

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Escuela de Trabajo Social

Tesina de Grado

**“Trabajo Social y Diagnóstico Institucional: la demanda de alojamientos temporales
en el Ministerio de Desarrollo Social. Año 2021”**

**Estudiante:
Malena Sant´Angelo**

**Directora:
Mg. María Angélica Pignatta**

ÍNDICE

Introducción.....	4
CAPÍTULO 1: Acerca del Estado, la Política Pública, y sus posibilidades.....	9
1.1 ¿Desde dónde analizar? Exigibilidad, Estado y Derechos.....	9
1.2 De la exigibilidad a la respuesta.....	11
1.3 Un tipo específico de política pública: la protección social.....	14
1.4 Los destinatarios más urgentes.....	17
1.5 Un Estado capaz de dar respuestas.....	21
CAPÍTULO 2: EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL.....	28
2.1 Surgimiento, distribución y ordenamiento de funciones de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial.....	28
2.2 La oferta programática de la Secretaría.....	32
2.3 ¿Cómo se aborda la problemática de alojamientos temporales?.....	36
2.4 Primeros pasos para la ampliación de la oferta.....	39
CAPÍTULO 3: ALOJAMIENTOS TEMPORALES: UNA DEMANDA EN CONSTRUCCIÓN.....	42
3.1 El equipo de alojamientos como receptor de demanda.....	44
3.2 La problemática de alojamientos temporales: compleja e interseccional.....	47
CAPÍTULO 4: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.....	54
4.1 Un programa de alojamientos temporales.....	55
4.2 ¿Qué objetivos se buscan?.....	57
4.3 La población específica.....	57
4.4 Tipología de alojamientos.....	58
4.5 Implementación del Programa.....	61
4.6 Acerca del monitoreo y evaluación.....	63
4.7 Planificación y Trabajo Social.....	64
Reflexiones finales.....	68
BIBLIOGRAFÍA.....	71

Índice de figuras, tablas y gráficos

Figura 1: Comparación de estructuras orgánicas funcionales

Tabla 1: Programas de asistencia alimentaria

Tabla 2: Iniciativas y actividades llevadas a cabo a partir del DNU 297/20

Tabla 3: Programas de problemáticas específicas

Tabla 4: Efectores derivantes

Tabla 5: Tipología de alojamientos

Gráfico 1: Primera distinción entre informes

Gráfico 2: Las diferentes problemáticas

Gráfico 3: Cantidad de problemáticas por situación

Introducción

El presente trabajo se propone realizar un análisis de la respuesta de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe frente a la demanda de alojamientos temporales para personas mayores de edad (comprendidas en la franja etaria de 18 hasta 65 años) en situación de vulnerabilidad social. El recorte temporal corresponde a los años 2021 y 2022. Actualmente, y a partir del cambio de gestión del año 2023, dicho Ministerio pasa a denominarse Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano, por lo que a lo largo del presente trabajo se irá haciendo mención a una u otra forma de nombrarlo según se corresponda con las gestiones anteriores o la actual.

Para ese objetivo, me interesa describir cómo se gestó tanto mi interés por la elección de esta problemática, así como la experiencia de trabajo que me permitió recopilar la información para este análisis:

En el año 2019 se sanciona la Ley de Emergencia Alimentaria (Ley N° 27.541) a partir de la cual se crea el Plan Nacional de “Argentina contra el hambre” en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El Plan fue implementado desde dicho Ministerio, en articulación con otros organismos públicos, a partir de la coordinación interjurisdiccional e intersectorial necesaria para llevar a cabo los distintos componentes del mismo. Entre estos organismos, en nuestra región se implementa en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

En el marco de dicho plan y en el contexto de la Emergencia Sanitaria -decretada a partir de la pandemia ocasionada por el virus COVID 19-, se realizó la entrega de la llamada “Tarjeta Alimentar” a partir de un operativo de distribución puerta a puerta, a todas las personas titulares de la Asignación Universal por Hijo.

Para ello desde la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial se conformó un equipo de trabajo destinado específicamente a identificar los domicilios y luego efectuar la distribución. Mis tareas dentro del Ministerio comienzan en ese momento, ya que fui convocada para formar parte del equipo de trabajo de identificación de domicilios y entrega de la prestación puerta a puerta. En mi experiencia fue un momento clave.

La participación en este operativo significó la puesta en práctica de conocimientos y herramientas que había aprendido en mi recorrido académico. A la vez de que implicó la introducción en un mundo profesional y político, al que de pronto podía estar haciendo un aporte técnico. Para el momento de finalización de la entrega de las tarjetas, tuve además la tarea de realizar un informe descriptivo de dichos operativos.

Si bien hoy, luego de varios años de estudio y trabajo encuentro en ese informe numerosos errores que me hacen considerarlo un desarrollo escueto, en el momento fue considerado por las autoridades del Ministerio como un aporte para la gestión de la Secretaría. A partir de ese momento pasé a formar parte del equipo de trabajo de la Subsecretaría de Legal y Técnica, dentro de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial.

En este equipo mi función fue principalmente administrativa. Incluía la recopilación y actualización de la documentación de diferentes instituciones, el inicio de los expedientes de gestiones de convenios, y tareas afines. Desde esta área además, se realizaba el monitoreo a instituciones con las que la Secretaría realizaba convenios, por lo que mi función consistía además en elaborar informes acerca del funcionamiento, condiciones edilicias, participación de usuarios, etc. de las instituciones relevadas.

Allí es donde comencé a participar de la elaboración de escritos que dieran cuenta del estado de situación de las residencias para personas mayores de edad con las que hasta el momento venía trabajando el Ministerio.

Uno de los espacios de alojamiento que más se utilizaba (además de otras pensiones y hoteles), era el llamado "Hotel Callao". De esta manera, desde la oficina de Legal y Técnica en conjunto con el Área Social, elaboramos un informe que dio cuenta de las dificultades que suponía la utilización del hotel como espacio privilegiado de destino de alojamiento para las personas con situaciones problemáticas ligadas a cuestiones residenciales temporales.

Si bien ya existía una decisión política e institucional para la mejora de las respuestas a esta demanda, fue a partir de este informe que se toma la iniciativa -formal- de conformar lo que se denominó la "Residencia temporal de cuidados integrales". A partir de esta decisión, mi siguiente función fue la participación en el armado del proyecto institucional de funcionamiento de la nueva residencia.

Esto supuso meses de reuniones y debates con los diferentes equipos de trabajo que tendrían la necesidad de derivar usuarios al nuevo dispositivo, siempre en contraste con las definiciones de criterios de trabajo y de admisión del grupo que conformaría el espacio propiamente dicho.

De esta manera se pusieron en juego múltiples modalidades de trabajo y criterios profesionales en tensión. Dentro de mis funciones estaba la realización de convocatorias a diferentes reuniones en las que participaban los actores intervinientes, en donde presencié discusiones y acuerdos entre los equipos.

.Paralelamente dentro de la Secretaría, conformamos lo que se denominó el "equipo de alojamientos". La función del equipo fue la de recepcionar la demanda de los diferentes efectores territoriales, clasificarla según necesidad de mayor o menor acompañamiento, y responder al equipo derivante con los recursos que contábamos en el momento. Estos recursos se constituían de una combinación entre lo que ya existía hasta el momento (subsidios para plazas en pensiones y hoteles) o la nueva residencia de reciente conformación.

Rápidamente notamos que la tarea que intentamos llevar a cabo fue prácticamente imposible, ya que la demanda desbordaba la oferta de respuestas y la calidad de los recursos con los que contábamos.

La residencia recientemente inaugurada - si bien realizaba un esfuerzo enorme y las situaciones que tomaba eran muy bien trabajadas- era muy pequeña y no alcanzaba a absorber la cantidad de solicitudes de los equipos territoriales.

Es en este momento que desde el equipo entendimos que era necesario realizar una ampliación del recurso. Esto debía realizarse no sólo en términos de cantidad de plazas disponibles, sino que, al analizar la demanda que recibíamos día a día, constatamos que se

trataba de un grupo tan heterogéneo y con necesidades tan disímiles que no pocas veces resultaba hasta imposible de pensar en que dos usuarios tan dispares se alojen en el mismo espacio.

Las diferentes problemáticas con las que arribaban -si bien lo que primaba urgentemente era la cuestión de la falta de alojamiento- requerían de abordajes profesionales muy diferentes entre sí. Ejemplos de estas diferentes situaciones pueden ser los casos de una mujer con hijos a cargo, que por una falta de sustento económico o catástrofe natural había perdido la posibilidad de alojarse en la vivienda donde residía; situación que nos llegaba quizá en el mismo momento que la de un hombre de 45 años, que recientemente había comenzado dormir en la calle y tenía consumo problemático de alcohol.

¿Cómo dar respuesta entonces a estas dos situaciones a la vez si partimos de la base que cada cual requiere de recursos completamente diferentes, y un abordaje profesional particular? ¿Alcanzaría solamente con el recurso de una sola residencia con 15 plazas disponibles? Si el recurso de las plazas en hoteles y pensiones utilizado hasta el momento había presentado tantas dificultades, ¿cómo pensar que eso podría seguir siendo una alternativa viable?

A partir de estos interrogantes es que me interesa analizar en profundidad cómo es posible diseñar una política que absorba la demanda de alojamientos temporales.

Durante nuestra experiencia de trabajo, entendimos que al ser problemáticas tan diferentes entre sí, y encontrarse revestidas de un alto grado de complejidad, no es tarea sencilla identificar cuál es el ente estatal indicado para dar una respuesta al equipo territorial que trae la demanda.

Algo de la búsqueda de esta “idoneidad” de cada repartición para la absorción o no de determinada demanda, significó uno de los mayores desafíos a la hora de pensar en modos de abordaje de estas situaciones. Lo fue tanto en la práctica como lo es en el marco del desarrollo del presente trabajo.

Desde la inexperiencia, al ingresar a trabajar en la institución uno tiene tal vez la noción de que cada espacio tiene funciones y misiones definidas y delimitadas, y que son claras y se encuentran organizadas, interconectadas, y se complementan para no sólo administrar la cosa pública sino que además están diseñadas de tal manera de absorber toda la complejidad que reviste la demanda social. Que cada oficina tiene una tarea específica y al articular con las demás, conforman un entramado sin baches que logra abarcar todo el espectro de problemáticas que pueden atravesar a una persona en situación de vulnerabilidad. En otras palabras, que el Estado es un complejo mecanismo de engranajes que, más allá de las dificultades, logra poner en movimiento la maquinaria que da respuesta a la demanda de la población.

Es a partir de esto que me resulta muy interesante poder realizar un análisis que eche un poco de luz acerca de las creencias de “cómo es que funciona el Estado”, más en estos tiempos de recortes y cierre de organismos bajo la consigna de que todo dentro del Estado es inservible.

Retomando la narrativa desde mi experiencia, fue a partir de la práctica que notamos que no sólo los diseños de los organigramas dentro de los ministerios no obedecen necesariamente al tipo

de respuestas que demanda la cuestión social¹; sino que aún estando bien delimitadas y definidas las funciones, y teniendo equipos de profesionales con experiencia en la temática, es en extremo difícil ubicar cuál es el espacio que deberá dar respuesta a la misma.

A partir de acá surgen muchos más interrogantes: ¿Lo anterior se debe a un “mal diseño de las estructuras”? ¿O a que los equipos no cuentan con los recursos necesarios para dar respuesta? ¿De qué manera se vincula con la cuestión administrativa? ¿Y con la cuestión política? ¿Cuáles son los criterios profesionales de los equipos que intervienen? ¿Cuáles son sus condiciones de trabajo? A partir de estos interrogantes de índole personal, es que pueden formularse otros ligados a cuestiones teóricas ampliamente tratadas por diferentes autores tales como las Capacidades Estatales y de Gestión.

Durante el desarrollo de este trabajo, voy a ir retomando estos interrogantes, intentando indagar acerca de cada uno de ellos para poder elaborar un diagnóstico institucional que me permita comprender la complejidad del entramado estatal que da origen a la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo territorial, para poder realizar un análisis actual de la misma, y de alguna manera desentrañar cuáles son sus posibilidades y limitaciones a la hora de dar respuesta a la demanda específica de alojamientos temporales.

Retomando lo descrito en el primer párrafo, el objetivo general de este trabajo consiste en un análisis de la respuesta de la Secretaría antes mencionada frente a la demanda de alojamientos temporales durante los años 2021 y 2022. A la vez, los objetivos principales del proyecto son:

1) Analizar el proceso de incorporación de la demanda de alojamientos transitorios en la agenda de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo territorial, y las estrategias que se llevan a cabo para dar respuesta a la misma.

2) Caracterizar a la población que trae la demanda, realizando una descripción de las múltiples problemáticas que atraviesan a las situaciones de dichas personas.

3) Formular lineamientos propositivos y recomendaciones para el diseño de una política pública que dé respuesta a dicha demanda, y que sea factible de implementarse dentro de la Secretaría.

4) Reflexionar sobre la idoneidad de la profesión del Trabajo Social para realizar este tipo de diagnóstico.

La metodología utilizada consiste en una triangulación de metodologías cualitativas y cuantitativas, basadas principalmente en la lectura de documentación elaborada por equipos interdisciplinarios, y por entrevistas semi estructuradas a trabajadores sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

Para esto, se analiza la normativa que da origen al organigrama en el que se encuentra la Secretaría en cuestión, a partir de la cual pueda evidenciarse el entramado de funciones y misiones que definen la conformación de dicha dirección. Aquí, sumado a una lectura de bibliografía relacionada a la conformación de la agenda política intentaré dar forma a la

¹ Fenómeno que implica procesos de exclusión multidimensionales, producto de los cambios en el mercado laboral y las políticas sociales que han transformado las relaciones entre los individuos y la sociedad, creando nuevos tipos de vulnerabilidad. La exclusión se manifiesta en la desintegración de redes de apoyo y en la falta de acceso a recursos esenciales, lo que impide que ciertas poblaciones participen plenamente en la vida social y económica (Castel 1997).

justificación de la pertinencia de dicho ente estatal para la absorción de la demanda de alojamientos temporales.

Una vez establecida la idoneidad de la Secretaría, se analizan las respuestas que los equipos vienen llevando a cabo hasta el momento. Para esto se realizará un estudio de campo que incluya las entrevistas, y la lectura de informes sociales internos que den cuenta de las intervenciones profesionales realizadas. Es importante identificar en este punto las potencialidades y limitaciones de los recursos con los que cuentan los equipos, para luego poder realizar los aportes correspondientes. En ese sentido, el diagnóstico tiene un carácter evaluativo en tanto implica la emisión juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las de las intervenciones sociales, formulando recomendaciones que permitan decisiones orientadas a ajustar la acción. (Niremberg, Brawerman, Ruiz, 2000).

Continuando la metodología del análisis de informes sociales y el análisis de entrevistas realizadas, se buscará elaborar una descripción clara acerca de la población que trae la demanda de Alojamientos Temporales. De esta manera se analiza un insumo que consta de más de 100 situaciones sociales constituyendo así una investigación cualitativa de estudios de casos múltiples.

Se describen cuáles son las diferentes problemáticas que atraviesan a las y los sujetos para dar cuenta del entramado complejo de problemáticas por el cual atraviesan estas poblaciones, y por ende la necesidad de elaborar respuestas y políticas integrales para el abordaje de las mismas. Se trata de un proceso de construcción y producción de conocimiento e información sobre la manera en que determinadas situaciones, necesidades o problemas sociales afectan la calidad de vida de sujetos individuales o colectivos, o vulneran sus derechos, basado en el saber teórico-práctico del profesional y en la perspectiva de los sujetos (Travi, 2017).

Para ello comenzaré con un capítulo que describa las principales nociones teóricas que me permitirán elaborar un mapa conceptual de base, en diálogo a los autores y con la información empírica recopilada desde mi espacio de trabajo, y teniendo como eje disparador los interrogantes anteriormente mencionados.

Luego, en un segundo capítulo, realizaré un análisis específico del organigrama del Ministerio de Desarrollo Social, su surgimiento (a partir de un breve análisis histórico) y una comparación de las últimas dos gestiones de gobierno a partir de las modificaciones de dicho organigrama. Paralelamente, en este capítulo realizaré una descripción de la oferta programática de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial, añadiendo además una descripción – a partir de la entrevista a tres trabajadores sociales – del funcionamiento de los programas existentes que más relación presenten con la demanda de alojamientos temporales.

En el tercer capítulo voy a realizar un acercamiento a la demanda de alojamientos temporales específicamente, con el objetivo de describirla en su complejidad, y las múltiples problemáticas que la componen. Para esto voy a realizar una sistematización de más de 100 informes de diferentes profesionales y reparticiones del estado, que realizaron solicitudes de este tipo de recursos al equipo de alojamientos, durante los años 2021 y 2022.

Por último, en un cuarto capítulo, se presenta brevemente una propuesta programática de respuesta y absorción de esta demanda puntual. Se trata de una idea base, que pueda ser utilizada por la Secretaría para la elaboración posterior de un programa de Alojamientos. Se realiza una descripción de un posible sistema de alojamientos temporales, a partir del cual se podrían conformar los diferentes dispositivos.

CAPÍTULO 1: Acerca del Estado, la Política Pública, y sus posibilidades

1.1 ¿Desde dónde analizar? Exigibilidad, Estado y Derechos.

Uno de los interrogantes que más guiaron la idea que atraviesa todo este trabajo, y que en lo personal más me motivó a elegir la temática, se relaciona con la obligatoriedad de la respuesta por parte del Estado frente a los diversos problemas de la población. Hay algo de la exigencia por parte de la ciudadanía -y de la respuesta de quienes nos gobiernan- que siempre me resultó interesante y a la vez puede considerarse como controversial o polémico. Y me parece un punto de partida válido, fundante, para poder comenzar a tirar del hilo que de a poco nos lleve a identificar las nociones -que de alguna manera conocemos porque nos toca de cerca en nuestra vida cotidiana -pero que no siempre es claro describirlas. Es a la vez, el punto de partida donde creo que se irán desencadenando el resto de los conceptos con los que elaboraré este análisis.

Y el punto de partida, para hablar de la exigibilidad por parte de la ciudadanía al Estado, es definir al propio Estado.

Si bien en las diferentes partes del mundo y a lo largo de la historia el Estado ha adoptado una multiplicidad de formas - ya que la historia acerca de cómo los seres humanos se han agrupado y organizado para vivir en sociedad es tan larga como la historia de la humanidad misma - a la vez de que innumerables autores han debatido acerca de las formas que el Estado adoptó, su filosofía, su fundamento etc; es necesario entonces definirlo a partir de cierto recorte. Este recorte debe ser moderno y regional. Es decir que, a los fines del presente trabajo la definición de Estado que tomaré, obedece al modo de organizarse de los países latinoamericanos a partir del siglo XIX, más precisamente a partir de la constitución de los Estados-Nación.

Guillermo O'Donnell, entiende por Estado "el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada." Al detentar el monopolio de la fuerza, el autor aclara que si bien el Estado es capaz de imponer su voluntad sobre otros, "es también organizador de la dominación a través de los límites negativos y del acondicionamiento del contexto social que toman a su cargo las instituciones estatales. También lo es mediante su objetivación como derecho (...) es un orden jurídicamente cristalizado al que pueden apelar todos los sujetos, libres e iguales, y expuestos a coerción sólo cuando intentan violarlo" (O'Donnell, 1978, p. 13).

Siguiendo estas líneas, encontramos que los límites a ese ejercicio coactivo - necesario para encubrir las relaciones contradictorias de dominación capitalista de la cual el Estado es garante - se hallan en los derechos garantizados por las instituciones de las cuales él mismo se conforma. Estos derechos, según el autor, encubren y legitiman esas relaciones de dominación - a partir de un aparato ideológico hegemónico - que hace a la población asumirlo como éticamente justo. Pero no todo en O'Donnell se reduce a la denuncia de las formas de "fetichización de instituciones",

sino que avanza por ejemplo en la noción de la ciudadanía. A partir de este concepto es que se le agrega complejidad a la definición del Estado, ya que son los ciudadanos - y el Estado capitalista es un Estado de ciudadanos - quienes tienen el derecho, el poder, y la potestad de controlar las instituciones estatales a partir del ejercicio democrático. Es este el límite negativo mencionado al comienzo.

Sin embargo, según el autor, es necesario delimitar a la población (diferenciándose de "otras") para identificarse como parte del Estado. Y para esto hace falta de un "sentimiento" que imprima en cada uno de ellos (los ciudadanos) una noción de pertenencia.

Este sentimiento de pertenencia, se explica a partir del concepto de la Nación, ya que es la que le da al Estado la posibilidad de representar para cada individuo no solamente una "supremacía coactiva" sino la posibilidad de verse como "*integrante de una identidad colectiva*", en el sentido de que pasa a compartir (y ser beneficiario) del interés general al que las instituciones estatales sirven.

Para el autor, ser miembro de una Nación, implica ser parte de los logros del interés general de la misma, que si bien pueden aparecer repartidas de manera desigual, representan un fin deseable y sobre todo, alcanzable.

