UNR Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario

# Escuela de Trabajo Social

## Lic. en Trabajo Social

## Trabajo Integrador Final

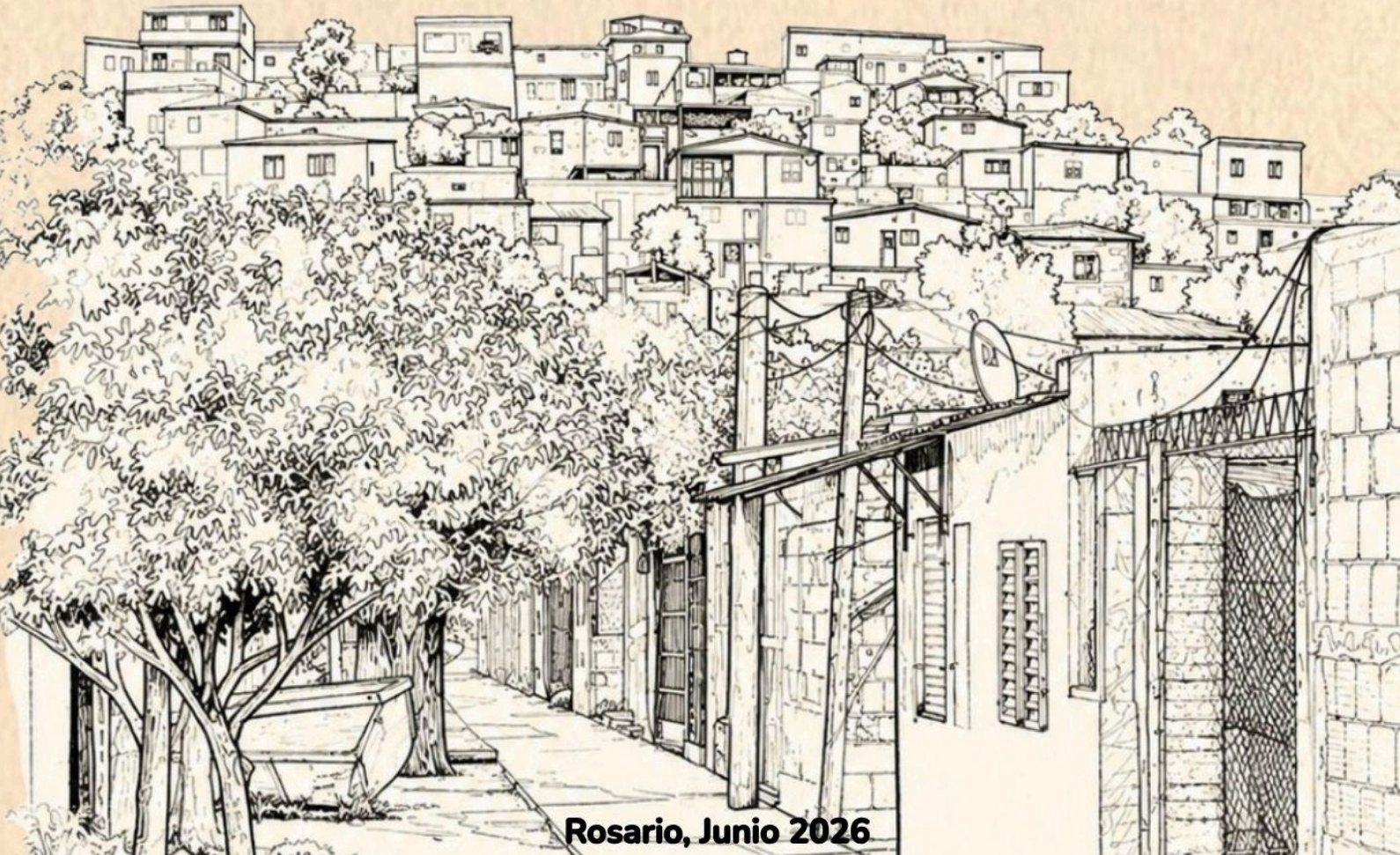
### *"Intervenciones profesionales ante usurpaciones de viviendas vinculadas al narcotráfico en la ciudad de Rosario (2022-2023)"*

**modalidad: investigación**

Estudiante: **Agustina Albornoz (ayla.albornoz@gmail.com) A-2247/1**

Directora: **Evangelina Gómez**

Codirector: **Marco Gaiero**



**Rosario, Junio 2026**

# Resumen

El presente Trabajo Integrador Final de la Licenciatura en Trabajo Social, tiene como objetivo analizar las intervenciones profesionales frente a situaciones de usurpaciones de vivienda relacionadas con los mercados ilegales de drogas en Rosario durante los años 2022 y 2023. Con dicho fin, en un primer momento se señalan las categorías teóricas que conforman el marco conceptual del trabajo. Posteriormente, se presenta el contexto en el cual se inscribe el fenómeno de las usurpaciones como manifestación de los mercados ilegales de drogas, abordando el origen, expansión y desarrollo de los mismos en la ciudad. Por otra parte, se aborda el análisis institucional de la política pública provista por el municipio para abordar la problemática, teniendo como referente empírico a la Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas (DAEV), institución competente en su intervención. Finalmente, se analizan las intervenciones profesionales del equipo DAEV frente a estas situaciones, destacando sus aspectos principales, el rol específico del trabajo social en estas, y los desafíos que presenta la intervención en este tipo de problemáticas. La metodología de trabajo es de carácter cualitativa, utilizando como fuentes de información bibliografía sobre crimen organizado y mercados ilegales, documentos carácter público y estadísticas oficiales, notas periodísticas de diarios locales. Además, se incorporan entrevistas semiestructuradas a informantes clave, las profesionales de los equipos que toman intervención en las situaciones de usurpación de vivienda.



**Palabras clave:** Intervenciones profesionales, usurpaciones de vivienda, mercados ilegales de drogas, violencia.

## Agradecimientos

*A mi familia. Mamá, papá y hermano, por el apoyo incondicional. Abuelo y abuela, por su mirada orgullosa.*

*A mis amigos y amigas, por creer siempre en mí.*

*A mis compañeros y compañeras de la Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas, por la colaboración en este TIF y por su calidad profesional y humana.*

*A mi directora Evangelina y codirector Marco, por el aprendizaje y el gran acompañamiento en todo este proceso.*

*A la Universidad Pública, que me formó con libertad y excelente calidad, por permitirme ser una profesional argentina.*

# Índice

**Introducción**..... **1**

**Estructura del trabajo**..... **8**

**Capítulo 1: Marco teórico**..... **9**

**Capítulo 2: Crimen (des)organizado y mercados ilegales de drogas en Rosario. 20**

**Capítulo 3: Políticas públicas sobre usurpaciones de vivienda de la Municipalidad de Rosario. El Subprograma de Asesoramiento y Asistencia a Víctimas de Usurpaciones y el Programa de Emergencia Habitacional**..... **29**

El Subprograma de Asesoramiento y Asistencia a la Víctima de Usurpaciones. 30

La Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas (DAEV)..... 32

El Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVH) y el Programa de Emergencia Habitacional..... 36

Análisis de la política pública..... 39

**Capítulo 4: Las intervenciones profesionales sobre usurpaciones de viviendas en Rosario (2022-2023), una mirada desde el Trabajo Social**.....43

La llegada de las situaciones y la construcción de la demanda de intervención. 43

La intervención profesional como proceso artificial.....46

Recapitulando las intervenciones profesionales..... 53

**Reflexiones finales**..... **58**

**Referencias bibliográficas**..... **67**

**Anexo: disparadores de entrevistas**.....**72**

# Introducción

El presente trabajo integrador final, de modalidad investigación, se propone abordar los procesos de intervención profesional frente a la problemática de usurpaciones de viviendas relacionadas al funcionamiento de los mercados ilegales de drogas en la ciudad de Rosario, durante 2022 y 2023. Como referente empírico del trabajo, se toma a la Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas (en adelante DAEV), dependiente de la Municipalidad de Rosario[1].

Dicho organismo actúa ante situaciones en las que la ciudadanía se ve afectada por diferentes tipos de delitos y violencias, y representa uno de los primeros espacios institucionales en establecer contacto con las personas damnificadas. La institución actúa de manera articulada con el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (en adelante SPVH)[2], específicamente con el área de "Emergencia", para llevar a cabo estrategias de intervención conjunta para las víctimas de usurpaciones.

La problemática y el recorte temporo espacial elegido se relaciona con la propia inscripción institucional en la DAEV como pasantía de Trabajo Social, y en el SPVH como centro de prácticas pre profesionales en el marco de la materia Práctica Profesional III de la carrera, por lo cual el referente empírico y los datos relevados corresponden al período de tiempo enero 2022 - diciembre 2023 en Rosario.

En la ciudad de Rosario, se ha observado una escalada de casos de usurpaciones de vivienda vinculadas al funcionamiento del narcotráfico. Las mismas se perpetúan con el fin de utilizar inmuebles como puntos de acopio o venta de drogas, y de esta manera, expandir el control territorial de los grupos criminales. Este tipo de usurpaciones se configuran como una manifestación más de la violencia vinculada a los mercados ilegales de drogas de la ciudad, que se

---

[1] Ver Ordenanza N° 9.615 (2016) "Créase la Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas (DAEV), en el ámbito de la Municipalidad de Rosario" (Art. 1).

[2] Ver Ordenanza N° 8.898 "El Servicio Público de la Vivienda, creado por Ordenanza N°330/48 se denominará a partir de la sanción de la presente norma como "Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat", manteniendo su carácter de Ente Autárquico de la Municipalidad de Rosario, con los derechos y obligaciones que le confiere la presente Ordenanza. El mismo tiene capacidad de derecho público y privado con domicilio en el ámbito de la ciudad de Rosario" (Municipalidad de Rosario, 2012, Art. 1).

expandieron en los últimos años. Lascano, periodista y escritor rosarino, marca que desde el año 2013 hasta mediados de 2020, el mapa de la violencia en Rosario se modificó, como consecuencia de la expansión del narcomenudeo de drogas. Esto produjo un aumento exponencial de la violencia y de actividades delictivas violentas (entre ellas, las usurpaciones), incrementándose el uso de armas de fuego, así como la cantidad de balaceras, amenazas y homicidios (Lascano, 2020). Además, se observa que el escenario de la violencia se recrudece en los barrios populares de la ciudad:

> En ellos operan redes de menor escala con actividades predatorias, como la extorsión, la usurpación y los robos groseros, pero ahora atravesados por el narcomenudeo. Lo hacen con liderazgos de personas jóvenes, exponentes de una violencia muy vehemente, donde se cruzan todo el tiempo formas de violencia urbana interpersonal con otras propias de las economías delictivas. ("La violencia hace foco en los barrios", párr.1)[3]

El fenómeno de las usurpaciones en Rosario comprende una problemática en expansión que tensiona la seguridad y el entramado comunitario que, aunque degradado, continúa existiendo y sosteniéndose a través de redes barriales, como las vecinales u organizaciones sociales. El entramado socio-comunitario se ve afectado por este contexto de violencia. Como marca Sain (2023), la violencia letal constituye una práctica estructurante y legitimante de las actividades delictivas desplegadas por estas bandas criminales.

En este escenario, el trabajo pretende comprender y analizar las intervenciones profesionales frente a la problemática de las usurpaciones de vivienda vinculadas a los mercados ilegales de drogas de la ciudad, desde la perspectiva de las instituciones públicas, particularmente la DAEV y el SPVH, en función de una serie de interrogantes: ¿Cómo se construye el fenómeno de las usurpaciones de vivienda en tanto problema público de la ciudad? ¿Cuál es la política pública dispuesta desde el gobierno local para abordar estas situaciones?

---

[3] Lascano, H. (10 de agosto de 2020). Una década que cambió el mapa de la violencia en Rosario. La Capital. Disponible en https://www.lacapital.com.ar/informe-especial/una-decada-que-cambio-el-mapa-la-violencia-rosario-n2599855.html.

¿Cómo se elabora la estrategia de intervención? ¿En qué medida las respuestas institucionales construidas frente a la problemática contribuyen a su transformación?

**Objetivo General**

Analizar el fenómeno de las usurpaciones de viviendas relacionadas con los mercados ilegales de drogas en la ciudad de Rosario durante los años 2022 y 2023, en función de las estrategias de intervención que las instituciones públicas (en este caso la Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas y el Servicio Público de la Vivienda y Hábitat) ofrecen frente a este tipo de situaciones.

**Objetivos específicos**

**1.** Analizar las usurpaciones de vivienda en tanto manifestación del funcionamiento de los mercados ilegales de drogas de Rosario.

**2.** Examinar la política pública de la Municipalidad de Rosario frente a las usurpaciones de vivienda, su diseño normativo, las estrategias de asistencia ante la emergencia y las limitaciones del Subprograma de Asesoramiento y Asistencia a las Víctimas (DAEV) y el Programa de Emergencia Habitacional (SPVH).

**3.** Reconstruir los procesos de intervención profesional ante usurpaciones de viviendas en el recorte temporoespacial mencionado.

**Fundamentación**

La selección del presente tema de investigación se debe a la relevancia social que adquirió en nuestra ciudad, particularmente en los últimos años, el recrudecimiento de la violencia territorial en general de los barrios más vulnerables, así como la comisión de amenazas, balaceras y usurpaciones.

Pese a las graves consecuencias que genera el avance narco sobre los barrios populares, la problemática fue escasamente abordada desde el ámbito académico y, específicamente, desde el Trabajo Social. La profesión posee un papel relevante dado que se inscribe institucionalmente y forma parte de los equipos interdisciplinarios que intervienen en este y otros conflictos ligados a la violencia y,

en numerosas ocasiones, son quienes primero se presentan ante los vecinos damnificados. Este fenómeno se encuentra atravesado por múltiples desigualdades y dinámicas delictivas que se han diversificado y profundizado, como la violencia altamente lesiva, heridos de arma de fuego y homicidios dolosos. En este escenario, la intervención profesional se ve constantemente tensionada por la necesidad de proteger derechos, acompañar y garantizar la atención a las víctimas, ya sea judicialmente o a través de otras estrategias socio comunitarias.

A raíz de las nuevas expresiones de la cuestión social, caracterizadas por una complejidad en las problemáticas sociales transversales a diversas esferas de la vida (Carballeda, 2008), se observan sociedades en crisis, fragmentadas, cambiantes y heterogéneas. Estas nuevas expresiones de la cuestión social toman un rasgo particular en nuestro continente por la creciente desigualdad, lo que demanda a las disciplinas que intervienen en lo social nuevos desafíos e interpelaciones. El pensamiento situado, desde la intervención, supone un diálogo con el territorio, la cultura y los sujetos, intentando aproximarse a la realidad sin preconceptos (Carballeda, 2013). En base a ello, este TIF busca aportar reflexiones en torno al rol profesional en escenarios altamente complejos y propiciar un análisis desde el enfoque de intervención crítica y situada.

**Estado del arte**

Respecto a la exploración de bibliografía que permite indagar sobre la problemática, se recuperan primeramente, un grupo de autores que trabajan la estructuración del crimen organizado (Ruggiero, 2005) y de mercados ilegales (Bergman, 2015, 2023), y sus respectivas dinámicas. Además, la producción de Iazzetta (2020), quien polemiza las representaciones construidas alrededor del “crimen organizado” y las lógicas, actores y características de los mercados ilegales de drogas de Rosario. Es necesario marcar que dichas lógicas delictivas se enmarcan en contextos que determinan su existencia, es por esto que la violencia debe ser comprendida como parte de un fenómeno complejo, relacionado a factores sociales, económicos y culturales (Gaiero y Posincovich, 2021).

En consonancia con lo anterior, se recuperan otro grupo de autores que abordan la temática, focalizando en Rosario, sobre el desarrollo y expansión de los mercados ilegales de drogas a partir del aumento de la demanda, y por la existencia histórica de una trama criminal en la periferia urbana abocada a numerosos tipos de delitos y crímenes predatorios (Sain y Navarro Urquiza, 2019).

Además de las producciones de Sain (2019, 2023) y Navarro Urquiza (2018, 2019), se referencian investigaciones de la autora local Cozzi (2021). En los mismos la autora aborda las formas de circulación y utilización de la violencia como medio de dominación territorial y como expresión simbólica, particularmente en jóvenes varones de sectores populares ligados a los mercados de drogas ilegalizadas en Rosario (Cozzi, 2021).

Dentro del campo de debate de las ciencias sociales sobre esta temática a nivel local, la autora utiliza el término de mercado de drogas *ilegalizadas*. Esta distinción tiene su fundamento en que, mediante dicho término, se da cuenta de los procesos sociales que las vuelven ilegales y que determinan la prohibición penal de su producción, intercambio, comercialización, tenencia y/o consumo (Cozzi, 2021). Si bien se reconoce la relevancia epistemológica de este debate conceptual sobre los paradigmas prohibicionistas y regulacionistas, en este trabajo se utiliza la categoría de mercados ilegales de drogas, siguiendo a autores como Bergman (2016) o Iazzetta (2020). Esto debido a que el foco del objeto de estudio está en el crecimiento del fenómeno de las usurpaciones de vivienda y el uso de la violencia como variable central de dicho mercado. Además, se considera el impacto de esta problemática en las intervenciones profesionales, sin profundizar en el debate teórico sobre la legalidad/ilegalidad de la comercialización y/o uso de sustancias.

Puntualmente el tema de las usurpaciones en Rosario posee un abordaje exiguo en trabajos de investigación y artículos[4]. No se cuenta con material bibliográfico que trate en profundidad dicha problemática, lo cual denota la vacancia del tema en producciones escritas desde el ámbito académico tanto de Trabajo

[4] Puede mencionarse un artículo de Marsili (2023) sobre “Criminalidad organizada y lavado de activos. El caso de las usurpaciones y la concentración de la tierra”, perteneciente a Cuadernos del Ciesal. Disponible en https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/612eeed8-d48b-400b-8ddf-843b86c1f662/content.

Social como de otras disciplinas. Si bien se encuentran referidas en gran parte de los textos y notas periodísticas mencionados a lo largo de este trabajo, lo hacen a manera de mención o como parte de un contexto más amplio de violencias en la ciudad (balaceras, homicidios, y otros crímenes), sin profundizar en la usurpación de vivienda como una problemática en sí misma.

**Diseño metodológico**

De acuerdo a la modalidad elegida, se implementa un diseño metodológico cualitativo, utilizando diversas técnicas de recolección de información que posibilitan construir los datos necesarios para el cumplimiento de los objetivos.

Para el primero de ellos, se utiliza la recolección de bibliografía y artículos referentes al tema, específicamente sobre crimen organizado y mercados ilegales de drogas, abarcando también violencia y conflicto territorial. Además, la recopilación de notas periodísticas de diferentes medios locales sobre usurpaciones en la ciudad.

En relación al segundo objetivo, el mismo se concreta a partir de la exploración de diversos documentos de carácter público (leyes, ordenanzas, artículos/decretos) principalmente a nivel local, incluyendo también al provincial y nacional de ser necesario. Además, se utiliza la sistematización de la práctica realizada en las instituciones mencionadas, DAEV y SPVH, en base a los cuadernos de campo.

