura para los sectores más pobres, son problemáticas propias del contexto urbano donde los parámetros de alto consumo que promueve el sistema económico para su reproducción, es a la vez motivo de tensiones para los sectores que por su posición quedan por fuera de esos parámetros de consumo. Es el caso de los jóvenes pobres que no estudian ni trabajan, los hogares con jefatura femenina, la precarización habitacional producto de la especulación inmobiliaria y la exposición de las familias pobres a padecer diferentes tipos de violencias (domésticas, comunitarias y represivas). Para los pobres las inseguridades sociales se suman y combinan de manera geométrica." (2011:66).

En este sentido, es importante resaltar que se produjo al mismo tiempo una nueva construcción de los problemas sociales, los problemas definimos en términos de vulneración y violación de derechos por ejemplo, que paulatinamente fueron incorporados a la agenda pública de las Políticas de Asistencia y Promoción social. Asimismo, a nivel organizacional y de la estructura de la Administración pública también estas políticas asumen una nueva denominación Desarrollo Social tanto en a nivel nacional como provincial y municipal, abordando las poblaciones clásicas familias, niñez y juventudes, discapacitados, mujeres y adultos mayores, ampliando la recreación y el deporte e incorporando la economía social.

De este modo, es posible identificar que recién en la primera década del siglo XXI la política de desarrollo social comienza a basarse en un conjunto de leyes que consagran derechos sociales como también un mayor presupuesto y una evolución cuali-cuantitativa en su cuerpo de profesionales. Desde allí se impulsaron intervenciones inclusivas y con perspectiva de integralidad para el desarrollo individual, familiar y del hábitat, fomentando la organización y la participación popular.

Asistencia directa y ayudas sociales: algunas definiciones

A partir de un conjunto de trabajos de investigación sistematizados en publicaciones que abordan la Intervención Social sobre la pobreza como a través de diversos documentos de actos administrativos (decretos, resoluciones, etc.) dentro de la esfera estatal podemos aproximarnos a algunas definiciones sobre las ayudas sociales.

En primer lugar, podemos recuperar lo que para Clemente (2010:22) es la asistencia directa. La misma supone la tangibilidad de un bien o servicio destinado a producir una satisfacción material concreta que receptiona el sujeto portador de una necesidad con modalidad subsidio. Este tipo de asistencia es coyuntural y paliativa ya que se dirige a actuar sobre una necesidad sin que ello signifique actuar sobre las causas. Para esta autora, la asociación entre asistencia directa y urgencia (aunque frecuente) no es unívoca.

En particular, la asistencia directa, es la modalidad de asistencia más identificada y asociada con las ayudas sociales ya que la entrega de leche, vestimenta, alimentos, útiles escolares y/u otros bienes eran el modo casi excluyente de intervención social no gubernamental y gubernamental hacia la pobreza hasta la incorporación del componente promocional⁴ a mediados de los '50. En Argentina podemos identificar por un lado, las prácticas realizadas por la Sociedad de Beneficencia, que a través de su "Fondo para pobres" destinaba ayudas monetarias a personas que previamente eran declaradas pobres y merecedoras de tal asistencia (Pasannante, 1987), o por otro lado, la ayuda social directa desarrollada entre los años 1946 y 1955 por la Fundación Eva Perón, que hacía llegar de manera directa y personal recursos, suministros o bienes a las personas previamente contactadas las cuales acreditaban su condición de pobreza y necesidad (Alayon, 2007).

Siguiendo a Castel (1997) podemos afirmar que la asistencia directa, inscripta en el organigrama de lo social-asistencial⁵, requiere la definición de la población con quien intervenir. Así, esa definición viene dada por dos criterios fundantes: incapacidad para trabajar, esto es, para satisfacer las necesidades por sí mismo y acreditar relaciones de proximidad.

En todas las experiencias históricas de asistencia directa, las preguntas sobre la posibilidad de trabajar y sobre la procedencia o domicilio del solicitante son inevitables y directas.