Sumado a esto, O'Donnell incorpora la idea de Pueblo. De esta manera el autor amplía a la concepción de Nación, ya que la misma no es del todo eficaz para identificar a la porción de ciudadanía que inevitablemente se ve perjudicada por las consecuencias de desigualdad de las relaciones contradictorias de dominación capitalista de la cual el Estado es garante.

Así, los más perjudicados - los pobres, desposeídos - al identificarse como tales, pasan a percibirse como "lo popular", identificándose como los destinatarios del conjunto de las instituciones del Estado, las que tienen a su cargo la tarea de "paliar" esas desigualdades. Y es acá donde, según el autor, este Estado aparece como principalmente identificado en el pueblo, ya que sirve principalmente a ellos.²

En definitiva, podemos comprender al Estado como coercitivo e incluso coactivo, (...) "Pero también es, normalmente, organización del consenso en tanto constituyente de solidaridades colectivas que suelen velar las rasgaduras estructurales de la sociedad" (O'Donnell, 1978, p. 27).

A partir de estas apreciaciones, podemos elaborar la siguiente hipótesis: lo que el autor menciona como demandas de justicia sustantiva está íntimamente relacionado con el reclamo histórico de las luchas populares que, adoptando diferentes manifestaciones, se institucionaliza en los sistemas de los Estados y se cristaliza luego, en el llamado paradigma de los Derechos Humanos.

Según Martín Gras (2013) los Derechos Humanos no son sólo un sistema jurídico (derechos civiles y políticos) sino que se trata de un sistema de poder frente al propio Estado. Son la

² "Los pobres, los seres comunes, los no privilegiados son, cuando se reconocen colectivamente como tales, el pueblo o lo popular. (...) El Estado aparece entonces como un Estado fundamentado principalmente en los relativamente desposeídos. Cuando ese es el fundamento, aquéllos también suelen ser el referente postulado del Estado: lo que sus instituciones hacen y dejan de hacer serviría principalmente al pueblo, a los desposeídos que necesitan como ninguno la preocupación tutelar de aquéllas" (O'Donnell 1978).

capacidad de exigibilidad de cada individuo. Son los derechos negativos de O'Donnell, conocidos también como "derechos de freno".

Vendrían a ser entonces una especie de "contrapoder" dado por esta exigibilidad por parte de la población al Estado pero no sólo de un no-hacer, sino por el contrario: de efectivizar la posibilidad de reducción de la brecha de desigualdad generada por las relaciones de dominación capitalista. Así, en un Estado de Derechos, los dispositivos y obligaciones que lo conforman se modifican, transformándose así en derechos positivos o "de crédito". En el año 1994 en Argentina, se reforma la constitución de manera de incluir dentro de la misma al conjunto de las convenciones de Derechos humanos, así es como los mismos pasan a ser parte del Pacto Social de los Argentinos.

Según Gras, "para profundizar el concepto de convergencia entre Estado y Derechos Humanos parece conveniente partir de la actual definición de Pobreza utilizada en los Programas de Desarrollo de las Naciones Unidas. Donde (...) ha ido produciéndose un corrimiento entre una inicial visión basada en carencias económicas a una más compleja que subraya la falta de capacidad en el ejercicio de derechos. Este enfoque constituye, en alguna medida, el parámetro para fijar las responsabilidades de un Estado producto de una democracia de alta intensidad: un Estado de Derechos. Estado de Derechos es aquél que reconoce en sus habitantes la condición de actores de derechos y la capacidad de exigirlos. ¿A qué habitantes? A todos. ¿Qué derechos? Todos." (Gras, 2013, p. 7).

Aquí cabría realizar una advertencia que traen los autores Fonseca y Cardarello (2004), acerca de cierto riesgo de que, al instalarse los derechos humanos como proceso discursivo formador de sujetos políticos, estos no deberían permanecer únicamente en su forma abstracta y descontextualizada ya que podrían articularse programas que no sólo logren sus objetivos sino que produzcan nuevas formas de exclusión.

A partir de lo descrito anteriormente, es hora de tratar de averiguar "si los Derechos Humanos pueden ser en la actualidad un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados." (Gras, 2013, p. 6).

1.2 De la exigibilidad a la respuesta

Siguiendo con la línea del apartado anterior, interesa analizar entonces cuál es la modalidad (o herramienta) a partir de la cual el Estado de derecho - como lo definimos anteriormente - da respuesta a los problemas y demandas de la sociedad. Cuando hablábamos de que la población tiene la capacidad de exigir que el Estado efectivice la reducción de la brecha de desigualdad (generada por las relaciones de dominación capitalista), es de relevancia indagar acerca de cómo es que esto se produce en la práctica. En otras palabras, me interesa realizar un análisis de cómo se organiza, y qué acciones se planifican y ejecutan desde el Estado en concreto. La "herramienta" con la que cuenta entonces el Estado, son las diferentes políticas públicas.

Según Shore (2010), las políticas son "inherentemente instrumentales", son las herramientas de intervención que utiliza la administración para regular y cambiar a la sociedad. Son "herramientas de acción social". Si bien advierte a la vez que -desde una perspectiva positivista- las políticas son el programa a través del cual los funcionarios del Estado intentan gobernar, aclara

que la labor de formulación de políticas no es un campo de actividad exclusivo de las élites gubernamentales.

Haciendo esta salvedad, en el siguiente apartado se desarrollará este concepto a partir del análisis de diferentes autores. Teniendo en cuenta que el término es bastante reciente - se comienza a utilizar en Europa aproximadamente en 1970-, y existen múltiples definiciones -desde las más abstractas a las más operacionales-, lo cierto es que rápidamente ha pasado a formar parte habitual del lenguaje y de la actividad de las administraciones públicas con el riesgo de que al tratarse de un término de uso común, se haya desdibujado o haya perdido especificidad.

Aguilar Villanueva realiza un estudio introductorio acerca de la política pública en el cual considera a las políticas como procesos - entendiéndolo como dispositivo analítico - el cual no obedece a una sucesión de etapas a partir de cierto orden cronológico sino a un orden lógico en el que estas pueden sobreponerse y superponerse unas a otras. En este sentido, entendiéndolo que la separación analítica no debe confundirse con una separación real, sí puede establecerse que existen ciertos integrantes necesarios para considerar una política pública como tal, y estos son "la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido". (Aguilar Villanueva, 1993, p 17).

Así, se parte de la base de considerar a la política pública como la respuesta a problemas sociales, entendiéndolo que estos problemas no son cualquier problema, sino aquellos reconocidos dentro de las agendas gubernamentales (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008).

Si bien las políticas públicas se efectivizan a partir de actividades normativas y administrativas, es de destacar que estas sólo producirán efectos cuando los actores correspondientes toman la decisión de actuar dentro de los marcos institucionales y mediante diferentes estrategias de interacción. En otras palabras, las políticas públicas *son* en tanto sean precisadas un conjunto de decisiones y acciones.

En diálogo con lo expresado por Aguilar Villanueva, Cris Shore esboza una crítica de carácter interpretativo, a partir de la cual destaca las limitaciones de pensar a las políticas públicas como procesos "lineales y que vienen de arriba hacia abajo, que comienzan con la formulación y terminan con la implementación: una cadena lógica de eventos que empieza con un texto (o una declaración de principios) y finaliza con su conversión en legislación; posteriormente es traducida a medida que desciende por la cadena de mando de varios niveles administrativos, desde funcionarios del Estado y "burócratas" hasta llegar a su eventual recepción por parte de la gente". (Shore, 2010, p. 8)

En contraste, y de acuerdo a lo que plantea Aguilar Villanueva, la antropología tiende a resaltar "la complejidad y lo desordenado" de estos procesos, y haciendo hincapié en la percepción de ambigüedad con la que es percibida desde la población. (Shore, 2010, p. 9)

Dentro de los elementos constitutivos que los autores consideran como claves para comprender a las políticas públicas encontramos como se mencionó anteriormente, que debe existir un problema social. En cuanto a la definición de los problemas y la aplicación de metodologías, Shore (2010) aclara que existe cierto "enmascaramiento" bajo el pretexto de eficiencia y neutralidad en la formulación de políticas públicas, que ocasiona que las mismas sean percibidas por la población como soluciones "naturales". Aquí, se corre el riesgo de desplazar el

discurso, posicionando a “el debate fuera de la política y, por lo tanto, en una esfera donde el desacuerdo es visto como inapropiado o imposible”. En ese sentido, me interesa destacar la importancia de este conflicto (de intereses) y el debate como inherente a conformación de cualquier política, más allá de la implementación de metodologías específicas.

De todas maneras, se destaca la importancia de incorporar técnicas que posibiliten la identificación de actores y grupos que no sólo aparezcan como los que padecen la problemática de manera directa o indirecta, sino todos los entramados relacionales que tienen responsabilidad en la generación de la misma. Bohoslavsky y Soprano indican que en la formulación de políticas públicas “intervienen también otras lógicas sociales: profesionales, regionales, corporativas, internacionales, de género, partidarias (y sub-partidarias), étnicas, religiosas y nacionales, entre otras”. De esta manera, se destaca que lo estatal, no es algo aislado sino que se encuentra en permanente intercambio con otros actores (ya sean privados o de otros ámbitos estatales como niveles municipales). Según los autores “estas interacciones le brindan a la política pública algunos de los elementos simbólicos y materiales que intervienen en su definición, y simultáneamente condicionan, facilitan u obstaculizan su ejecución” (Bohoslavsky, Soprano, 2010, p. 17). Si buscamos entonces lograr una mayor comprensión acerca de los actores que participan, se hará necesario “conocer cuáles son sus trayectorias vitales, políticas y profesionales así como las identidades asumidas y las asignadas, dado que éstas aportan claves imprescindibles para entender cómo lo sectores (estatales o no) comprenden, dirigen, refieren y recuerdan sus prácticas.”

Siguiendo con esta línea, Danani (2017, p. 33) menciona que “puede advertirse que hay instituciones y actores no estatales que desarrollan intervenciones sociales, aunque ellas no son, estrictamente, política social, a excepción que el análisis indique que son resultado de un proceso de transferencia institucional (tercerización) de acciones estatales: tal el caso de organizaciones sociales, políticas o religiosas de distinto tipo”.

Por otro lado, las políticas públicas presuponen una base conceptual - de una cierta teoría - como punto de partida desde el cuál se definan las acciones en concordancia con ella. En otras palabras, debería existir una coherencia con el paradigma desde el cuál se proyecta luego. Podría tomarse como ejemplo y siguiendo la línea del apartado anterior para el caso argentino, la inscripción dentro del paradigma de los derechos humanos, lo cual marca una clara visión del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Otro atributo de relevancia es la existencia de reglamentación de leyes afines a la problemática. En el caso de las leyes programáticas, su eficacia estará sujeta a la condición de ser reglamentada por el poder ejecutivo. Las leyes programáticas necesitan el complemento de otra norma (Decreto Reglamentario de P.E.) que especifique y lleve a término el “programa”, que las haga de aplicación efectiva. De no hacerla, cuando la Ley es muy general o cuando las personas beneficiarias o alcanzadas por la Ley no demandan su cumplimiento ante la Justicia, terminan por quedar en letra muerta. Se debe tener en cuenta que esta desidia - al traducirse en el incumplimiento del deber de reglamentar- podría ser sancionada penalmente, ya que el funcionario a cargo no hace más que incumplir abiertamente con una clara orden constitucional.

Si se cuenta con una reglamentación clara, la parte “concreta” de las políticas públicas aparece cuando comienzan a diseñarse los programas que, mediante decretos y resoluciones establecen objetivos, y describen actividades para alcanzarlos. En este momento me parece importante destacar el papel de los manuales de Planificación Estratégica que contribuyen al

diseño de los programas y a la correcta aplicación de la legislación: es a partir de los manuales que pueden diseñarse las actividades de manera coherente y eficaz (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008).

1.3 Un tipo específico de política pública: la protección social

Teniendo en cuenta que las políticas públicas deben seguir una coherencia con el paradigma al cual se inscriben - como se menciona en el apartado anterior - es importante entonces destacar que esa inscripción al paradigma de los derechos humanos no es meramente teórica o enunciativa, sino que en nuestro país se encuentra efectivizada en leyes que a su vez están en concordancia con los tratados internacionales de los cuales se desprenden compromisos asumidos por los estados inscriptos en ellos.

En el caso de Argentina y de los países que forman parte del MERCOSUR³, existen compromisos que obligan a trabajar y diseñar a las políticas públicas de determinada manera y no de otra.

En el contexto actual el MERCOSUR tiene objetivos diferentes a los inicialmente planteados en el momento de su creación. Durante los primeros años se ponderaba casi exclusivamente a los factores de crecimiento económico-comercial. La crisis de fin de milenio provoca un aumento en los niveles de pobreza regionales, lo que hace que se corra el foco de la atención hacia otros aspectos. Se comienza a profundizar la idea de un proyecto estratégico de carácter integral, para dar lugar a la dimensión social.

Así, desde este organismo, se elabora el llamado “Plan estratégico de acción social de MERCOSUR (PEAS)”, donde se realiza una breve mención acerca del cambio de enfoque estratégico y normativo, y cómo él mismo se ve reflejado en las diferentes políticas públicas de los países que lo conforman, a la vez de que eso se ve plasmado en los diseños de los planes, programas y proyectos de dichas políticas. (Instituto Social del Mercosur, 2012). Este enfoque, se va a caracterizar entonces por:

a) La proclama del regreso del Estado protector, en contraposición a las posturas del Estado minimalista. Esto implica una mayor intervención estatal, tomando la forma de políticas sociales.

b) Se concibe a los ciudadanos como Sujetos de Derecho. El estado DEBE garantizar el pleno ejercicio de los Derechos de la población en su conjunto. Esto supone abandonar la idea de que los ciudadanos son objeto de compasión y asistencia pública, ya que los mismos tienen el *poder* de exigir al Estado dicha garantía de cumplimiento.

c) Se reconoce la tensión entre Universalidad y Focalización, observando la existencia de esta dualidad a partir de la convivencia entre la proclama de acceso universal a determinadas

³ El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela* y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión. Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional (Midaglia, Antía 2012).

prestaciones como la educación, la salud, la vivienda; a la vez de que en la mayoría de los países existen criterios estrictos para el acceso a prestaciones sociales no contributivas.

d) Se destaca la importancia de las transferencias monetarias directas. En toda la región se implementan los Programas de transferencias condicionadas de renta, como una de las improntas más importantes para combatir la pobreza. Como se menciona en el punto anterior, en general, se exigen condicionalidades que -aunque cuestionadas- *“han evidenciado un incremento de la matrícula escolar y de la concurrencia a los diversos efectores de salud.”* De todas maneras, los resultados no han sido los esperados en cuanto a la reducción en la brecha de desigualdad social que caracteriza a la región.

e) Se prevé un incremento del gasto público social. Aun cuando el mismo deba considerarse como *inversión social*, se lo identifica con ese nombre (técnicamente) en lo que es el presupuesto del cual dispone el Estado para cubrir las necesidades de la población (Instituto Social del Mercosur, 2012).

Ahora bien, esos son los lineamientos a los que la política pública de nuestro país se adhiere, pero aún aparece una distancia entre dichos enunciados y lo concreto en cuanto al acceso de los ciudadanos a las mismas. Por lo que me interesa indagar puntualmente acerca de cuáles son esas instituciones que en nuestro país proveen del bienestar que garantizan y efectivizan el acceso a esos derechos.

Midaglia y Antía (2017) elaboran una reseña histórica y conceptual que comienza por analizar las principales instituciones proveedoras de bienestar en otras partes del mundo, y de qué manera en América Latina se toman esas definiciones pero se las sitúa a partir de la experiencia regional. El análisis implica evidenciar cómo en todos los Estados, la política pública en general y la protección social en particular, se relacionan y emanan del modelo de desarrollo que cada uno esté llevando a cabo en el momento.

Así, las autoras van a definir a la protección y promoción social como: “el conjunto de políticas públicas en amplia articulación con la sociedad civil que desarrollan respuestas, en principio a los niveles de mayor vulnerabilidad y riesgo pero donde el objeto esencial es la promoción de oportunidades que permitan la inclusión de la familia y la comunidad en un modelo de desarrollo sustentable; desde una visión de derechos, obligaciones y equidad, buscando la cohesión del tejido social con expresión territorial. (...) son “intervenciones públicas dirigidas a la gestión de los principales riesgos sociales de las sociedades modernas.” (Midaglia y Antía, 2017, pp 5).

Los modelos a los cuales las autoras hacen referencia son el *liberal* -tomando desde la última parte del 1800 hasta la caída de wall street en 1929-, el *proteccionista* - correspondiente con el llamado fordismo, iniciando en la década del 30 y finalizando en la del 70 con la crisis del petróleo en los países europeos- y por último el *neoliberal* - donde se acentúa el proceso de globalización en la década del 80 y hasta el presente-, que es el que actualmente caracteriza a la mayoría de los países de la región y del mundo.

A la vez, las autoras identifican dos orientaciones de políticas sociales: las de corte universal y las focalizadas

A los fines del presente trabajo, interesa analizar con mayor detenimiento el segundo tipo de políticas, ya que son las que caracterizan a la región en la que nos encontramos nosotros. Las mismas se caracterizan por establecer criterios de elegibilidad de los potenciales beneficiarios, ya

que tiene la pretensión de cubrir prioritariamente las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social (Ocampo, 2008).

Las políticas de orientación focal tienen como una de sus principales características la aplicación de diversos test de comprobación de medios de vida de quienes componen los hogares, para asegurarse que la población destinataria es la indicada.

Estos test han tomado muchas formas según qué política se trate - a veces se utilizan triangulaciones con bases de datos nacionales como es el caso de ANSES en Argentina en la actualidad, o se recurre al trabajo de profesionales que puedan elaborar informes socio ambientales, entre otros-. Pero el objetivo es identificar de la manera más clara posible que el beneficiario de la política se encuentra indefectiblemente en dicha situación de pobreza.

En cuanto al tipo de prestaciones que suelen otorgar estas políticas, las mismas han ido modificándose a lo largo del tiempo. Actualmente “las políticas focales (...) en la medida que abordan problemáticas sociales catalogadas técnica y políticamente en clave de pobreza y vulnerabilidad, tienden a brindar paquetes integrales de prestaciones, que combinan varios bienes sociales (transferencias monetarias, habitación, controles sanitarios, asistencia educativa, etc.) y requieren para su instrumentación de la articulación de varias agencias estatales”. (Midaglia y Antía, 2017, p.29).

Acerca de las agencias estatales que articulan para llevar a cabo la implementación e instrumentación de estas políticas las autoras realizan una reseña histórica que culmina con la aparición en los primeros años del S XXI de nuevos Ministerios y secretarías encargados de administrar y gestionar los programas que se corresponden con las nuevas políticas sociales. La institucionalización de estas políticas supone la consolidación y modernización tanto de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como del aparato administrativo del Estado. De esta manera aparecen a la vez nuevas entidades públicas cuyo objetivo es el de gestionar y administrar las intervenciones hacia poblaciones atravesadas por situaciones de vulnerabilidad social. Ejemplos de algunos de ellos son las Secretarías y Ministerios de Desarrollo Social.

Aquí, me interesa mencionar un análisis que realiza Luisina Perelmiter (2015) acerca de la percepción que se ha generado de estos Ministerios y Secretarías por parte de la población en cuanto a la administración de los recursos. La autora afirma que la asistencia en nuestra sociedad reviste la característica particular de ser objeto de un singular escrutinio público. Así, “pesa” sobre los agentes y planificadores pertenecientes a estos espacios estatales, cierta sospecha acerca de la regulación de las prácticas de asignación de beneficio. Surge entonces - y me parece importante vincularlo con lo que caracteriza puntualmente a la orientación focalizada de las políticas que describen Midaglia y Antía - el cuestionamiento acerca de la “justicia” de estas políticas, particularmente por lo que hace a los criterios de selección de las poblaciones destinatarias.

La autora va a decir que la “polémica” percepción acerca de la asignación de recursos oscila entre dos extremos: el de la indiferencia y falta de sensibilidad por parte de los técnicos que aplican criterios de medición de “grados de vulnerabilidad” a partir por ejemplo de entrecruzamientos de datos con sistemas estatales de registro de ingresos (por ejemplo el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS); y por otro lado, el de la práctica clientelar de asignación arbitraria de recursos tanto a personas como instituciones, organizaciones sociales, etc. (Perelmiter, 2015).

Si bien a los fines del presente trabajo no interesa ahondar en el cuestionamiento de las prácticas de los trabajadores estatales, sí me parece destacable el análisis en tanto caracterización de las políticas focalizadas. En este sentido, se evidencia lo impreciso del entrecruzamiento de datos “duros” como único criterio de selección y surge entonces la necesidad de realizar esfuerzos para la elaboración de mecanismos que sean superadores.

Retomando entonces lo anterior, ¿qué son específicamente la protección y la asistencia social?