Finalmente, para el tercer objetivo, se llevan a cabo cuatro entrevistas semiestructuradas a informantes clave, que son profesionales que forman parte de los equipos intervinientes en las usurpaciones de viviendas desde la Municipalidad. Por un lado, entrevistas con dos profesionales de la DAEV, la trabajadora social y actual Directora de este espacio y una abogada del equipo (con intervención en el distrito sur/sudoeste de la ciudad). Por parte del SPVH, se realizan entrevistas con una de las responsables sociales del equipo de intervenciones emergentes y con la coordinadora del Programa de Emergencia Habitacional, política con la cual se trabaja el acompañamiento habitacional para las víctimas.

La estructura general de las entrevistas se encuentra planteada principalmente en tres partes: una relacionada con la problemática de usurpaciones de vivienda ligadas a mercados ilegales; la segunda, respecto de la política pública y la planificación de la respuesta institucional ante estas; y finalmente, se profundiza en la estrategia de intervención de la DAEV junto con el SPVH, analizando los modos de trabajo, la interinstitucionalidad e interdisciplina, las funciones específicas del trabajo social en este tipo de situaciones y los desafíos que enfrenta la intervención profesional en una problemática compleja y multidimensional como la presente.

## Estructura del trabajo

El escrito se encuentra estructurado en cuatro capítulos más un apartado de conclusiones y reflexiones finales. En el primero de ellos, se presentan las diferentes categorías teóricas que configuran el marco conceptual de este TIF. Se parte de tres categorías principales: intervenciones profesionales, mercados ilegales de drogas y usurpaciones de vivienda.

El segundo capítulo describe la problemática de usurpaciones de viviendas como manifestación de los mercados ilegales de drogas de Rosario. Se parte de una definición de mercados ilegales (Bergman, 2016) y luego se aborda el origen, desarrollo y expansión de los mercados ilegales de drogas de la ciudad. Luego, se plantea su carácter desorganizado, fragmentado y fuertemente territorializado, que da lugar a la dinámica violenta en el período de estudio seleccionado (2022-2023).

Una vez presentado el contexto en el que se inscribe la problemática, el capítulo tres presenta el análisis de la política pública dispuesta desde el municipio para abordarla, de los organismos públicos mencionados, principalmente de la DAEV, incluyendo una historización de esta agencia, su origen e hitos más relevantes. Asimismo, se menciona el marco normativo que la regula y se desarrolla brevemente el análisis institucional de SPVH como institución clave en la asistencia.

En el último capítulo se describen y problematizan las intervenciones profesionales del equipo DAEV frente al fenómeno de las usurpaciones de viviendas en Rosario durante enero de 2022 y diciembre de 2023. En este sentido, se destacan sus aspectos principales, el rol puntual del trabajo social en dicho circuito y los desafíos que presenta  la intervención profesional en este tipo de problemáticas.

Finalmente, se incluyen algunas reflexiones retomando todo lo desarrollado a lo largo del trabajo a modo de conclusión y aportes al debate profesional.

# Capítulo 1: Marco teórico

En el presente capítulo tiene lugar el marco teórico de este TIF, donde tres categorías se vuelven centrales: las intervenciones profesionales, los mercados ilegales de drogas y las usurpaciones de viviendas.

Respecto de la primera categoría, es pertinente mencionar los aportes de Cazzaniga (2009), quien define la intervención profesional como un quehacer, una puesta en acto a partir de una demanda en el marco de una especificidad profesional. Esta práctica debe ser argumentada por conocimientos disciplinares proporcionados por la investigación, es decir, debe fundarse en una perspectiva o posicionamiento teórico determinado. En este sentido, cabe destacar que:

> La intervención no es un episodio natural, sino una construcción artificial de un espacio tiempo, de un momento que se constituye desde la perspectiva de diferentes actores (desde aquellos que solicitan la intervención, instituciones, sujetos individuales y colectivos, y desde el propio sujeto profesional). (Cazzaniga, 2001, p. 1)

La intervención profesional posee un fin transformador, una intencionalidad de modificar una situación que se presenta —que no se da a priori sino que es una construcción realizada en relación a la comprensión que se tiene de la realidad—, por lo cual su desarrollo pone en juego cuestiones eminentemente éticas y políticas. No hay intervención profesional sin intención, siempre existe un para qué, un horizonte de sentido que direcciona cada una de las acciones que articula el profesional. Es por esto que la cuestión ideológica y teórica es fundamental, ya que del corpus teórico y bagaje conceptual de cada profesional determina su capacidad de comprensión, de escucha y de trabajo propiamente. Esta intencionalidad se expresa en una estrategia de intervención como construcción metodológica, compuesta de un andamiaje técnico instrumental que se inscribe en un entramado teórico determinado (Cazzaniga, 2009). La autora señala que el bagaje instrumental se constituye como “aquel conjunto de herramientas mediadoras, que permiten conocer desde una situación de encuentro con otros, en el marco de una relación

social" (p. 8). Puede mencionarse, por ejemplo, a la entrevista, la visita domiciliaria y el informe social como los más comunes en la profesión.

Entonces, se sostiene que la intervención cuenta con dos dimensiones. Por un lado, la demanda, que es expresada por los sujetos y que nace desde la propia percepción de las necesidades, la construcción del imaginario de la profesión (construcción socio histórica de las funciones, características, resultados esperados) y las expectativas de los mismos. Por el otro, la intervención como proceso artificial, que le exige al profesional reconocer las consecuencias que sus acciones tienen sobre la vida de dichos sujetos. Esta última dimensión tiene que ver con el proceso de producción de sentido que se realiza en los sujetos. Es decir, si se los entiende como sujetos de asistencia, de necesidades/deseos, de derecho, o si se promueve o cancela su autonomía. La manera en que se los comprenda se traducirá en la forma de realizar la práctica de intervención.

La demanda, que a priori aparece sólo como la resolución de una emergencia habitacional, debe ser interpretada y reconstruida por el profesional ya que, tal como afirma Karsz (2007), los hechos existen, pero no hablan sin interpretación. Para este autor, en toda situación existen tres elementos activos y activadores. El primero es el sujeto usuario (individuo o grupo), que son los portavoces de la demanda y de la formación económico-social actual (Karsz, 2007). El segundo, el/la trabajador/a social (tanto individuo como colectivo), quien se aboca a comprender, con sus conocimientos y habilidades, las situaciones que se le presentan. El trabajador social nunca está solo a pesar de que la intervención pueda ser individual. Se encuentra respaldado por un equipo, en donde pueden caber otras disciplinas, por una institución que lo enmarca y condiciona, y por un colectivo profesional. Como afirma Karsz (2007), cada profesional interviene siempre personalmente en un trabajo colectivo.

En tercer lugar la política pública que, según el autor, es el elemento más importante y se ubica en el centro de intervención, ya que enmarca a la misma, determinando las modalidades, los umbrales y los techos, y donde se torna concebible el recurso (Karsz, 2007). La política pública también es el motivo de la imposibilidad de la neutralidad ideológica de las intervenciones sociales, ya que en

ella se expresa mucho más que una regulación o disposición para tratar una problemática determinada. Esta es, además, expresión de valores, posiciones y la manifestación de un proyecto de sociedad.

Rozas Pagaza (2001), marca que existe una relación intrínseca entre cuestión social, políticas sociales e intervención profesional, y que la misma adquiere diferentes características e implicancias según el contexto socio histórico y el tipo de Estado en cada uno de estos momentos. Esta perspectiva de análisis intenta complejizar la mirada, alejándose de aquellas más tecnicistas o instrumentalistas de la intervención. Por el contrario, se comprende que ésta no es autónoma de las condiciones y del contexto histórico que la genera, tampoco así de las instituciones en que se desarrolla la acción profesional.

Para la autora, la intervención profesional es un proceso que se construye a partir de las manifestaciones de la cuestión social que, a su vez, son las coordenadas[5] que configuran el campo problemático (Rozas Pagaza, 2001). Estas manifestaciones se expresan en la vida cotidiana de los sujetos, generando un conjunto de tensiones que afectan directamente las condiciones de vida como obstáculos para la reproducción social de los mismos (Ibídem). El campo problemático es el escenario en el que se construye y redefine en relación con las transformaciones sociales que afectan la vida de los sujetos, siempre en función de la cuestión social de un momento determinado.

Como se mencionó anteriormente, la política social es una parte fundamental ya que constituye una de las bases argumentativas y punto de referencia necesario para la formación y la intervención profesional. Al igual que con la categoría de intervención profesional, se asume un posicionamiento teórico diferente al tradicional sobre las políticas sociales, ya que es más que el conjunto de instrumentos para compensar desigualdades sociales. Para la autora, es la definición estratégica de todo desarrollo, estructuradora de la ciudadanía y promotora de derechos sociales (Rozas Pagaza, 2010).

[5] El concepto de *coordenada* es utilizado por la autora Rozas Pagaza para referenciar los datos y elementos respecto a las manifestaciones de la cuestión social, de los cuales apropiarse para definir el punto de partida de la intervención.

En relación al segundo objetivo de este TIF, que es explorar y analizar la política pública existente para abordar las situaciones de usurpaciones de vivienda, se torna necesario ampliar la definición de esta categoría. Tomando a Subirats et al., (2008) las políticas públicas representan la respuesta del sistema político-administrativo (el Estado) a una situación de la realidad social juzgada colectiva y políticamente como inaceptable. Esta situación es lo que se configura como problema social, que también es una construcción social y política. Por tal motivo, posee un carácter dinámico y cambiante y se encuentra articulada por diferentes mediadores (movimientos sociales, partidos políticos, medios de comunicación, grupos de interés (Subirats et al., 2008).

El análisis de la política pública suele esquematizarse por los autores en los denominados *ciclos de la política pública*, los cuales explican el desarrollo de los procesos desde el surgimiento del problema hasta la evaluación o balance de los resultados obtenidos. Sin embargo, como afirma Muller (1990) “la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido” (p. 33).

En este caso, debido al objeto de estudio de este TIF (las intervenciones profesionales), se hace énfasis en el momento de ejecución o implementación de la política pública. Siguiendo a Aguilar Villanueva (1993), es importante para el análisis superar la falsa dicotomía entre diseño y ejecución. Bajo esta perspectiva, las decisiones, legalmente perfectas o ideales, simplemente se trasladan a los empleados públicos para ser aplicadas. Sin embargo, en la realidad, la implementación es, más bien, un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el contexto institucional (Ibídem). Entonces, lejos de ser un momento técnico-burocrático, la ejecución es aquel momento en donde la política pública interactúa con la realidad social, con la problemática hacia la que está dirigida y principalmente con los sujetos involucrados.

En el campo específico de las políticas sociales, las mismas se pueden definir como aquellas intervenciones del Estado que producen y moldean directamente las condiciones de vida y de reproducción de la misma en los distintos

sectores y grupos sociales (Danani, 2009). La conceptualización de las políticas sociales también se pueden definir por “sectores” que clasifican las acciones en subcampos donde se interviene, salud, educación, seguridad social, trabajo.

Los llamados “problemas sociales” surgen cuando se instala la cuestión social en la esfera pública y es legitimada por la acción social del Estado (Rozas Pagaza, 2010). Se observa que la intervención estatal en materia social tiende a establecer y clasificar a estos problemas como estáticos y escindidos unos de otros, lo que lleva a una fragmentación y sectorialización de lo social (Ibídem). En este TIF, se entiende que si bien las usurpaciones se han configurado como un problema del orden público en sí mismo, las mismas son parte de un entramado complejo donde otras problemáticas forman parte y se interrelacionan —como el narcotráfico, la seguridad, la vivienda—, todas éstas dentro de un sistema de una organización social estructuralmente desigual.

En consonancia con la perspectiva crítica de intervención profesional, se suma en este marco a la autora Lera (2015), quien aporta que la intervención en Trabajo Social no se trata de una actividad puntual, aislada, sino que constituye un conjunto de acciones articuladas que poseen una secuencia lógica, y se despliegan en relación a la trama social y a los sujetos que emergen de ella. Por lo cual, es un proceso que se encuentra atravesado por tensiones y contradicciones (Lera, 2015), inherentes a ellas. Esto implica poner en juego las distintas dimensiones que configuran el proceso de intervención profesional: teórico-epistemológica, metodológico-operativa y ético-política. Éstas son las que le otorgan direccionalidad a las transformaciones que se desean propiciar (Ibídem).

Una arista importante de la intervención profesional, y en particular en vinculación con el referente empírico institucional de este TIF, es la dimensión de asistencia. Esta es aquella que tiende a apoyar a las personas o grupos que atraviesan determinadas situaciones y que requieren refuerzos para activar recorridos de respuesta (Lera, 2015), y en algunos casos puede ocupar todo el proceso de intervención o bien tener un lugar más complementario del mismo.

A lo largo de la historia del Trabajo Social, la dimensión asistencial generalmente ha sido entendida de forma peyorativa por cierta parte del colectivo

profesional, bajo los argumentos de la desresponsabilización, dependencia y pasividad en los sujetos que generaría la misma, ligandola con lo acrítico y funcional al sistema. Sin embargo, para esta autora, la asistencia posee una gran potencialidad. Es necesario pensar la asistencia más allá del recurso material, incorporando a ello la dimensión de lo simbólico, en donde esta puede habilitar el encuentro con el otro, un espacio de comunicación y la vehiculización de experiencias colectivas (Lera, 2015).

Es importante, además, establecer una distinción entre las prácticas asistencialistas de las políticas de asistencia. La primera de ellas, se encuentra ligada a las prestaciones y la satisfacción de necesidades básicas, entendidas estas sólo como carencias materiales. En cambio, las políticas de asistencia constituyen el soporte institucional, jurídico, de recursos humanos, económicos, simbólicos a los cuales apelar para la resolución de una problemática (Lera, 2015, p. 172).

Entonces, se propone una reinterpretación y redefinición de la asistencia como “un derecho en tanto restituye un bien o servicio a quien lo necesita en el contexto de un sistema social cuya asignatura pendiente es la redistribución más igualitaria de la riqueza socialmente producida” (Lera, 2015, p.178). Este es un derecho inalienable del pueblo, sujeto a la perspectiva de igualdad y justicia social, siendo la satisfacción de las necesidades el punto de partida para habilitar luego otros procesos de intervención. Según la autora, la presencia de la *relación* y el *reconocimiento del otro* en las prácticas de intervención profesional podrían ser puntos de partida para trascender la ligazón inmediata de la asistencia a lo material, y contribuir a la connotación negativa que pesa sobre la misma (Lera, 2015).

Recuperando las dimensiones que configuran el proceso interventivo, interesa hacer énfasis en la ético-política, según Lera (2015) es aquella que funciona como impulso, que tiene un determinado horizonte de sentido e idearios que le dan direccionalidad a las acciones que pueden ser el valor de la condición humana, los DDHH, los Derechos económicos, sociales y culturales. En relación con esta, Carballeda (2016) se posiciona desde el enfoque de derechos en la intervención profesional como posibilitador de otra mirada sobre los problemas sociales y de líneas de análisis que sostienen las prácticas desde la idea de interrelación. En palabras del autor, la intervención tiene posibilidades de hacerse

más compleja y abarcadora de diferentes expresiones de los problemas sociales (Carballeda, 2016, p. 1).

Este enfoque, además, implica entender al sujeto como titular pleno e integral de derechos, superando la noción de “beneficiario” de una determinada política o programa social y la relación demanda-recurso. De esta manera, el sujeto de derecho se ubica en el centro de la intervención y se funda en una nueva doble centralidad Sujeto - Estado (Carballeda, 2016), en la que la garantía de los mismos es responsabilidad de este último. Contemplando los escenarios de intervención actuales, la noción de integralidad se vuelve fundamental, al presentarse nuevas expresiones de la cuestión social más agudizadas que desafían e interpelan regularmente a la intervención profesional (Carballeda, 2008).

El autor trabaja el concepto de integralidad como un criterio importante que orienta la intervención y aparece de manera recurrente tanto en los discursos como en los marcos normativos de las políticas públicas que se analizan más adelante. Esta categoría surge a partir de la configuración de nuevos contextos y escenarios sociales cambiantes, *nuevas expresiones de la cuestión social* en términos de Rozas Pagaza (2010), que revisten una nueva complejidad y que requiere ampliar la mirada. De esta manera, se conforman lo que el autor denomina las problemáticas sociales complejas (Carballeda, 2008), ocasionando la crisis de los modelos clásicos de institucionalidad e incertidumbre dentro de las prácticas que intentan abordarlas. Entonces, en palabras del autor:

(...) las Problemáticas Sociales Complejas, son transversales, abarcando una serie de problemas que se expresan en forma singular en la esfera del sujeto. Así, reclaman intervenciones desde diferentes ámbitos que marcan nuevos desafíos a las posibilidades de la interdisciplina, especialmente desde su singularidad. (Carballeda, 2008, “Las Problemáticas sociales complejas”, párr. 5)

En este sentido, la intervención en lo social debe tener en cuenta la historicidad de los cambios, los padecimientos y necesidades del presente, y una representación respecto al futuro ligada a la transformación (Ibidem).

Otra categoría importante que estructura gran parte de este trabajo es la de “mercados ilegales de drogas”, la misma se utiliza para analizar y dar cuenta de la

situación que atraviesa Rosario. Según Bergman (2016), los mercados ilegales son aquellos espacios en donde se produce la comercialización de productos y servicios cuyo intercambio se encuentra prohibido. Las drogas forman parte de estos mercados ilegales —actualmente constituyen el más importante de ellos— y, dado a los daños en la salud y efectos sociales indirectos que puede provocar su consumo, las sociedades a través de las regulaciones de sus gobiernos deciden prohibirlas (Bergman, 2016). Este entramado, en el caso rosarino, posee lógicas y actores particulares, y se caracteriza principalmente por su fragmentación y altos niveles de competencia (Sain, 2023).

Al utilizar el concepto de mercados ilegales, es pertinente introducir también la categoría de crimen organizado. Según Sain (2023) se trata de “una actividad o emprendimiento delictivo llevado a cabo por grupos y organizaciones con diferentes grados y niveles de estructuración y que se articula en torno a negocios económicos, generalmente dedicados a la provisión de bienes y/o servicios” (Sain, 2015, p.9). Sin embargo, cuando se trata de los mercados de drogas ilícitas, la imagen o idea de una organización profesional, compuesta por personal calificado y de estructura monolítica, pierde consistencia (Ruggiero, 2005). Se observan más bien modalidades burdas, de estructuras que se pueden denominar como clánicas-familiares y que no necesariamente suponen empresas de control centralizado por sus organizadores, ya que las aptitudes de los vendedores son limitadas y, en una gran mayoría de los casos, estos también son consumidores (Ibídem). Estas limitaciones pueden observarse en el gran universo de errores que aparece al analizar con detenimiento este accionar, de consecuencias no deseadas, improvisaciones y correcciones constantes de esos traspiés (Iazzetta, 2020).

En base a esto, Iazzetta (2020) retoma la noción de Ruggiero para polemizar las representaciones existentes sobre este concepto. El autor caracteriza el accionar del llamado crimen organizado, especialmente en torno a los mercados ilegales de drogas en la ciudad de Rosario, destacando la escasa sofisticación de los mismos y la rusticidad en su accionar. Estos se destacan por la desprofesionalización, desorganización y la improvisación (Iazzetta, 2020), es por esto que su actividad delictiva reviste cierta complejidad e incertidumbre.

Se torna necesario, además, mencionar la distinción conceptual entre el macro y microtráfico de drogas (Souto Zabaleta, 2019). El primero concierne al circuito de tránsito hacia mercados de mayor escala, diversificados, de alto consumo y escala internacional. El microtráfico de drogas, por otra parte, tiene que ver con el mercado local de consumo, que en los últimos años ha sido fuertemente impulsado por la emergencia y expansión de mercados internos de drogas ilegales -particularmente de cocaína- en las grandes urbes de Argentina (Ibidem).