En Argentina se observa que el conjunto de prestaciones de la asistencia directa (alimentos, vestimenta, útiles escolares, herramientas de trabajo, prótesis, etc.) y de servicios para el alojamiento temporario o permanente dirigido a la niñez, a las mujeres solas con hijos y a los adultos mayores, principalmente, han sido vertebradores de la Po-

lítica de Asistencia y Promoción social, también denominada Política asistencial⁶, durante el siglo XX.

Estas prestaciones y servicios si bien perduran hasta la actualidad han variado tanto en los bienes y servicios a transferir como en los mecanismos y en muchos casos los recursos humanos requeridos para el desarrollo de las actividades y tareas involucradas, como bien los recupera Arias (2012) en su trabajo sobre los modelos de intervención sobre la pobreza en Argentina en el siglo XX y comienzos del XXI.

En este siglo sobre todo se destaca la prestación dineraria como la modalidad de transferencia por excelencia, la cual se desarrolla de manera focalizada (a nivel individuo o familia a partir de criterios o requisitos de ingreso) y su duración en el tiempo es acotada ya que no se prevé su sostenimiento por periodos extensos de tiempo mayores a 6 meses, por ejemplo.

En resumen, encontramos que estos mecanismos tienen más allá de los contextos institucionales e históricos algunos rasgos persistentes, es decir, es un mecanismo alejado de criterios de universalidad y con limitada permanencia en el tiempo. Lo variable son los bienes a transferir o modalidades de prestación como también son variables los requisitos de ingreso y el circuito de acceso, otorgamiento y evaluación.

Las Ayudas Sociales Urgentes (ASUs) en la Provincia de Santa Fe

Las Ayudas Sociales Urgentes (ASUs), denominación utilizada en la Provincia de Santa Fe son una prestación dineraria puntual que financia la Política de Desarrollo Social y constituyen a nuestro entender, un excelente ejemplo de la "modalidad subsidio" identificada por Clemente. Este meca-

4. Por componente promocional Arias (2012) se refiere a un conjunto de actividades que apuntan a generar cambios a nivel de la subjetividad de los sujetos/objetos de las intervenciones y se concentra en los aspectos no materiales de las condiciones de pobreza teniendo una impronta pedagógica, en cambio el componente asistencial se asocia a las actividades que entregan recursos materiales (en especie o en dinero) que son transitorias y paliativos de alguna situación.

5. Para Castel (1997), lo socio-asistencial emerge en las sociedades 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.

6. Andrenacci y Falapa (2009) entienden que la Política Asistencial alude al conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que no son absorbidos por el mercado de trabajo, es decir, a aquellos cuya absorción es demasiado irregular como para acceder a la seguridad social, a los servicios universales, o incluso para satisfacer las necesidades materiales básicas en sociedades progresivamente monetarizadas.

nismo de transferencia dineraria, llamado ASUs representa un analizador que nos permite visualizar: I) como se definen problemas y necesidades sociales en una política social, II) como llegan a la agenda pública determinados problemas y de qué manera se desarrollan circuitos burocráticos para atender esos problemas/necesidades y III) como reaccionan técnica e institucionalmente los profesionales involucrados, tanto en sus prácticas como en sus interpretaciones de la realidad abordada.