Ambos conceptos revisten cierto nivel de complejidad e implican un esfuerzo a nivel académico a la hora de distinguir entre ambos, ya que son utilizados comúnmente como sinónimos. A los fines de este trabajo, me parece de suma importancia poder especificar cada uno de ellos ya que constituyen la herramienta principal con la que la gestión pública trabaja dentro de los “nuevos Ministerios” y por ende dentro de la Secretaría de la cual trata este diagnóstico institucional.

Desde la perspectiva de Midaglia y Antía, se entiende a la protección social como el/los sistemas de prestaciones sociales de los continentes subdesarrollados (tal es el caso de América Latina), y se caracterizan por su carácter promocional, de vocación universal, financiados mayormente por impuestos - aunque existan casos de contribuciones a partir de la inscripción en la esfera laboral-. En este universo se destacan las políticas educativas, de salud, y apoyaturas ligadas al mercado formal de empleo (asignación monetaria por hijo, algunos servicios específicos de cuidado para niños - guarderías laborales, recalificación laboral, etc.).

Por su parte, la asistencia social, refiere de manera más específica a aquellas intervenciones públicas de carácter compensatorio. Son aquellas que contemplan el otorgamiento de bienes sociales integrales o no, incluyendo por ejemplo alimentos, transferencias monetarias, prestaciones habitacionales, entre otros. Las autoras aclaran que este tipo de recursos se encuentran dirigidos a las poblaciones caracterizadas por una situación de pobreza o extrema pobreza (Midaglia y Antía, 2017). ¿Cómo se caracterizan entonces – desde la perspectiva de derechos humanos – las poblaciones destinatarias de la asistencia social?

Considero que es necesario realizar entonces el intento de definir lo más precisamente posible a las poblaciones destinatarias de la asistencia social.

1.4 Los destinatarios más urgentes

Siguiendo las definiciones del apartado anterior, cuando hablamos de asistencia social hacia los sectores poblacionales que revisten mayor grado de pobreza, pareciera que esta parte de la sociedad se encuentra claramente delimitado, o que es suficiente con medir la cantidad de ingresos que percibe una familia para ubicarla por encima o debajo de la línea que los transforma en posibles beneficiarios de las políticas de asistencia estatal.

Si bien existen múltiples maneras de medir la pobreza, a lo largo del tiempo y desde diferentes posiciones teóricas se han ensayado múltiples definiciones que, como se mencionó anteriormente, contemplan diversos factores que hacen a que un grupo social se encuentre o no en situación de pobreza o “vulnerabilidad”. Según Fonseca y Cardarelo (2004), desde el inicio de la época moderna, la ciencia ha intentado refinar sus categorías en relación a los “desviados”, aquellos individuos marginales económicos, parias sociales, delincuentes o “alienados”. Estas

clasificaciones toman cuerpo a partir de las teorías lombrosianas de la antropología criminalística - en paralelo a la preocupación de moralistas y educadores- , con el objetivo de elaborar categorías apropiadas que permitan separar a estos “otros” grupos poblacionales.

Situando su análisis en instituciones públicas para menores en Brasil en la década de 1990, las autoras dirán que las clasificaciones no siempre se prestan a una definición fácil ya que, “emergen ambigüedades en relación a la categorización de los internos: ¿son delincuentes, huérfanos o abandonados? Muchas veces la miseria es tal que los padres - incluso legalmente casados recurren a la institucionalización para suplir las necesidades básicas de su hijo - ya sea bajo la cobertura del anonimato o negociando una vacante en internados filantrópicos gubernamentales”. (Fonseca y Cardarelo, 2004,p. 16).

Si bien este estudio no se realiza para las transferencias condicionadas de recursos sino para las instituciones para menores, sirve a los fines de ilustrar las dificultades en cuanto a la clasificación de la población.

En diálogo con las autoras, Shore (2010) señala además que el modo en que las políticas identifican a los grupos destinatarios o beneficiarios generan fuertes efectos de subjetivación. En esto radica la importancia que despierta el interés antropológico por el estudio de las mismas, ya que se trata de procesos formadores de identidad, a partir del nombramiento de estos grupos: “a través de las políticas los individuos son objetivados y les son dadas categorías como *ciudadano, adulto legal, profesional, residente permanente, overstayers, inmigrantes, criminales o pervertidos*”. (Shore, 2010, p. 36). A lo largo de toda su vida, las personas son “categorizadas” por procesos de políticas públicas de los cuales se es poco consciente. Resulta clave entonces tener en cuenta esta observación en cuanto al impacto que genera y por lo tanto la responsabilidad en el uso del término en lo cotidiano.

Habiendo introducido esas cuestiones preliminares, en este apartado voy a indagar acerca de la noción de vulnerabilidad social, ya que es común encontrar este concepto mencionado constantemente para referirse a los grupos de poblaciones a los cuales van dirigidas los programas que implementan los “nuevos Ministerios”.

Por ejemplo, en el actual Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, uno de los programas más utilizados es el llamado “Accionar” (Decreto 3503/17). Este programa posibilita la transferencia directa de recursos (principalmente económicos) a personas que se encuentren “en situación de vulnerabilidad, exclusión, marginación social o emergencia, con alguna necesidad básica insatisfecha, que se acredite no poder afrontar esas circunstancias con sus propios recursos”. En sus considerando, aparecen algunas descripciones de a qué se refiere con este tipo de población, como ser la mención a “la nueva realidad social compleja donde se expresan nuevas manifestaciones de la cuestión social que ya no son sólo la pobreza atada a las escasez de ingresos, sino a situaciones de vulnerabilidad social y cultural, de exclusión, violencia, de precariedad laboral, desempleo y de fragmentación social, con distintos agravantes” (Decreto 3503/17) y luego menciona a diferentes grupos poblacionales como “los adultos mayores, a los niños/as y adolescentes, a las personas con discapacidad, las comunidades originarias, las personas con algún tipo de adicción, los colectivos LGTBI, mujeres, personas, entidades y poblaciones afectadas por eventos climáticos, etc.”

Si bien en el decreto que le da origen al programa se ve la intención de precisar acerca de la población destinataria, todavía se nombra a la vulnerabilidad social como algo dado, entendido por todos. Digo entonces que me parece importante indagar sobre esta noción porque el término ha

pasado a ser de alguna manera una palabra de uso corriente dentro de estos ministerios y secretarías, pero pocas de las personas que lo emplean realmente conocen un significado que vaya más allá de cierto eufemismo de la pobreza, o de cierta manera “actualizada” de referirse a la misma (a la pobreza). A la vez se utilizan denominaciones como “población en riesgo”, “excluidos”, “relegados”, etc. como si todo ello fuesen sinónimos.

Moreno Crossley (2008) aclara que todavía no ha surgido una definición genérica que concite el suficiente acuerdo entre los investigadores por lo que a continuación se intentará desarrollar los dos enfoques principales que, aunque divergentes, configuran diversas definiciones.

El primero de ellos tiene que ver con entender a la vulnerabilidad como un “agregado de complejidad” a determinada situación. A partir de esta mirada, se asocia a la vulnerabilidad a ciertos procesos estructurales que hacen que una situación pase a percibirse como más frágil, más precaria, o más incierta, y que de alguna manera imposibilita a individuos, familias o poblaciones a integrarse socialmente, ingresar en un proceso de movilidad social ascendente, etc. Así, una unidad de análisis juzgada como “vulnerable” se encuentra, en comparación al resto, en una posición desfavorecida e inestable, susceptible, en una mayor medida, de empeorar que de mejorar su situación en un futuro próximo.

Existen a la vez, procesos estructurales entendidos como procesos de exclusión social - que privan a los individuos de recursos básicos - y en la medida en que persisten en el tiempo deterioran paulatinamente las situaciones de cada uno, “imprimiendo sobre estos un atributo negativo adicional”. Así, en una perspectiva histórica, estos procesos se traducen o evidencian en trayectorias de vida que presentan muy bajos niveles de realización en una serie de objetivos culturalmente legitimados (como se mencionó por ejemplo anteriormente a la movilidad social ascendente). Desde esta visión, la vulnerabilidad pasa a ser una “dimensión que agrega complejidad al estudio sistemático de las diversas formas de desigualdad” (Moreno Crossley, 2008).

Así, se debe plantear una especie de “imperativo ético” a partir del cual se busque eliminar (o al menos reducir) todas las situaciones de vulnerabilidad social. Si bien lo que se plantea no es una exigencia de “igualdad”, lo que se busca efectivamente es la disminución (o eliminación) de las *fuentes* de dicha desigualdad. En otras palabras, a lo que se aspira sí es a cierta exigencia de equidad.

En definitiva, a lo que se arriba entonces es que la vulnerabilidad, es un tipo especial de desigualdad dinámica⁴ que al sostenerse en el tiempo genera progresivamente estratificaciones sociales. A partir de esto puede pensarse a las personas en situación de vulnerabilidad como fluctuantes entre estados de pobreza y no pobreza (Kaztman, 2001).

La segunda concepción acerca de la vulnerabilidad, se vincula a la llamada “distribución de riesgos”. Implica tomar en consideración que existen contingencias que, al acontecer durante las trayectorias de vida de las personas, generan mayor o menor probabilidad de sufrir consecuencias negativas. A las contingencias con consecuencias negativas, el autor las denomina como “factores de riesgo”. Los mismos pueden ser de diversa índole, abarcando desde acontecimientos normales del ciclo de vida de cualquier ser humano, situaciones coyunturales de la economía de los países, catástrofes naturales, entre otro sin fin de posibilidades. Lo que tienen en común según el autor es

⁴ Por oposición a la de desigualdad estructural.

que todas ellas suponen “desventajas que amenazan el efectivo desarrollo de las potencialidades de individuos o de poblaciones determinadas” (Moreno Crossley, 2008, pp 13).

Desde esta perspectiva, se entiende entonces a la vulnerabilidad social como aquellos “daños” que se originan a partir del desigual grado de exposición a riesgos, que a su vez son derivados del reparto diferencial de atributos, bienes (materiales y simbólicos), capital social, etc. Estos daños pueden generar a futuro una merma en las posibilidades de desarrollo de los individuos.

Para el autor, el riesgo es una noción que se expresa en términos de *probabilidades* de que determinada contingencia pueda ocurrir. Y aquí se distingue algo clave: desde este lugar no es relevante entender por qué se producen (o sea cuáles son las causas de tales probabilidades y contingencias), ni de quién es la responsabilidad (si se trata de una decisión del propio individuo, de la comunidad, o del propio sistema capitalista, etc.).

Cabe destacar que, desde una perspectiva histórica-global ya partir de las crisis de los Estados de Bienestar, se considera al riesgo como un “producto no deseado de los procesos de modernización” ya que por más de que las consecuencias negativas se evidencien o sean más concretamente observables en los segmentos más pobres de la población, estos efectos se trasladarán a la sociedad en su totalidad, incluyendo además a quienes producen y se benefician de ellos.

El autor añade a la vez una noción de riesgo (derivada del paradigma liberal) que tiene que ver con el protagonismo que se le otorga al valor de la libertad al evidenciar que en este caso, el riesgo es aquello que limita la capacidad de elecciones de los individuos, frente a limitadas opciones de oportunidades. Desde esta perspectiva se entiende a aquellas oportunidades como activos sociales entre los cuales se puede elegir.

Para finalizar, resultan relevantes dos observaciones al uso del término vulnerabilidad, retomando lo mencionado al principio del apartado:

En primer lugar: teniendo en cuenta que las distintas definiciones que se realizan acerca de los conceptos obedecen generalmente a diversos intereses; se destaca en algunas acepciones del uso del término, cierta tendencia a la individuación de las fuentes de las desigualdades.

Al responsabilizar a los individuos y no a la coyuntura, se omite el rol de la acción colectiva y sus consecuencias, por ejemplo a las consecuencias de la contradicción entre capital y trabajo del sistema capitalista. Se reemplaza de esta manera al análisis de la diferencia de clases, por una multiplicidad de conflictos circunscritos a redes sociales inmediatas.

En segundo lugar, en relación al diseño de políticas, programas y proyectos, se observa cierto grado de distorsión en el uso del término, ya que al utilizarlo lo que se busca es “destacar la justificación asistencialista de hacer política social”, a partir de la fórmula retórica de que “los programas sociales están destinados a ayudar a los más vulnerables o que se encuentran en riesgo social”. Aquí, el problema no es la doctrina en sí, sino que en términos del autor “se presta para elaborar criterios de focalización excesivamente exigentes al punto de excluir beneficiarios” y propiciando a la vez “el surgimiento de técnicas avanzadas para medir el relativo riesgo social” (Moreno Crossley, 2008, pp31).

En síntesis, si bien resulta complejo aún para los diferentes autores adoptar una definición genérica, a partir de lo detallado anteriormente podemos advertir acerca de algunas características

que permiten comprender en mayor profundidad de qué hablamos cuando hablamos de vulnerabilidad, logrando a la vez a mi entender, una comprensión más completa a la hora de pensar en las políticas, programas y proyectos de las diferentes gestiones estatales. En este sentido, se destacan la profundización en los grados de complejidad que revisten a una situación problemática, y la gravedad de la exposición a los diferentes riesgos o contingencias en las trayectorias de vida.

1.5 Un Estado capaz de dar respuestas

Las reformas socioeconómicas que sucedieron en Argentina y América Latina durante los años de transición democrática hasta los primeros del cambio de siglo, implicaron el diseño de nuevos instrumentos de gestión de las políticas públicas para paliar la cuestión social. Si bien el tipo de políticas que se aplicaron en ese momento no se correspondían con la posición ideológica - teórica, política - de los autores recopilados para este trabajo, sí es importante aclarar que uno de los objetivos primordiales fue el de elaborar un modelo más eficaz de gestión de lo público.

Retomando a la vez algunas cuestiones mencionadas en la introducción, el debate acerca de la eficiencia en la gestión de lo público, o dicho de otra manera: la eficiencia del Estado, es además un tema que en la actualidad nos interpela enormemente. Resulta difícil ignorar lo que el actual gobierno nacional, tanto en lo discursivo como en lo práctico, pone de manifiesto a partir del cuestionamiento acerca de la capacidad del Estado en tanto ente capaz no sólo de regular la economía, sino también de ser garante de los derechos de la población. En lo cotidiano vemos - violentamente - cerrar una multiplicidad de organismos estatales con el justificativo de que “no sirven” para la tarea que fueron diseñados. Y más allá de lo que en última instancia motive el accionar del gobierno, sí es cierto que abundan ejemplos sobre la ineficiencia o incapacidad de muchos de estos organismos para cumplir los objetivos que los crearon.

Desde mi punto de vista y a partir de posicionarme dentro del paradigma de los Derechos Humanos, me interesa destacar que no considero al cierre de los organismos como una posibilidad de solución de la problemática. De la misma forma sí creo que debemos darnos un debate serio acerca de qué fue lo que hizo que la idea acerca de la ineficiencia o inutilidad permee en la población del país, ocasionando que esta eligiese un modelo de gobierno que avala - y ejecuta- el cierre de espacios, con las consecuencias de que dejan de existir las coberturas que aunque precarias, había hasta el momento.

Repetto y Andrenacci (2006) explican que durante las reformas en la política pública y política social de los años 90 en la región primó la concepción de que el Estado debía achicarse de manera de transferir las responsabilidades de provisión de políticas públicas al sector privado o gobiernos locales, bajo la premisa de que aquellos serían más eficientes en cuanto a la capacidad de gestión. A esto se suma la fuerte impronta desregulatoria - incluyendo los derechos laborales de los trabajadores - de dichos organismos y de empresas privadas también, argumentando que esta “intromisión” no permite un desarrollo y crecimiento adecuados.

Aquí dos observaciones: primero que al transferirse la responsabilidad de gestionar la política pública al sector privado, la misma -como vimos en apartados anteriores- “pierde” lo que la constituye como tal, es decir que se suprime lo que la define transformándose así en un servicio más, provisto por el mercado. Como todo servicio privado, implica la posibilidad de transformarse en un negocio, alejándose entonces de la constitución de un derecho que la sociedad puede

reclamar. Segundo, la desregulación y la flexibilización laborales, lejos de promover el crecimiento del empleo, trae como consecuencia más probable, la precarización del sector asalariado.

Según Repetto y Andrenacci (2006), la consecuencia más evidente es que al empeorar las posibilidades adquisitivas de los sectores asalariados -medios y bajos- no sólo aumenta la brecha social, sino que crece la cantidad de población que no puede acceder a los mínimos estándares de vida. En otras palabras, más allá de que si los servicios provistos por el mercado pasan a ser o no de mejor calidad, se reduce drásticamente la cantidad de personas que pueden acceder a ellos. Y aquí lo curioso de la situación: el Estado no desaparece -como debería suceder según este discurso- sino que se convierte en un proveedor de asistencia para toda esa población que queda por fuera del circuito de compra de servicios provistos por el sector privado. Damos vueltas en círculo.

Al analizar el modo en que el Estado proveyó de esa asistencia a la población excluida del circuito de compra y venta de servicios, se observa que lejos de tratarse de un sistema de abastecimiento directo, emergen múltiples actores representativos de distintos sectores con el objetivo de “conectar” (o mediar) entre el Estado y la población, para la adquisición del recurso.

Surge de esta manera la necesidad de crear una “cultura de concertación entre actores y Estado”, actores conscientes de su capacidad de representatividad - y poder - y capaces de utilizarlo. Así, se complejiza la concepción de las capacidades estatales, ya que las mismas exceden a la visión restringida a la capacidad burocrática.

Pero antes de avanzar, ¿qué son específicamente las Capacidades Estatales?

Se trata de “aptitud de las instancias de gobierno para obtener resultados a través de políticas públicas, dadas las restricciones contextuales y la naturaleza política de los problemas públicos, definidos y redefinidos de modo constante a través de la interacción de individuos, grupos y organizaciones con intereses, ideologías y (sobre todo) dotaciones de recursos de poder diferentes. La capacidad estatal se pone en juego cuando las instancias de gestión estatal reciben, generan, seleccionan, priorizan y responden a demandas que se expresan como problemas públicos, provenientes de actores constituidos en la arena política, o de grupos amplios que de modo disperso o esporádico logran expresar sus demandas” (Repetto y Andrenacci, 2006, pp17).

Por su parte, Mónica Bifarello (1995) realiza una definición de capacidad de gestión - que es la propia ejecución y diseño de las políticas públicas - haciendo hincapié no sólo en que la capacidad excede a los marcos normativos (administrativos), sino que además los criterios de eficiencia dependen del modelo de Estado que se persigue. De esta manera, la autora pone el énfasis en la posibilidad de compensar desigualdades y promover el desarrollo a partir de dos elementos clave: estrategias y flexibilidad. Y añade que, puntualmente en relación a la eficiencia económica, los criterios para determinar la misma implican necesariamente la racionalización del gasto. Por otro lado, si se trata de eficiencia administrativa, los criterios deben ser la descentralización, la informatización, y la modernización. Por último y en relación a la búsqueda de la equidad como objetivo guía, los criterios serán el acceso, cobertura, y participación de los usuarios.

Según Pignatta y Leonhardt (2021) al hablar de Capacidades estatales es imprescindible analizarlas *en acción*, a partir del análisis de cómo el Estado produce, mantiene y mejora las políticas públicas. Las autoras realizan un estudio acerca de la institucionalización de la política pública de integración socio-urbana de barrios populares en Argentina, para el cual incluyen no

sólo dimensiones técnicas (desde “el interior” del Estado) sino un análisis hacia el afuera, poniendo el foco en la relación entre el Estado y la Sociedad. Para esto, consideran dimensiones de las capacidades estatales relativas a la participación, la intersectorialidad, la coordinación multinivel (nacional, provincial y municipal), la planificación estratégica, la territorialidad, los recursos financieros, el monitoreo y la evaluación. El objetivo del trabajo implica la realización de un balance de la política estudiada a la luz de las categorías propuestas. (Pignatta, Leonhardt, 2021).

Así, la importancia que le dan los autores a la cuestión de entender a la capacidad estatal no sólo a partir de la eficiencia burocrática, sino añadiendo además a las relaciones políticas como claves, tiene que ver con la crítica al paradigma de la gerencia pública (nueva gerencia pública o *new public management*) o “gestión orientada a resultados”. Son formas de entender a la capacidad estatal provenientes de los organismos de crédito internacionales como el BID, entre otros⁵ (Bernazza, 2015).

En definitiva, las autoras coinciden en la importancia de ligar la capacidad estatal al modelo de Estado al que se apunta, el cual debe obedecer a la vez a una decisión política previa. En este caso, se opta por un proyecto de gobierno en pos de la soberanía nacional y la inclusión social.

Retomando entonces el análisis contextual de nuestra región ¿Cuál es el diagnóstico que se realiza acerca de América Latina y Argentina?

Según Repetto y Andrenacci (2006), en el país se observan una serie de obstáculos identificados en términos de capacidad administrativa, capacidad política y atributos de capacidad estatal.

Desde el punto de vista de la capacidad administrativa, en el ámbito de la política social se observan altos niveles de discrecionalismo y posibilismo de corto plazo que prevalecen, subrayando la necesidad imperante de mayores grados de profesionalismo técnico y planificación estratégica. Esta falta probablemente constituye uno de los déficits más significativos del Estado nacional.