Es importante establecer esta distinción, ya que en estos dos mundos diferentes se observan características muy distintivas, tanto en las manifestaciones de su accionar como “en términos de las redes u organizaciones involucradas, el tipo de sustancias y las cantidades en juego, los mecanismos y modalidades utilizados para su transporte, acondicionamiento y comercialización” (Souto Zabaleta, 2019, p. 68). En este sentido, interesa definir las dinámicas propias en el caso del microtráfico de drogas, que es el tema competente de este TIF. Esto se debe al surgimiento de grupos locales más complejos, con dominio territorial y mayores índices de violencia (Souto Zabaleta, 2019). En contraposición, en el macrotráfico se observa una mayor capacidad de control, complejidad en la operatoria y en la estructura, así como una división del trabajo específica y segmentada en redes de colaboración, comercialización e innovación (Ibidem).

En este sentido, al respecto de la estructuración y organización de grupos criminales, se trabajará sobre el modelo local-étnico que distingue Albanese (2007):

> El modelo local-étnico de crimen organizado, en lugar de una estructura jerárquica, se estructura sobre la base de “lazos culturales y étnicos que ligan al grupo”. La estructura de este tipo de organizaciones criminales es de “naturaleza local”, es decir, “sin conexiones” con las organizaciones criminales nacionales, y sus miembros controlan sus propias actividades ilegales, del mismo modo que toman socios conforme sus deseos o necesidades. (Albanese, 2007, p. 110-111)

Otra categoría importante es la de diversificación de los delitos (Bergman, 2019), con ella se refiere a los efectos que ha producido el crecimiento del crimen, en conjunto con la reducción de la capacidad del Estado para disuadirlo, y que han llevado a los grupos criminales a la expansión hacia otras actividades ilegales. Si

bien esto se configura de modos diferentes en cada país o región, Bergman (2023) menciona que, por ejemplo, “la proliferación de armas ha llevado a un aumento en el número de delitos interpersonales. Del mismo modo, el tráfico internacional de narcóticos ha contribuido de manera directa al crecimiento de los mercados nacionales de drogas” (p. 25).

En este caso, el crecimiento de los mercados de drogas ilegales en Rosario llevó a la diversificación de su actividad principal, la comercialización de estupefacientes a nivel local, a otros crímenes como la planificación de balaceras, homicidios, amenazas y usurpaciones de vivienda.

Resulta pertinente, además, demarcar y definir a qué se hace referencia cuando se habla de usurpaciones de viviendas. Se deja por fuera a aquellas que tienen que ver con la problemática de falta de acceso a la vivienda, pertenecientes al déficit habitacional, generalmente llevadas a cabo en terrenos baldíos, fiscales o en desuso. Este trabajo, en cambio, focaliza en la ocupación ilícita de inmuebles de propiedad de terceros, por medio de la violencia de grupos delictivos ligados a los mercados ilegales de drogas, con el objeto de utilizarlos como puntos de acopio, fabricación y venta de estupefacientes, así como para garantizar un dominio territorial.

Para recapitular, cada una de estas categorías desarrolladas permiten realizar el análisis sobre el objeto de estudio de este TIF, en tanto herramientas operativas. Primeramente, se habla de intervenciones profesionales para dar cuenta del abordaje de la problemática desde la profesión, con el interés de conocer cuáles son y cómo se construyen las estrategias de intervención, los objetivos de la misma, el marco normativo que las regula, y los procesos de trabajo pertinentes. En relación a ello, se trabaja con diferentes dimensiones, una de ellas, la dimensión asistencial de la intervención de trabajo social, en consonancia con el referente empírico de este trabajo, la **Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas**. Con esta se busca analizar cómo se trabaja la asistencia en la institución, desde el trabajo social y también de las demás profesiones involucradas, teniendo en cuenta la diferenciación teórica y práctica entre las intervenciones asistencialistas y las políticas asistenciales. Se parte de la idea de que estas últimas podrían configurarse

como punto de partida para habilitar procesos de autonomía y ejercicio de otros derechos para los sujetos.

A su vez, estas intervenciones profesionales son analizadas en relación a un contexto determinado que atravesó la ciudad de Rosario, en donde se puede observar una expansión del microtráfico de drogas que provocó el crecimiento exponencial de diversos índices que dan cuenta de una violencia territorializada. En cuanto a esto, la categoría de crimen desorganizado se torna importante para enmarcar y caracterizar de qué manera se estructuran estos grupos criminales, y cuáles son las lógicas, actores y dinámicas propias de los mismos.

Respecto a lo anterior, la categoría de mercados ilegales de drogas permite señalar de manera más precisa la situación que se presenta en la ciudad de Rosario, específicamente en relación con las usurpaciones de viviendas Esto debido a que en este caso la problemática elegida es inmanente a la diversificación de los crímenes ligados a estos mercados ilegales.

En suma, en función de este marco conceptual se analizan las intervenciones profesionales sobre usurpaciones de vivienda ligadas a los mercados ilegales de drogas, bajo tres categorías de análisis interrelacionadas: la política pública, las instituciones como espacio desde las cuales se producen estos abordajes y la intervención profesional en sí misma.

# Capítulo 2: Crimen (des)organizado y mercados ilegales de drogas en Rosario

Durante el período de estudio seleccionado, la ciudad de Rosario presenta una situación particular en materia de violencia y criminalidad respecto a las demás urbes de la Argentina, alcanzando cifras récords en los índices de homicidios, violencia altamente lesiva (en particular homicidios). Esta situación es producto de la disputa entre grupos criminales vinculados a la venta de drogas, que encontraron en el uso de la violencia una práctica estructurante y legitimante de las actividades delictivas y un medio por el cual disputar territorios (Sain, 2023).

El Ministerio Público de la Acusación (en adelante MPA) se torna un actor sumamente relevante en el abordaje de la violencia territorial y del microtráfico de drogas en la ciudad. Esta agencia en su Informe de Gestión de 2023[6] (de la Fiscalía Regional 2), señala algunas consideraciones que permiten comprender el contexto que atraviesa la ciudad en el recorte temporal seleccionado. Se retoma puntualmente una de las declaraciones realizada por la Fiscal General en el escrito, quien afirma que en los últimos años, en el Departamento Rosario, se observa un aumento en la cantidad de víctimas, tasa de homicidios dolosos, presencia de armas de fuego en la comisión de delitos, y una alta presencia de casos en contexto de criminalidad organizada/economías ilegales, lo cual habla de un período de alta complejidad criminal (Ministerio Público de la Acusación, 2023).

Es posible constatar dichas declaraciones con los datos arrojados por uno de los órganos de investigación de criminalidad registrada, el Observatorio de Seguridad Pública de la provincia de Santa Fe (en adelante OSP)[7], a través de informes y estadísticas sobre violencia altamente lesiva, específicamente homicidios dolosos y heridos de arma de fuego.

---

[6] Al respecto ver: Ministerio Público de Acusación. Informe de Gestión 2023 de la Fiscalía Regional N° 2. Disponible en https://mpa.santafe.gov.ar/static/files/a8661d972db6c606c49c49da057928b3.

[7] Al respecto, ver Informe Anual sobre Homicidios en Provincia de Santa Fe (año 2022). Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informs/informe-anual-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-ano-2022/ . Asimismo, ver Informe anual sobre Homicidios en Provincia de Santa Fe (año 2023). Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informs/informe-anual-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-ano-2023/.

Según el reporte anual de homicidios del OSP del año 2022, en la provincia de Santa Fe se registraron 406 hechos, de los cuales 9 de cada 10 se sucedieron en los departamentos de La Capital y Rosario (más en este último), y 8 de cada 10 empleando armas de fuego. Seis de cada diez casos ocurrieron en contexto de "economías ilegales/organizaciones criminales".

Dicha categoría de análisis hace referencia a aquellos homicidios vinculados con la producción y/o distribución de bienes o servicios que están definidos como ilegales o que cuentan con personas involucradas en grupos más o menos estructurados y con cierta estabilidad temporal cuyas prácticas se ordenan en torno a economías ilegales (Observatorio de Seguridad Pública, 2023).

Para el año 2023, se recopiló un total de 397 homicidios de los cuales 260 se produjeron en Rosario y, al igual que en 2022, en ocho de cada diez se emplearon armas de fuego. Si bien el número de hechos registrados representa una baja en comparación al año anterior, se observa desde el año 2014 una tendencia creciente en la proporción de hechos ligados a economías ilegales, entre un 50% y 60% de los casos se enmarcan en esta categoría. Ampliando este último dato, casi tres de cada cuatro homicidios se perpetraron en la vía pública, valor que se encuentra en crecimiento sostenido desde el año 2017.

Estos datos permiten visualizar el contexto que atraviesa la ciudad de Rosario en este momento. No obstante, también es relevante conocer cuáles fueron las causas o las condiciones que se dieron para que ello suceda. Siguiendo a Iazzetta (2020), existen diversos factores que marcaron la conformación de los mercados ilegales de drogas en Rosario. En primer lugar, el aumento del consumo -principalmente recreativo- de drogas, lo cual produjo una mayor demanda y, en consecuencia, el incremento de la producción y distribución para solventarla (Sain y Navarro Urquiza, 2019). En segundo lugar, la existencia de una trama criminal histórica en la periferia urbana de la ciudad[8], en donde a la comercialización ilegal

[8] Gaiero, en el artículo "Delitos de cuello blanco y violencia en la ciudad de Rosario. Una aproximación a partir del caso Medrano y de la agencia financiera Cofryco", señala que estos hechos criminales se encuentran georreferenciados en aquellos lugares que presentan elevados índices de pobreza, indigencia, informalidad y desempleo. Los barrios con mayor cantidad de hechos son Bella

de drogas se le suman también otros delitos como robos, amenazas y extorsiones (Iazzetta, 2020).

Esto, como menciona Bergman (2023) en su estudio sobre los mercados ilegales, se lo denomina diversificación, ya que a medida que el negocio del crimen se expande la violencia también lo hace, favoreciendo la proliferación de otras actividades criminales como las mencionadas anteriormente. Además, ciertas formas de relacionamiento entre algunos organismos estatales y los grupos criminales radicados en determinadas zonas de la ciudad contribuyeron a la configuración y establecimiento de dichos mercados (Iazzetta, 2020).

Para el período de estudio, 2022 y 2023, estos mercados ilegales cuentan con algunas características que lo distinguen (como el de tráfico de armas, venta de repuestos robados, etc.), esto es, principalmente, su creciente atomización y aumento de la competencia (Iazzetta, 2020). Así, el escenario se configura a partir de la fragmentación, la multiplicidad de actores y una violencia cada vez más vehemente. En relación directa con el problema de este TIF, el autor afirma que los "búnkeres" siguen perdurando en algunas zonas, lo cual se pone en evidencia a partir del aumento de las denuncias por usurpaciones de viviendas en estos últimos años" (Iazzetta, 2020, p. 6). Dichos mercados poseen un carácter altamente violento y desorganizado. Incluso, puede observarse en estos grupos un universo de errores y consecuencias no deseadas, improvisaciones y constantes correcciones sobre dichas equivocaciones (Auyero, 2019).

Sain y Navarro Urquiza (2019), señalan que estas economías delictivas, en un principio, se mantuvieron subordinadas al Estado a través de la regulación policial y el "beneplácito político", sin demasiados "escándalos" o crímenes notorios. De esta manera, se establecieron pequeños grupos locales con una estructura familiar/clánica que, sobre la base del control de ciertos territorios y del dominio de la circulación de personas y de mercancías dentro de estos límites, comenzaron a

---

Vista y Villa Banana en la zona oeste de la ciudad; Tablada, Las Flores y la Granada en el sector sur/sudoeste y Ludueña y Larrea y Empalme Graneros en el noroeste (Observatorio de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2023).

incursionar progresivamente en el negocio de las drogas (Sain y Navarro Urquiza, 2019).

Sin embargo, en el 2012 se produjo un quiebre en las lógicas previamente existentes, momento en el que la violencia comenzó a imponerse cada vez más como la principal modalidad de disputa por el territorio entre grupos criminales de la ciudad. Esto modificó, a su vez, la forma de intervención y regulación del territorio por parte del Estado.

No obstante, se vuelve necesario realizar una salvedad importante respecto a esta temática: la violencia no es un atributo inherente al tráfico de drogas o a la ilegalidad. Como señala Durán-Mártinez (2022), se trata más bien del resultado de ciertas formas de interacción complejas entre el Estado y los actores criminales. Esto explica por qué otros mercados ilegales que funcionan en otras ciudades o provincias del país, no ven reflejados los índices de violencia descritos al principio, en este sentido, como se marcó anteriormente en el capítulo, **la ciudad de Rosario representa una anomalía**.

En el caso de este TIF, se hace referencia al microtráfico de drogas (Souto Zabaleta, 2019), al vincularse este con el crecimiento de los mercados de consumo locales, que, según el autor, entrañan dinámicas propias que van más allá de la venta minorista, como el dominio territorial y mayores índices de violencia.

A su vez, sobre la estructuración y organización de bandas criminales, en el caso de este recorte, centrado en los mercados ilegales de drogas de Rosario, se habla del “modelo local-étnico” (Albanese, 2007), caracterizados por su naturaleza local, poseer el control de sus propias actividades ilícitas y establecer sus alianzas de acuerdo a sus objetivos criminales (Gaiero, 2023).

Estos pequeños grupos locales, establecidos mayoritariamente en la periferia rosarina, se conformaron en torno a lazos familiares y/o vecinales y cuentan con una gran participación de jóvenes de los barrios populares de la ciudad (Sain y Navarro Urquiza, 2019). Según estos autores, la relegación social y la precarización del

mercado laboral fueron grandes condicionantes que favorecieron la creciente incorporación de estos jóvenes al negocio criminal:

(...) todos ellos habitantes de esas zonas de destierro social, constituyó una forma de apropiación a bienes materiales y simbólicos fundamentales a los que ya no tenían acceso mediante el empleo formal o el Estado de bienestar, por entonces ya extinguido en esas zonas. (p. 7)

De esta manera, en los barrios populares, se fueron conformando estos grupos que funcionan mayormente con liderazgos de personas jóvenes, exponentes de una violencia muy vehemente, donde se cruzan todo el tiempo formas de violencia urbana interpersonal con otras propias de las economías delictivas (Lascano, 2020). Otro dato relevante que se expone en este artículo revela que casi tres cuartos de los hechos que produjeron heridos y muertos con armas de fuego durante aquel año, ocurrieron a una distancia que no supera las quince cuadras del lugar de residencia de la víctima y en el 40% de los casos a menos de cinco cuadras. Esto da cuenta y evidencia el carácter fuertemente territorializado de la violencia que se ejerce desde estos mercados, por conflictos entre grupos que comparten zonas muy próximas y disputan territorio, mercado e identidad simbólica.

Debido al contexto de ampliación y diversificación del rubro narco en la ciudad de Rosario —puntualmente desde mediados de los años 90— el mercado debió modificarse y, en consecuencia, sus formas de organización y distribución de tareas, terminaron siendo cubiertas por estos jóvenes de sectores populares de gran vulnerabilidad (Cozzi, 2021).

Uno de los elementos que cambió las formas de comercialización de drogas ilegales en la ciudad fueron los denominados “búnkeres”, los cuales comenzaron a funcionar como puntos de venta en algunos barrios de la ciudad. En relación a esto, la autora señala que “comenzaron a emplearse jóvenes —mencionados como soldaditos— para la venta al por menor o al menudeo, la protección del punto de venta y otras actividades vinculadas a este mercado...” (Cozzi, 2021, p. 145). La participación de estos como “soldaditos”, les permitió no solo la obtención de dinero,

armas de fuego y drogas, sino también el acceso a abogados, arreglos favorables con la policía, y mejores condiciones de detención (Cozzi, 2019).

De esta manera, tal como afirma Bergman, “el efecto devastador de este crecimiento criminal redujo la capacidad de los Estados para disuadir la delincuencia y, sin advertirlo, también ha facilitado una diversificación hacia otras actividades criminales” (Bergman, 2023, p. 25). En este caso, la problemática de las usurpaciones de vivienda comienzan a configurarse como uno de los efectos de esta diversificación de la criminalidad y de la violencia propiciada por los grupos ligados a los mercados ilegales de drogas.

En el último informe de criminalidad registrada realizado por el Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe (2015-2021)[9], se marca que en Rosario durante el año 2021 se registraron un total de 697 usurpaciones que llegaron a la Fiscalía Regional 2. No se encuentran publicados otros informes que contengan información respecto a las situaciones de usurpaciones en la ciudad. Por tal motivo, se utilizan artículos periodísticos y fragmentos de las entrevistas como fuentes principales para la construcción de los datos en el período seleccionado (2022-2023).

Además de Lascano (2020), otros periodistas de la ciudad han escrito y relevado información sobre la problemática[10]. Estos afirman que dicha modalidad de usurpación de viviendas se ha vuelto moneda corriente en Rosario, lo cual es problemático, sobre todo porque el método extorsivo violento de las bandas criminales deja una serie de víctimas desprotegidas y hasta víctimas fatales por balaceras (González, 2021[11]). Otro artículo periodístico del diario *La Capital,* de

---

[9] Informe anual de criminalidad registrada (2015-2021) disponible en: https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informs/informe-anual-de-criminalidad-registrada-2015-2021/.

[10] Al respecto ver: Berón, C. (5 de enero 2022). Una banda de zona sur usurpó a los tiros la casa de una familia. La Capital. Disponible en https://www.lacapital.com.ar/policiales/una-banda-zona-sur-usurpo-los-tiros-la-casa-una-familia-n10005238.html y Stoianovich, M. (11 de enero 2022). Imputaron a "La Pelada" y "Chuky", pareja acusada de usurpar una vivienda de zona sur a los tiros. La Capital. Disponible en https://www.lacapital.com.ar/policiales/imputaron-la-pelada-y-chuky-pareja-acusada-usurpar-una-vivienda-zona-sur-los-tiros-n10005669.html.

[11] Al respecto ver Lascano, H. (6 de marzo de 2021). Usurpaciones: un problema de orden público que cobró una magnitud inusitada. La Capital. Disponible en https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/usurpaciones-un-problema-orden-publico-que-cobro-una-magnitud-inusitada-n2645772.html. Asimismo, González, C (6 de marzo de 2021). Crecen las usurpaciones violentas y buscan proteger a las víctimas. La Capital. Disponible en:

Nicolas Maggi (2020)[12], revela que durante la primera mitad del año 2020 se denunciaron 189 usurpaciones (dato aportado por el MPA), la mayoría de ellas atribuidas a bandas criminales que operaban en zonas periféricas de la ciudad. Estos amedrentamientos eran ejecutados, en general, mediante intimidaciones que implicaban desde mensajes amenazantes hasta incendios y balaceras a las viviendas, todo ello con el fin de forzar a familias a abandonar sus hogares por su propia seguridad y utilizarla como punto de venta de drogas o bien como "aguantaderos".

De esta manera, se puede observar que las usurpaciones de vivienda constituyen una estrategia violenta, propiciada por grupos ligados a los mercados ilegales de drogas, para ejercer control territorial. En la mayoría de los casos están relacionadas con la instalación de puntos de acopio, y la dinámica utilizada suele repetirse: ejercicio de la violencia extrema, mediante amenazas y balaceras, obligando a los habitantes a retirarse y una vez vacías ocupar las casas para instalar puntos fijos de venta o almacenamiento (tanto de estupefacientes como armas, o bien "aguantaderos" para los miembros de las organizaciones).