En el año 1981, bajo periodo de dictadura militar, la Provincia de Santa Fe regula, a través del decreto N° 1780 del Poder Ejecutivo, el modo en que se utilizarán las partidas presupuestarias de la Dirección Provincial de Acción Social vinculadas a Políticas de Bienestar Social nacionales y provinciales. La referida partida presupuestaria tenía por objeto la atención de personas, grupos familiares, comunidades y entidades de bien público que acrediten fehacientemente no poder afrontar con sus propios recursos situaciones carenciales motivadas en coyunturas socioeconómicas, climáticas y físicas de carácter transitorio o permanente. Las prestaciones que contempla se brindarían mediante ayudas directas que podían consistir en bienes, ayudas económicas y asistencia técnico-profesional. Las ayudas directas en bienes consistían en prestaciones gratuitas en especies tendientes a "rehabilitar al beneficiario" y comprendían la siguiente lista: alimentos, elementos para curaciones y medicamentos no provistos por otros organismos públicos o privados, vestidos, prótesis, materiales para vivienda, prótesis, elementos de trabajo, pasajes, marcapasos, botas ortopédicas, audífonos, sillones de rueda, útiles escolares, artículos para el hogar elementales. Los apoyos económicos, concebidos como un sistema de ayudas programadas, estables y de carácter eminentemente subsidiario, consistían en la provisión de servicios y prestación monetarios tendientes a cubrir necesidades de personas físicas o jurídicas que no lo puedan realizar por sus propios medios.

Más allá de las reconfiguración de las políticas sociales de los últimos 30 años el decreto está vigente y las partidas presupuestarias dirigidas a

contemplar situaciones que requieren asistencia directa han perdurado en el tiempo.

Se observa así, los cambios en las prestaciones que consistían en entrega de bienes (vestimenta, alimentos, útiles escolares, etc.) siendo reemplazadas por otorgamientos de apoyos económicos. Tal es el caso de la problemática alimentaria y en este sentido tanto Tenti Fanfani (1989) como Golbert (1992) señalan que es en la década del '80 cuando el Estado nacional instrumentaliza planes y/o programas de ayuda alimentaria para un sector creciente de la población cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer necesidades básicas -en un escenario donde predominan la exclusión social y la pobreza urbana-, programas caracterizados por estar dirigidos a familias que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza priorizándose aquellas donde hay niños, mujeres embarazadas y ancianos. La asistencia alimentaria directa que tuvo un crecimiento sostenido de su cobertura en todo el territorio nacional, dejó de ser emergencial o eventual para pasar a sostenerse como política de Estado en todos los niveles de gobierno hasta la actualidad. En estos años se modificó, no obstante, la modalidad o mecanismo de transferencia ya que en principio fueron cajas de alimentos, bonos, y/o tickets, hasta llegar a la actual bancarización de la Tarjeta Única de Ciudadanía (TUC) que permite que el ciudadano pueda elegir (entre ciertos alimentos de la canasta básica y de primera necesidad como entre cierto número de comercios adheridos) los alimentos a comprar.

Otro cambio ocurrió con la utilización de las ASUs para ortopedia, prótesis y medicamentos. Al desarrollarse una política de salud que mejoró su cobertura a partir de la inclusión de prestaciones de medicamentos y artículos ortopédicos (vía desarrollo de laboratorios públicos de producción de medicamentos y el desarrollo de áreas de inclusión a la discapacidad) se dejaron de utilizar las ayudas de urgencia para cubrir las necesidades antes mencionadas y se incorporaron como prestaciones de la política de salud.

Estos cambios se confirman mediante la Resolución Ministerial N° 132/10 (Ministerio de Desarrollo Social), donde se actualizan los formula-

rios de solicitud de Ayudas Sociales Urgentes. En dicha actualización se realiza una nueva descripción de la prestaciones en bienes y/o dinerarias que nos permite observar primero, que existen un conjunto de prestaciones o bienes que en la actualidad están en la órbita de otros ministerios y, segundo, que se contemplan nuevas situaciones o problemas sociales que justifican la ayuda como las problemáticas de violencia de género. Por otro lado, en los casos de ayudas en vestimenta o artículos para el hogar solo se justifican ante catástrofes (climáticas) o siniestros (incendios). Finalmente, observamos que la resolución establece un monto límite a cada ayuda, lo que anteriormente no estaba expresado en el decreto inicial.