Los recursos humanos y técnicos, son uno de los conjuntos de problemas claves desde el punto de vista de la capacidad administrativa, ya que son fundamentales para obtener niveles variables de calidad en la intervención social y para reconstruir la capacidad estatal. Al maximizar su influencia en el diseño y la gestión, y al reducir los aspectos desfavorables del uso de los cargos públicos como botín electoral o cartera de bienes y servicios para mantener lealtades clientelares, el Estado debe trabajar en reconstruir su capacidad de atracción de recursos humanos cualificados. Esto implica examinar detalladamente la carrera del funcionario público y su aplicación efectiva en el reclutamiento y las prácticas internas de trabajo, así como las escalas salariales y la relación entre contratados y nombrados. El desafío de los recursos humanos resulta ser en este aspecto imperativo (Bernazza, 2015).

⁵ Bernazza (2015), analiza los manuales de estos organismos. Entre ellos destaca el manual del PNUD (2010), el cual realiza una “Medición de la capacidad”, en la que define capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”.

En consonancia con lo recién explicitado, Bohoslavsky y Soprano (2010) añaden que el Estado es a la vez que las normas que lo configuran, las personas que producen sus prácticas cotidianas dentro de las instituciones, y operan con esas normas. Para la definición de las gestiones, son tan importantes las normas como las personas que participan desde las mismas, a partir de la llamada “función pública” (políticos, funcionarios, agentes, empleados, técnicos, consultores, etc.).

“Imaginar al Estado centrándonos en las diferentes identidades y experiencias de quienes se desempeñan en él desplaza el foco de análisis de la organización estatal como una entidad única, trascendente y homogénea, y nos conduce a otro problema políticamente menos espectacular, pero igual de fructífero: preguntarse y averiguar quiénes “son” el Estado en determinado tiempo y lugar.” (Bohoslavsky, Soprano, 2010, p. 15).

Otro de los aspectos clave es la cuestión material. La compleja tarea que enfrenta el Estado argentino radica en la estabilización de sus fuentes de recursos, redefiniendo a la vez sus responsabilidades fiscales. La estabilidad de las fuentes de recursos está intrínsecamente ligadas a una solución integral y de largo plazo para la estructura de las finanzas públicas. Uno de sus componentes más urgentes es la renegociación de la deuda externa e interna del Estado, buscando facilitar su pago y disminuir su impacto en los presupuestos anuales. Al mismo tiempo, el abordaje de la evasión fiscal representa un avance significativo al reducir la regresividad y fortalecer la legitimidad del sistema impositivo.

No obstante, se destaca la importancia de revisar la relación entre las cargas fiscales directas e indirectas y la distribución de los recursos públicos en los tres niveles del Estado. Esto debe alinearse con la *nueva* dinámica de gastos generada por la transferencia de responsabilidades de política pública a niveles provincial y municipal. La legitimidad requerida para afrontar este desafío fundamental solo puede derivar de una neutralización, al menos parcial, de las conexiones político-partidarias entre el gobierno central, los niveles intermedios y locales, y los grupos de interés económico. Dicha neutralización representa una condición esencial para la futura estabilidad que pueda alcanzar un nuevo pacto fiscal.

En cuanto a la dimensión política resulta inevitable aclarar que cambios de esta magnitud, requieren de una voluntad política que propicie acuerdos que atraviesen las fronteras partidarias y sectoriales. Según los autores, no se trata solamente de “acuerdos de gobernabilidad” (que garanticen un margen mínimo de movimientos) sino de grandes acuerdos de mediano y largo plazo, capaces de generar consensos estratégicos sobre el cual “reconstruir al propio Estado”.

Entonces, teniendo en cuenta que lo que debe orientar las acciones de un gobierno es el bien público y no sólo la eficacia y eficiencia - que por sí mismas pueden dar resultados contrarios a este objetivo - es posible acudir a un sistema de indicadores e instrumentos que permitan medir de manera más concreta las capacidades estatales. Los gestores públicos acuden constantemente a manuales o recomendaciones que sean útiles para la gestión cotidiana. Algunos de estos manuales son elaborados como se mencionó anteriormente, por los organismos de crédito internacionales que, teniendo como objetivo mejorar la eficiencia, no todos comparten la visión de la soberanía nacional y el bien público. Es por esto que me interesa destacar algunos de los indicadores que elabora Bernazza (2015) en su guía para la evaluación en clave pública, ya que desde el comienzo lo que se busca - histórica y permanentemente - es el bien común que realiza cada pueblo.

Algunos de estos indicadores toman mayor relevancia según se trate del Estado nacional, Estados provinciales o locales, organismos autónomos, autárquicos, descentralizados u oficinas del nivel central.

Al tratarse el presente trabajo del análisis de una Secretaría con alcance provincial, se destaca la importancia de construir un indicador que evalúe si el *proyecto de gobierno* - al presentarse como planes y programas - proponen eficiente, imaginativa y eficazmente, respuestas y anticipaciones a problemas públicos.

De la misma manera se deberá poder analizar si se cuenta con liderazgos técnico-políticos, capaces de coordinar y conducir la conformación y la ejecución de los programas, a la vez que sean creativos y ágiles a la hora de resolver los conflictos inherentes a cualquier gestión pública.

Por otro lado - y aquí aparece una de las cuestiones que revisten mayor importancia - existe la necesidad de contar con diseños estructurales flexibles y acordes a la ejecución de las políticas y programas que se desprenden de los proyectos institucionales. Estas estructuras necesariamente tienen que adecuarse tanto a los cambios en materia de problemáticas sociales, así como a las tecnologías disponibles para la vehiculización de dichas políticas. Estas estructuras no son sólo los organigramas o estructuras funcionales que dan origen a las diferentes secretarías y direcciones, sino que pueden evidenciarse a la vez en leyes, decretos, resoluciones, y otros actos administrativos (con las correspondientes arquitecturas jurídicas que las legitiman); las cuales es imperativo que sean funcionales al proyecto de gobierno.

Se necesita también contar con un sistema de evaluación del empleo público. Como se mencionó anteriormente, es imperante relevar las capacidades del plantel estatal, los modelos de las carreras administrativas, y -lo que actualmente genera una gran polémica en la sociedad argentina - estudiar las modalidades de ingreso y promoción del personal. Dentro de las cualidades a observar, se destacan no sólo las habilidades profesionales y destrezas técnicas, sino las competencias entendidas como “los valores, conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas que una persona pone en juego a la hora de actuar, asumir responsabilidades y lograr objetivos en el marco de un proyecto institucional⁶” (Bernazza, 2015, pp 29).

Los equipos técnicos deben recurrir a técnicas y recursos de gestión que reduzcan el margen de discrecionalidad de funcionarios previniendo arbitrariedades. El fundamento último es el debido proceso. Aquí, se corre el riesgo - y es algo que se observa regularmente en la administración de nuestra región - de burocratizar en extremo los procesos de ejecución de programas, sumado al generalmente escaso acceso a nuevas tecnologías que permitan hacer este circuito más eficiente. En este sentido, un indicador clave debería ser la capacidad de innovación tecnológica instalada en las diferentes dependencias.

Se destacan como indicadores clave además, una clara y dinámica comunicación. Este circuito informativo incluye no sólo al traspaso de información -muchas veces intencionalmente retenida- entre las diferentes dependencias y oficinas, sino además a una conversación

⁶ Las competencias pueden reunirse en tres campos: el ético institucional, referido a la asunción y expresión de valores compatibles con la vida democrática y el trabajo en instituciones públicas. El técnico profesional, referido a su conocimiento de la materia propia de los programas que lleva adelante una organización. El actitudinal, referido a las habilidades para la organización del trabajo y el tiempo, la resolución de problemas y la toma de decisiones, la comunicación, la mediación y resolución de conflictos, y la integración y conducción de equipos (COFEFUP, 2006: 13).

permanente con la sociedad, que posibilite entender en detalle cuáles son las demandas y problemáticas de la población.

Otro tema de incidencia en la gestión es el que regula la adquisición de insumos, infraestructura y bienes de uso. Para esto la gestión pública cuenta con un imbricado sistema de compras que, de la misma manera que se mencionó anteriormente en relación a la ejecución de los programas, es en extremo complejo ya que busca “evitar irregularidades”. El problema es que este aparato burocrático no sólo no logra alcanzar el objetivo de “cuidar los recursos que nos pertenecen a todos” sino que es tan lento y engorroso que se presta más para generarlas que para evitarlas.

Una de las últimas cuestiones a observar, es lo que refiere a la inter-institucionalidad. Dentro de la Licenciatura en Trabajo Social, desde los primeros momentos de la carrera se analiza lo enriquecedor que es para el abordaje de diferentes problemáticas la importancia de trabajar de manera interdisciplinaria. Esto puede trasladarse no solamente al armado de estrategias de intervención en el marco de intervenciones profesionales frente a una problemática puntual de un usuario, sino a todo el diseño de la política pública. Además, la interdisciplina no se agota en un equipo de trabajo conformado por personas provenientes de diferentes profesiones, sino que involucra un armado “en red” del aporte de diferentes entes (sean o no estatales) que nutren no sólo con su visión sino con sus recursos, no sólo al trabajo con situaciones particulares sino al diseño y ejecución de programas y proyectos. Estas vinculaciones pueden ser “relaciones que se entablan con otros poderes y organismos públicos, provincias y municipios, la participación en orgánicas interinstitucionales (regiones, organismos interestatales, empresas públicas o de gestión público-privada) y las relaciones con organizaciones sociales y económicas” (Bernazza, 2015, pp 32).

Por último, quiero mencionar un indicador que no suele tenerse en cuenta en lo cotidiano, y es nada menos que la evaluación⁷. Aquí, el fin último consiste en poder identificar cuáles fueron los cambios producidos -impactos- en la población a partir de la aplicación de las políticas. No sólo se busca controlar y supervisar -rendición de cuentas-, sino que el objetivo debería ser la optimización de la gestión pública (Bernazza, 2015). La evaluación implica el enorme esfuerzo de poner en tensión a la práctica con todos los indicadores aquí mencionados.

Recapitulando

Lo expuesto hasta el momento constituye la base teórica para poder realizar un diagnóstico institucional acerca de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial, a partir de nociones centrales como la “exigibilidad” por parte de la ciudadanía hacia el Estado. Esta noción se desprende de los interrogantes que guiaron el comienzo del presente trabajo, y se vincula directamente con la necesidad de definir al Estado.

A la vez esta noción de exigibilidad, permite vincular la definición del propio Estado con el paradigma desde el cual se analiza: el paradigma de los Derechos Humanos.

⁷ Práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar tanto los procesos como los resultados de las políticas. Implica una reflexión compleja y participativa, una situación de aprendizaje que incluye el intercambio crítico sobre aciertos y errores (Bernazza et alre 2015).

A partir de allí, se describió cuál es el proceso de efectivización de los derechos de los cuales el Estado es garante. Este proceso implica la definición de la política pública como herramienta por excelencia.

Se realizó entonces una distinción de la política social como un tipo específico de política pública, para luego pasar a caracterizar las políticas asistenciales focalizadas. Además, se historiza brevemente acerca del proceso de institucionalización de las mismas, identificando así la conformación de los ministerios sociales de la región.

Luego, se realizó una descripción acerca del grupo poblacional con el que estas instituciones trabajan, intentando arribar a una definición acerca de la vulnerabilidad social. Para finalizar se desarrolló desde la perspectiva de diferentes autores, a qué nos referimos con capacidades estatales. A partir de estas nociones, en el siguiente capítulo se busca realizar un análisis acerca de la demanda de alojamientos temporales.

CAPÍTULO 2: EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL

2.1 Surgimiento, distribución y ordenamiento de funciones de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial

En América Latina, la conformación de los ministerios y secretarías sociales tuvo lugar en un contexto de recrudescimiento de los procesos de exclusión social, a partir del cual -no quedando otra alternativa- se comenzaron a ensayar un conjunto de políticas sociales de combate a la pobreza. Las instituciones estatales encargadas de albergar estas políticas, fueron los denominados generalmente como Ministerios de Desarrollo Social, especializándose en el tratamiento de problemáticas donde predominan criterios de insuficiencia económica y/o de atributos particulares de sectores poblacionales (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010).

De ahora en más, se centrará la atención en las características que tiene la gestión gubernamental de la región santafesina ya que el diagnóstico institucional que aquí se realiza, intenta indagar acerca del funcionamiento de una institución provincial. En ese sentido, cabe aclarar que cada ministerio adquiere características muy diferentes según la provincia de la que se trate. Siguiendo además los lineamientos de las autoras desarrollados en el capítulo anterior, el funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano actualmente) estará siempre en consonancia no solo con las características de cada provincia sino con la orientación ideológica -y arreglos políticos- de la gestión gubernamental del momento.

Paralelamente, a medida que nos adentramos en lo local, si bien pareciera en un primer momento que al delimitar el territorio estudiado se simplifica automáticamente el análisis, se constata que esto no sucede necesariamente de esta manera, sino que adquiere otras características.

Así, comienzan a aparecer actores más conocidos, donde uno puede observar el día a día de la operativa política y el juego estratégico que se desarrolla, a la vez de constatar el impacto de las políticas públicas que se implementan de manera más directa. Parte de esto deriva del hecho particular de encontrarme desarrollando tareas dentro de la gestión, pero incluso para la ciudadanía en general esto puede darse así por la simple cercanía con los dirigentes locales. Con estas palabras me refiero a que pasar de un análisis más macro a uno micro implica un desafío de cambio de perspectiva, a la vez que la búsqueda de autores locales que traten esta temática, y que permitan estudiarla más allá de lo que uno pueda observar desde la propia experiencia.

Soldano y Beretta (2022) realizan un análisis acerca de la política a nivel provincial y local, estudiando sus particularidades – no en todas las provincias los procesos son como en el nivel nacional – sus condiciones político-institucionales de implementación y límites.

Los autores describen los entramados intergubernamentales que se desarrollaron durante las tres gestiones del Frente Progresista Cívico y Social desde 2007 hasta 2019, donde los procesos de regionalización, descentralización y planificación estratégica participativa formaron parte de la base de sustentación y pensamiento integral que las caracterizó. Como hechos políticos significativos que dan cuenta de este pensamiento, los autores identifican la experiencia

del Gabinete Social y la creación del Ministerio de Desarrollo Social, considerados como los hitos que robustecieron los cambios en la matriz institucional de la política social.

La instauración del Ministerio de Desarrollo Social elevó el estatus de lo que hasta 2007 funcionaba como la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (SEPC), instituida en la década de 1990 para implementar políticas de asistencia social. La ley que le da origen (Ley 12817, conocida como Ley de Ministerios⁸), transformó entonces la secretaría en ministerio ampliando sus funciones para incluir mejoras integrales en áreas urbanas, especialmente en lo que se define como zonas degradadas y marginadas, catalogadas como de situación crítica.

El nuevo Ministerio se estructuró entonces principalmente a partir de las Secretarías de Desarrollo Territorial, Desarrollo Deportivo y Coordinación de Políticas Sociales. En el Decreto 126/15, figura la última modificación que realiza el Frente Progresista en cuanto a la estructura funcional, y aparecen: Secretaría de Desarrollo Deportivo, Secretaría de Desarrollo Territorial (al interior tiene la dirección de los nodos y alimentaria), Secretaría de Integración Social (al interior tiene adultos mayores, socioproductiva, y el IPAS⁹), y Secretaría de Políticas Sociales (incluye subsecretaría de diversidad, subsecretaría políticas de género y subsecretaría de niñez).

Los autores hacen hincapié en la importancia de la Secretaría de Desarrollo Territorial, que en consonancia con lo que venía sucediendo a nivel nacional e incluso latinoamericano, tuvo a su cargo “la misión de coordinar, diagramar y monitorear las políticas asistenciales, en un proceso de reconversión de las transferencias condicionadas de ingresos” (Soldano y Beretta, 2022, p. 94).

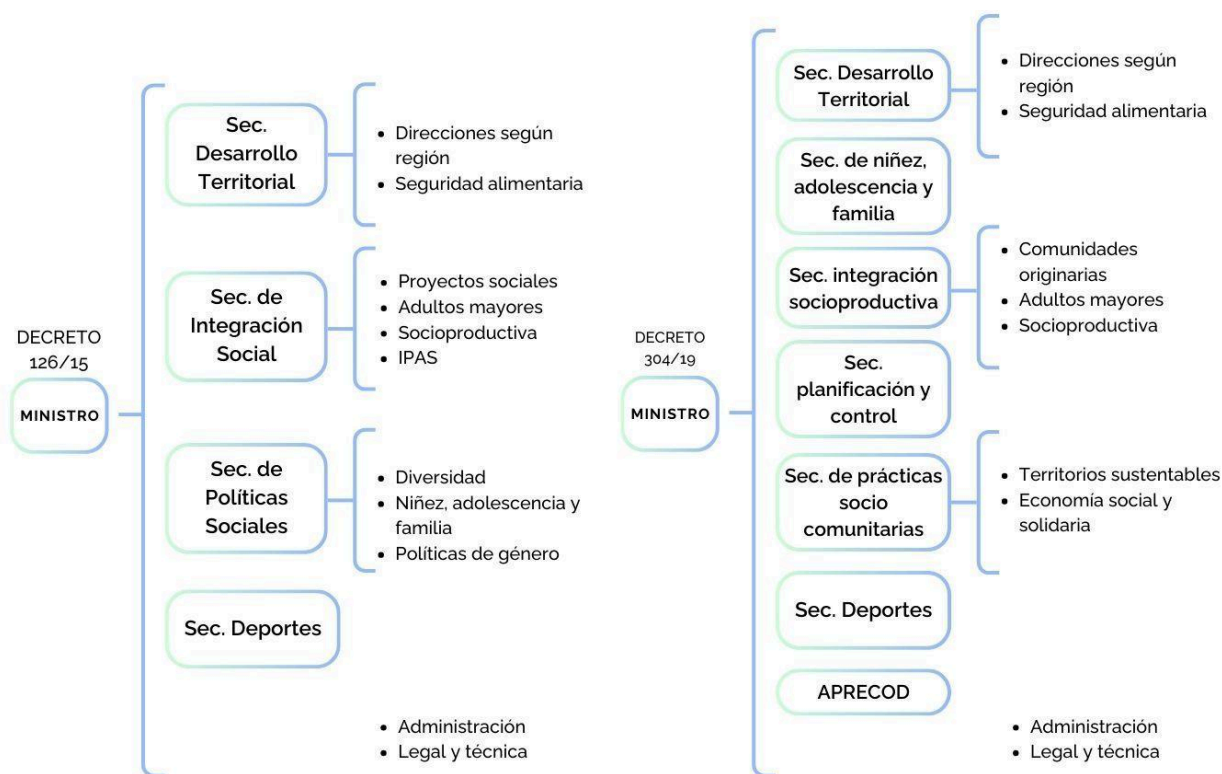
En el año 2019 se produce un cambio en el gobierno de la provincia -asume Omar Perotti, del Partido Justicialista- a partir del cual se produjeron una serie de modificaciones estructurales en cuanto a la organización estatal, sobre todo en torno a la desarticulación de los ordenamientos regionales que en su momento habían sido instalados con el Plan Estratégico Provincial del año 2009. A partir de esta iniciativa, se retorna al modo organizacional de vinculación entre el gobierno provincial y los senadores departamentales. Por el contrario en el ejecutivo, se mantuvo un gabinete de ministros con similares características, pero hubo modificaciones al interior de cada uno.

En el Decreto 304 del año 2019 se aprueba la estructura funcional correspondiente a los niveles de conducción política del Ministerio de Desarrollo Social, con su correspondiente organigrama, misiones y funciones. Allí, las Secretarías descritas por el autor en párrafos anteriores se modifican, pasando a conformarse de la siguiente manera:

⁸ La Ley 12.817 describe la estructura institucional concebida como un dispositivo organizador del poder político-institucional. Además, esta ley establece las directrices de las políticas públicas, representando la dimensión tangible del Estado provincial como un conjunto interdependiente de entidades que concentran el poder y los recursos de la autoridad política (Oszlak, 2008). Cabe aclarar que esta ley se actualiza con cada gestión gubernamental.

⁹ Instituto provincial de Aborígenes Santafesinos.

FIGURA 1: Comparación de estructuras orgánicas funcionales



Fuente: elaboración propia en base a los decretos 126/15 y 304/19¹⁰.

Por lo que podemos observar en el cuadro comparativo, se mantiene la Secretaría de Deportes, y se incorpora a la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas, que se había creado en el año 2013 como mesa intersectorial¹¹, pero dependía del Gabinete Social. Se crean la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial (muy similar a la Secretaría de Desarrollo Territorial, ya que tiene casi las mismas direcciones, misiones y funciones), la Secretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia (pasando de esta manera de ser Subsecretaría a Secretaría), la Secretaría de Prácticas Socio Comunitarias, y la Secretaría de Planificación, Coordinación y Control de Gestión. A la vez se mantiene la Secretaría de Integración Social -y socioproductiva-, pero que en el Decreto 351 del año 2022 se suprime y pasa a formar parte de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial. A partir de observar estas modificaciones podemos deducir algunas cuestiones que, más allá de que posteriormente en la práctica efectivamente funcionen (o no) denotan al menos intenciones puntuales.