A continuación, se recuperan algunos testimonios de vecinos/as, relevados por Del Frade (2019), donde se presenta un análisis de la evolución del narcotráfico en la provincia de Santa Fe, que dan cuenta de la situación de las usurpaciones de vivienda en primera persona. Este es el caso de Damaris, madre una niña víctima de homicidio por una balacera en el año 2018:

"*…Una hora antes se había tiroteado a la vuelta de casa y ayer se habían tiroteado en la esquina de Cavia y Larrechea… Esto es así. Donde hay una esquina, un pasillo o lo que fuese que les conviene, que tenga lugar, ellos (los narcos) se tirotean hasta que salgas para después ocupar la casa y poner un búnker de drogas… La policía arregla todo. Cuando se tirotean las bandas, la zona está liberada*". (p. 56)

---

https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/crecen-las-usurpaciones-violentas-y-buscan-proteger-las-victimas-n2645771.html.

[12] Al respecto, ver Maggi, N. (23 de julio de 2020). Crean un programa de asistencia a las víctimas de usurpaciones narco. La Capital. Recuperado de: https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/crean-un-programa-asistencia-las-victimas-usurpaciones-narco-n2593904.html.

El concepto de “zona liberada” aparece frecuentemente en los relatos de los vecinos y vecinas, como parte de las dinámicas del accionar policial en los barrios. Esta práctica hace alusión a áreas donde la vigilancia policial es deliberadamente suspendida (Sain y Navarro Urquiza, 2019), esa falta de acción no implica no hacer nada sino por el contrario, supone una serie de acciones y decisiones que garantizan las condiciones para la perpetuación del delito. Si bien en este TIF no se desarrollará en profundidad el rol que tienen la Policía y otras fuerzas de seguridad sobre la problemática, existen diversos trabajos como el de Iazzetta y Gaiero (2025), Gaiero (2022), Marsilli (2023) y Del Frade (2019), que dan cuenta de participación e injerencia de estas en estos grupos criminales, a través de liberación de personas, protección de informantes, entre otras acciones de carácter ilegal.

Otro motivo importante por el cual se concretan las usurpaciones de vivienda, es la disputa por el control territorial entre bandas narco. Este es un mecanismo directo para infundir miedo en la población, desplazar a otros grupos e incluso castigar a aquellas personas que no se alinean con ellos. Al respecto, se recuperan otros testimonios que, si bien pertenecen a experiencias en el barrio Moreno de la provincia de Buenos Aires[13], resultan útiles para comprender en mayor profundidad las lógicas de esta problemática:

[en referencia a las tomas de tierra nuevas] *“...los pibes que venían a vender, agarraban un terreno porque sí, te sacaban la casilla y vos te tenés que ir. Y listo. Y como vos tenés hijos y no tenés vivienda ahí, te vas. Porque, ¿qué vas a hacer, si no los conocés? Lo que pasa es que tampoco eran tontos, porque ellos sabían donde tenían que ir”.*

Las usurpaciones tienen vínculo con otros negocios semilegales o paralegales, como los inmobiliarios informales, al tomar la vivienda y luego utilizarla para su venta o alquiler, lo que se denomina diversificación de ingresos. Visto esto, se puede afirmar entonces que la usurpación no es un fin en sí mismo, sino un medio para expandir el negocio delictivo.

Un punto importante a destacar es que, dado a la naturaleza del delito y al temor que poseen las víctimas, se estima que hay una importante cifra de casos no

[13] Ver Tufró, Brescia y Lefevre (2017) “Aguantamos contra el Estado, perdemos contra las bandas” , disponible en https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Tufro-Brescia-Pingaro.pdf

denunciados ante la policía o la justicia. La noción de discrecionalidad y resguardo también son variables a tener en cuenta en lo que respecta al acceso a la información para la posterior construcción de los datos, ya que se trata de situaciones complejas que podrían representar un riesgo real para las víctimas que deciden radicar una denuncia. Esto implica que varias situaciones quedan por fuera del circuito judicial y de la información a la que se puede acceder. Por lo cual, se puede inferir que la problemática podría revestir una gravedad aún mayor de lo que los datos oficiales son capaces de traducir.

En cuanto a los territorios más afectados por la violencia ligada a mercados ilegales de drogas, se puede decir que se trata de una problemática que se ha expandido a lo largo de todos los distritos de la ciudad, especialmente en aquellos barrios ubicados en la periferia. En general, suelen ser las zonas más pobres las que se ven más atravesadas por las problemáticas que se desprenden de la violencia narco criminal. Los contextos de exclusión generan condiciones favorables para el desarrollo de una economía informal basada en el mercado de drogas ilegales, en particular para algunos jóvenes desocupados en el mercado laboral (Sain y Navarro Urquiza, 2019).

Al margen de la expansión de la violencia en la ciudad en general, existe una particularidad en los distritos Oeste, Sur y Noroeste debido a una mayor cantidad de registro de situaciones. En cuanto a homicidios, el OSP informó que en el año 2023 existió una gran concentración territorial de casos en barrio Tablada de la zona sur, así como en Santa Lucía en el oeste, Ludueña, Empalme y Triángulo y Moderno en el extremo noroeste (Observatorio de Seguridad Pública, 2024).

Debido a este creciente número de situaciones, la Municipalidad de Rosario, por iniciativa de ciertos concejales de la ciudad, resolvió crear y poner en marcha el Subprograma de Asesoramiento y Asistencia de Víctimas de Usurpaciones por organizaciones delictivas complejas, el cual se desarrolla en profundidad en el siguiente capítulo.

# Capítulo 3: Políticas públicas sobre usurpaciones de vivienda de la Municipalidad de Rosario. El Subprograma de Asesoramiento y Asistencia a Víctimas de Usurpaciones y el Programa de Emergencia Habitacional

En este apartado se analiza la política pública dispuesta por el Municipio para abordar las usurpaciones de vivienda ligadas a mercados ilegales de droga en Rosario, incluyendo las instituciones estatales en las que se implementan y participan en su intervención.

En relación a lo mencionado en el capítulo anterior, sobre la relevancia social que ha adquirido la problemática en el período de estudio seleccionado (2022-2023), las autoridades, particularmente desde el Concejo Municipal, establecieron la decisión política de construir un marco de intervención a través de políticas públicas y programas: el Subprograma de Asistencia a Víctimas de Usurpaciones, que se implementa en el marco de la Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas (DAEV), y el Programa de Emergencia Habitacional, por parte del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVH).

En este capítulo se analizará la respuesta institucional de manera integral, comprendiendo a todas las disciplinas que forman parte de la intervención, para luego, en el capítulo siguiente, enfocar y complejizar la mirada sobre las de Trabajo Social puntualmente. Se hará foco en las políticas de asesoramiento y asistencia a la víctima de usurpaciones ya que, como se mencionó anteriormente, son las principales estrategias que presentan el municipio para dar respuesta a la problemática.

*El Subprograma de Asesoramiento y Asistencia a la Víctima de Usurpaciones*

En el año 2020 la Municipalidad de Rosario crea el Subprograma de Asesoramiento y Asistencia a la Víctima de Usurpaciones realizadas por bandas narco mediante la Ordenanza N°10.057. Si bien el delito de usurpación como tal, refiere a una cuestión de seguridad de la propiedad privada, por lo cual es competencia eminente de la Provincia, el Estado Municipal decide tomar intervención debido al gran aumento de las mismas, considerando otras dimensiones del problema como la social y comunitaria. En el documento se reconoce explícitamente a la ocupación ilícita de inmuebles de propiedad de terceros como una de las tantas manifestaciones del accionar de bandas vinculadas a los mercados ilegales de droga, mediante amenazas y coacciones, con el objeto de utilizarlos como puntos de acopio y dominio territorial (Ordenanza N°10.057, Municipalidad de Rosario).

Inicialmente, se trató de un proyecto presentado por el aquel entonces concejal del partido “Cambiemos”, Roy López Molina, el cual planteaba la creación de un "Centro de Asesoramiento y Asistencia de Víctimas de Usurpaciones”. Durante el tratamiento en comisiones, se propuso modificarlo a la categoría de "Programa" y, finalmente, terminó aprobandose como un "Subprograma” por unanimidad de todos los bloques[14].

Además de la jerarquía institucional, el proyecto presentado originalmente sufrió otras modificaciones relevantes respecto al que luego se sancionó efectivamente. Uno de estos puntos se trató de la dependencia del mismo, en primer lugar se propuso a la Secretaría de Gobierno municipal como organismo dependiente. Sin embargo, en el texto definitivo se estableció a la Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas (en aquel entonces dependiente de la

[14] Al respecto ver https://www.concejorosario.gov.ar/proveido-a-proyecto-de-atencion-a-victimas-de-usurpaciones/ y Maggi, Nicolas (2020) “Crean un programa de asistencia a las víctimas de usurpaciones narco”. Diario La Capital. Disponible en https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/crean-un-programa-asistencia-las-victimas-usurpaciones-narco-n2593904.html.

Secretaría de Género y DDHH)[15] como el área de implementación, incorporando así el delito de usurpación a sus competencias (que previamente comprendían sólo los delitos de homicidios, lesiones graves y violencia institucional).

Otra de las modificaciones se relaciona con la especificidad del recorte problemático. En los primeros artículos de la Ordenanza se aclara que la asistencia será destinada a "víctimas de usurpaciones por parte de organizaciones delictivas complejas", precisión textual que no existía en la redacción previa del proyecto original. Finalmente, otro cambio fue la modalidad de intervención en materia jurídica, en la ordenanza final se autoriza explícitamente a los profesionales de la DAEV a intervenir judicialmente en carácter de "Amigo del Tribunal", lo cual implica la facultad formal de expresar su opinión sobre algún aspecto de hecho o derecho y promover la recuperación de los derechos de posesión y/o tenencia de las víctimas asistidas (Ordenanza 10.057 de 2020 [Municipalidad de Rosario]).

Esta política nace de la escucha a diferentes víctimas de la problemática quienes manifestaron en su momento haber pasado por numerosos organismos judiciales y dependencias estatales, sin obtener una respuesta favorable tanto para la recuperación de la vivienda como para la desprotección que deja esta situación. A causa de esto, las familias terminaban optando por abandonar el reclamo debido al temor ocasionado por la situación vivida, por encontrarse amenazados y por la necesidad de buscar de forma urgente otro inmueble para resguardar a sus familias.

En base a esto, el Subprograma se plantea como objetivo principal enfocarse en las relaciones comunitarias y en la asistencia integral a las víctimas (socioeconómica, habitacional, alimentaria, entre otras). Al respecto la Ordenanza señala que:

(...) la intención es centralizar tanto la problemática de las usurpaciones en la ciudad, como las soluciones para las víctimas: por un lado, la asistencia de hacia dónde debe dirigirse para el inicio de los procesos judiciales tendientes a la recuperación de su vivienda, buscando mediante convenios de cooperación con el Ministerio Público de la Acusación (en adelante MPA) y con el CAJ (Centro de

[15] Ver Art. 4 y 5 de la Ordenanza N°10.057/2020, disponible en https://www.rosario.gob.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=168506 .

Asistencia Judicial) vías de comunicación directa y expedita; por el otro lado la asistencia estatal a favor de la víctima durante el transcurso de las instancias de recupero de la vivienda, sea socioeconómica, habitacional alimentaria, sanitaria o de resguardo de su seguridad, buscando protección preventiva, concomitante y posterior al hecho (Ordenanza 10.057 de 2020 [Municipalidad de Rosario]).

De esta manera, a través del diseño y concreción de diferentes estrategias de intervención articuladas, dirigidas a las víctimas y su grupo familiar, se propone abordar integralmente la vulnerabilidad que deja el hecho ocurrido contemplando la singularidad de cada caso. El acceso a la justicia representa el primer eslabón de la intervención, comenzando por anoticiar sobre el hecho a la fiscalía, pero también se pretende complementarla con otros tipos de asistencia a cargo de la Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas.

*La Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas (DAEV)*

La creación de DAEV data del año 2016, dispuesta por la Ordenanza Nº 9.615[16]. Formó parte de la Secretaría de Género y Derechos Humanos de la Municipalidad de Rosario (actualmente de la Secretaría de Control y Convivencia), y tiene como finalidad acompañar a las víctimas de delitos de homicidios dolosos, lesiones graves, violencia institucional y usurpaciones sucedidos en nuestra ciudad, mediante estrategias de restitución de derechos y refuerzo de sus capacidades. En la misma se establece la definición de “víctima”, que hace referencia a:

(...) toda persona que haya sufrido la comisión de un delito contra la vida o la integridad física. Asimismo, se consideran víctimas indirectas a los familiares directos de la víctima, entendiéndose por ello a los ascendientes directos (padre y madre), descendientes (hijos e hijas), cónyuge, concubino, conviviente o quienes reciban ostensible trato familiar que pueda acreditar debidamente la relación por los medios que el Código Civil y Comercial de la Nación estipula. (Municipalidad de Rosario, 2016, art. 2)

[16] Ver Ordenanza N° 9.615/2016 disponible en https://www.rosario.gob.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=116917 .

También se mencionan las finalidades y funciones propias de la Dirección: realizar un diagnóstico presuntivo de la situación; diseñar e implementar estrategias de intervención a partir de éste; administrar estratégicamente recursos para lograr la restitución de los derechos y propiciar autonomía a la víctima.

El surgimiento de la institución se encuentra relacionado con la coyuntura que atravesaba Rosario en aquel momento. Un hito fundamental en este contexto fue la marcha que se realizó en ese mismo año, de manera autoconvocada por vecinos y vecinas mediante redes sociales, bajo la consigna “Rosario Sangra”[17]. La misma encauzó el pedido de justicia por las víctimas de homicidios y una fuerte demanda por mayor seguridad, obteniendo tal relevancia e impacto en las calles y medios de comunicación, que logró consolidar la problemática en la agenda pública.

Aguilar Villanueva (1993), señala que existen una gran cantidad de problemas sociales que los ciudadanos consideran merecedores de atención y tratamiento de los gobiernos, sin embargo, no todos los temas llegan a tener agencia e intervención. Para que una problemática social logre estar en agenda pública, debe captar la atención e interés de una gran parte de la población y generar capacidad de movilización. Así también que demande una atención, solución y que esa intervención sea competencia de las autoridades gubernamentales. La conflictividad creciente y los medios de comunicación contribuyen a una expansión más rápida y masiva del asunto, tal como sucedió en nuestra ciudad.

La problemática logró estar en agenda pública e institucional (Aguilar Villanueva, 1993) y fue tratada por el Concejo Municipal de Rosario, teniendo como resultado la declaración de la Emergencia en Seguridad Pública (Ordenanza Nº 9.609/2016[18]), acompañada de una batería de medidas dedicadas a prevenir la inseguridad y combatir la violencia. Una de ellas fue la creación de esta Dirección.

---

[17] Al respecto ver “"Rosario sangra": multitudinaria marcha para reclamar seguridad y justicia”. Infobae. Disponible en: https://www.infobae.com/sociedad/2016/08/25/rosario-sangra-multitudinaria-marcha-para-reclamar-seguridad-y-justicia/#:~:text=La%20movilizaci%C3%B3n%20se%20dio%20al,n%C3%BAmero%20de%20entraderas%20y%20robos.

[18] Ver Ordenanza Nº 9.609/2016, disponible en: https://www.rosario.gob.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=116148 .

Analizando la Ordenanza que reglamenta la creación e implementación de la institución, y también retomando la práctica realizada allí, se puede afirmar que la intervención de la DAEV se basa en cuatro pilares fundamentales:

- **Asistencia jurídica:** implica el acceso a la representación legal por parte de abogados/as del equipo, tanto en procedimientos judiciales como policiales, durante un período de tiempo determinado.
- **Asistencia material y sociocomunitaria:** refiere a la gestión de recursos económicos y asistencia en materia habitacional y socio-educativa, articulando con Nación, Provincia, y otros entes de la Municipalidad de Rosario. Generalmente, esta dimensión de la intervención está a cargo de la trabajadora social del equipo.
- **Asistencia en salud:** consiste en brindar tratamiento en salud mental a la víctima por parte del profesional de psicología del equipo, y en el caso de prestación médica garantizar el tratamiento en efectores públicos de la salud.
- **Reparación simbólica:** refiere a la implementación de acciones que tiendan a garantizar la adecuada reparación simbólica de la víctima, esto es, cumpliendo con la efectivización de todas las obligaciones de la Ordenanza, reforzando las capacidades de las personas.

La asistencia jurídica representa uno de los primeros eslabones de la política y tiene una incumbencia disciplinar propia puntualmente en la problemática de las usurpaciones. Desde la DAEV por Ordenanza se interviene judicialmente como “amigo del tribunal”, es decir, la misma no puede patrocinar o constituirse como querellante en la investigación. La posibilidad está en contar con un asesoramiento jurídico (en caso de que las víctimas así lo deseen, porque no en todos los casos se decide continuar con el acceso a la justicia), y luego un acompañamiento a lo largo de todo el proceso penal que se lleve a cabo.

Entonces, este apoyo tiene que ver con **vehiculizar y contribuir** a un efectivo acceso a la justicia, llevando a cabo distintas tareas en articulación con la fiscalía. Lucila, una de las abogadas del equipo, señala que se trata concretamente de estar contacto permanente con esta institución, informar a las familias sobre los avances de la causa (con un lenguaje más cercano, menos técnico del que puede

tener el MPA), trasladar sus propias inquietudes a la fiscalía y a las audiencias que se puedan presentar dentro del proceso penal. Entonces, el acompañamiento se encuentra presente desde el inicio de la causa hasta que, en caso de que el proceso avance, se pueda llegar a un juicio oral, y, en el medio de éste, "*ser el puente entre la fiscalía y la familia*", en palabras de la abogada.

Respecto a la conformación del equipo profesional de la DAEV (2022-2023), el mismo contaba con una trabajadora social, una psicóloga y dos abogados, siendo estos últimos divididos por zona (el norte y el sur de la ciudad) para una mejor organización interna de tareas. La conformación de un equipo interdisciplinario es, desde el decreto de Ordenanza, un criterio fundamental que se tiene en cuenta para intervenir en estas situaciones.

Resulta relevante detenerse en cómo se nombra a los objetivos de la institución y su accionar en el mismo documento de creación de la DAEV. Se establece la asistencia como núcleo de intervención (proporcionar asistencia jurídica, asistencia socio comunitaria, asistencia en salud) como un derecho dentro de diferentes niveles de soporte (institucional, jurídico, de recursos humanos, económicos, simbólicos).

Campana (2016), postula que la asistencia social es más que el abordaje de la pobreza y que muchas de sus funciones son transversales a otras áreas que no están asociadas típicamente a ella. En el caso de la DAEV, la asistencia está pensada más allá del recurso material, que si bien existe y es necesario para moderar los daños de las usurpaciones, se complementa con otros tipos de asistencia como lo son la jurídica, vinculada a acompañar el proceso de denuncia y reuniones en fiscalía; psicológica, en relación a la escucha y contención hacia las víctimas; habitacional, la cual se hace posible a través de un convenio con la Secretaría con Desarrollo Humano y Hábitat, que permite la intervención de un programa específico perteneciente al SPVH.