Antes estos cambios nos preguntamos ¿qué situaciones contempla y cómo se aplican las ASUs en la actualidad? Para ampliar la comprensión examinaremos el conjunto de prestaciones solicitadas entre los meses de noviembre 2014 y abril 2015 en el marco de la Dirección Provincial de Orientación Social (zona sur - nodos Rosario - Venado Tuerto) perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

Circuito de solicitud de las ASUs

El circuito de solicitud de la ASUs llega con un pedido, mediante informe social de un profesional o equipo de profesionales. Se genera un diálogo/intercambio con un equipo de la Dirección de Orientación Social que interactúa con los solicitantes que hacen el pedido. De este diálogo/intercambio algunas solicitudes son rechazadas o bien derivadas a otros efectores. Cuando se acuerda que la prestación puede ser tomada desde la Dirección, se intenta direccionar el pedido

para que por una lado I) sea factible su sostenimiento (papel del sujeto beneficiario o de su familia) II) los plazos de la prestación sean acotados (apoyos para construcción en varios pagos o alquileres por periodos predefinidos) y III) la disponibilidad presupuestaria.

Informe social y fundamentación

Al acceder a los informes sociales que acompañaban la solicitud de la prestación observamos que cuentan con una fundamentación del pedido la cual apela, en su retórica, a la noción de “vulneración de derechos”. A partir de los mismos elaboramos el siguiente cuadro que realiza una descripción por posibles derechos vulnerados, según el análisis/diagnóstico profesional, que fundamentan las solicitudes. (ver cuadro 1)

Claramente, el derecho mas vulnerado que fundamentan la solicitud de prestaciones busca atender la necesidad y el derecho al acceso a una vivienda digna.

Ahora, aunque el segundo tema es relacionado a Salud, todas las solicitudes tienen que ver con el completamiento o apoyo al servicio de salud propuesto desde las áreas específicas. Por esto, las ayudas son referidas al mejoramiento de la habitabilidad de espacios para personas con atención específica en salud (trasplantes, tratamientos) o para la búsqueda momentánea o episódica de alojamiento, ya sea para pacientes o familiares de pacientes.

Aunque la prestación pública de salud incluye todo el capítulo sanitario/hospitalario/farmacológico, estos procesos de atención en salud re-

Cuadro Nro. 1

DERECHO VULNERADO QUE FUNDAMENTA SOLICITUD DE A SU	N°	%
ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA	308	38,13%
ACCESO A LA SALUD	304	37,63%
TRABAJO	116	14,35%
DISCAPACIDAD	20	2,47%
EDUCACIÓN	15	1,85%
OTROS	45	5,57%
Total	808	100,00%

quieren de complementos por fuera y en forma dineraria.

Evaluación de factibilidad, plazos de ejecución y existencia de fondos

Una vez acordado la factibilidad, el monto y el plazo de la ASU, se realiza un procedimiento administrativo para habilitar el cobro de la misma por el beneficiario. Esto se da de forma bancarizada (se comunica a la persona en que banco cobrará por ventanilla lo solicitado) o bien mediante la emisión de un cheque que puede estar a nombre de la persona o del lugar donde será aplicado para, por ejemplo, la compra de materiales de construcción.

Ya sea por la historia de este tipo de prestaciones o por el espíritu de atención en la urgencia, se intenta que las ayudas sean por única vez. En la realidad analizada esta característica de "única vez" es cada vez más difícil de sostener. El acompañamiento de las diversas situaciones requiere mayor presencia en el tiempo. En la actualidad, aunque la gran mayoría de las familias cuentan con algún ingreso, fundamentalmente de la AUH, esto no alcanza y requiere el acompañamiento por tiempos o plazos más extendidos. Podemos ejemplificar esto con situaciones como las intervenciones de alta complejidad de salud que requieren un complemento con la mejora habitacional de la vivienda del paciente (trasplantes, diálisis, enfermedades respiratorias, etc.) o las situaciones de Niñez y Género que presentan como ejemplo la necesidad de acompañamiento de una mujer que quiere reconstruir su vida en un nuevo entorno, nueva vivienda, y en el cual la característica de ayuda por única vez es insuficiente para la respuesta que requiere la situación planteada.