Por ejemplo, en cuanto a la incorporación de la Agencia de Prevención de Consumo de Drogas resulta interesante preguntarse por qué el Ministerio de Desarrollo Social es el espacio más pertinente para la inclusión de la misma, y no por ejemplo el Ministerio de Salud, ya que de

¹⁰ Cabe aclarar que el presente cuadro no se corresponde con una copia exacta de los organigramas diseñados en los decretos 126/15 y 304/19, sino que se simplifican nombres y direcciones a fines de ilustrar los principales cambios, y así poder realizar una comparación gráfica entre ambos. De esta manera es posible visualizar a grandes rasgos que no sólo se amplía el número de estas Secretarías, sino que se modifica su contenido.

¹¹ Decreto N° 2213 del año 2013.

hecho en los vistos (de la conformación de la agencia) aparece citada la Ley de Salud Mental (Ley N° 26.657) que en su Artículo 4° establece que las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental, reconociendo que las personas con uso problemático de drogas -legales o ilegales- poseen todos los derechos y garantías que establece la ley. Salud Mental es una Dirección del Ministerio de Salud y así se mantuvo durante toda la gestión. Si bien este planteo se corresponde con un debate complejo – el cual no ahondaremos en el presente trabajo – cabe mencionarlo como cambio significativo.

Vemos también que se conforma la Secretaría de Planificación, Control y Gestión. Resulta un hecho a destacar, ya que según Monica Bifarello (1995), uno de los indicadores de la baja capacidad estatal es la inexistente cultura de monitoreo de las políticas públicas como una de las características de nuestras gestiones en la época en que ella escribió. De esta manera, si bien en un primer momento pareciera que dotar de estatus de Secretaría a un espacio como este significaría un hecho innovador, se debe tener en cuenta que previamente existía un organismo similar.

Entonces, dentro de las funciones de este nuevo espacio aparecen: “asistir al Ministro en la planificación, monitoreo y seguimiento de las políticas de desarrollo social, y ante las demandas de información para el diseño, planificación y evaluación de estrategias de intervención social; y entender en el monitoreo de las distintas políticas sociales, elaborando un sistema de metas e indicadores que permitan evaluar los resultados obtenidos y el impacto que la aplicación de los programas produce en la sociedad” (Decreto 351/22). Hasta aquí, podemos suponer que se realizó un cambio positivo en cuanto a arribar al objetivo de mejorar las capacidades estatales. Pero si tenemos en cuenta que anteriormente existía el Gabinete Social (descrito en párrafos anteriores) que dentro de sus funciones tenía la de “elaborar un sistema de metas e indicadores que permita evaluar los resultados obtenidos” (Decreto 637/12) a partir de la implementación de las políticas públicas, vemos que ya no se trata de un hecho innovador sino de una reubicación de un espacio que, no sólo ya tenía asignada esta tarea, sino que además las realizaba de manera integral al resto de los ministerios. Si bien resulta clave la jerarquización de las áreas de monitoreo y evaluación, la ruptura de la sostenibilidad del trabajo intersectorial que se había consolidado a partir del Gabinete Social se evidencia como una debilidad del proceso.

Se destaca además la modificación de la Secretaría de Políticas Sociales, dentro de la cual se encontraban la Subsecretaría de Diversidad y la de Género (ambas pasan a formar parte del Ministerio de Gobierno y posteriormente constituirse como Ministerio de Género y Diversidad), y la Secretaría de Integración Social, que no presenta mayores modificaciones más allá del cambio de nombre. Dentro de esta última -nueva- secretaría, se ubicará el programa Nueva Oportunidad, que en el año 2020 pasa a llamarse Santa Fe Más, manteniendo el funcionamiento y objetivos anteriores.

Estas descripciones son a modo de caracterización general de cómo fue la génesis de la secretaría que a mí me interesa analizar, porque creo que queda en evidencia que más allá de algunas modificaciones que pueden haberse planificado con fines administrativos, creación de cargos y distribuciones de poder, o incluso con la intención de imprimir un sello propio desde la nueva gestión para diferenciarse de la anterior, lo que hace a los principios de fundamento y paradigma se mantienen. No vemos un giro conceptual de magnitud que amerite un análisis diferente del que hacen los autores citados al comienzo. Con esto quiero decir que al menos en el momento de la estructuración, continúa manteniéndose la idea de garantizar el acceso y la ampliación de los derechos de la sociedad. Esto se evidencia a la vez, en que la descripción de las

misiones y funciones de las nuevas secretarías, no presenta mayores modificaciones (de hecho en algunos casos se mantiene textual).

Retomando la descripción puntual de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial, me voy a centrar especialmente en esa ya que no sólo fue dentro de la cuál trabajé durante los años que abarca este análisis, sino que es la que -a partir de estudiar este proceso de conformación, su misión y funciones- se desprende la idoneidad para la absorción de la demanda de alojamientos temporales, que es en definitiva a lo que quiero arribar con este capítulo.

Entonces, la misión de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial consiste en: promover procesos de inclusión social y desarrollo de capacidades en aquellos sectores vulnerables de la Provincia de Santa Fe, desde una perspectiva social, educativa y productiva a partir de políticas públicas integrales y transversales y en coordinación con los distintos niveles de gobierno, con el objetivo de garantizar igualdad de oportunidades y construcción de ciudadanía, optimizando los recursos disponibles del Estado (Decreto 304, 2019).

Dentro de sus funciones quiero destacar puntualmente las de: “Abordar las problemáticas sociales desde una perspectiva integral en el territorio, como escenario privilegiado de desarrollo humano; promover el ejercicio de la ciudadanía a partir de la construcción de dispositivos territoriales; garantizar la asistencia técnica y material a los gobiernos locales y a los ciudadanos; promover prácticas de acompañamiento y asistencia a los grupos familiares vulnerados mediante la coordinación general de equipos de trabajo; convocar a los actores estatales, municipales y nacionales para que interactúen y planifiquen en conjunto las acciones del territorio asignado; ejecutar la asistencia técnica y material a los gobiernos locales y a los ciudadanos para paliar situaciones críticas en todas sus manifestaciones; organizar equipos de atención social con perspectiva de atención comunitaria y resolución de situaciones críticas; preparar los equipos de intervención territorial o servicios de orientación social, planificar las acciones” (Decreto 304, 2019).

De esta manera, se deduce que si el abordaje de la problemática necesita de la conformación de una política que implique la construcción de dispositivos territoriales, el acompañamiento y asistencia a grupos familiares vulnerados, y la ejecución de la asistencia técnica y material para paliar situaciones crítica en *todas* sus manifestaciones, es a partir de esta secretaría que debe planificarse.

2.2 La oferta programática de la Secretaría

A continuación, se realiza una descripción de los programas que funcionan dentro de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial y que se inscriben a la vez dentro de las diferentes reparticiones descritas en el apartado anterior. Cabe aclarar que, si bien dentro de los decretos y resoluciones donde se describe el funcionamiento de cada uno de estos programas, aparece estipulado su espacio de “pertenencia” e implementación, en la práctica esto no se da de manera exacta. En otras palabras, lo que se observa es cierta dificultad a la hora de definir los límites e inscripciones de oficinas y grupos de trabajadores específicamente al interior de un programa. Por ejemplo lo que se denomina como Área Social, no se circunscribe únicamente al funcionamiento del programa Accionar sino que el mismo es una herramienta para el funcionamiento de esta repartición. A la vez, diferentes direcciones y subsecretarías hacen uso de este programa tanto para ayudas directas a personas como para conveniar con diversas

instituciones. A esto se añade el hecho de que la conformación de las áreas no siempre obedece a criterios de eficiencia sino a cuestiones complejas como relaciones interpersonales, entre otras.

A los fines del presente trabajo, si bien consideré relevante colocar todos los programas que se encuentran en funcionamiento, el análisis más minucioso se realiza principalmente sobre los programas que guardan relación más directa con lo que luego será la demanda de alojamientos temporales. De todas maneras, para una mayor comprensión decidí mostrar la información a partir de tres grandes grupos que son: a) los programas vinculados a la cuestión alimentaria; b) las iniciativas llevadas a cabo “por fuera de los programas existentes” a partir de la pandemia por COVID-19; y c) los programas de problemáticas puntuales, dentro de los cuales aparecen los que se vinculan con la demanda de alojamientos temporales. Para una mejor comprensión, en el presente trabajo decidí denominarlos como programas “de inclusión”:

- a) Alimentaria: Estos programas se caracterizan por brindar cobertura asistencial tanto a personas como a instituciones (asociaciones formales o informales de la sociedad civil) en relación con la demanda puntual de alimentos.

Tabla 1: Programas de asistencia alimentaria

Programas	Descripción
Programa de asistencia a comedores comunitarios	<p>Tarjeta institucional. Resolución N°000362. Asistencia a instituciones a través de la compra mensual de alimentos mediante una tarjeta magnética a la cual se le acredita un monto según cantidad de personas asistentes a los comedores.</p> <p>Fortalecimiento institucional. Resolución N°000362. Asistencia financiera a las instituciones, pudiendo ser complementaria o independiente de la asistencia alimentaria.</p>
Programa social nutricional infantil. PRO.SO.NU. Decreto 3433. Año 1992. Decreto 0126. Año 2015.	Programa de transferencia de fondos a municipios, comunas y asociaciones civiles que prestan servicios alimentarios de comedor y/o copa de leche para niños de hasta 12 años en todo el territorio de la provincia
Tarjeta Única de Ciudadanía: T.U.C. Resolución N° 000816. Año 2012. Resolución N° 000926. Año 2012.	Los objetivos generales del programa son: posibilitar el acceso de la población en riesgo de subsistencia a alimentos indispensables, complementar otras modalidades de asistencia alimentaria a los fines de favorecer la integración familiar y fomentar la participación activa del conjunto de la sociedad en la implementación de esta política social.

Fuente: Elaboración propia a partir del decreto 3433/92, y resoluciones N°000362, N°000816, y N°000926.

- b) Iniciativas y actividades llevadas a cabo en contexto de pandemia por COVID-19: A partir de la entrada en vigencia del Decreto de Necesidad y Urgencia 297/20, donde se establece el aislamiento social, preventivo, y obligatorio a nivel nacional; se implementan una serie de

actividades asistenciales. Las mismas tuvieron diferentes características según la provincia y el ministerio del cual se tratase pero, como el nombre del decreto nacional indica, compartían la cuestión de la urgencia – y en muchos casos la improvisación – a partir de la gravedad de situación que generó la pandemia por COVID-19. Cabe destacar que, al tratarse de actividades transitorias y urgentes, no todas se circunscriben al interior de una Dirección puntual, sino que fueron llevadas a cabo por mesas conformadas por diferentes trabajadores y funcionarios, aunque sí al interior de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial, en conjunto y articulación con actores externos al ministerio. Las mismas fueron:

Tabla 2: Iniciativas y actividades llevadas a cabo a partir del DNU 297/20

Actividades	Descripción
Entrega de Módulos Alimentarios y Productos de Higiene	<p>Operativos que implicaron la delimitación de zonas geográficas (entre 6 y 15 manzanas) y entrega de módulos puerta a puerta</p> <hr/> <p>Se realizan en conjunción con otros actores: Ejército, Fuerza Aérea, Municipalidad de Rosario, y un esquema de voluntarios confeccionado entre la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial y distintas organizaciones sociales y religiosas.</p>
Apoyo a comunas, municipios y departamentos	<p>Entrega directa a Comunas, Municipios o Departamentos de módulos alimentarios; entrega directa de chapas, colchones y frazadas; refuerzo alimentario de emergencia, - que consiste en partidas económicas transferidas directamente a las localidades, destinadas a ser utilizadas únicamente para la compra de alimentos y productos de higiene-; refuerzos en partidas de programas alimentarios.</p>
Firma de convenios Programa Potenciar: Banco de Herramientas, Pintura escuelas, Refacción de Espacios de Primera Infancia.	<p>Firma de cuatro convenios entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el de la Provincia, que implicaron el financiamiento de proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios, priorizando aquellos que se consideren estratégicos y apuntalen el desarrollo de las economías locales.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial (2020).

- c) Programas de inclusión, que posibilitan la conformación de dispositivos de alojamiento: este último grupo, incluye los tres programas que luego se analizarán en relación a la demanda de alojamientos temporales. Los mismos se inscriben dentro del organigrama antes descrito de manera diferente. Por ejemplo como se mencionó anteriormente, el programa Accionar es

una herramienta¹² de uso compartido por diferentes reparticiones, mientras que los demás cuentan con estructura de funcionamiento, oficina, y trabajadores propios.

Tabla 3: Programas de inclusión

Programas	Descripción
Programa de Ayudas Directas, Urgentes y/o Complementarias: ACCIONAR. Decreto N° 3503. Año 2017.	Programa de transferencia directa de recursos. Si bien según su descripción, cuenta con mecanismos de otorgamiento de materiales de construcción, alimentos, y otro tipo de insumos, en la práctica casi únicamente se utiliza para la transferencia de recursos monetarios tanto a personas como a instituciones. Su objetivo es responder a las diversas situaciones de carencias urgentes (en el sentido que no pueda darse respuesta con celeridad a través de otros programas estables) y/o complementarias (viene a complementar a situaciones puntuales que otros programas estatales no pudieron prever).
Programa de Fortalecimiento de Autonomía Progresiva: EGRESAR	Se enmarca en la Ley Nacional 27.634 que crea el “Programa de Acompañamiento para el Egreso de Adolescentes y jóvenes sin Cuidados Parentales”, dictándose en noviembre de 2018 su decreto reglamentario N° 1050. Tiene como objetivo principal el acompañamiento de los jóvenes en el proceso de transición a la vida adulta para garantizar que el mismo sea planificado y gradual, proporcionándoles oportunidades para el desarrollo de habilidades de auto cuidado, prácticas e interpersonales.
Programa Nueva Oportunidad Santa Fe. Decreto 2160, año 2017.	<p>Plantea un abordaje integral con jóvenes desde los 12 años y hasta los 35 años, en situación de alta criticidad social. Trabaja sobre cuatro componentes centrales:</p> <hr/> <p>Trayecto Pedagógico: abarca desde capacitaciones en oficios tradicionales hasta talleres formativos, y culturales.</p> <hr/> <p>Fortalecimiento: espacio de intercambio sobre las experiencias del grupo con los referentes y entre los grupos.</p> <hr/> <p>Inserción laboral: Vinculación de los jóvenes con unidades productivas, ya sea empresas privadas, cooperativas de trabajo, etc.</p> <hr/> <p>Asistencia territorial: Este componente implica una instancia de acompañamiento, movilidad, y alojamiento.</p>
Programa Nexo 2.0. Decreto Decreto 182. Año 2017	Consiste en un servicio de intermediación laboral para facilitar la vinculación entre las empresas que ofrecen vacantes y los trabajadores que se encuentran en búsqueda de empleo. El objetivo general es acercar al mundo del trabajo a los y las jóvenes que han participado de las instancias de capacitación del programa "Nueva Oportunidad" o que forman parte de la población objetivo con mayor vulnerabilidad laboral.

¹² Si bien todo programa constituye una herramienta (como se describió en el primer capítulo), en este momento el término hace referencia al modo de funcionamiento del mismo en el interior del Ministerio de Desarrollo Social.

Becas de Inclusión Ciudadana. Resolución N°000267 (2019) y Resolución N° 000385 (2014).

Mediante las cuales se busca promover la reinserción y continuidad escolar, y la inclusión en espacios de desarrollo y capacitación de adolescentes y jóvenes que no han concluido los estudios primarios, pertenecientes a grupos familiares atravesando situaciones críticas de vulnerabilidad social.

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial (2020).

En mayo del año 2021, se sanciona el Decreto N° 494, que da origen al programa Santa Fe Más. Su objetivo principal consiste en promover la inclusión socio-económica de las/os jóvenes de entre 16 y 35 años que se encuentran excluidas/os de los circuitos formales educativos y laborales de la Provincia de Santa Fe. El programa Santa Fe Más se constituyó a partir de la reformulación y conjunción de tres de los mencionados anteriormente: el Nueva Oportunidad, las Becas de Nueva Oportunidad, y el Nexo; redefiniéndose a partir de cuatro “nuevos” componentes. Los mismos son: el acompañamiento, el fortalecimiento institucional, el trayecto pedagógico, y la introducción al mundo del trabajo, los cuales ya existían a la vez dentro del programa Nueva Oportunidad. Si bien no es el objetivo del presente trabajo analizar puntualmente la conversión del programa Nueva Oportunidad en el Santa Fe Más, sí cabe mencionar que este cambio puede asimilarse al análisis hecho a partir de observar los cambios en el organigrama. Es decir, que al considerar la descripción y formulación de los mismos, la modificación obedeció a la necesidad de “imprimir el sello propio” de una gestión a partir de un cambio de nombre pero no de un cambio sustancial en el funcionamiento del programa.

En relación al análisis de los alojamientos temporales, dentro del componente de acompañamiento del programa Santa Fe Más, se prevé una instancia de constitución de dispositivos de alojamiento. En el apartado siguiente veremos con mayor profundidad cuáles son las instancias existentes que permiten o habilitan el diseño e implementación de este tipo de espacios, no sólo desde el programa Santa Fe Más, sino de otros que aparecen en la tabla anterior.

2.3 ¿Cómo se aborda la problemática de alojamientos temporales?

De los programas descritos anteriormente sólo tres de ellos persiguen objetivos que se relacionan con la demanda analizada en este trabajo.

Siguiendo con el análisis institucional que se plantea en este capítulo, realicé entrevistas a diferentes profesionales del Trabajo Social, que desarrollan tareas vinculadas a los programas Egresar, Accionar, y Santa Fe Más. El objetivo no sólo es ampliar lo que se describe a partir de los decretos, sino a la vez conocer el funcionamiento a partir de la implementación de los mismos, donde aparecen las relaciones interpersonales, los circuitos operativos, dificultades; entre otros elementos que – como se describió en el primer capítulo- permiten evaluar las capacidades estatales en relación a la demanda de alojamientos temporales.

El programa Egresar, consiste en el acompañamiento de jóvenes sin cuidados parentales al egreso del sistema de protección integral. Se trata de jóvenes mayores de edad viviendo en centros residenciales u otro tipo de alojamientos. El programa cuenta con dos recursos, uno es la asignación económica, que es el 80% del salario mínimo vital y móvil, y el otro es acompañamiento personal mediante la figura del Referente, quien acompaña al/la joven en el armado de un proyecto de egreso. Es el/la referente quien se encuentra con el/la joven de manera semanal a los

finde de armar y organizar el proyecto de egreso en base a las diferentes dimensiones que la Ley 27.364 establece (Entrevista N° 3, mayo de 2024).

En cuanto al programa Accionar, si bien el mismo es utilizado por diversos equipos, interesa analizar las tareas llevadas a cabo dentro del Área social, ya que este programa se constituye como la principal herramienta de uso dentro de la misma. ¿En qué consiste el Área entonces? Según la trabajadora social: "Primero se llamaba guardia, y a partir de nosotros empezó a llamarse Área Social. Es donde se canalizan todas las situaciones que producen malestar social en el territorio de la 2da circunscripción de la provincia de Santa Fe. (...) intervenimos, a través del soporte para la implementación de los programas del Ministerio de Desarrollo que sobre todo fue el programa Accionar" (entrevista N° 1, mayo de 2024).

Por su parte el programa Santa Fe Más está dirigido a jóvenes de entre 16 y 35 años que realizan capacitaciones en distintos rubros de formación laboral. Consiste en una instancia de taller en el cual se agrupan 15 jóvenes con un capacitador, que se le llama también tallerista y uno o dos acompañantes. El programa garantiza una transferencia de ingresos a organizaciones sociales – quienes toman a su cargo la responsabilidad de realizar la capacitación - para solventar tanto insumos como el pago de acompañantes y talleristas. A la vez, el programa cuenta con un equipo soporte técnico. El mismo se compone de profesionales de diferentes disciplinas cuya tarea es el abordaje de situaciones sociales complejas. (Entrevista N° 3, mayo de 2024).

En cuanto a los circuitos de ingreso a los tres programas – mecanismos de recepción de demanda- , los equipos no suelen trabajar con demandas espontáneas. Al tratarse de un efector de segundo nivel, los equipos del Ministerio en su conjunto trabajan con solicitudes que realizan profesionales de espacios de primer o segundo nivel, más que nada instituciones insertas en zonas de acceso para la población beneficiaria. Entre ellos los trabajadores mencionan a los diferentes hospitales, centros de salud, la Dirección de Niñez, el Servicio Local (Municipalidad de Rosario), centros convivenciales, y otras instituciones territoriales.

En relación a la caracterización de las poblaciones con las que trabaja cada equipo, me interesaba puntualmente situarme en el tipo de problemáticas que atraviesan a las vidas de los usuarios. En este sentido, al analizar las entrevistas, aparecieron diferencias entre las que nombraba la trabajadora del Área Social, con las de los trabajadores de los otros dos espacios. Esto puede relacionarse con el hecho de que estos dos últimos se encuentran destinados a poblaciones de una franja etárea reducida a las juventudes, mientras que el primero no tiene limitaciones en este sentido.