Para lograr una intervención integral y responder a la complejidad de las situaciones que se reciben, no solo es fundamental la interdisciplina en el equipo sino también el trabajo articulado con otras instituciones: desde el campo Salud

hasta Justicia Penal, Infancias, o Hábitat. Respecto a este último, y en consonancia con el recorte problemático de este TIF, se destaca la articulación con el SPVH, específicamente con el área de Emergencia Habitacional, quienes son responsables de la estrategia de reparación principalmente material y económica por las usurpaciones de vivienda desde la Municipalidad.

*El Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVH) y el Programa de Emergencia Habitacional*

El Servicio Público de la Vivienda y Hábitat (SPVH) es una institución local creada en el año 1927 con la denominación de Servicio Público de la Vivienda, luego, en 2012, la misma fue modificada por la Ordenanza N° 8898 la cual definió su nombre actual y le dió una mayor autonomía económica y administrativa, estableciéndose como ente autárquico de la Municipalidad. A raíz de nuevas demandas, esta resolución volvió a modificarse en 2022 por una nueva ordenanza (la N°10.457[19]), que ubica al SPVH dentro de la Secretaría de Desarrollo Humano y Hábitat.

Esta institución tiene como finalidad la gestión y ejecución de políticas públicas habitacionales, que pueden comprender el mejoramiento de barrios mediante infraestructura, regularización dominial, asistencia para el acceso a la vivienda, alquileres, entre otras. Para ejecutar los proyectos, además del presupuesto de la Secretaría, se establecen convenios con Nación y Provincia (se destacan, por ejemplo, la Subsecretaría de Integración Socio Urbana, el Plan Abre, entre otros) y en determinados casos con empresas del sector privado.

El SPVH está conformado por diversas áreas: Programas y proyectos, Tierras y regularización dominial, Coordinación de mudanzas y trabajos de mantenimiento, Área de intervenciones emergentes, entre otras. Cada una de ellas está integrada por distintos profesionales, abogados, arquitectos, contadores, comunicadores sociales, trabajadores sociales, agrimensores, y demás disciplinas que se hacen

[19] Ver Ordenanza N° 10.457/2023 disponible en https://www.rosario.gob.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=205982.

presentes en su funcionamiento. No obstante, en este caso se hará foco en el área de Emergencia Habitacional.

Según la página web de datos de la Municipalidad de Rosario[20], mediante el Programa de Emergencia Habitacional (en adelante PEH) se busca responder a las demandas habitacionales por situaciones socioeconómicas y familiares complejas que necesitan una respuesta urgente (Municipalidad de Rosario, 2021). Esta política funciona mediante un convenio con diversas áreas y secretarías, en el mismo se encuentran: Salud (centros de atención primaria y hospitales), Desarrollo Social (incluye direcciones de consumo problemático, adultos mayores, fortalecimiento familiar), Género y DDHH (comprende violencia de género, diversidad sexual, pueblos originarios, y DAEV), Infancias y Servicio Local.

El PEH lleva a cabo su intervención social en los barrios de Rosario desde hace más de veinte años, y fue impulsado principalmente por profesionales del campo habitacional para abordar situaciones críticas. Si bien el programa existe desde antes del año 2000, no estaba constituído como un área particular dentro del SPVH (hoy Emergencia Habitacional).

Cecilia, una de las responsables sociales del programa, relataba en una de las entrevistas que en principio éste funcionaba limitadamente a cargo de los trabajadores quienes atendían de una manera más “artesanal” las situaciones que llegaban, sin criterios unificados y débilmente establecidos. En el año 2012, la conformación del área como tal generó una mayor estructura en términos de organización, recursos y personal, y permitió abarcar más situaciones y demandas.

Así lo explica también Jorgelina, trabajadora social y actual coordinadora del Programa: “*en este programa estamos desde antes del año 2000, pero no estaba dentro de un área y quedaba un poco ‘subjetivo’ de quien recibía la demanda y de cómo lo abordaba. Cuando pasamos a ser área, y que queda incluida emergencia, con toda la experiencia que teníamos pudimos empezar a cambiar cosas,*

[20] Ver página web de datos de la Municipalidad de Rosario en: Emergencia Habitacional | Rosario Datos.

*estableciendo el grado de urgencia y prioridad de cada situación, y eso nos ayudó a canalizar y a ordenar las intervenciones*".

Actualmente las problemáticas abordadas comprenden diversas situaciones como situación de calle, dificultades de salud de alta complejidad, protección de niños, niñas y adolescentes (que enfrentan riesgos por violencia intrafamiliar), violencia de género, violencia relacional y territorial y emergencias habitacionales. En estas últimas dos dimensiones se inscribe la problemática de las usurpaciones de viviendas, ya que a raíz de la violencia sufrida por las familias se generan desplazamientos forzados y situaciones de vulnerabilidad que requieren de intervención inmediata[21].

Para abordar dichas problemáticas se establecen principalmente tres respuestas concretas de intervención: la **canasta básica de materiales**, la cual proporciona los insumos requeridos para la construcción de una habitación y baño (son adquiridos mediante licitaciones o subsidios económicos), de acuerdo a las necesidades de cada situación y a cargo de cada familia; los **subsidios para alquileres**, que constan de acompañamientos económicos temporales para cubrir gastos de ingreso y mes de alquiler de viviendas; y **subsidios para mano de obra**, que les permiten a las familias contratar trabajadores que se encarguen de la construcción y mejoras necesarias para las viviendas.

Anteriormente, el SPVH entregaba únicamente chapas y tirantes para la vivienda, y la construcción de la misma quedaba a cargo de cada familia. Fue en el año 2020, que el programa se transformó y amplió sus recursos en cuanto a la entrega de materiales, permitiendo la construcción de un ambiente y un baño, y asumiendo además la mano de obra. También se extendió en la incorporación de los subsidios para alquileres o gastos de ingreso, como se mencionó, los mismos son temporarios y su duración se establece de acuerdo a cada situación luego de evaluación de los equipos. Cada familia posee la responsabilidad de buscar el

[21] Recuperado de Lidano, Martín Andres (2025) "Programa de Emergencia Habitacional en Rosario: Una Experiencia de Intervención Social", disponible en: https://prezi.com/p/kdrythgnjvl1/programa-de-emergencia-habitacional-en-rosario-una-experiencia-de-intervencion-social/#:~:text=El%20PEH%20proporciona%20subsidios%20econ%C3%B3micos%20para%20la,realizar%20las%20mejoras%20necesarias%20en%20sus%20viviendas.

nuevo lugar donde vivir, si bien desde el SPVH se puede brindar asesoramiento y debe constatar la seguridad del espacio, la decisión final es solo de quienes habitarán allí.

Esta ampliación de posibilidades resultó sumamente importante para situaciones complejas, como aquellas de violencia de género, o bien de usurpaciones, en donde su gran mayoría tiene a mujeres solas a cargo de la casa y de niños/as, por lo cual se dificulta o incluso es inexistente la posibilidad de autoconstrucción.

Otro cambio favorable del Programa, incorporado recientemente, tiene que ver con un seguimiento técnico más estricto para poder certificar los avances y culminación de etapas de la obra de construcción. Esto se realiza con las familias mediante el envío de fotos y/o videos que evidencien el estado de cada etapa, para que una vez recibidos, la institución libere el pago para la siguiente. Esta incorporación es crucial para el registro institucional ya que luego de la relocalización no existe un seguimiento, la intervención por parte del SPVH se da por finalizada. Así lo menciona Cecilia al ser consultada por el seguimiento luego de la entrega de recursos: "U*na vez que la familia está mudada o la casa construida, nosotros les perdemos el rastro, a menos que pidan una renovación de alquiler, lo cual evaluamos nuevamente con el equipo de origen (DAEV)*".

*Análisis de la política pública*

Luego de presentar las políticas dispuestas por el Municipio es posible construir algunas reflexiones al respecto. En primer lugar, se observa que el programa no interviene sobre la cuestión estructural del conflicto, que en este caso sería la restitución o recupero de la vivienda, sino que está orientado a acompañar a las víctimas en el tránsito por estas instancias. Resulta importante enfatizar este punto, ya que permite comprender por qué la política se define en términos de "asistencia", al estar enfocada en ofrecer un resarcimiento frente a la emergencia y vulnerabilidad generada por la usurpación. Se trata de una política focalizada que funciona como paliativo y no genera soluciones definitivas o a largo plazo, como

podría ser el caso de una política habitacional de construcción y adjudicación de viviendas. Actualmente las mismas se encuentran prácticamente frenadas.

Estas limitaciones respecto de las capacidades y alcances de las políticas existentes se reconocen y se nombran por las trabajadoras en las entrevistas realizadas, tanto desde la DAEV como del SPHV. Por ejemplo, Jorgelina, al respecto manifiesta con claridad:

"*Yo creo que esto es una política de asistencia en un momento determinado, a un sector determinado y con problemáticas determinadas. Está más focalizada y es más una ayuda, es algo que no resuelve en forma definitiva el problema. En muchos casos termina siendo definitivo y en muchas situaciones agradezco que esté el programa, porque hay familias que de lo contrario no tendrían acceso a nada".*

Por parte de la DAEV, Milagros coincide en la importancia de contar con estas políticas a nivel municipal para poder acompañar en el momento de vulnerabilidad, desesperación y angustia de las familias, sin embargo también reconoce las limitaciones por parte del Estado en atender la problemática desde sus múltiples dimensiones: "*...nosotros nos quedamos cortos, eso es lo que siento. Sería importante poder contar con algo más multiagencial".*

En este sentido, se vuelve fundamental el abordaje integral e interinstitucional sobre la problemática desde las distintas áreas y en los diferentes niveles del Estado. El MPA, fiscalía y la Justicia en general, son los actores primordiales en la resolución y restitución efectiva de los derechos de las víctimas. Sin embargo, los tiempos de los procesos judiciales se tornan sumamente extensos y se alejan de las necesidades de las víctimas, dejando a las acciones del Programa de Emergencia (construcción de ambiente o alquiler) como la única medida efectiva a la que se accede para la "resolución" del problema.

Actualmente, incluso estas intervenciones son difíciles de efectuar (en comparación con años anteriores), debido a la complejidad de la situación económica. Se vuelve prácticamente imposible para la población usuaria acceder a

un terreno propio en donde poder construir. En el caso de los alquileres, los requisitos son cada vez más exigentes en términos de garantías y recibos de sueldo, con lo cual pocas personas pueden contar.

Jorgelina, al ser consultada por los desafíos que presenta el Programa tanto en la actualidad como a futuro, sostiene:

*"*...yo creo que la población está empobrecida. Además, más allá de que el recurso exista, que nosotros podamos dar el pago económico, hasta hablar con la inmobiliaria, hoy acceder a un alquiler formal es casi imposible. Cada vez piden más cosas. Tenés que caer en alquileres informales, donde con suerte podés durar, porque te pueden pedir el lugar de un día para el otro. Pero es lo que hoy estamos sosteniendo…*".*

Es importante destacar que el Programa de Emergencia Habitacional no está enmarcado como una Ordenanza del municipio, sino que se trata de un programa que se ha logrado mantener durante varios años en base a un acuerdo o convenio de carácter político. Al no ser una política de Estado, se encuentra sujeto a sufrir modificaciones o incluso su eliminación con los posibles cambios de gestión, poniendo en peligro su continuidad a futuro. Desde la institución se convive con estas inquietudes o incertidumbres respecto al porvenir de la política, a mediano y largo plazo. Puntualmente para el año próximo 2027, ya que es un año electoral.

Según Jorgelina, en la actualidad la demanda se ve aumentada y por ende las capacidades institucionales de dar respuesta efectiva a todas ellas se ven desafiadas. Respecto a estas últimas cuestiones manifiesta:

*"*...yo creo que el Programa de Emergencia tendría que estar con todos los avales necesarios como para que cualquier política pueda cambiar algo, seguramente puede cambiar criterios, pero que sea una política de Estado. Que no se vea afectado en la continuidad, al menos, de todo lo que uno tiene. Nosotros llevamos muchísimas intervenciones que hay que terminar. Alquileres es lo peor en el sentido de que cuando entregás materiales, bueno, tarde o temprano se termina. Siempre está pensado temporariamente*".*

Se puede observar cómo el contexto político, social y económico influyen fuertemente en la política pública, no solo en su conformación y ejecución, sino también en la continuación y mantenimiento de las mismas. Al respecto, Lucila destaca un punto interesante sobre lo que sucede puntualmente con las usurpaciones de vivienda como problemática en agenda pública, y es cómo influyó el aumento de otras violencias, como los homicidios, en la visibilidad social y política de la misma. Al descender la tasa de homicidios en la ciudad y apaciguarse, aparentemente, la violencia territorial relacionada a los mercados ilegales de drogas, la relevancia de estos hechos y la capacidad de agencia pública quedó desjerarquizada a pesar de haberse mantenido estables en el tiempo. Según la abogada del equipo DAEV, la misma "*debe ser tomada con mucha más fuerza y voluntad política, necesita ser visibilizada muchísimo más de lo que actualmente se la ve, y requiere ser mirada de otra manera por los poderes públicos*".

Estas cuestiones también forman parte de los elementos que condicionan a las intervenciones profesionales y la posibilidad de efectivamente restituir derechos, lo que se denomina como "lo instituido". La estructura rígida de las normas, leyes, burocracias institucionales, genera la necesidad de buscar permanentemente alternativas, abrir otras posibilidades de transformación y nuevas prácticas. Se profundizará en estas dimensiones de la intervención profesional en el siguiente capítulo.

# Capítulo 4: Las intervenciones profesionales sobre usurpaciones de viviendas en Rosario (2022-2023), una mirada desde el Trabajo Social

Este cuarto capítulo, aborda los procesos de intervención profesional frente a las situaciones de usurpación, que es el último objetivo del TIF. El trabajo de campo realizado en las instituciones mencionadas, fue una continuidad de las inquietudes surgidas en el marco de la práctica pre profesional durante el período de estudio seleccionado (2022-2023). Para el análisis, se retoman algunas dimensiones sobre la categoría de intervención profesional que se trabajaron anteriormente en el marco teórico del TIF, particularmente a partir de los aportes de Cazzaniga (2009), Karsz (2017), Lera (2015) y otros autores, que estructuran el capítulo y funcionan como disparadores para reconstruir estos procesos en la práctica.

*La llegada de las situaciones y la construcción de la demanda de intervención*

Las situaciones de usurpación de vivienda poseen una particularidad a diferencia de otros delitos que se acompañan desde la DAEV (como homicidios y lesiones graves), en ellas no se actúa judicialmente *de oficio*, sólo se puede comenzar una investigación judicial una vez que el hecho es denunciado. Aún conociendo las fallas o limitaciones del sistema judicial, la denuncia ante los organismos públicos sigue siendo esa primera llave o herramienta que puede poner en funcionamiento un circuito de protección y brindar medidas de seguridad a la familia. Dichas medidas se tratan principalmente de dar intervención al Programa de Protección de la Provincia[22], el cual puede disponer de custodias policiales móviles o fijas en la zona, traslado a alojamientos seguros para aquellos que constituyen un riesgo inminente, facilitación de nuevos dispositivos de comunicación, etc.

Desde la institución se pone especial énfasis en realizar la denuncia inmediatamente ante el primer hecho de violencia sufrido (se recomienda la fiscalía o los centros territoriales de denuncia porque brindan otro tipo de escucha que la

[22] Al respecto ver: https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/237318/(subtema)/251108 .

policía no), ya que la antesala de las usurpaciones suelen ser las amenazas con armas de fuego o las balaceras a las viviendas. Sin embargo, debido al temor de las familias a denunciar, este actuar preventivamente no constituye una situación frecuente, por lo cual la mayoría de los casos llegan a la DAEV cuando el hecho de usurpación ya fue consumado.

Es importante destacar que para constituirse como *víctima* de un delito de usurpación no es obligatorio ser titular o propietario del inmueble, pero sí poder acreditar con documentación u otros elementos de prueba (como pueden ser testigos), que son poseedores y habitaban esa vivienda legítimamente. Esta salvedad es relevante ya que, en general, se encuentran con varios obstáculos a la hora de poder acreditar que la familia efectivamente vivía en ese lugar del hecho.

Esto se da porque, en su mayoría, se trata de asentamientos en barrios populares donde hay irregularidad en las acreditaciones de posesión, no se cuenta con una escritura de la casa o certificado de vivienda acreditado por ANSES. Por lo cual se busca la obtención de otros elementos alternativos que contribuyan a demostrar esa posesión de buena fe, posibilitando al MPA llevar a cabo alguna de las medidas de protección y resguardo mencionadas anteriormente.

Este es un punto clave para la institución y también para el acompañamiento socio comunitario que brinda, ya que repercute en las posibilidades y alcances de la intervención pública en general. Así lo explica Milagros:

*"...para nosotros ese punto* [la denuncia] *es muy importante por las características de la problemática. Entonces, no es que no tomamos intervención si no hay una denuncia, porque la mayoría de las veces llegan a nosotros antes de realizarla, pero sí intentamos en todo nuestro proceso de trabajo que eso pueda ser vehiculizado. Más que nada para darle un marco de legalidad, porque sino es difícil delimitar que eso realmente haya sucedido, y también por la responsabilidad que tenemos como parte del Estado de que eso se anoticie y se pueda investigar para que no continúe sucediendo".*

En cuanto a los canales de admisión de las situaciones, la demanda puede tener distintos orígenes por los cuales la institución toma contacto a partir de diferentes vías. Entre estas es posible identificar:

Derivaciones institucionales: esta es la principal vía de contacto o la más recurrente, las derivaciones pueden darse por otras instituciones del Municipio o bien provinciales, así como organizaciones sociales no gubernamentales que trabajan en territorio. La derivación puede ser formal o informal, en general suele ser de un trabajador/a de otra institución quien toma contacto directo con un profesional del equipo, y, aunque en menor medida, también puede darse por canales institucionales de la DAEV como mail o teléfono.
Contacto desde la DAEV: de forma ocasional, un/a profesional del equipo toma primero contacto con la víctima o bien su grupo familiar poniéndose a disposición para el acompañamiento de la situación, en general suele darse cuando el caso toma una gran relevancia mediática en la ciudad.
Demanda directa o espontánea: en este caso la víctima o integrante de su grupo familiar se presenta sin previo aviso a la oficina, comentando su situación y solicitando la intervención. Este es el caso menos habitual de orígen de la demanda.

En el caso puntual de la llegada de situaciones usurpaciones de vivienda, Milagros sostiene que:

"[sobre el origen de la demanda]…*en su mayoría son por instituciones territoriales, centros de salud, centros cuidar, instituciones que están cerca de la gente. Otras pueden ser por Fiscalía, cuando ocurre primero la denuncia y, dependiendo qué fiscal tome intervención, a veces en su escucha se dan cuenta de la necesidad de que el Estado local acompañe con alguna demanda habitacional a la familia y muchos fiscales nos lo comparten.*"

Una de las principales dimensiones de la intervención profesional es la demanda, tal como marca Cazzaniga (2009), la misma es expresada por los sujetos desde la propia expectativa, entendimiento del problema, sus necesidades y de sus imaginarios sobre la profesión. Respecto a este sujeto de intervención de las usurpaciones, se puede decir que generalmente las víctimas que llegan a la institución pertenecen a una clase social baja, de grupos familiares numerosos y

ampliados, que viven en una misma casa o, en un mismo terreno, donde se construyen varias viviendas precarias. En su gran mayoría, estas viviendas son propias en terrenos informales y se encuentran ubicadas en barrios populares.