Lo que podemos decir a partir de esta lectura es que los actores profesionales al elaborar la solicitud precisan justificarla basándose en la situación que atraviesa la persona y/o familia, si se enmarca en un problema social y en particular la vulneración de un derecho social entendido como

derecho humano fundamental. Esa justificación es válida o legítima en la medida que esa vulneración de derechos está reconocida como parte de los problemas públicos⁷ a los cuales el Estado en cualquier nivel y ámbito deba atender. Retomando el paradigma de los problemas públicos Kessler (2014:36) agrega "...algo se transforma en un problema público cuando se da una serie de condiciones: consenso social de que un tema es importante, trabajo de especialistas, apelación al estado a dar respuesta, existencia de indicadores y categorías convincentes que permiten que un tema se establezca como preocupación en la arena pública." En este sentido las políticas sociales a nivel nacional, subnacional y local han agendado un conjunto amplio de problemas públicos a partir de la sanción de leyes que cristalizan las preocupaciones de una época con grandes transformaciones culturales y sociales.

Reflexiones finales

Las Ayudas Sociales en el contexto social y político de las políticas sociales entre los años 2003 a 2015 se caracterizaron por constituirse en un aspecto necesario e ineludible de intervenciones de protección y/o reparación de derechos sociales. Las mismas se inscriben en procesos de intervención social y profesional que reconocen determinados problemas como públicos y que son la materia prima de las instituciones en las que es requerido el trabajo profesional del Trabajo social.

Más allá de la reconfiguración de las políticas sociales de los últimos 30 años, el decreto que les dio origen en 1981 continúa vigente y las partidas presupuestarias dirigidas a contemplar situaciones que requieren asistencia directa han perdurado hasta la actualidad. Se observa, no obstante, un cambio en el tipo de prestaciones que inicialmente consistían en entrega de bienes (vestimenta, alimentos, útiles escolares, etc.) y que fueron progresivamente reemplazadas por otorgamientos de apoyos económicos. Al mismo tiempo, se modifican los fundamentos invocados

7. Desde el paradigma de los problemas públicos, Gusfield (2014) señala que en cada momento existe una variedad de problemas que compiten entre sí para transformarse en un problema de la sociedad, intentando atraer la consideración del Estado y de la opinión pública.

para justificar el pedido, ya que al acceder a los informes sociales que acompañaban la solicitud de la prestación observamos que cuentan con una fundamentación que apela, en su retórica, a la noción de “vulneración de derechos” y no ya a la situación de necesidad individual-familiar y puntal. Los derechos vulnerados que aparecen justificando la mayor parte de las solicitudes se concentran en el acceso a vivienda o a la salud en general.

De las prestaciones y bienes incluidos en el decreto original, varias fueron siendo progresivamente incorporadas dentro de la órbita de otros ministerios como parte de sus prácticas asistenciales habituales. Por otro lado, en los casos de ayudas en vestimenta o artículos para el hogar, estos pasaron a justificarse solo ante catástrofes (climáticas) o siniestros (incendios).

En la medida que también se fueron mejorando los indicadores económicos y la inclusión a través del consumo generó condiciones para una mejor calidad de vida, para Clemente (2011) la asistencia directa se dirigió a atender necesidades que derivan de otros problemas sociales graves como salud, discapacidad, adicciones, violencia de género, la desprotecciones de niños/as y adolescentes, etc. Como identificamos en la Provincia de Santa Fe las ASUs reconocen las problemáticas de las desprotecciones de la niñez y

de la violencia de género. Sin embargo, por ser una modalidad de asistencia directa que prevé la ayuda por única vez, se observa que es insuficiente para la respuesta que requieren las situaciones planteadas.