De esta manera, desde el equipo del Área Social aparecen las problemáticas graves de salud y el déficit habitacional, sumados a la falta de empleo en edades avanzadas (Entrevista N° 1, mayo de 2024).

Para los equipos del programa Egresar y el soporte técnico del Santa Fe Más, apareció la coincidencia en cuanto a la dificultad de caracterizar a estas poblaciones, ya que existe cierta heterogeneidad y conjunción de diversas problemáticas al interior de una misma situación. En este sentido, los jóvenes se encuentran atravesados por situaciones complejas que combinan problemáticas como consumo, violencias de distinto tipo (se incluyen tanto violencia de género como violencia territorial ligada a circuitos delictivos por narcomenudeo, u otros conflictos interpersonales), situaciones de salud mental, riesgo de situación de calle, discapacidad, jóvenes que son madres, identidades trans, jóvenes dentro del sistema penitenciario, entre otras (Entrevista N°3 y N°2, mayo de 2024).

En cuanto a la demanda puntual de alojamientos temporales recordemos que los tres programas cuentan con la capacidad de responder a la misma: en los casos del Egresar y del Santa Fe Más se puede implementar en conjunto con diferentes organizaciones de la sociedad civil, uno o varios dispositivos de alojamiento. En el caso del Accionar y el Área Social, no se prevé la creación de dispositivos pero sí del pago mediante subsidios de plazas en diferentes alojamientos tradicionales como pensiones u hoteles. Si bien los equipos de trabajadores de los programas mencionados articulaban entre sí, complementando de manera colaborativa, y trazando en conjunto las respuestas a las situaciones que arriban; se observa que existían límites puntuales para el abordaje de este tipo de situaciones, que en parte tienen que ver con la definición de cada uno de los programas, pero a la vez con las modalidades de implementación.

Entonces, en cuanto a lo que describen formalmente los decretos, tanto el programa Santa Fe Más, como el programa Egresar, si bien posibilitan la conformación de alojamientos, ambos intervienen sobre poblaciones claramente delimitadas por una franja etárea. En el caso del programa Egresar esta abarca hasta los 25 años de edad, mientras que el programa Santa Fe Más abarca hasta los 35. En el programa Santa Fe Más, se añade la cuestión de que para que un joven acceda al dispositivo de alojamiento el beneficiario debe estar necesariamente inscrito dentro del mismo. En el caso del programa Egresar, sucede algo similar, pero se añade que los jóvenes deben ser egresados de instituciones. La demanda de alojamientos temporales, como se verá más adelante, desborda estos criterios.

El más abarcativo sería entonces el programa Accionar, que permite el pago de una plaza en un hotel o pensión mediante la transferencia directa de dinero. Además, según la situación lo requiera o no, implica que desde el Área Social del Ministerio en conjunto con el equipo de referencia del Sujeto de intervención, elaboren un plan de seguimiento en el marco de la estrategia. Esto tiene que ver con que las situaciones con las que se interviene revisten de tal grado de complejidad, que no siempre es posible realizar únicamente una transferencia de dinero u otorgar un recurso (en este caso una plaza en una pensión) si no se interviene integralmente sobre otros aspectos de la vida de la persona.

En este sentido, por más que el programa incluya personas de todas las edades, es en la instancia del acompañamiento donde aparece cierta insuficiencia. A pesar de que las estrategias muchas veces incluyen la articulación entre múltiples espacios o prestaciones, ¿qué es lo que sucede, o lo que falla, que hace que, como relatan los profesionales, la persona reaparezca constantemente luego de haber implementado el plan de trabajo?

Uno de los motivos más recurrentes en cuanto a la demanda de alojamientos, tiene que ver con la violencia territorial, ligadas a situaciones de violencia altamente lesivas y narcocriminalidad. Por esto es que surge la necesidad de contar con espacios de alojamientos temporales para rearmar estrategias de intervención con cada usuario. Se destaca entonces la necesidad de contar con espacios que permitan a los jóvenes permanecer un tiempo alejados de sus núcleos de vida por la peligrosidad que caracterizaba a los territorios en un momento puntual. La violencia territorial aparece entonces como la mayor problemática a la que se encuentran expuestos los jóvenes pero también, se añade el atravesamiento de estas trayectorias de vida por cuestiones de padecimientos subjetivos y consumos problemáticos, entre otros.(Entrevista N°2, mayo de 2024).

Desde el programa Egresar se trabaja específicamente con la cuestión del alojamiento como uno de sus lineamientos principales. Parte del proceso de construcción de la independencia y auto-valimiento de los jóvenes, implica el acompañamiento por parte de referentes del programa

en la búsqueda de un espacio de residencia al momento de egreso de las instituciones de niñez. Si bien gran parte de la población con la que se trabaja desde el programa alcanza este objetivo, existen grupos que de alguna manera necesitan una instancia previa a vivir solos.

Para una parte de esta población, el equipo técnico del programa hace uso de un espacio de residencia para mujeres jóvenes con hijos, que se encuentra conveniado con la Secretaría desde hace más de 5 años. Así, el programa cuenta con un alojamiento con formato de pensión para chicas. Tiene 6 plazas, las jóvenes que habitan no pagan alquiler pero deben tener autonomía ya que deben solventar los alimentos. El alojamiento no cuenta con equipo técnico ni de acompañantes convivenciales, solo cuenta con una persona que vive al lado y cumple tareas de mantenimiento, presenta la casa a la joven que decide ingresar y les hace firmar un "contrato", donde se establecen las reglas de convivencia. Las jóvenes allí alojadas cuentan con un referente del programa. Muchas de ellas son madres y se les ofrece a ellas porque en muchas pensiones de la ciudad se les niega la posibilidad de alquiler cuando tienen hijos pequeños. También se les suele ofrecer a chicas que están próximas al egreso de las instituciones de niñez pero que transmiten que no se sienten en condiciones o preparadas para alquilar de manera independiente porque quieren terminar la escuela, o quieren acomodarse con el tema del presupuesto económico (Entrevista N°3, mayo de 2024).

Aquí, es importante mencionar que los equipos de los diferentes programas, han implementado hasta la fecha diferentes dispositivos de alojamientos con múltiples y variadas modalidades de funcionamiento. No se detallarán en este trabajo todas las experiencias pero sí es de destacar la particularidad de que, al no aparecer descrito en detalle en los decretos de los programas, un diseño "base" del proyecto institucional¹³, el mismo queda supeditado a lo que se defina en el momento de realizar los convenios de implementación. En otras palabras, al no encontrarse explicitados los estándares mínimos de habitabilidad, las cantidades de trabajadores y sus respectivas formaciones profesionales, los tipos de acompañamiento, entre otras cuestiones, es que los proyectos pueden adoptar múltiples formas.

Esto, sumado al déficit en el acompañamiento mencionado en relación al programa Accionar, hace que los programas existentes dentro de la Secretaría no constituyan una respuesta completa y eficiente. Ya que al tratarse como decía anteriormente -y como se ampliará posteriormente-, de situaciones tan complejas, no alcanza con el hecho de conseguir una plaza en una pensión, o de "armar una casa" de cualquier manera para un grupo de personas. Hace falta todo un despliegue de acompañamiento que sólo puede brindarse a partir de dispositivos de alojamiento claramente definidos. ¿Se trata de crear instituciones totales? No exactamente

Lo descrito en este párrafo, sumado a la cuestión etárea y de falta de seguimiento de las situaciones intervenidas, es que llevó al planteo de la necesidad de ampliación – o modificación – de los equipos existentes hasta el momento.

¹³ El proyecto institucional es donde se describe en detalle el modo de funcionamiento del dispositivo. En el mismo deben constar los objetivos, actividades y modos de implementación de las mismas teniendo en cuenta cantidad de plazas, horarios, trabajadores, organización de las comidas, implementación de la limpieza, existencia y funcionamiento de espacios terapéuticos, etc.

2.4 Primeros pasos para la ampliación de la oferta

Durante el transcurso del año 2020 se conformó un nuevo equipo de trabajo en el cual desarrollé tareas durante los años siguientes de la gestión. Como se describió en el apartado anterior la conformación del equipo de alojamientos temporales tuvo que ver con la necesidad de abordaje de una problemática que excedía de alguna manera a los equipos que existían dentro de la Secretaría. Además, el trabajo implicó no sólo un abordaje de las situaciones puntuales que arribaban, sino que implicó a la vez un espacio de planificación de política pública.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los informes recepcionados desde el equipo de alojamientos se tratan de casos de personas con padecimiento subjetivo, aparece una dificultad particular a la hora de pensar en dispositivos que alojen estas poblaciones. Acá se abre todo un debate acerca de los espacios que históricamente fueron implementados para tratar este tipo de situaciones, ya que entran en contradicción con lo que promueve la Ley de Salud Mental 26.657. La misma, en la reglamentación del año 2013 (Decreto 603/13) establece que:

Se debe promover el desarrollo de dispositivos tales como: consultas ambulatorias; servicios de inclusión social y laboral para personas después del alta institucional; atención domiciliaria supervisada y apoyo a las personas y grupos familiares y comunitarios; servicios para la promoción y prevención en salud mental, así como otras prestaciones tales como casas de convivencia, hospitales de día, cooperativas de trabajo, centros de capacitación sociolaboral, emprendimientos sociales, hogares y familias sustitutas.

Ahora bien, a más de 10 años de su sanción, aún encontramos dificultades para establecer en qué deben consistir exactamente cada uno de los dispositivos de sustitución que la ley propone. Continúa tratándose de un enorme desafío a la hora de planificar estrategias con usuarios que requieran este tipo de intervenciones.

A fines del año 2020, suceden una serie de eventos en el marco de estrategias de intervención que habían sido planificadas desde el Área Social del Ministerio en conjunto con equipos territoriales, que tuvieron que ver con conflictos al interior de uno de los hoteles que se utilizaba con mayor frecuencia como espacio de alojamiento. Estas situaciones marcaron para la gestión provincial, la pauta de que deberían realizarse modificaciones de algún tipo. De esta manera, se comienza a planificar en conjunto con el grupo Communitas Salud, la constitución de un espacio de absorción de demandas de alojamiento, que revistiesen de un alto grado de complejidad o se encuentren en situación de emergencia.

Communitas Salud es una empresa de la economía social y solidaria, abocada a dar respuestas a problemáticas vinculadas con el sufrimiento subjetivo. Está integrada por trabajadores de la salud, la educación, los medios y la cultura. En la combinación de estrategias terapéuticas, formativas, productivas, y de innovación social, se basan sus acciones (...) con el objetivo de promover la inclusión social y los derechos humanos. (Communitas Salud, s.f.)

Este grupo posee amplia experiencia de trabajo en relación a la problemática, ya que se desempeña con interesantes resultados desde hace más de 10 años en la ciudad de Rosario a través de la implementación de diferentes dispositivos. La modalidad de trabajo tiene que ver con la vinculación de espacios de trabajo (cooperativas de trabajo de diferentes rubros) pensados tanto como empresas productivas, pero a la vez como espacios terapéuticos para el tratamiento de padecimientos subjetivos.

Tanto los años de experiencia, como la perspectiva de trabajo en consonancia con la promoción de la inclusión social y los derechos humanos, fueron lo que motivó a la gestión provincial de ese momento, a llevar a cabo en conjunto con este grupo, la constitución de un dispositivo de alojamiento: la residencia temporal de cuidados integrales.

El armado de este espacio implicó un esfuerzo profesional y administrativo tanto desde la gestión estatal, como de la coordinación del grupo Communitas. La misma no estuvo exenta de discusiones y puntos de desacuerdo pero que, en definitiva, enriquecieron la propuesta. De esta manera, desde la Secretaría se establecieron múltiples encuentros para la planificación del espacio¹⁴ hasta lograr un criterio de admisión y funcionamiento en común.

Así, se conformó un dispositivo de asistencia inmediata con alta intensidad de apoyo, que consistió en una casa alojamiento con acompañamiento a partir del abordaje profesional de problemáticas sociales complejas, críticas y urgentes que no requieran una hospitalización o medida de protección. Esta urgencia estaba determinada por el peligro inminente del sujeto/grupo familiar a sufrir daños en su integridad física o psicológica de permanecer en su núcleo familiar o vivienda, o por el hecho de haber perdido por múltiples causas su residencia anterior. La estadía podía prolongarse un máximo de 15 días, excepcionalmente con posibilidad de una prórroga de la misma duración. Su objetivo principal era la pronta respuesta de la problemática mitigando el riesgo inminente y dar a los equipos intervinientes margen de tiempo para la planificación y ejecución de la estrategia de intervención a corto y mediano plazo (Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial, 2020).

El acompañamiento dentro de la institución implicaba la presencia de profesionales las 24 horas, sumado a instancias de retrabajo con la coordinación para circunstancias/ problemáticas puntuales.

A partir de la puesta en marcha del espacio, se estableció un circuito de admisión de la demanda. En un primer momento las situaciones recepcionadas se canalizaron a través del Área Social, espacio al que me sumé para tomar específicamente esta tarea. Si bien en esa primera instancia la demanda fue reducida y podía llevarse a cabo por una sola persona, pronto comenzó a crecer tanto en cantidad como en complejidad. Así, desde la Secretaría se resolvió conformar un equipo que tome puntualmente las demandas de los distintos efectores que requiriesen la respuesta de un alojamiento temporal. Este equipo lo conformamos en conjunto con profesionales de Psicología, Trabajo Social, y Antropología y, de manera incipiente comenzamos no sólo a dar una respuesta a partir de los recursos disponibles (la nueva residencia y las plazas en pensiones y hoteles), sino además a intentar conformar otros dispositivos, en coordinación con otros prestadores que también tenían experiencia en la temática.

Este intento de replicar el espacio no sólo tenía que ver con que la cantidad de situaciones desbordaba la capacidad de las 15 plazas disponibles de la Residencia Temporal del grupo Communitas, sino que se observaba cierta dificultad en la admisión de determinadas personas debido a la imposibilidad de convivencia, entre otras.

¹⁴ Mi tarea fue la de convocar a los diferentes profesionales, y si bien no participaba activamente de dichas reuniones sí pude estar presente a modo de escucha.

Antes de continuar

Hasta acá se intentó realizar un análisis institucional que diera cuenta de la conformación desde lo macro a lo micro, del espacio acerca del cual se realiza el presente trabajo.

Para ello, se elabora una breve reseña histórica de la creación del Ministerio de desarrollo Social, y se describen las principales áreas que lo conformaron desde el comienzo hasta la actualidad. Se añaden algunos análisis acerca de ciertas modificaciones que se produjeron al interior del mismo, que, si bien son de índole personal, pueden justificarse a partir de lo desarrollado en el primer capítulo, dando sustento teórico a dichas observaciones.

Luego, enumeré los programas que se encuentran en funcionamiento dentro de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo territorial, donde se observa una clara división entre los programas con objetivos ligados a la asistencia alimentaria, y los demás.

Se seleccionan tres programas (o espacios de trabajo) puntuales, dentro de los cuales desempeñan tareas diferentes profesionales del Trabajo Social, los cuales a la vez absorben una parte de la demanda analizada en el siguiente capítulo. Se realizan entrevistas donde se describe del modo de trabajo dentro de los mismos.

Para finalizar, se realiza un relato que da cuenta de la conformación de un nuevo equipo, que de manera incipiente intentó dar respuesta a la demanda de alojamientos temporales.

CAPÍTULO 3: ALOJAMIENTOS TEMPORALES: UNA DEMANDA EN CONSTRUCCIÓN

En el presente capítulo se intentará describir de qué se trata la demanda de alojamientos temporales. De alguna manera ya se empezó a describir en la introducción y en capítulos anteriores, sobre todo cuando se menciona que no es suficiente con los programas existentes para dar respuesta a este tipo de problemática, en el sentido de que la misma excede no sólo por la cantidad sino por el tipo de respuesta que realiza el Estado. En ese sentido, se puede pensar que la demanda no tiene que ver únicamente con una cuestión habitacional, es decir, que la misma reviste determinado grado de complejidad que no es suficiente absorberla a partir de la respuesta del recurso *techo*; sino que posee características que implicarían por lo menos cierta integralidad en la respuesta.

Para la elaboración de esta descripción, realicé una recopilación de todos los informes que recepcionamos desde el equipo de alojamientos durante los años que el mismo funcionó¹⁵. En estos informes aparecen muchas de las solicitudes de los profesionales de distintos efectores estatales que realizan trabajos en territorio y que pedían a la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial una respuesta, un recurso o herramienta para incorporar a las estrategias de intervención con los usuarios. En ellos se describen las situaciones familiares, las trayectorias de vida, las principales problemáticas que atravesaron a las personas con las que estos equipos intervenían, ya que esto era una condición para la "admisión" de las solicitudes al interior del equipo de alojamientos temporales.

A partir de esta información "en crudo" se realiza una sistematización que permite arrojar algunas conclusiones acerca de la incógnita que aparece al pensar ¿de qué hablamos cuando decimos alojamientos temporales?

Cuando comenzamos a trabajar dentro del equipo de alojamientos temporales, nos encontramos con una diversidad de solicitudes provenientes de los distintos efectores. Las situaciones que arribaban al equipo revestían de características tan diferentes entre sí, que en un principio llegamos a considerar si era correcto agruparlas dentro de un mismo tipo de demandas. Nos preguntábamos si tenía sentido haber conformado un equipo que tome específicamente esas situaciones o si no era más pertinente continuar con las divisiones que ya existían en el momento para canalizarlas. Existía algo que tenía que ver con la imposibilidad de definición de la demanda de alojamientos.

Esta variedad de situaciones a la vez tenía que ver con cierta diferencia de criterios entre trabajadores. Cuando hablo de los trabajadores me refiero a los equipos de profesionales que trabajan tanto en los diferentes programas de la Secretaría, los equipos de los efectores territoriales, los equipos de instituciones privadas, etc. La mayor parte de los cuerpos de trabajadores de los diferentes efectores se encuentran conformados por equipos interdisciplinarios y, si bien la multiplicidad en las miradas y perspectivas de los profesionales es enriquecedora para analizar las situaciones complejas y elaborar en conjunto estrategias de intervención, esta requiere a la vez de instancias que permitan arribar a consensos. De lo contrario, la diferencia en los criterios imposibilita el pasaje a la acción.

¹⁵ Desde mediados del 2021 a finales del 2023

En cuanto al abordaje de la problemática de los alojamientos temporales, las diferencias en los criterios se manifestaban más que nada en relación a la pertinencia de los espacios del Estado aptos para la absorción de la misma. En relación a esto, es importante destacar que nuestro equipo era muy pequeño y de reciente conformación, por lo que nuestras decisiones siempre se encontraban supervisadas tanto por las autoridades de la Secretaría, como por la coordinación del Área social (espacio de donde surge la necesidad de ampliación). En este sentido, muchas veces realizamos tareas de mediadores, entre la demanda constante de los efectores territoriales, y la escasa respuesta por parte de las autoridades y coordinadores. Como ejemplo de esto, si bien no existen registros formales de dichas discusiones, constantemente nos encontrábamos sosteniendo conversaciones con los distintos equipos derivantes -quienes nos reclamaban una respuesta positiva-, y nosotros debíamos responder que "esa situación corresponde al Ministerio de Género" o que "si no intervenía Seguridad nosotros no podíamos dar una respuesta". Tampoco faltaba el constante "de eso se encarga la Municipalidad de Rosario".

Urgía entonces, y urge ahora, hacer hincapié tanto en la pertinencia de la Secretaría para la absorción de la demanda, como en la definición de la demanda misma. Para esto, como se mencionó en el apartado anterior, se caracterizará a las poblaciones con las que trabajan los distintos equipos, sus principales problemáticas, y las problemáticas de las situaciones que arribaron en los informes de los efectores territoriales.

3.1 El equipo de alojamientos como receptor de demanda

Como se describió en el capítulo anterior, durante los años 2021, 2022 y 2023 funcionó lo que denominamos *equipo de alojamientos temporales*. Este espacio funcionó como anexo a la oficina del Área Social con el objetivo de absorber puntualmente la demanda de alojamientos temporales.

El equipo surge a partir de la necesidad de ampliar no sólo el circuito administrativo de absorción de demanda de este tipo, sino además como espacio de análisis y planificación de política pública, en el sentido de que se buscó diseñar un tipo de respuesta particular a la problemática de los alojamientos temporales. Si bien en ese momento no se contó con el suficiente empuje para concretar lo planificado -podemos decir, no se incorporó en la agenda- sí se pudo trabajar en la sistematización de la misma.

Desde el equipo intentamos elaborar un programa específico de absorción de demanda de alojamientos temporales, que de hecho avanzó significativamente en el circuito administrativo, pero al momento de la firma del gobernador en su decreto de conformación, la misma no se llevó a cabo.