La interpretación profesional de la demanda es fundamental para la construcción de un diagnóstico de situación[23], es por esto que, desde la perspectiva del profesional, es importante comprender ¿qué se escucha cuando se recepciona la demanda? ¿En qué aspectos se detiene o se intenta hacer foco a medida que transcurre el relato de la situación? ¿Cuáles son las cuestiones significativas que van apareciendo en dicha escucha? En este sentido, la profesional de trabajo social destaca la importancia de comprender la singularidad de cada situación, más allá de que en ocasiones puedan repetirse ciertas características o dinámicas propias de la problemática, cada una de ellas posee su particularidad. También, sostiene lo fundamental de hacer foco en la temporalidad de la intervención, clarificar que la misma: *"no tiene fecha de vencimiento, todo lo que le ofrecemos en ese primer momento es para que ellos lo tengan y queda a disposición para cuando lo necesiten. Brindamos siempre nuestros teléfonos y dirección porque los procesos no son iguales para todos" [Milagros]*.

*La intervención profesional como proceso artificial*

Si bien cada situación es particular y se trabaja desde la singularidad, en general el circuito de intervención se reproduce. El mismo comienza con una entrevista con la persona en situación de victimización y/o su grupo familiar (víctimas indirectas). Se realiza una primera escucha integral para conocer en profundidad la situación, cómo está compuesta la familia y sus características, de qué manera organizaban su cotidiano previo al hecho victimizante y qué consecuencias dejó lo ocurrido sobre esto, escuchando la necesidad de la familia.

Desde la DAEV se procura que este primer encuentro siempre se efectúe de manera interdisciplinaria, es decir, que esté presente un profesional de cada área

[23] Según el Art. 3 de la Ordenanza de DAEV, se deberá proceder en primera instancia a efectuar un diagnóstico presuntivo, a partir del cual diseñará una estrategia de intervención tendiente a restituir los derechos vulnerados, teniendo como finalidad última propiciar el empoderamiento y autonomía de la víctima.

(abogado/a, trabajadora social y psicóloga) para escuchar la demanda y poner a disposición el acompañamiento. Sobre esto, se deja en claro que el mismo no es obligatorio y tampoco posee fecha de finalización, independientemente del momento en que haya sucedido el hecho, mientras este sea dentro de la ciudad de Rosario.

En el relato de las profesionales de la DAEV, y en concordancia con su Ordenanza, se pone énfasis en su conformación como un **equipo interdisciplinario**. Se entiende que cada una de sus intervenciones debe reunir múltiples miradas e interpretaciones disciplinares, más allá de las tareas particulares que luego desarrolle cada uno desde su propia área. De acuerdo a los aportes de Stolkiner (2005) la interdisciplina es más que la sumatoria de disciplinas o la división de tareas entre las mismas, por el contrario:

> "la interdisciplina nace de la incontrolable indisciplina de los problemas que se nos presentan actualmente. De la dificultad de encasillarlos. Los problemas no se presentan como objetos, sino como demandas complejas y difusas que dan lugar a prácticas sociales inervadas de contradicciones e imbricadas con cuerpos conceptuales diversos". (Stolkiner, 1987, p. 313)

Este es el caso de las situaciones que se presentan en un área como la DAEV, que revisten complejidad no en términos de dificultad o delicadez de las mismas, sino de una imbricación de problemáticas interrelacionadas entre sí que requieren, obligatoriamente, de una mirada integral capaz de superar la incompletud de las herramientas de cada disciplina para el abordaje de problemáticas (Stolkiner, 2005).

Luego de esta primera escucha y de la demanda planteada por las víctimas (y la evaluación profesional que se hace de la misma), la DAEV acompaña mediante las siguientes estrategias principales:

Articulación con otras instituciones: para el armado de la reorganización cotidiana de los usuarios, se facilita la construcción de una red institucional para que las personas vuelvan a referenciarse en un nuevo lugar y conformar allí su centro de vida. Estas instituciones pueden ser Centros de Salud, Centros Cuidar, escuelas en

el caso de haber niños/as, o actividades de recreación que se hayan realizado en el lugar anterior, etc.

Acompañamientos económicos: se eleva el pedido de soluciones económicas al Servicio de Atención Ciudadana (SAC), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, con el monto y motivo evaluado por el profesional en cada caso.

Acompañamiento habitacional: se elabora un informe social en el que se reconstruye brevemente lo acontecido, se describen las características de la situación y de la familia (cantidad de personas que integran el grupo familiar, domicilio, fuente de ingresos, instituciones territoriales de referencia), y finalmente la solicitud. Estos informes van dirigidos al SPVH, donde se solicita la intervención del Programa de Emergencia Habitacional que, como se menciona en el capítulo anterior, dispone para el acompañamiento la cobertura económica de alquileres temporarios, gastos de ingreso, o materiales de construcción para un ambiente y baño, en el caso de contar con un terreno.

El acompañamiento habitacional se constituye como la estrategia principal que se lleva a cabo, y el convenio con el PEH es el recurso fundamental para vehiculizarla. Como se mencionó, luego de que la situación fue trabajada, evaluada y priorizada por el equipo de la DAEV, se eleva el informe al SPVH solicitando lo requerido (que puede ser acompañamiento económico para gastos de ingreso, alquiler por una determinada cantidad de meses, o la construcción de un ambiente/baño). Desde el Programa se realiza la evaluación pertinente de la solicitud —aunque generalmente se dan curso a todos los pedidos de la DAEV— y, en el caso de tener que ajustar modificaciones, se acuerdan entre ambos equipos.

Posteriormente, el área de Emergencia realiza la visita a la familia en territorio para conocer la situación de forma precisa y poder determinar cuál es la mejor opción a seguir, teniendo en cuenta la seguridad, las cuestiones técnicas, y los deseos/necesidades del grupo familiar. Al respecto, Jorgelina expresa que: "*La visita sí o sí te clarifica. La visita no la podemos obviar. La visita se hace y vos ahí ves dónde está y el contexto, más en el caso de las usurpaciones esto es sumamente importante*".

Según Cecilia, estos casos generalmente se “resuelven” con alquileres, son pocas las situaciones en que las víctimas cuentan con un terreno donde edificar, y, aunque así lo fuera, la construcción de un ambiente y baño que puede cubrir el SPVH es insuficiente para una familia numerosa (como lo son en la mayoría de las veces).

De esta manera, se puede decir que la especificidad de la intervención del área de Emergencia Habitacional tiene que ver con dos aristas fundamentales, por un lado, la evaluación técnica de la viabilidad, que implica corroborar que la vivienda se asiente en un terreno adecuado para la construcción, adaptarla a las necesidades específicas de cada familia, verificar la calidad de los materiales, etc. Por el otro, desde lo social, se trabajan las cuestiones relacionadas con la familia, como la capacidad de cada una de sostener el acompañamiento, la seguridad del terreno en donde se va a construir (prever que no sea nuevamente usurpado), si cuentan con los conocimientos mínimos para llevar a cabo el proceso de alquilar o construir y resolver las emergencias.

La urgencia y la necesidad de accionar con inmediatez aparecen como constantes en las situaciones que se presentan y, en consecuencia, también en la dinámica de trabajo. En este sentido, cabe preguntarse ¿cómo se establece esta “urgencia” desde lo institucional? ¿Bajo qué criterios? ¿Cómo se define o delimita la misma? Cecilia parte de la premisa que con las situaciones ya se llega tarde, esta parte del Estado interviene cuando la situación ya sucedió. Más allá de esto, delimitar la “emergencia” no sólo remite a lo veloz o inmediato. Si bien se debe dar una respuesta rápida, el concepto hace referencia a la obligación de cubrir una necesidad esencial para la vida cómo es el alojo, cuya función es la de servir como abrigo para los grupos sociales, especialmente para los más subalternizados (Haesbaert, 2013).

Esta estrategia de intervención desplegada por ambas instituciones son vehiculizadas mediante un andamiaje técnico/instrumental que, como marca Cazzaniga (2009) siempre son elegidos y/o construidos desde un posicionamiento teórico determinado. Entre estos instrumentos o herramientas que aparecen en la intervención se puede mencionar:

- Sistema de registro y organización de datos (DAEV): se trata de un sistema de organización y registro interno en donde se almacenan las denominadas fichas de situación. Para cada nuevo caso que ingresa se abre una ficha predeterminada que contiene diversos datos personales de la víctima y su grupo familiar, también del delito (fecha y lugar del hecho, notas periodísticas que lo hayan relevado, fiscal de la causa, etc.), instituciones de referencia de la persona. Además, se deja un registro cualitativo y cronológico por fecha de cada intervención realizada por los diferentes profesionales, ya sea una entrevista, una llamada, un mensaje de WhatsApp o una derivación a otro equipo.
- Base de datos cuantitativa y registros municipales (DAEV): cada situación se plasma en una planilla de datos duros (tipo de delito, fecha y lugar del hecho, datos personales de la víctima) que además sirve como insumo para las estadísticas del Observatorio de la Seguridad Pública (una fuente citada en este TIF). También se utilizan plataformas compartidas a nivel municipal, como el Registro Social y el Registro de Salud, donde se asientan las intervenciones de forma general (sin ahondar para mantener la privacidad de las víctimas) y se cruzan datos con otras instituciones y Secretarías.
- La entrevista: es un instrumento fundamental para los profesionales de trabajo social, no solo para conocer la situación sino también para transformarla (Carballeda, 2018). En la entrevista surge una narrativa particular, como marca el autor quien narra lo hace reconociendo los efectos propios de la cuestión social, desde su expresión territorial y en su relación con los otros. También del lado del profesional que escucha, desde su propio perfil ideológico y conceptual (Ibidem).
- Informes sociales: tanto desde la DAEV como del SPVH se construyen informes escritos que, de alguna manera, legitiman la situación de vulnerabilidad de las víctimas dando cuenta del impacto generado por el hecho en la organización de su cotidianidad, en el grupo familiar, y en las dinámicas de la misma. Es, primordialmente, el instrumento que permite solicitar formalmente los recursos necesarios para abordar la situación descrita.

- Las reuniones interinstitucionales: particularmente para la Dirección el trabajo articulado con otras instituciones es muy importante ya que se busca brindar un acompañamiento integral a las víctimas. Las reuniones pueden realizarse en diferentes lugares dependiendo el motivo que las convoque, por ejemplo, en centros municipales de distrito, en hospitales, en centros de salud. Particularmente las relativas a situaciones tomadas por el Programa de Emergencia Habitacional se realizan de manera mensual con algunos de los equipos de las distintas secretarías que forman parte de él. Este es un espacio para conversar sobre situaciones complejas en las que se tiene intervención desde diversas áreas, sobre la situación de las familias y su contexto, cuestiones y problemáticas de la coyuntura, o puntos del Programa que se vuelven necesarios pulir.
- Dispositivos de comunicación (celulares/"handies"): en la DAEV se cuenta con tres teléfonos celulares institucionales divididos por zonas geográficas de la ciudad (sur-sudoeste, norte-noroeste, oeste/centro) para mayor practicidad y referencia con el territorio. Desde el SPVH, también se cuenta con un número institucional específico del área de emergencia. Esta se volvió una herramienta clave en la actualidad, especialmente para la articulación entre estas dos instituciones, ya que permite una comunicación inmediata y efectiva entre ambos equipos, lo cual agiliza las intervenciones. Sobre esto, Cecilia destaca que la articulación es doble: *"...por un lado desde lo cotidiano, en cosas de la inmediatez no es necesario una reunión, para eso Whatsapp se transformó en una herramienta de trabajo hoy en día. En situaciones en las que hay que enmarcar a las familias en lo que podemos o no, las reuniones presenciales son esenciales por más que lleven más tiempo*".

Otra de las dimensiones fundamentales de la intervención profesional es la de la intencionalidad, la misma permite definir la direccionalidad y cuál es el horizonte de sentido que se le quiere imprimir a la misma. Desde la perspectiva de Cecilia, es fundamental:

"*pensar a la persona como un sujeto de derecho al que hay que garantizar condiciones habitacionales mínimas y, en muchos casos, seguridad. Lo ideal sería*

*un equipo más amalgamado entre lo técnico y lo social, pero dentro de lo que tenemos, intentamos que el recurso se aproveche bien*".

Por parte de la DAEV, en consonancia con lo que dispone su ordenanza y lo que se expresa en las entrevistas que lo que se procura lograr con la intervención, su objetivo último, es ir hacia un horizonte de autonomía de la víctima. Esto es, habiendo transitado por una situación victimizante, y lo que conlleva dicho lugar y concepto, que luego de un tiempo del acompañamiento se pueda solventar y resolver cuestiones de manera independiente. También se habla de empoderamiento, término que lleva el mismo nombre de la institución, el cual se relaciona con la recuperación y refuerzo de capacidades de estos grupos desfavorecidos, con la efectivización de derechos que permita generar transformaciones positivas en ellos.

Reflexionando sobre la utilización de estos conceptos por parte de la institución, cabe cuestionarse ¿qué implica realmente la *autonomía* y el *empoderamiento* en este caso? ¿Cómo sería posible lograrlos cuando, desde la misma política, existen múltiples limitaciones y desafíos concretos? Entre los principales se encuentra la imposibilidad de la recuperación de la vivienda, son muy pocos los casos en lo que esto ha sucedido e incluso desde la Dirección se recuerda un caso paradigmático en el cual se abrieron otros conflictos:

"*Recuerdo un caso en que sí se recuperó la vivienda, pero tampoco después se dio de la mejor manera porque, cuando la pudieron recuperar, las personas que estaban allí no eran quienes habían usurpado, eso pasa mucho. Tuvieron que ser desalojadas, todo por un proceso judicial. Ahí hubo un conflicto, así que la casa se la devolvieron pero quedó prácticamente destruida".*

Respecto a las posibilidades del Programa de Emergencia, como se mencionó los alquileres constituyen la principal alternativa tomada por las familias, siendo renovados cada vez con mayor frecuencia. Debido a que los usuarios no cuentan con el dinero ni la capacidad de recuperación para sostenerlos, el carácter temporal de los mismos se torna un problema ya que, desde el Estado, no se devuelve la vivienda y tampoco se garantiza un lugar donde vivir hasta una posible

recuperación. Entonces, ¿qué sucede cuando estos alquileres cumplen con sus plazos y ya fueron renovados numerosas veces? Una reparación real sería, en estos casos, poder garantizar una vivienda hasta que se les restituya la que ya poseían, o bien se obtenga una nueva.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, cabe preguntarse, ¿cómo lograr la autonomía cuando las capacidades económicas son prácticamente inexistentes? ¿En qué medida se garantiza la restitución de derechos (sociales, económicos y habitacionales) si las familias continúan dependiendo exclusivamente de las políticas de asistencia? Se trabajará sobre estos interrogantes en el siguiente apartado como parte de la reflexión crítica.

*Recapitulando las intervenciones profesionales*

Para finalizar el capítulo, como parte de la tematización de las entrevistas, se presentan otros disparadores de análisis que se desprenden del problema de investigación y que fueron advertidas en los encuentros realizados con las profesionales.

En primer lugar, emerge como un eje importante el riesgo y la vulnerabilidad a la que se exponen los profesionales en el territorio, específicamente desde el equipo del SPVH, debido al atravesamiento de la violencia en determinados barrios de la ciudad. En el caso específico de las usurpaciones, Cecilia señala que generalmente son los alquileres lo que se termina resolviendo como alternativa, no solo por la imposibilidad de contar con un terreno, sino principalmente debido al riesgo de volver al barrio. Existe miedo, amenazas y no se puede garantizar la seguridad para que la familia pueda volver a su vivienda. **Este riesgo también se traslada hacia el equipo**.

La coordinadora del Programa, asegura que esta situación viene desde hace ya años, cuando anteriormente alcanzaba solo con avisar a la familia que se iban a dirigir hacia allí, luego se volvió necesario tomar medidas de seguridad para ir a los barrios. Algunas de las que menciona son asistir a la visita siempre con un chofer, ir

acompañados con referentes de otras instituciones barriales cuando la zona es compleja, ir vestidos con remeras de la Municipalidad, entre otras. Además, relata que anteriormente se había articulado con el área de Control Urbano para que se encuentren custodiando en las inmediaciones del lugar, incluso desde la Secretaría se ofreció ir con personal policial, sin embargo, la institución decidió quedarse con sus propias estrategias de resguardo. Al respecto, Jorgelina narró una situación de exposición extrema que se ha vivido hace algunos años, en donde se encontraron con los agresores durante una de las visitas, lo que conllevó a la suspensión temporal de las salidas a territorio hasta poder garantizar la integridad de los y las trabajadoras.

Sobre el tema de la seguridad del equipo en territo se señala que "*si habría alguna manera más de resguardarnos siempre la estamos pensando, la estamos charlando, pero por ahora no ha surgido, la otra alternativa es que se nos acompañe con un personal policial y no es lo que por el momento los compañeros sentimos que es cómodo*" *[Jorgelina]*.

El emergente de la violencia territorial y cómo la misma atraviesa a las intervenciones es una cuestión fundamental para sumar al análisis, ya que va moldeando las mismas y configurando las formas en que el Estado se hace presente en el territorio. Esto es, con más presencia de personal policial y menos de agentes/referentes barriales, generando también un retraimiento y hermetismo de las instituciones para con la comunidad. A su vez, esto provoca mayores dificultades para el acceso efectivo a las políticas públicas, dejando a una parte de la población relegada a las lógicas de la violencia que reproducen las economías y mercados ilegales, que establecen y aumentan cada vez más su poder, convirtiéndose en los **verdaderos reguladores de estos territorios**.

Por otra parte, en las entrevistas también ha aparecido fuertemente expresada la cuestión de género. En lo que respecta a la llegada de las situaciones, las profesionales señalan que siempre son las mujeres quienes llevan adelante la demanda y la relación con la institución (asistiendo a las entrevistas, reuniones, realización de trámites necesarios, etc.), y las que están a cargo del hogar, en muchos casos, de forma exclusiva. Esta cuestión también es nombrada en otro TIF

de Trabajo Social sobre intervenciones de la DAEV, realizado por pasantes de la institución en el año 2021, que al analizar testimonios de los/as profesionales en sus entrevistas, destacan que:

“En el caso de las entrevistas en relación a usurpaciones de viviendas, suelen ser mujeres las que concurren, ya que son a quienes, en el sistema capitalista, patriarcal y heteronormado en el que vivimos, se les asignan y asumen tareas de cuidado, producción y reproducción, lo que conlleva en sí, la preservación del hogar, a pesar de que allí habiten tanto hombres como mujeres”. (Álvarez y Encinas, 2023, p. 54)

La feminización de las tareas de cuidado y reproducción social es una temática ampliamente investigada dentro de las ciencias sociales, desde este TIF interesa focalizar en cómo esto repercute en estas políticas y en la problemática específica en lo que implica “quedarse en la casa”. Como afirma Grassi, la mujer fue una pieza fundamental dentro de la asistencia debido a esta doble cualidad que se basa estratégicamente en su figura como agente interventora y aliada estratégica de los profesionales intervinientes dentro de la familia (Grassi, 1989). De esta manera, son las madres de familia quienes asumen cotidiana y plenamente las tareas que garantizan la producción y reproducción de la vida. Esto incluye el abrigo del hogar, el acompañamiento del resto de la familia, y en este caso la realización de trámites y gestiones con instituciones para resolver la situación habitacional. En este sentido, se vuelve fundamental para las intervenciones profesionales desnaturalizar y problematizar ciertos discursos y prácticas que hacen a la intervención, teniendo en cuenta una perspectiva de género.