El debate que genera en el campo del Trabajo social la asistencia directa y las ayudas sociales se reinstala día a día en los servicios, programas y equipos profesionales. La experiencia actual nos muestra que siendo un medio/recurso de trabajo diario es necesario replantear tanto el circuito administrativo como los plazos de su extensión, ya que las intervenciones requieren del mediano plazo para su despliegue logre obtener algún impacto en los procesos de reparación de derechos vulnerados.

El acercamiento propuesto a este tipo de prestaciones bajo la modalidad subsidio nos interpela sobre los criterios de acceso, administración técnico-burocrática, plazos, montos, etc. y también sobre su función en el marco de políticas sociales pensadas de modo integral e intersectorial (asignaciones presupuestarias, complementariedad con otras estrategias, mayor o menor niveles de transparencia en su uso y difusión).

Los interrogantes que surgen y sus posibles respuestas nos esperan en un escenario de incertidumbres ante el avance de proyectos políticos neoconservadores en el país y Latinoamérica.

Bibliografía

- Alayón, N. (2007) *Historia del Trabajo Social en Argentina*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Andrenacci, L. (2009) "Notas acerca de la política asistencial en América Latina", en Revista Cátedra Paralela, N° 6. Facultad de Ciencia Política. UNR Editora, Rosario.
- Arias, A. J. (2012) *Pobreza y modelos de intervención: aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Campana, M. y Zampani, R. (2009) "Elementos para una historia del presente de lo social-asistencial", en Revista Escenarios N° 14, Año 9. Espacio Editorial, Buenos Aires. pp. 76-83.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós. Buenos Aires.
- Clemente, A. (2012) "Pobreza persistente y tensiones en el cambio de paradigma en su abordaje", en Arias, A.; Bazzalo, A.; García Godoy, B. Políticas públicas y Trabajo social. Aportes para la reconstrucción de lo público. Espacio Editorial, CABA. pag 55-63.
- Clemente, A. (2011) "Notas sobre las tensiones en el cambio de paradigma de las políticas de asistencia directa", en Revista Debate Públicos. Reflexiones de Trabajo social, Año 1- N° 1. Carrera de Trabajo social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. En línea. Disponible en: http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista/PDF/8_clemente.pdf Consulta octubre de 2015
- Clemente, A. (2010) "Pobreza y territorio en áreas urbanas", en Clemente Adriana (coord.) Necesidades sociales y programas alimentarios. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2009) *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. UNGS/Biblioteca Nacional, Buenos Aires.
- Gamallo, G. (2009) "Problemas conceptuales de los derechos sociales", en Revista Escenarios N° 14, Año 9. Espacio Editorial, Buenos Aires. Pp 43-55.
- Golbert, L.(1996) "*Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*". Serie de Estudios n° 12. CECE, Buenos Aires.
- Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (Tomo I)*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Gusfield, J. (2014) *La cultura de los problemas públicos*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Hintze, S. (2006) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Kessler, G. (2014) *Controversias sobre la desigualdad Argentina 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Lumi, S.; Golbert, L.; Tenti Fanfani, E. (1992) *La Mano Izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Miño-Dávila Editores/CIEPP, Buenos Aires.
- Passanante, M. I. (1987) *Pobreza y acción social en la historia argentina*. Editorial Hvmánitas, Buenos Aires.
- Repetto, F. (2014) *Políticas sociales: Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos*, en Acuña H. C. (comp.) El Estado en Acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina. 1° ed. - Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires. pp 19-69.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006) "*Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*", en Andrenacci, L. (Comp.), Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Prometeo, Buenos Aires. pp. 17-79.
- Tenti Fanfani, E. (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*-Tomo I y II. CEAL, Buenos Aires.

Documentos

- Decreto N° 1780/81. Poder Ejecutivo. Provincia de Santa Fe.
- Resolución Ministerial N° 132/10. Ministerio de Desarrollo Social. Provincial de Santa Fe.