Más allá de los objetivos incumplidos de conformación de un nuevo programa, sí existió un gran caudal de solicitudes de diferentes efectores y espacios tanto del sector público como del sector privado, que se canalizaron a través del equipo y a los que se intentó dar respuesta con los recursos existentes. Estas solicitudes tenían diferentes características según se tratase del efector que derivaba.

Antes de continuar, me interesa detallar cuáles eran los efectores que solicitaban el recurso de alojamiento, ya que no en todos los casos se trataba de espacios conformados por equipos profesionales interdisciplinarios dispuestos a acompañar las situaciones a partir del trazado de

estrategias. Lejos de esto, muchas de las demandas arribaban a partir de solicitudes precisamente de la conformación de ese equipo de acompañamiento.

Las solicitudes del recurso de alojamientos pueden clasificarse en tres:

1) Solicitudes profesionales:

Las mismas arribaban a partir de un circuito formalizado en el cual un profesional de un equipo de referencia de un usuario nos enviaba el informe con la descripción de la situación en detalle, donde aparecía su historial clínico y de intervenciones (muchas de ellas ya contaban con múltiples intervenciones estatales o pasajes por diferentes dispositivos), descripciones del momento puntual por el cual estaba atravesando la persona y los hechos que hayan desencadenado la criticidad.

Estos informes permiten tener una visión de la complejidad, del entramado de problemáticas, a la vez de que implican un respaldo en cuanto a quién toma la definición (y asume la responsabilidad) de las intervenciones que se deben efectuar porque son precisamente los profesionales que elaboran el informe quienes trazan las estrategias de intervención, de las cuales un dispositivo de alojamiento es un recurso más, entre otros.

Tabla 4: Efectores derivantes

HOSPITALES	<ul style="list-style-type: none"> ● Hospital Provincial de Rosario ● Hospital Roque Sáenz Peña ● Hospital Escuela Eva Perón
CENTROS DE SALUD	<ul style="list-style-type: none"> ● Centro de Salud Fonavi de barrio Centenario ● Centro de Salud Dr. Esteban Maradona ● Centro de Salud Martín ● Centro de Salud Juan Azurduy
EFFECTORES PROVINCIALES VARIOS	<ul style="list-style-type: none"> ● CRSM Dr. Agudo Ávila ● Diferentes equipos dependientes del Ministerio de Género y Diversidad ● Salud Laboral del Ministerio de Educación ● Fiscalía de Estado ● Servicio Público Provincial de Defensa Penal ● Secretaría de Inclusión para personas con discapacidad ● Defensoría del Pueblo - Atención a la víctima ● Centro residencial Colonia Astengo ● Centro territorial de Salud Mental La Posta Norte
ESPECIALIZADOS NO ESTATALES	<ul style="list-style-type: none"> ● Grupo Communitas Salud ● Red Puentes ● Vientos de Libertad - MTE ● Casa Pueblo
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> ● Agencia de prevención de consumo de drogas ● Programa de Acompañamiento al Egreso ● Soporte técnico del programa Santa Fe Más ● Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia
DESARROLLO SOCIAL DE MUNICIPIOS Y COMUNAS	<ul style="list-style-type: none"> ● San Lorenzo ● Venado Tuerto ● Granadero Baigorria ● Empalme Villa Constitución ● Casilda ● Pérez
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO	<ul style="list-style-type: none"> ● Servicio público de la vivienda ● Área de atención en situación de calle ● Dirección de Infancias y Familias ● La Estación

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial (2020).

2) Solicitudes de organizaciones sociales y vecinos:

Se trata del contacto directo entre vecinos o referentes de organizaciones sociales, y el equipo de alojamientos. Esto puede asemejarse a una demanda espontánea. Muchas de estas situaciones arribaban a partir de llamados telefónicos informales de vecinos, o integrantes de las organizaciones que (por dirigirse al edificio del Ministerio por tramitaciones para otro tipo de programas), consultaban acerca de qué hacer con determinadas personas que padecían problemáticas puntuales, y eran derivados a nuestra oficina.

Estas demandas aparecían probablemente desancladas de abordajes profesionales, por lo que en ocasiones nuestra tarea consistía más en ordenar la demanda que en resolver si era pertinente otorgar el recurso. Estas situaciones implicaron un doble esfuerzo ya que desde el equipo asumíamos la tarea de reconstrucción de la red de intervenciones realizadas con la persona. Esta tarea consistía principalmente en realizar consultas a centros territoriales (sean o no estatales, o profesionales) comenzando por los más cercanos al domicilio del beneficiario o de su núcleo familiar. Esta búsqueda nos permitía ubicar el equipo de referencia y, en el caso de que no existiese, instar a su conformación.

3) Solicitudes de funcionarios:

En general estas demandas vienen por parte de canales directos de la población con los gobernantes y son derivadas a los funcionarios de los diferentes ministerios según el criterio de cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta que existen vías de comunicación como las redes sociales, los medios de comunicación al cual los vecinos suelen convocar, o incluso correos electrónicos formales¹⁶. Esto también puede denominarse como demanda espontánea, ya que es la propia persona quien solicita la intervención del Estado de manera directa.

En nuestro equipo, recibimos -derivadas de la Secretaría Privada del Ministro de Desarrollo Social- 37 solicitudes a través de diferentes memos, de las cuales sólo 17 se correspondían con solicitudes de alojamientos temporales o mejoras en las condiciones habitacionales, mientras que las 20 restantes solicitaban otro tipo de prestaciones como subsidios para emprendimientos, o asistencia alimentaria por lo que debíamos derivarlas nuevamente a los efectores correspondientes.

En cuanto a las situaciones derivadas por funcionarios, al igual que las derivadas por vecinos u organizaciones sociales, es difícil contar con un registro formal de las mismas. La vía de recepción de estas demandas muchas veces eran llamados telefónicos a partir de los cuales en la misma conversación realizamos la tarea de redireccionarla en el caso de que fuese o no correspondiente con alojamientos temporales. Si bien desde el equipo tomábamos registro de algunas de estas solicitudes a partir de la elaboración de informes propios, esta práctica no era algo frecuente, sobre todo en los casos en que automáticamente se derivó a otro efector.

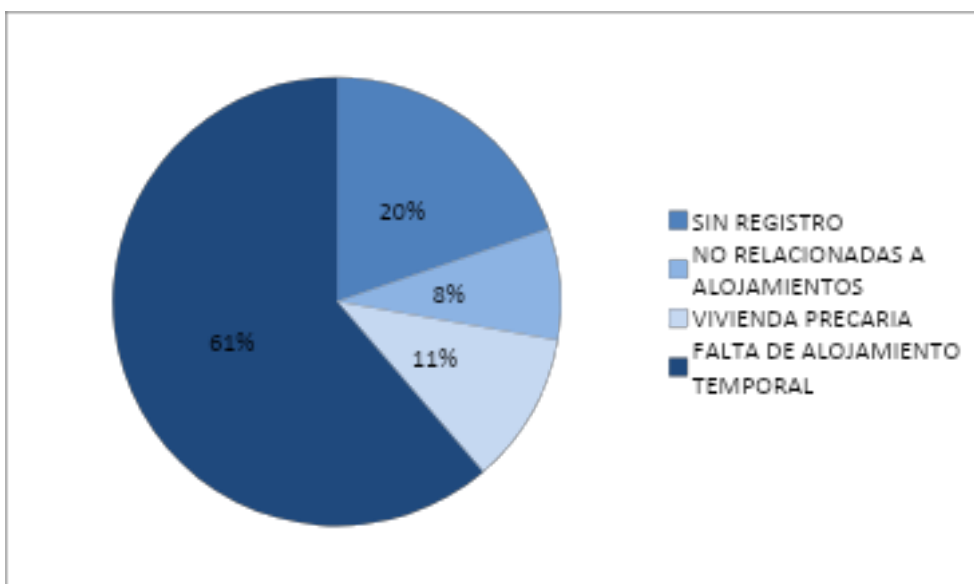
¹⁶ En nuestro país, la página oficial de la Nación cuenta con un espacio (formulario) donde enviar solicitudes o simplemente mensajes al Presidente de la Nación. Estas cartas son recibidas por la Secretaría Privada del Presidente, y en el caso de ser necesario son derivadas a la provincia del remitente, la cual a su vez la reenvía al ministerio pertinente.

En cambio, cuando se trató de derivaciones de equipos, siempre se solicitó que esta ingrese a través de un mail oficial y que contase con un informe social, donde -como se mencionó en párrafos anteriores- se evidenciara la situación del usuario en detalle. Allí, debían aparecer brevemente historizadas las intervenciones realizadas hasta la fecha desde los diferentes efectores, sumada a una descripción de la problemática actual, y en detalle la estrategia de intervención planteada para la persona.

3.2 La problemática de alojamientos temporales: compleja e interseccional

A partir de la recopilación de los informes mencionados en el apartado anterior, para el presente trabajo se sistematizaron los casos de manera de poder discriminar de forma cuantitativa las diferentes problemáticas que atravesaban a las situaciones de los usuarios. A continuación, se analizan los informes que fueron presentados al equipo de alojamientos durante los años 2021 y 2022, y los resultados son los siguientes:

Gráfico 1: Problemática principal presentada al equipo de alojamientos.



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en ANEXO I ¹⁷

Desde el equipo se recibieron aproximadamente 140 casos de los cuales, algunos no se cuenta con un registro adecuado, y otros no se corresponden con problemáticas de alojamiento ni de vivienda, sino que solicitaban subsidios o presentaban problemáticas que no se relacionaban con la cuestión habitacional, ni podían ser abordadas desde dispositivos de alojamiento.

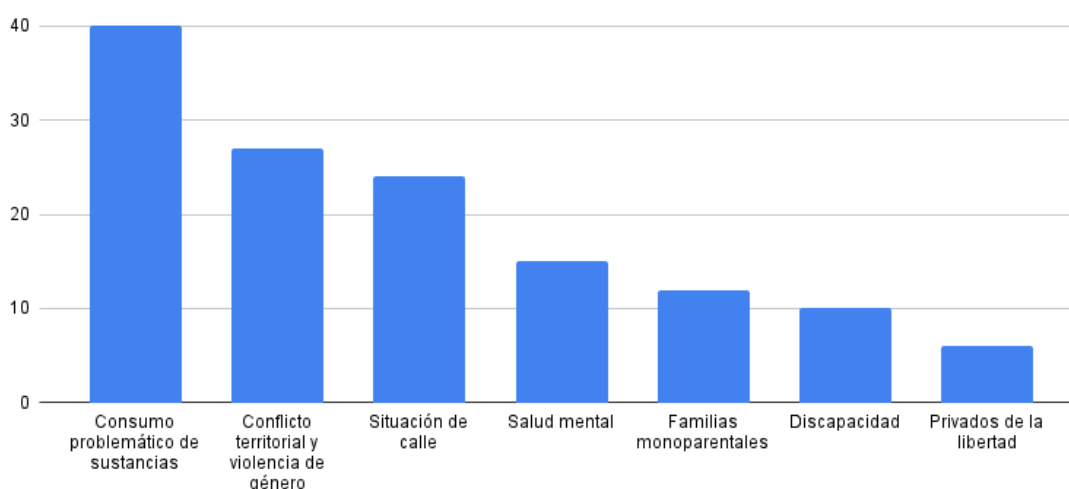
De las restantes y como indica el gráfico, algunas situaciones presentaban problemáticas únicamente en relación a reparaciones de viviendas con las que las personas ya contaban titularidad. Es decir, que aquí si bien la problemática es habitacional, el recurso que demandaban era meramente económico, y no necesariamente implicaba el pasaje por un espacio de alojamiento transitorio.

¹⁷ A partir del análisis de 140 informes en donde se discriminó si la demanda que traía el equipo derivante se correspondía con alojamientos temporales o se trataba de otro tipo de situaciones. Los informes pertenecen al circuito interno de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial y se encuentran archivados en el área correspondiente.

Por último, se observa un elevado número de situaciones que sí se corresponden con la problemática de falta de alojamiento temporal. Para poder comprender en profundidad en qué consiste la falta de alojamiento -y por qué se diferencia sustancialmente de la falta de vivienda-, me interesa describir el entramado de extrema complejidad, enunciando a la vez cuáles son las otras problemáticas que atraviesan a este tipo de situaciones.

Porque cuando se trata de falta de alojamiento, también decimos falta de acompañamiento, y esto es primordial, porque son situaciones que no requieren únicamente de acceso a un techo, sino al abordaje profesional, integral, de múltiples cuestiones.

Gráfico 2: Entramado de problemáticas



Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en ANEXO I.

En la mayor parte de los informes aparecen situaciones de personas que poseen consumo problemático de sustancias. Estos representan un 29,85% del total. Si bien existen disensos entre los autores a la hora de definir esta problemática, en el presente trabajo se entiende a la misma como: aquellos consumos que —mediando o sin mediar sustancia alguna— afectan negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales. Los consumos problemáticos pueden manifestarse como adicciones o abusos al alcohol, tabaco, drogas psicotrópicas —legales o ilegales— o producidos por ciertas conductas compulsivas de los sujetos hacia el juego, las nuevas tecnologías, la alimentación, las compras o cualquier otro consumo que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud (Ley 26.934, 2014, Artículo 2).

Si bien en la provincia de Santa Fe, y bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, funcionó la Agencia de Prevención de Consumo y Drogas (APRECOD) como espacio de absorción de este tipo de problemáticas, muchas veces era el mismo equipo técnico de la agenda quien solicitaba a la Secretaría el recurso del alojamiento temporal. El justificativo normalmente (y como aparece evidenciado en los informes) era que consideraban que la situación del usuario no presentaba diagnóstico pertinente para el ingreso a los dispositivos y hogares que ya existían en convenio con la agenda. En otras palabras, si bien la persona se encontraba atravesando una situación de consumo, esta no revestía del grado tal de criticidad que requería -según los criterios

de la propia agencia- alojamiento permanente en dichos hogares, sino que podría sostener un tratamiento ambulatorio en el caso de contar con residencia.

La segunda cuestión que se desprende de los informes analizados es la relacionada al conflicto territorial, representando un 20,12% del total de los casos. Los motivos principales por los que se genera esta situación son la violencia de género, y los conflictos ligados a vínculos con circuitos delictivos (como el narcomenudeo) u otro tipo de violencias altamente lesivas. Se decidió colocarlo dentro de un mismo eje porque si bien presenta múltiples características - o causas - todas ellas se vinculan con la imposibilidad de la persona de permanecer en su espacio de residencia. A continuación, se describen ambas problemáticas:

Cuando hablamos de violencia de género nos referimos a una práctica social estructural que viola los derechos humanos y las libertades fundamentales no sólo de mujeres sino también de todas las personas del colectivo LGBTI+. Se produce cuando las personas sufren algún tipo de discriminación, agresión, hostigamiento o degradación por su identidad de género, expresión de género u orientación sexual. Esta definición abarca múltiples manifestaciones de la violencia, incluyendo la violencia económica, la sexual, psicológica, simbólica, y por supuesto la violencia física. Es importante destacar también que la violencia de género no sólo se perpetúa en el ámbito doméstico, sino también en el laboral, en la vía pública, en ámbitos institucionales, entre muchos otros. (Ministerio de justicia y Derechos Humanos de la Nación).

En el caso de la problemática observada en las solicitudes de alojamientos temporales, y que se vinculan a la violencia de género, se relacionan más que nada con un tipo de violencia física y doméstica, a partir de la cual -de no tomar medidas de distanciamiento- corre riesgo la propia vida de las víctimas. En estos casos, si bien la violencia por motivos de género incluye como destinatario a todo el colectivo LGBTI+, se trata principalmente de víctimas mujeres, y de violencia física ejercida por familiares, principalmente sus parejas o ex parejas. Cabe aclarar que si bien en los informes aparece descrita la violencia física, esto no descarta que las mujeres no sufran constantemente en estos núcleos familiares, otro tipo de agresiones.

Por otro lado, cuando hablamos de conflictos que derivan en situaciones de muertes violentas, Eugenia Cozzi (2023) realiza un esfuerzo por analizar las formas estatales de registro, categorización y clasificación de estas muertes. La autora se detiene en el análisis de las tramas de significación -que le otorgan los/as protagonistas-, con el objetivo de desentrañar las dinámicas y dimensiones de la violencia letal. Este interés surge a partir de que en la última década Rosario experimentó un aumento significativo de estas muertes, clasificadas por las burocracias penales como homicidios. El perfil poblacional tanto de las víctimas como de los victimarios, es el de jóvenes varones pobres. Comúnmente se considera a estas situaciones como vinculadas a disputas territoriales por el mercado de drogas ilegalizadas (narcotráfico). Sin embargo, según Cozzi (2023), esto no logra explicar de manera autosuficiente la composición de los homicidios. La autora hace referencia a un informe de Homicidios para el Departamento Rosario del año 2022, elaborado por el Ministerio Público de la Acusación y el Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe, donde se incorpora una nueva tipología en relación a los contextos en que ocurren las muertes. Estos son primero en contexto de robo, luego en vinculación a economías ilegales u organizaciones criminales, y por último a conflictos interpersonales. En el presente trabajo se hará referencia a los últimos dos contextos como los causales del conflicto territorial.

En tercer lugar, aparece la problemática denominada situación de calle, siendo estos casos el 17,91%. Según Pallares e Hidalgo (2018), esta problemática representa una de las

manifestaciones más visibles y extremas de la desigualdad social. Se trata de un problema que encierra múltiples dimensiones no sólo por las causas que lo originan, sino también por la heterogeneidad de quienes lo conforman. Las autoras realizan una breve historización de los términos empleados para definir estos grupos -incluyendo a los *sin techo* o *sin hogar*, hasta arribar a *situación de calle*- y aclaran que si bien aún no se ha formulado una definición categorial unificada del problema, se puede considerar a las personas en situación de calle como "aquellos sujetos que construyen su cotidianeidad tanto en los espacios públicos como en las sedes gubernamentales o de organizaciones de la sociedad civil" (Pallares e Hidalgo, 2018, p.62). Aquí, se admite la inclusión de dimensiones sociales, culturales y políticas y se pone el énfasis en el medio donde la persona habita y desarrolla su vida cotidiana, sin dirigir la mirada hacia las carencias de los individuos.

Según la Ley 3706 de 2011, se define al problema como *situación de calle*. Cabe destacar el fuerte hincapié que el componente *situación* imprime a la caracterización entendiéndose como una etapa temporal, transitoria, y susceptible de ser superada. A su vez, consta de dos partes fundamentales. En una se reconoce una situación de hecho, y en la otra se reconoce la existencia de situaciones proclives a culminar en situación de calle. En el inciso "b" del artículo 2, se mencionan "situaciones encubiertas y riesgosas que, si no son tratadas oportunamente, acrecentarán el problema de la situación de calle a corto plazo" (Ley 3706, 2011, Artículo 2). Estas son personas que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional, que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo o que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento". (Ley 3706, 2011, Artículo 2).

Cabe mencionar que los límites entre una y otra categoría -situación de calle de hecho, o situación de riesgo- no son tan precisos pues en general abarca a individuos y grupos familiares que transcurren de forma cíclica periodos de vida con permanencia tanto en calle y en hoteles, como en paradores y hogares entre otras.

En cuarto lugar, la problemática que arroja el cuadro de análisis en cuanto a cantidad de casos, son las cuestiones ligadas a la Salud Mental, que representan el 11,19% de las problemáticas. La Ley 26.657 define a la Salud Mental como "un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona" (Ley 26.657, 2010, Artículo 3). En los informes y en el presente trabajo, cuando mencionamos a la salud mental como problemática, se hace en relación a los diagnósticos de usuarios que presentan algún tipo de padecimiento subjetivo a partir del criterio de profesionales de Psicología y/o Psiquiatría.

Luego, en quinto lugar, cuando se emplea la categoría de *familias monoparentales*, se realiza en referencia a familias mayoritariamente conformadas por mujeres jóvenes con hijos. Estos casos representan el 8,96% del total. Se menciona como problemática ya que si bien esto no debería representar un problema en sí sino ligado a la falta de recursos, la misma toma cierta relevancia dentro de los informes de los profesionales. En estos informes se solicita el recurso del alojamiento temporal, debido principalmente a la imposibilidad de estas mujeres de afrontar por su cuenta el pago de un alquiler normal. A esto se suma la dificultad de alojarse en espacios como pensiones, ya que es muy común que estos lugares no admitan menores de edad en los establecimientos.

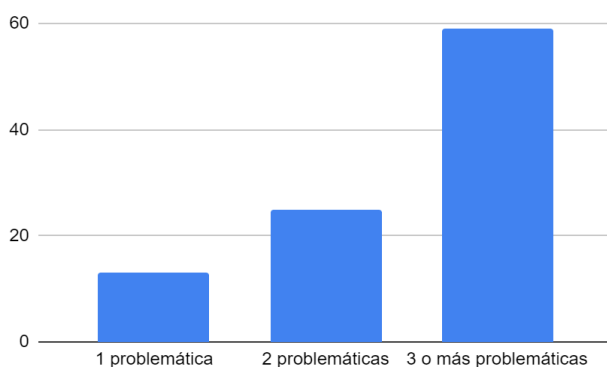
En sexto lugar la cuestión que aparece mencionada en los informes como problemática, es la relacionada a la discapacidad, representando el 7,46%. Según la Ley provincial 13.853 (2018), se define a la discapacidad como: situación que resulta de la interacción entre las personas con alguna deficiencia física orgánica o funcional, mental, subjetiva, intelectual o sensorial previsiblemente permanente o prolongada en el tiempo y las barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones que las demás (Ley 13.853, 2018, Artículo 3).