Por último, interesa abordar la temática del duelo de las víctimas de usurpaciones respecto a la pérdida de la casa y el desprendimiento del barrio. En este tipo de situaciones, el despojo de todo lo construído es abrupto, y está mediado por una extrema violencia que impacta profundamente en las subjetividades. Más allá de la materialidad, la vivienda representa otras dimensiones que tienen que ver con la propia historia de las personas, poniéndose en juego representaciones simbólicas de pertenencia, de identidad, de los lazos de referencia con el territorio,

vínculos vecinales, de trabajo y el tejido de redes de proximidad. También emocionales desde el esfuerzo, los recuerdos, memorias personales y colectivas.

Como se relató anteriormente, las familias se ven obligadas a abandonar su vivienda y además su entorno comunitario, ya sea porque existe temor a nuevos hechos de violencia, a represalias tras denunciar, o porque la cotidianidad se vuelve hostil, ya que se suele coexistir con los mismos usurpadores en tareas habituales como salir a hacer mandados, tomar el transporte, habitar espacios públicos, etc. Bajo esta lógica, emerge la narrativa de que «en el barrio todos saben quiénes usurpan y venden»; sin embargo, nadie interviene al respecto, nuevamente por temor.

Desde el trabajo social, se busca abordar esto a través de la reconstrucción de un nuevo cotidiano en un lugar seguro, habitable para todos los miembros del grupo familiar, y que se adapte a las necesidades de cada uno de ellos. Sin embargo, continúa existiendo una fracción de dicha pérdida que siempre queda sin reparar, especialmente cuando -en la gran mayoría de los casos- la vivienda no es recuperada.

En base a esta reconstrucción realizada de los procesos de intervención profesional sobre usurpaciones de vivienda en la ciudad puede observarse, en el trabajo de campo, que existe una sensación generalizada de «hacer lo que se puede con lo que se tiene». Las posibilidades de la DAEV y el PEH muchas veces son limitadas, no obstante, se destaca la importancia de contar con un lugar al cual acudir en la emergencia de la situación, que brinde una asistencia e intente resolver las cuestiones más urgentes.

Esto cobra aún más sentido y relevancia teniendo en cuenta la extensión de los procesos judiciales dirigidos a una posible recuperación del inmueble y los avances en la causa penal, viendo cómo, en la gran mayoría de los casos, los tiempos de la Justicia raramente coinciden con los tiempos de las víctimas.

# Reflexiones finales

A modo de cierre de este Trabajo Integrador Final, este último apartado se propone articular algunas conclusiones en base a lo construído a lo largo de toda la investigación. Asimismo, se incorporan consideraciones respecto al escenario actual en relación a la problemática de las usurpaciones de vivienda y cómo ésta es abordada hoy, con el propósito de ampliar el análisis y dejar algunas reflexiones e interrogantes abiertos al debate.

En el primer capítulo se establecieron las bases teóricas y conceptuales de la investigación, incorporando las principales categorías que permitieron delimitar el objeto de estudio y analizarlo desde sus diferentes dimensiones, estas fueron fundamentalmente la intervención profesional y los mercados ilegales de drogas. Trabajar sobre las *intervenciones profesionales* sobre la problemática permitió analizarla desde su dimensión más empírica y construir nuevos aportes hacia el trabajo social, ya que la cuestión se encuentra escasamente abordada desde esta disciplina. Por otro lado, vincular el fenómeno de las usurpaciones de vivienda con la categoría de *mercados ilegales de drogas* resultó fundamental para darle la especificidad necesaria al recorte empírico, al dar cuenta de las dinámicas particulares que atraviesa la ciudad de Rosario.

La reconstrucción de este escenario se profundizó en el segundo capítulo, donde se historizó brevemente la configuración de dichos mercados en el territorio local, caracterizando sus lógicas internas, formas de estructuración de las organizaciones o grupos delictivos y sus modalidades operativas. Este análisis permitió identificar que las usurpaciones de vivienda no constituyen hechos aislados o esporádicos en la ciudad, sino que representan una expresión de la violencia territorial sistemática que signó el período de estudio elegido y que persiste en la actualidad. Se trata de un entramado complejo, donde los homicidios y los heridos por armas de fuego representan las manifestaciones más graves de la violencia, pero coexisten con otras modalidades de coacción e imposición de miedo en los barrios (tales como amenazas, balaceras y en fin, las usurpaciones).

A partir de esto, es posible concluir que la usurpación no es un fin en sí mismo, sino un medio estratégico por parte de los grupos criminales para expandir el negocio delictivo, y son producto de una *diversificación del crimen* (Bergman, 2016).

Además, que sus consecuencias impactan principalmente a nivel comunitario, ya que mediante los desalojos forzados y las balaceras se logra consolidar una cultura del miedo en los barrios. Esto deteriora su habitabilidad, el uso de los espacios públicos y los lazos sociales entre vecinos/as. De este modo, los grupos narcos imponen su dominio y configuran el territorio según sus propios intereses, dejando una presencia del Estado poco eficaz en términos de resolución del conflicto, lo que se traduce en una sensación de desconfianza por parte de la comunidad hacia las instituciones públicas (la Policía y la Justicia) y su capacidad para garantizar seguridad.

Luego de caracterizar el contexto social y territorial de la ciudad, y dando cuenta de por qué se volvió necesario desde la Municipalidad dar intervención sobre una problemática que, estrictamente, ataña a las competencias provinciales, en el tercer capítulo se examinó la política pública dispuesta por el gobierno local para su abordaje. El análisis institucional de las respuestas estatales permite concluir que ambas estrategias —el Subprograma implementado por la DAEV y el Programa de Emergencia Habitacional— se configuran como políticas de asistencia focalizadas y orientadas a paliar una situación de emergencia.

En este punto, resulta pertinente recuperar el debate teórico introducido al inicio del trabajo respecto a las distinciones entre *políticas de asistencia* y *prácticas asistencialistas*, a fin de interrogar qué tipo de intervención requiere esta problemática y por qué. Al respecto, se puede observar que la DAEV se inscribe en una perspectiva integral de la asistencia, entendiendo esta como un derecho[24] de todos los ciudadanos/as, que puede y debe ser otorgado de manera integral.

Tanto en su planificación institucional como en el diseño de sus objetivos, se contempla un abordaje interdisciplinario de las problemáticas relacionadas a las violencias, que trascienden a la urgencia de otorgar recursos, incorporando otras dimensiones de asistencia como la jurídica, psicológica y una reparación simbólica para las víctimas. También por su búsqueda de construir intervenciones junto con otros actores institucionales, tanto de nivel local (Centros de Salud, Centros Cuidar, centros de Distrito) como provincial (Dirección Provincial de Atención Víctimas de

[24] Al respecto es relevante como nota conceptual recuperar a (Iamamoto,1998) quien advierte sobre el peligro de utilizar el discurso de ‘la asistencia como derecho’ de forma superficial o como un pase de magia para librar a la profesión del estigma de la pobreza. Abstraer la política asistencial de las desigualdades económicas generadas en la producción (capitalismo) lleva a la naturalización de la desigualdad; una mera gestión burocrática y eficiente de ‘administración de la miseria’ no basta para garantizar y efectivizar una verdadera ciudadanía (Campana y Lamazzuti, 2009).

Delitos, la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio Público Fiscal), coordina diferentes acciones en pos de un acompañamiento integral de las situaciones.

Por otro lado, el PEH, estrategia que se lleva a cabo prioritariamente ante la demanda de acompañamiento habitacional —la cual constituye la mayoría de los casos—, presenta ciertas características de un modelo más asistencialista de la intervención. En base al análisis del programa y también de los testimonios de sus propias trabajadoras, se puede observar una intervención fuertemente ligada a la gestión y entrega de los recursos materiales como un fin en sí mismo. Esto se evidencia en la ausencia de un seguimiento de la situación habitacional de las familias luego de haberse concretado la instalación en otro lugar. La responsabilidad del proceso continúa en el equipo de la DAEV, mientras que la intervención del SPVH concluye una vez otorgados los materiales para la construcción de la habitación o el subsidio de alquiler, limitándose a posibles prórrogas de estos últimos.

No obstante, esta distinción conceptual no pretende establecer una dicotomía entre «buenas» y «malas» políticas, ni plantearlas como opciones excluyentes, sino analizar qué implica cada una de ellas y observar qué enfoque sería más conveniente para la intervención ante esta problemática. En la práctica analizada, se vislumbra cómo ambas estrategias se interrelacionan entre sí, de manera que el acompañamiento habitacional resultaría inviable sin el soporte del PEH, y las transferencias materiales de este último, no tendrían un sentido reparatorio integral para las víctimas sin los proceso de acompañamiento social, jurídico y subjetivo que se llevan adelante desde la DAEV.

Esto no impide volver a apuntar que, teniendo en cuenta lo descrito a lo largo del capítulo tres y cuatro, ambas estrategias requieren ser simultáneamente acompañadas por otras políticas públicas de mayor escala (provincial y nacional), capaces de vehiculizar soluciones con mayor efectividad en la resolución de las cuestiones estructurales de la problemática y a largo plazo.

A su vez, percibiendo la importancia que revisten estos programas -siendo los únicos que dan respuesta a las familias usurpadas- se torna necesaria una revalorización de la asistencia en las políticas sociales y un refuerzo de la misma. Esto es, que no sea concebida de una manera residual y focalizada, sino ampliar sus capacidades institucionales a través de mayor financiamiento y recursos,

criterios de acceso integral, ampliación y profesionalización de los equipos. En este caso en particular, darle la entidad de política de Estado al Programa de Emergencia Habitacional, para garantizar su continuidad y crecimiento, podría constituirse como una alternativa favorable.

En relación a las intervenciones profesionales de Trabajo Social sobre la problemática, que constituye el objeto de estudio de este TIF y son analizadas en el último capítulo, se concluye que el rol profesional en las situaciones de usurpaciones de vivienda se centra en determinados puntos fundamentales. El primero de ellos tiene relación con la reorganización de la vida cotidiana. Como se señaló anteriormente, los hechos de usurpación implican no solo el desalojo interno de una vivienda sino también el desprendimiento del lugar donde la mayoría de las familias transcurrieron toda su vida. A partir de esto, además de la necesidad de encontrar otra casa en donde vivir (segura, habitable, apta para todos los miembros del grupo familiar), se requiere reconstruir ese centro de vida que estaba compuesto por distintas redes institucionales y barriales. Con estas últimas se hace referencia a los centros de salud donde eran atendidos, centros cuidar o de día en donde se realizaban actividades y escuelas o jardines en el caso de haber niños/as presentes. Incluso, se vuelve necesario acompañar en la búsqueda de un nuevo lugar de trabajo o fomentar la participación en nuevos espacios comunitarios y culturales. Con esto no se busca “institucionalizar a las familias”, sino que se trata, concretamente, de garantizar el acceso efectivo a derechos de salud, educación, trabajo, recreación, hábitat y bienestar.

En esta tarea de referenciar a las familias en nuevas organizaciones (tanto públicas como de la sociedad civil) que trabajan en territorio, el trabajo social toma un rol protagónico debido a su conocimiento sobre instituciones públicas, programas y políticas sociales a los cuales se puede acceder en las diferentes zonas. Es la trabajadora social del equipo quien toma contacto con estas instituciones, según lo que demande la familia y también lo que se evalúe profesionalmente que puedan requerir, gestionando con sus referentes diversas cuestiones como las inscripciones, asignación de turnos, programación de entrevistas, entrega de caja de alimentos, entre otras. Se puede afirmar entonces, que se constituye como la mediadora o puente entre las víctimas y las instituciones.

El tejido de estas redes se torna fundamental en el rearmado del cotidiano ya que permite la reconstrucción de la habitabilidad y de los lazos sociales, y además

atenúa, en cierta medida, la carga de las mujeres jefas de familia que, como se marcó anteriormente en este trabajo, son las que se ocupan de manera prácticamente exclusiva del hogar y del cuidado de todos sus integrantes.

Otro punto importante de la intervención profesional del trabajo social es la asistencia en materia económica y habitacional. Si bien no es la única dimensión a tener en cuenta, es clara la importancia de contar con una capacidad económica que permita sostener las cuestiones materiales de la vida, en especial en esta población usuaria que, en su gran mayoría, no cuentan con los ingresos suficientes ni acceden a un mercado laboral formal que garantice la seguridad social, por lo cual se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad. Respecto a esto, las herramientas con las que cuenta el trabajo social son primordiales ya que, a través de la construcción del diagnóstico de situación (en base a las entrevistas y las visitas domiciliarias a las familias), pueden elaborar los informes sociales que funcionan como instrumento formal de solicitud y entrega de recursos económicos y materiales. Los mismos son primordiales para las familias, ya que permite o ayuda a solventar la economía del día a día en aquellos primeros meses de urgencia, aporte que no es para nada menor.

Finalmente se puede mencionar el trabajo por la promoción de autonomía. Es esencial en las intervenciones profesionales contar con una intencionalidad determinada, una direccionalidad que se busca imprimir a todas las acciones en última instancia. En este caso, se trata de la autonomía y el empoderamiento de los usuarios en situación victimizante, los cuales abogan por la recuperación y refuerzo de las capacidades para lograr la independencia en el sostenimiento de su vida luego del hecho traumático.

Dichos objetivos pueden carecer de viabilidad (como es el empoderamiento de la víctima), teniendo en cuenta la situación socioeconómica en la que se encuentran no sólo estas familias, sino la ciudad y el país en general, y la serie de limitaciones ya descritas que poseen las políticas públicas inherentes a la problemática. Además, en este enfoque de la autonomía y el empoderamiento de las víctimas puede observarse una perspectiva individualizante y centrada en los sujetos, volcando la responsabilidad de recuperación de capacidades en estos últimos y no en el Estado. Esto es, el deber del mismo de garantizar las condiciones adecuadas de seguridad, correspondientes a un Estado de derecho.

A pesar de ello, no deja de ser importante mantenerlos como horizonte de sentido que orienta a toda la práctica profesional, entendiendo también que existen diferentes temporalidades y que los procesos no son continuos ni lineales. Es por esto que el acompañamiento se plantea desde un primer momento sin una "fecha de vencimiento", es decir, se deja a disposición las herramientas institucionales para cuando cada familia lo requiera.

Por otra parte, resulta pertinente abordar brevemente algunas cuestiones respecto a modificaciones que surgieron en los años posteriores al periodo de estudio seleccionado, luego del cambio de gestión política provincial, relacionadas con transformaciones en normativas que impactan en la problemática. Se trata de la implementación de la Ley Nº 14.239[25], promulgada en diciembre de 2023, de adhesión a la desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley Nª 26.052). La misma aporta nuevas herramientas jurídicas para combatir el fenómeno de las usurpaciones, que pueden resumirse en dos puntos principales:

- **El cese del estado antijurídico (Art. 6):** faculta a los fiscales a solicitar el desalojo inmediato de inmuebles usurpados y la demolición de estructuras (búnkeres o centros de acopio) destinadas al comercio ilícito de sustancias. Con esto se busca incidir de forma concreta y simbólica en aquellas zonas en las que el comercio de estupefacientes se vincula con hechos de violencia altamente lesiva (homicidios, personas heridas con armas de fuego) y que, según el MPA (2024) en su Informe de gestión 2023 "...no son domicilios ni lugares destinados a habitación, no hay moradores/as sino ocupantes que realizan actividades ilícitas "polirrubro"; son inmuebles apropiados, utilizados como base de una multiplicidad de actividades ilícitas…" (p. 39).
- **La persecución estratégica (Art. 4):** está orientada a dar prioridad a las investigaciones penales hacia aquellos casos en donde la distribución de sustancias se realiza en puestos fijos que se apropian de instalaciones o lugares de uso público, que degradan el espacio urbano y alteran la tranquilidad comunitaria.

Si bien estas modificaciones en la ley se presentan a priori como herramientas eficaces para abreviar los tiempos judiciales, restituir el derecho a la

[25] Disponible en: https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=1476209&item=267818&cod=0cd1607b2485101ba3eee5ac214753a8.

propiedad y garantizar un acceso a la justicia efectivo, es necesario analizar desde una perspectiva crítica algunas de sus implicancias de fondo.

En relación al cese del estado antijurídico y los desalojos inmediatos, si bien puede ser una medida operativa efectiva para la fiscalía, ya que desactiva el punto de venta mediante la demolición, no hay que dejar de tener en cuenta que ese búnker era, originariamente, la vivienda de una familia. Al derribar esa vivienda se impide que pueda ser utilizada para actividades ilícitas o volver a ser usurpada, pero también termina de materializarse completamente la pérdida de la misma para las víctimas. Entonces, se elimina el estado antijurídico pero no se complementa por otras políticas sociales y habitacionales que reparen la situación de quienes quedaron sin vivienda.

En síntesis, las víctimas terminan teniendo una propiedad que no pueden utilizar, alquilar, ni vender debido a que queda “marcada” por lo sucedido y por la falta de seguridad que provoca el entramado criminal que sigue operando en los barrios. Esto lleva a las familias usurpadas a seguir dependiendo de las políticas de asistencia habitacional que, como se marcó anteriormente, no resuelven la situación en su dimensión estructural, sino que funcionan como paliativos ante la emergencia.

Respecto al segundo punto, la denominada ***persecución estratégica***, se puede observar cierto sesgo que subyace a esta nueva forma de intervenir priorizando los barrios populares. En este sentido cabe preguntarse, ¿dónde se encuentra lo “estratégico” en la persecución de jóvenes de sectores populares que comercializan en los barrios, mientras las estructuras reales de poder y capital que sustentan al narcotráfico se encuentran en los estratos más altos de la pirámide socioeconómica? Esta mirada, puede correr el riesgo de implementarse como una persecución estratificada de los sectores más empobrecidos de la sociedad. Esto colabora con la profundización de la estigmatización y criminalización de los barrios populares y de quienes los habitan, independientemente de su involucramiento o no en los mercados ilegales de droga y las violencias que se desprenden de ellos.

Otra cuestión posterior al recorte de investigación que es pertinente mencionar al hablar de esta temática, es lo sucedido en la ciudad en marzo de 2024, una semana signada por la violencia narco que devino en los homicidios de

cuatro trabajadores[26]. Este fue un hecho social sumamente relevante, ya que impuso nuevamente un terror social que parecía haberse apaciguado tras el descenso de algunos indicadores de violencia respecto a años anteriores.

Dichos crímenes dejaron a la ciudad paralizada y con temor de salir a la calle. El paro de los servicios de transporte público y estaciones de servicio (gremios a los que pertenecían los trabajadores asesinados), cese parcial de las clases y cierre de escuelas, la suspensión de la marcha por el Día Internacional de la Mujer (8M)[27], son algunas de las manifestaciones de la ciudadanía que se pueden mencionar.

Esto volvió a poner a Rosario en el foco del debate público a nivel nacional, con una extensa cobertura mediática sobre los casos, las respuestas de las autoridades provinciales y nacionales y el impacto que dejó a nivel comunitario[28].

En base a esto, es propicio pensar cómo operan las dinámicas de la violencia ligadas a los mercados ilegales de drogas desde sus diferentes aristas. En este caso, interesa observar el impacto de los discursos emitidos por las autoridades provinciales en aquel momento. La narrativa punitivista de la mano dura, ejemplificada en frases como "*A lo Bukele*" o "*La van a pasar cada vez peor*", dirigidas a la población carcelaria, también forman parte constitutiva del entramado y la retroalimentación de la violencia territorial que se configuró en la ciudad, cuyos impactos fueron desarrollados a lo largo de todo este trabajo.

Para concluir, desde la perspectiva teórica en que se inscribe este TIF, afirmar que las políticas públicas y las intervenciones profesionales analizadas logran resolver la problemática de las usurpaciones de vivienda, implicaría desconocer la complejidad de este fenómeno que atraviesa la ciudad de Rosario.

---

[26] Ver "Crímenes de trabajadores: día a día de una semana violenta que devino en un nuevo desembarco" https://www.lacapital.com.ar/policiales/crimenes-trabajadores-dia-dia-una-semana-violenta-que-devino-un-nuevo-desembarco-n10123529.html

[27] Ver "Paro de colectivos tras el brutal ataque a un chofer de la línea K" en https://www.conclusion.com.ar/la-ciudad/paro-de-colectivos-tras-el-brutal-ataque-a-un-chofer-de-la-linea-k/03/2024/ y "Ante la «gravísima» situacion de violencia, se suspende y reprograma la marcha por el Día de la Mujer en Rosario" en https://www.conclusion.com.ar/la-ciudad/ante-la-gravisima-situacion-de-violencia-se-suspende-y-reprograma-la-marcha-por-el-dia-de-la-mujer-en-rosario/03/2024/.

[28] Ver "Terror en Rosario: quién era el playero de 25 años asesinado por sicarios tras el ataque a dos taxistas y a un colectivero" en https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2024/03/10/terror-en-rosario-quien-era-el-playero-de-25-anos-asesinado-por-sicarios-tras-el-ataque-a-dos-taxistas-y-a-un-colectivero/ .

En base a todo lo desarrollado, y teniendo en cuenta además algunas cuestiones de la actualidad, es posible afirmar que se trata de un problema multidimensional que merece jerarquizar la intervención a nivel socio comunitario y que también necesita ser agendado por los poderes públicos con una mayor relevancia. Para ello, podría ser beneficioso rever y volver a debatir lo que ya fue construído en años anteriores porque, tal como se vio a lo largo del trabajo, la ciudad posee instituciones con la incumbencia para tratar esta problemática.

En este caso, sería dable dotar de mayores recursos a estos organismos ya existentes, tanto en sentido económico, técnico, hasta en la construcción y refuerzo de las políticas públicas. Además, continuar fortaleciendo la interinstitucionalidad para abordar las situaciones integralmente, tanto en lo inmediato como a mediano y largo plazo. En este sentido, es preciso consolidar aquel trabajo conjunto ya existente, entre el gobierno local, el provincial y los organismos de Justicia para la restitución de la vivienda.

Respecto al Trabajo Social puntualmente, esto nos desafía permanentemente a construir intervenciones en realidades cada vez más complejas y en territorios atravesados por múltiples problemáticas. Para ello es fundamental superar la inmediatez del otorgamiento de recursos, para promover una efectiva e integral restitución de derechos, disputando el sentido de la justicia social y la posibilidad de habitar un ambiente seguro y libre de violencias, en clave de derechos humanos y dignidad.

# Referencias bibliográficas


- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. Estudio introductorio. En (Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua) Colección Antologías de Política Pública – Tercera antología.
- Albanese, J. (2007). *Organized crime in our times*. Newark: Anderson Publishing y LexisNexis.
- Alvarez, A. N., y Encinas, L. B. (2023). *Mirada(s) en torno al Trabajo Social: experiencia(s) desde la Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas de la Municipalidad de Rosario*. Trabajo Integrador Final. Universidad Nacional de Rosario.
- Auyero, J. (2019) La política en donde más importa. Revista Anfibia, CABA. Recuperado de: http://revistaanfibia.com/ensayo/la-politica-donde-mas-importa/.
- Bergman, M. (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina* (1a ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina* (1ra. ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Berón, C. (2022, 5 de enero). *Una banda de zona sur usurpó a los tiros la casa de una familia.* La Capital. https://www.lacapital.com.ar/policiales/una-banda-zona-sur-usurpo-los-tiros-la-casa-una-familia-n10005238.html.
- Campana, M., & Lamanuzzi, R. (2009). *Dudas y certezas acerca de la intervención profesional*. Libertas, 3(2), 148-164.
- Carballeda, A. (2007). *Problemáticas sociales complejas y políticas públicas*. Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad de Trabajo Social.
- Carballeda, A. (2008). *La Intervención en lo Social y las Problemáticas Sociales Complejas: los escenarios actuales del Trabajo Social*. Revista margen. Edición N° 48. Disponible en https://www.margen.org/suscri/margen48/carbal.html
- Carballeda, A. (2016). *El enfoque de derechos, los derechos sociales y la intervención del Trabajo Social*. Revista Margen. Edición N° 82. Disponible en https://www.margen.org/suscri/margen82/carballeda82.pdf.
- Carballeda, A. (2018). *La palabra, la mirada y la escucha en los procesos de formación profesional. La entrevista como espacio de encuentro en la intervención del Trabajo Social*. Revista Márgen (1). https://www.edumargen.org/docs/2018/curso62/unid04/apunte03_04.pdf

- Cazzaniga, S. (2009). *Intervención social – Intervención profesional*. Módulo Problemáticas y perspectivas de la intervención Social. Maestría en Trabajo Social FTS UNER.
- Cazzaniga, S. (2001). *El abordaje de la singularidad*; en Revista Desde el Fondo. Cuadernillo Nº 22. UNER.
- Cozzi, E., Agusti, N. & Torres, L. (2020). *Tres muertes en el barrio: formas de circulación y regulación de la(s) violencia(s) entre jóvenes de sectores populares en la ciudad de Rosario*; en Pita, M.V & Pereyra, S (Ed.) Movilización de víctimas y demandas de justicia en la Argentina contemporánea. Teseo, Argentina.
- Cozzi, E. (2021). *Soldaditos: disputas de sentidos en torno a la participación de jóvenes de sectores populares en el mercado de drogas ilegalizadas en la ciudad de Rosario*. Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, (16), 143-157.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, 25-51.
- Del Frade, C. (2019). *Balaceras, narcotráfico y política: Geografía narco 4*. Frente Social y Popular. Disponible en: https://carlosdelfrade.com.ar/biblioteca-digital/balaceras-narcotrafico-y-politica/.
- Durán-Martínez, A. (2022). *Dilemas y posibilidades de negociar con grupos criminales en América Latina*. LASA Forum, 53(4), 25-30. Disponible en: https://forum.lasaweb.org/files/vol53-issue4/dossier-5.pdf.
- Gaiero, M. & Posincovich, A. (2021). *Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana: La coordinación estatal como estrategia para el abordaje territorial de las violencias. El caso del barrio "Grandoli-Gutiérrez" de la ciudad de Rosario*; en Moreno, M (Comp.) Estado, administración y políticas públicas. Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, Entre Ríos.
- Gaiero, M. (2022). *Policía y crimen organizado: Análisis de la relación entre la Policía de Santa Fe y las organizaciones criminales "Los Monos" y la de Esteban Lindor Alvarado (2013-2019)*. Tesina de grado. Universidad Nacional de Rosario. https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/a7def116-dded-49c7-9d7a-17d26ceaea50/content.
- Gaiero, M. (2023). *Delitos de cuello blanco y violencia en la ciudad de Rosario. Una aproximación a partir del caso Medrano y de la agencia financiera Cofryco*. Divulgativo. Perfiles académicos de posgrado, Vol. 8, Número 22, 2023, 125-139. https://doi.org/10.48160/25913530di22.423 .
- González, C. (2021, 6 de marzo). Crecen las usurpaciones violentas y buscan proteger a las víctimas. *La Capital*. Disponible en:

https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/crecen-las-usurpaciones-violentas-y-buscan-proteger-las-victimas-n2645771.html.

- Haesbaert, R. (2013). *Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad*. Cultura y representaciones sociales, 8(15), 9-42. http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/mx/.
- Iamamoto, M. (1998). *El Servicio Social en la contemporaneidad*. Cortéz Editora: Sao Paulo.
- Iazzetta, M. (2020). *Crimen desorganizado y mercados ilegales de droga en la ciudad de Rosario*. En: Revista de la Escuela de Antropología (XXVII), Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario. DOI: https://doi.org/10.35305/revistadeantropologia.v0iXXVII.119.
- Iazzetta, M. y Gaiero, M. (2025). *Narcotráfico y política. Gestión de la seguridad pública y violencia en Rosario, Argentina (2013-2015) o Drug trafficking and politics. Management of public security and violence in Rosario, Argentina (2013-2015)*. Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 41: 30-46.
- Karsz, S. (2007). *Problematizar el trabajo social: definición, figuras. clínica*. Capítulo 3. Una clínica transdisciplinaria de la intervención social. Editorial Gedisa.
- Lascano, H. (2020, 10 de agosto). *Una década que cambió el mapa de la violencia en Rosario*. La Capital. https://www.lacapital.com.ar/informe-especial/una-decada-que-cambio-el-mapa-la-violencia-rosario-n2599855.html.
- Legislatura de la Provincia de Santa Fe. (2024, 9 de enero). *Ley 14228. Modificaciones a la Ley N° 12734 (Código Procesal Penal)*. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe.
- Lera, C. I. (2015). *Intervenciones profesionales y dimensión asistencial. Problematizaciones urgentes desde trabajo social* (1ra. ed.). Eduner.
- Maggi, N (2020, 23 de julio). En seis meses usurparon cerca de 200 viviendas en Rosario. *La Capital.* Disponible en: https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/en-seis-meses-usurparon-cerca-200-viviendas-rosario-n2598828.html?utm_source=chatgpt.com.
- Marsili, M. (2023). *Criminalidad organizada y lavado de activos. El caso de las usurpaciones y la concentración de la tierra*. Cuadernos del Ciesal, Rosario, UNR, N° 22, Vol. 2, 2023. pp. 1-14, ISSNe 1853-8827. https://cuadernosdelciesal.unr.edu.ar/index.php/inicio.
- Ministerio Público de la Acusación. (2024). Informe de Gestión 2023: Fiscalía Regional 2. Rosario, Santa Fe. Recuperado de https://mpa.santafe.gov.ar/static/files/a8661d972db6c606c49c49da057928b3.

- Observatorio de Seguridad Pública, Departamento de Informaciones Policiales D-2 y Secretaría de Política Criminal y Derechos Humanos. (2023, enero). Reporte anual HOMICIDIOS: Provincia de Santa Fe Año 2022. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe; Ministerio Público de la Acusación. Recuperado de: https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informs/informe-anual-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-ano-2022/.
- Observatorio de Seguridad Pública, Departamento de Informaciones Policiales D-2 y Secretaría de Política Criminal y Derechos Humanos. (2024, enero). Reporte anual HOMICIDIOS: Provincia de Santa Fe Año 2023. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe; Ministerio Público de la Acusación. Recuperado de: https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informs/informe-anual-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-ano-2023/ .
- Ordenanza 8898 de 2012 [Municipalidad de Rosario]. Adecuación de la Ordenanza N° 2.740/80 que regula el Servicio Público de la Vivienda. 18 de abril de 2012.
- Ordenanza 9615 de 2016 [Municipalidad de Rosario]. Dirección de Asistencia y Empoderamiento de las Víctimas (DAEV). Creación. 1ro de septiembre de 2016.
- Ordenanza 10057 de 2020 [Municipalidad de Rosario]. Subprograma de Asesoramiento y Asistencia de Víctimas de Usurpaciones por organizaciones delictivas complejas. Creación. 26 de junio de 2020.
- Rodríguez Alzueta, E. (2014). *La violenta regulación del territorio en el capitalismo criminal*; en Schachter, S et al (Comp.) Tiempos violentos. Herramienta Ediciones, Buenos Aires.
- Rozas Pagaza, M. (2010). *La intervención profesional un campo problemático tensionado por las transformaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad contemporánea*; en Revista O Social em Questão. Año XIII, N°24 Julio-Diciembre, 2010. Pág. 43-54.
- Saín, M. (2017). *Qué es el crimen organizado.* Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Saín, M., & Navarro Urquiza, P. (2019). *Estado y narcotráfico: la ruptura de la regulación ilegal de la policía en Rosario en el caso <<Los Monos»*. XXXVII International Congress of the Latin American Studies Association.
- Saín, M. (2023). *Ciudad de pobres corazones: Estado, crimen y violencia narco en Rosario* (1.ª ed.). Prohistoria Ediciones.
- Souto Zabaleta, M. (2019). *Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina*. En Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. E-ISSN 1870-2147. NUEVA ÉPOCA VOL. 13, No. 44. P. 51-88.

- Stolkiner, A. (1987). *De interdisciplinas e indisciplinas*. Libro “El Niño y la Escuela. Reflexiones sobre lo obvio” comp. De Nora Elichiry. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Stolkiner, A. (2005, 7 y 8 de octubre). *Interdisciplina y salud mental* [Ponencia]. IX Jornadas Nacionales de Salud Mental; I Jornadas Provinciales de Psicología, Posadas, Misiones, Argentina. Disponible en: https://salud.rionegro.gov.ar/documentos/salud_mental/Interdisciplina%20y%20Salud%20Mental.%20Stolkiner.pdf.
- Stoianovich, M. (2022, 11 de enero). Imputaron a "La Pelada" y "Chuky", pareja acusada de usurpar una vivienda de zona sur a los tiros. La Capital. https://www.lacapital.com.ar/policiales/imputaron-la-pelada-y-chuky-pareja-acusada-usurpar-una-vivienda-zona-sur-los-tiros-n10005669.html.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). A*nálisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Tufró, M., Brescia, F., y Pingaro Lefevre, C. (2016). *Aguantamos contra el Estado, perdemos contra las bandas*. Reflexiones sobre la circulación de violencias en tomas de tierras y asentamientos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Quid 16, (6 Especial), 146-168. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Tufro-Brescia-Pingaro.pdf.

# Anexo: disparadores de entrevistas

Modalidad

Se piensan estas entrevistas de manera semiestructurada, con posibilidad de repreguntar e indagar sobre cuestiones que puedan surgir durante la misma. Están dirigidas a aquellas profesionales que hayan formado parte de la estrategia de intervención sobre usurpaciones de viviendas desde el municipio durante el período de estudio 2022-2023. En este caso dos trabajadoras del equipo DAEV, la trabajadora social (Milagros) y una de las abogadas (Lucila), y también a dos del área de emergencia del SPVH (quien es parte de la estrategia de intervención en el marco del Programa de Emergencia Habitacional), la coordinadora del PEH (Jorgelina) y una de sus responsables sociales (Cecilia).

Introducción

Primeramente, se piensa hacer una introducción acerca del objeto de estudio del TIF y los objetivos que me planteo en el mismo, para establecer lo que es de mi interés conocer/investigar.

Disparadores de entrevista

**I. Presentación de la profesional**

1) Datos personales (nombre, edad, formación).

2) ¿Qué rol desempeñas actualmente en la institución? ¿Cuánto tiempo hace que formas parte de ella? ¿Cómo fue tu proceso de incorporación?

3) ¿Cuáles son las tareas principales que desarrollas dentro del equipo?

**II. Relevancia pública del problema**

4) ¿Desde cuándo consideras que las usurpaciones ligadas al narcotráfico comienzan a configurarse como un problema público que requiere intervención del Estado (más allá de los dispositivos de seguridad pública)?

5) ¿Qué podrías decir acerca de la relevancia social que ha tomado la problemática a raíz de la cantidad de casos y curva del conflicto a partir de la cual la misma se pone en agenda pública?

6) ¿De qué manera se definen y caracterizan las usurpaciones desde la institución?

**III. Llegada de las situaciones**

7) ¿Cuáles son las vías a través de las cuales toman conocimiento de las situaciones y específicamente las de usurpaciones de viviendas? (demanda espontánea, derivación institucional, otra).

8) ¿Existen condiciones o requisitos para la admisión de este tipo de casos? (competencias y alcances de la institución).

9) De manera general, ¿qué características (económicas, sociales, familiares) poseen los sujetos de intervención y su grupo familiar con los cuales se va a trabajar?

**IV. Política pública y marco normativo**

10) ¿Cuál es la principal política pública o programa bajo el cual encuadran la intervención en estos casos?

11) ¿Existe actualmente un protocolo formal o un circuito de actuación estandarizado en la institución para abordar los casos de usurpaciones de vivienda por narcocriminalidad?

12) ¿Qué objetivo tiene la intervención? ¿Qué principios rectores podrías decir que guían la estrategia de intervención en la DAEV / SPV? ¿Cómo se trabaja la integralidad y la interinstitucionalidad -planteada desde lo normativo- en la práctica?

**V. Acerca de la intervención, modos de trabajo y articulación**

13) ¿Cuáles son las herramientas de registro y seguimiento de las situaciones?

14) ¿Sobre qué y quiénes interviene el trabajo social en la DAEV / SPV? ¿Y específicamente en las situaciones de usurpaciones de viviendas?

15) ¿De qué manera se integran las intervenciones del trabajo social con la de los demás profesionales del equipo? ¿Crees que en la DAEV / SPV se lleva a cabo efectivamente un trabajo interdisciplinario e integral?

16) ¿Con qué otros actores institucionales articulan la intervención de estas problemáticas? (Justicia/MPA, Hábitat, Salud, Niñez). ¿Cómo se da esa articulación? ¿Cómo se definen las estrategias y agendas de trabajo común? Qué metodología/dinámicas/modos de trabajo se dan? ¿De qué manera se da esa articulación (dinámicas y modos de trabajo)? ¿Cómo se construye la estrategia de intervención conjunta?

**VI. La problemática de usurpaciones de vivienda ligadas a mercados ilegales de droga**

17) Durante el período de estudio seleccionado para este tif, 2022-2023, ¿observaste un aumento de la llegada de estas situaciones a la institución respecto a años anteriores?

18) Teniendo en cuenta el contexto de violencia y el miedo que atraviesa a las víctimas, ¿se cuenta con medidas de "resguardo" o protección para ofrecer a las familias? De ser así, ¿cuáles?

19) ¿La realización de la denuncia penal funciona como una condición necesaria para activar los recursos de intervención social? ¿Qué sucede o cómo se procede cuando la persona se resiste a realizar la denuncia por un temor fundado (miedo a represalias)? ¿Existe alguna estrategia alternativa?

20) ¿Por qué crees que se convoca al trabajo social a formar parte del abordaje de estas situaciones? ¿Qué aspectos o miradas crees que aporta, desde este perfil profesional, en las estrategias de intervención sobre usurpaciones de vivienda?

¿Cuáles son las funciones y tareas que la institución define y demanda para el trabajo social? ¿Y específicamente sobre las situaciones de usurpaciones de vivienda?

**VII. Evaluación y cierre**

21) ¿Se realiza algún tipo de seguimiento posterior respecto a la situación familiar una vez que se resuelve la urgencia habitacional?

22) ¿Consideras que las intervenciones dan respuesta a la resolución del problema?

23) A modo de cierre, ¿qué balance harías de las políticas públicas para abordar las usurpaciones de vivienda por motivo de narcotráfico en la ciudad? ¿Cuáles consideras que son los mayores obstáculos o desafíos que enfrenta la intervención profesional en este tipo de delito?