Aquí, si bien en la entrevista realizada a la trabajadora del PAE aparecen mencionadas algunas situaciones de jóvenes con discapacidades intelectuales, en los informes que se toman para realizar las mediciones cualitativas se menciona una dimensión distinta del problema. Se trata de personas con discapacidades físicas, que se encuentran en esa situación a raíz de eventos en sus trayectorias de vida (no son de nacimiento). Se mencionan por ejemplo la discapacidad motriz por heridas de bala en una pierna, o de la amputación traumática de la mano a nivel de la muñeca.

Por último, y de manera minoritaria, figura un número de solicitudes de personas que se encuentran privadas de la libertad, siendo estas el 4,48% del total. Este grupo se encuentra conformado principalmente por personas detenidas en comisarías o en unidades penitenciarias que requieren de un domicilio para ser recibidos en el afuera. Estas situaciones fueron derivadas por trabajadores de las oficinas del Servicio público provincial de defensa penal.

Habiendo definido las diferentes problemáticas mencionadas en los informes de los profesionales, y teniendo en cuenta las proporciones en que las mismas aparecen en los mismos, cabe destacar una cuestión clave a la hora de analizar las situaciones de los usuarios. Esto tiene que ver, como se evidencia en el siguiente cuadro, con el hecho de que son muy minoritarios los informes donde se da cuenta de la presencia de una sola problemática.

Gráfico 3: Cantidad de problemáticas por caso.



Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en ANEXO I.

Por el contrario, suman muchas más aquellas situaciones en la que se observa la intersección de tres o más problemáticas en simultáneo. En este sentido, teniendo en cuenta que la que más presencia tienen entre los informes son el consumo problemático de sustancias, el conflicto territorial -incluyendo a la violencia de género- y la situación de calle; es posible arrojar que la mayoría de esas situaciones complejas se encuentran atravesadas por estas tres cuestiones a la vez, en un mismo momento de la vida de un mismo sujeto.

Según Eguzki Urteaga (2010), las palabras *complejo* o *complicado*, hace referencia a un asunto en el que hay que considerar muchos aspectos por ser difícil de resolver. El autor realiza una crítica al paradigma de la simplificación que fragmenta, reduce y aísla la realidad, sin poder dar cuenta de los procesos sociales, para lo cual desarrolla lo que se denomina la *teoría de la complejidad*. A partir de esta visión, y aclarando que no se trata de confundir a la complejidad con la completitud, se busca desvelar las articulaciones entre los ámbitos disciplinarios, en la medida en que se aspira a un conocimiento multidimensional designando una gran cantidad de interacciones y de interferencias entre un gran número de unidades. Según el autor, esta forma de comprensión es necesaria porque la propia realidad es cada vez más compleja.

En ese sentido, la evidencia de la complejidad creciente de los fenómenos sociales y humanos muestra que las teorías, los conceptos y los métodos propuestos son cada día menos apropiados para comprender la sociedad. La cultura científica y técnica parcela, separa y divide los saberes dificultando su contextualización. La especialización "extrae un objeto de su contexto y de su conjunto, rechaza los lazos y las intercomunicaciones con el entorno, lo inserta en un sector conceptual abstracto (...) cuyas fronteras rompen arbitrariamente la sistematicidad y la multidimensionalidad de los fenómenos" (Morin, 2000, como se citó en Urteaga, 2010, p. 485).

Si bien Urteaga (2010) aboga por esta manera de comprender el mundo, el autor no desconoce la importancia de la *simplificación*, pero aclara que debe observársela como "etapa". Es decir, que al concepto estudiado debe descomponérselo en elementos más simples, en indicadores que permiten enfrentarlo a la realidad, a la vez que esos elementos se pueden segmentar en otros tantos componentes. De esta manera, y trasladándolo al estudio acerca de la problemática de la demanda de alojamientos temporales, me interesa destacar que -al haber indagado en todos los indicadores y componentes que la conforman-, es pertinente concluir que se trata de una problemática compleja, en términos de Edgar Morin. Para comprenderla en su totalidad, es necesario -como indica el autor- desvelar las articulaciones entre los sub-problemas que la componen, sin la intención de ponderar uno de ellos ni reducirla al más significativo.

Al hablar de articulaciones, aparece entonces la cuestión de la interseccionalidad de las problemáticas. El término se ha extendido a lo largo de un gran número de disciplinas de las ciencias humanas y sociales, aunque principalmente a través del lente de los estudios feministas. Aunque no existe una definición fija de interseccionalidad es comúnmente aceptado actualmente que el análisis interseccional "explora cómo los diferentes ejes de diferencia se articulan en niveles múltiples y crucialmente simultáneos en la emergencia de modalidades de exclusiones, desigualdad y formación de sujetos específicos en un contexto" (Brah, 2012, p.16).

Si bien en el presente texto el objetivo es definir una demanda y no se hace tanto hincapié en la cuestión identitaria de los sujetos - noción que estudian las teorías de la interseccionalidad - sí creo que tiene sentido prestar cierta atención al menos a intentar caracterizar esta población en este sentido. Según explica Cecilia Gebruers (2021), el concepto de interseccionalidad ha llevado a múltiples debates acerca de quién es el sujeto del derecho ya que "se opone a la idea de que la constitución de los sujetos y las identidades son unificadas y autónomas (...) en este sentido, un enfoque interseccional puede entenderse como una sólida y aguda observación de la realidad, que incluye en su análisis, toda la complejidad presente en las relaciones sociales y sus permanentes fluctuaciones" (Gebruers, 2021, p.59).

Así, al hablar de la demanda de alojamientos temporales, podemos deducir que si bien existe la necesidad de contar con un techo y cierto grado de acompañamiento como cuestión en la

que coinciden los demandantes, la población es sumamente heterogénea y se encuentra atravesada por múltiples circunstancias y problemáticas muy puntuales y disímiles entre sí. Por esto la necesidad de entender a esta población en toda su complejidad. Porque es imposible intentar definir no sólo el grupo si no la observamos en toda la interseccionalidad de las identidades de los sujetos que la componen y los diferentes problemas que los atraviesan. Como se evidenció a lo largo de todo el capítulo, esta población abarca tanto desde mujeres víctimas de violencia de género con hijos a cargo, hasta hombres mayores con consumo problemático y en situación de calle. Desde jóvenes que no pueden permanecer en su domicilio por encontrarse bajo amenazas por conflictos territoriales, hasta personas con discapacidad egresadas de las instituciones de niñez. Son trayectorias de vida y realidades tan complejas como disímiles entre sí, cuya única coincidencia es la necesidad urgente de contar con un dispositivo de alojamiento capaz de absorber y dar respuesta a toda la precariedad que los atraviesa.

Recapitulando

En el presente capítulo se buscó realizar una definición acerca de la demanda de alojamientos temporales, para lo cual se tomó tanto la descripción de la misma a partir de los testimonios de tres profesionales de la Secretaría de Políticas de inclusión y Desarrollo Territorial, a la vez que se analizaron múltiples informes de equipos de diferentes efectores que solicitaban este recurso.

Si bien en un principio aparece cierta dificultad para nombrarla como tal, ya que existen diferencias de criterios y modos de trabajo de los distintos profesionales del Estado, de a poco y a partir de la disección de la misma en sus diferentes manifestaciones va tomando forma lo que parece ser una demanda en extremo compleja y multidimensional.

Se trata entonces de una demanda de un recurso puntual, pero que la población que la trae no sólo es heterogénea, sino que se encuentra atravesada por problemáticas muy disímiles entre un caso social y otro, imposibilitando realizar una única definición de dicho grupo poblacional. En ese sentido podemos deducir -a partir del análisis cuantitativo- que se trata de poblaciones en situación de vulnerabilidad y precariedad habitacional, atravesadas por tres o más problemáticas en un mismo momento de su trayectoria vital, y que estas problemáticas son -mayoritariamente- el consumo problemático de sustancias, el conflicto territorial, y la situación de calle; también aparecen cuestiones de salud mental, discapacidad, y hasta situaciones de privación de la libertad.

Es a partir de este análisis que pueden responderse a la vez algunas cuestiones esbozadas a lo largo del trabajo. Una de ellas tiene que ver con la pertinencia de las reparticiones estatales. Esta cuestión, en lo personal, reviste de gran importancia debido a que durante los años que funcionó el equipo de alojamientos, una de nuestras mayores frustraciones tenía que ver con la respuesta de los diferentes espacios del estado acerca de la no idoneidad para tomar la demanda. Dicho de otra manera, el "le corresponde a Seguridad", "le corresponde a la Municipalidad" o "le corresponde a Género" (por nombrar algunos) fue la respuesta que más escuchamos cuando intentamos establecer redes de trabajo y conformar los equipos de referencia de las personas que solicitaban alojamientos. Esto, a partir de lo estudiado al contrastar las misiones y funciones de la Secretaría y las características de la población, puedo deducir que no obedece más que arreglos momentáneos entre trabajadores y dirigentes, casi sin mediar criterio profesional en esa definición.

Esta crítica encuentra límite al momento en que se comprende la necesidad de cierta practicidad en la toma de decisiones a la hora de absorber la emergencia, sobre todo en contextos en que no se cuenta con los recursos necesarios para dar respuesta. Es entendible que ciertos espacios no puedan dar una respuesta en un determinado momento, pero esto no tiene que ver con su idoneidad. Por lo que entonces surge la siguiente pregunta: ¿qué necesitamos reforzar desde la Secretaría de Políticas de Inclusión para absorber esta demanda, y garantizar la inclusión social de estos grupos? Si la absorción de la misma tiene que ver con definiciones políticas y modificación de recursos existentes ¿qué programas pueden diseñarse para vehicular una respuesta? Trataré de responder estas cuestiones en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 4: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

A partir del análisis realizado en los capítulos anteriores acerca de la importancia y complejidad que reviste la demanda de alojamientos temporales, es que a continuación se propone una serie de lineamientos y recomendaciones que podrían constituir una respuesta a la misa.

A partir del desarrollo de esta propuesta, se busca una doble meta. Por un lado, como estudiante de la Licenciatura en Trabajo Social, el hecho de participar del diseño de una política pública resulta un enorme desafío ya que, si bien esto forma parte de las incumbencias de nuestra carrera, la planificación no resulta ser de las tareas que más comúnmente son llevadas a cabo. Más adelante en el presente capítulo realizaré una reflexión al respecto. Por otro lado, la propuesta busca constituir un aporte para la Secretaría, en tanto material de base para la conformación de un programa que funcione dentro de la misma, y en consonancia y complementariedad con los programas ya existentes.

Para la elaboración de la misma, se tomaron como referencia informes internos en donde figuran diferentes proyectos institucionales de conformaciones de dispositivos de alojamiento. Algunos de ellos funcionaron durante un período de tiempo, como la residencia temporal de cuidados integrales, o el hogar para jóvenes madres que utiliza el programa EGRESAR. Otros constituyen propuestas de organizaciones de la sociedad civil o instituciones que realizan tratamientos y acompañamientos a poblaciones con este tipo de problemática. Estos programas forman parte del constante intercambio entre el Ministerio de Desarrollo Social y los diferentes actores que continuamente envían proyectos con propuestas de intervención en la comunidad, mayoritariamente con el objetivo de solicitar convenios - subsidios - para poder llevar a cabo el funcionamiento de dichos proyectos.

Cabe aclarar que en el presente trabajo se realiza una reescritura de una propuesta que ya había sido elaborada por el equipo de alojamientos temporales en el transcurso de tiempo que el mismo existió. Es así, que para la conformación de la misma se contó con el aporte de diferentes profesionales y trabajadores, dentro y fuera de la Secretaría. La mención de estos actores resulta compleja porque - así como los proyectos de las asociaciones civiles - no se trató de construcciones de textos formales, sino que tuvo más bien la forma de intercambios de mails, reuniones, correcciones del presente texto, etc. De todas maneras, me interesa valorizar el aporte interdisciplinario de profesionales del trabajo social, así como de psicología, antropología, y trabajadores de diferentes organizaciones sociales con experiencia en el cuidado de personas.

4.1 Un programa de alojamientos temporales

La presente propuesta programática, busca amplificar la capacidad y calidad del abordaje social integral ante situaciones sobre las que interviene el entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, actual Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano (de ahora en más El Ministerio) ante el creciente número de personas que requieren de forma urgente un alojamiento y, de esta forma, planificar y realizar una intervención sobre las necesidades detectadas.

Se entiende a la “necesidad de alojamiento temporal” como una circunstancia puntual ocurrida en el momento de la vida de una persona en que se encuentra atravesado por múltiples problemáticas -ya sean la falta de ingreso, el consumo problemático, el padecimiento subjetivo, la violencia de género, los conflictos territoriales, etc.- que hayan colocado a dicha persona en una situación de vulnerabilidad social de tal magnitud que le impida gestionar un espacio de alojamiento por sus propios medios. Estas problemáticas restringen el goce de los derechos, y privan al Sujeto del acceso a sus necesidades básicas. Se concibe entonces a la situación de cada persona como compleja, ya que resulta de la identificación de más de una de las problemáticas mencionadas actuando simultáneamente.

Para poder hacer frente a estas complejidades, se requiere de políticas que fomenten activamente la inclusión social, desarrollando indicadores para orientar y monitorearlas, identificando las barreras u obstáculos que surjan y buscando formas de reducirlos.

Se deben promover tanto políticas de asistencia como otras que fomenten la participación, teniendo como base el enfoque de derechos y la búsqueda de autonomía de las personas. Fortaleciendo las instancias de prevención, promoción, y protección de derechos, a partir de la articulación en red de diferentes instituciones.

Por eso es necesaria una concepción de promoción y protección de derechos, que se base en una mirada social integral, acorde al abordaje de las complejidades pertinentes.

Siguiendo estas líneas, se busca desarrollar e implementar dispositivos que reúnan las capacidades necesarias para dar respuesta a las problemáticas antes mencionadas.

Esto significa que no sólo se busca resolver la emergencia habitacional de las situaciones que lo requieran mediante la implementación de espacios de alojamiento, sino que a mayor grado de complejidad y superposición de problemáticas se debe intentar identificar y resolver las mismas desarrollando diferentes estrategias. Estas incluyen la intervención de grupos profesionales para realizar abordajes terapéuticos en las situaciones en las que se identifiquen problemáticas que lo requieran, ya sea por padecimientos subjetivos o consumo problemático, entre otras; o si se trata de acompañamientos y/o asesoramientos especializados en situaciones de violencia de género y conflicto territorial.

Si bien el Ministerio posee en la actualidad varios programas que le permiten abordar cuestiones relacionadas a la necesidad de alojamiento para personas mayores de edad en situación de riesgo social, éstos no contemplan –cómo se evidenció en capítulos anteriores- una gran cantidad de situaciones y tipos de alojamiento quedando el Estado limitado en su capacidad de acción.

Otro punto de importancia que se detecta es la necesidad de contar con nuevos tipos de alojamientos -diferentes a los implementados hasta el momento - dado que las situaciones revisten características particulares a las que hay que dar respuestas precisas con criterios actualizados. Esto se observa a partir de la demanda reiterada una vez terminado el período de cobertura, debido a que las personas permanecen alojadas en centros residenciales que no son competentes con su franja etaria / problemática, agotándose las posibilidades que los mismos pueden ofrecer para el abordaje de las situaciones particulares y/o singulares. En definitiva, se trata de intervenciones fallidas y que traen como consecuencia la impresión de huellas negativas y frustrantes en las subjetividades de los usuarios, de los trabajadores, y de la sociedad en su conjunto.

La propuesta entonces deberá buscar, por un lado, mejorar la oferta del Ministerio con el diseño e implementación de nuevos alojamientos acordes a las problemáticas sociales actuales y, por otro, dotar al mismo de una mejor organización e interacción con respecto a los programas que contemplen en sus principios acciones con respecto a facilitar el acceso a un alojamiento de carácter temporal. Cabe aclarar aquí, que esta propuesta que no se trata de la formulación del proyecto concreto sino de algunos lineamientos y recomendaciones a tener en cuenta para la formulación de una política de acuerdo al análisis realizado.

4.2 ¿Qué objetivos se buscan?

El objetivo es crear un sistema de alojamiento para personas mayores de edad en situación de riesgo y/o vulnerabilidad social proporcionando un alojamiento con condiciones favorables para la convivencia a personas que se encuentren en situaciones de riesgo y/o vulnerabilidad social cuya complejidad y grado de vulneración de derechos ponga en peligro la seguridad/integridad física y/o psíquica y no requieran una medida de protección y/o internación sanitaria.

Para esto se propone, en primer lugar, garantizar en el marco del alojamiento la cobertura de necesidades de higiene, alimentación y abordaje profesional cuando sea necesario. En segundo lugar, realizar en el marco de los dispositivos actividades socio educativas que favorezcan al desarrollo de la autonomía, necesario para llevar a cabo tareas de la vida cotidiana.

Finalmente, se deberá brindar un tiempo para ejecutar una planificación de mediano o largo plazo a los equipos intervinientes para complementar a los diversos programas existentes en el Ministerio, optimizando los mismos, dando una respuesta integral y efectiva.

4.3 La población específica

Siguiendo lo descrito en el capítulo 3, el programa deberá abordar a personas cuyas trayectorias de vida se caractericen por la intersección de problemáticas complejas. Aquí aparece no solamente la falta habitacional, sino también el riesgo inminente de ruptura de lazos familiares y/o comunitarios y de participación socio-laboral, convivencial, relacional, y/o cultural; que obstaculizan el desarrollo de su vida cotidiana en el medio social.

Con el fin de prevenir una ruptura definitiva, se define que el programa abordará a personas mayores de edad con o sin hijos que:

- 1) sufren violencias y se vean afectadas en el desarrollo de su vida cotidiana en su centro de vida y por lo tanto tengan que abandonar su residencia habitual y carezcan de otra.

2) por cualquier acontecimiento que haya derivado en la pérdida del inmueble utilizado como vivienda y carezcan de otro.

3) se encuentren en una situación de riesgo y/o vulnerabilidad social de tal magnitud que haya llevado al sujeto a la ruptura de lazos sociolaborales, convivenciales, relacionales, familiares, personales, asistenciales y culturales que la coloquen frente al riesgo de situación de calle, o se encuentren en dicha situación, certificada por un/a profesional del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

4.4 Tipología de alojamientos

Como se menciona en los objetivos específicos, la cuestión primordial que se propone es la conformación de diferentes dispositivos de alojamiento. Estos dispositivos son espacios residenciales de corto y mediano plazo, que tienen características muy específicas. El diseño de cada uno de ellos, como se menciona al comienzo de este capítulo, se deriva del grado de acompañamiento que se requiera a partir de las problemáticas que presenten los diferentes usuarios.

De esta manera, se pueden ordenar a partir de una evaluación de la posibilidad de autonomía que cada situación presente. Dicha evaluación se espera sea realizada por los equipos interdisciplinarios que constituyen la referencia de cada persona que demanda y, a partir de esta evaluación, se pueda definir cuál dispositivo es el más acorde a la necesidad. En otras palabras, la variedad de dispositivos permite definir a cada equipo una estrategia de intervención, pensada para cada situación particular.

La modalidad de conformación de estos espacios, podrá ser totalmente estatal, o en convenio con organizaciones que trabajen específicamente con esta población. Más adelante en el presente capítulo, se detallarán cuáles son los servicios específicos que deberán brindarse. A continuación, se describen los dispositivos, ordenados de mayor a menor grado de acompañamiento.

Residencia temporal de cuidados integrales:

Es un dispositivo de asistencia inmediata con alta intensidad de apoyo, que consiste en una casa alojamiento y abordaje profesional de problemáticas sociales complejas, críticas y urgentes, que no requieran una hospitalización o medida de protección.

Esta urgencia estará determinada por el peligro inminente del sujeto/grupo familiar a sufrir daños en su integridad física o psicológica de permanecer en su núcleo familiar o vivienda, o por el hecho de haber perdido por múltiples causas su residencia anterior.

La estadía puede prolongarse un máximo de 15 días, excepcionalmente con posibilidad de una prórroga de la misma duración. Su objetivo es la pronta respuesta de la problemática mitigando el riesgo inminente y dar a los equipos intervinientes margen de tiempo para la planificación y ejecución de la estrategia de intervención a corto y mediano plazo.

Casa asistida:

Es un dispositivo destinado a alojar a los usuarios derivados por los equipos de trabajo de la Secretaría de Políticas de Inclusión y Desarrollo Territorial en el marco del trazado de estrategias de intervención profesional.

Es un alojamiento con alta intensidad de apoyo, que cuenta con personal profesional presente las 24 hs. Se busca que la permanencia de la persona se prolongue el tiempo necesario en el cual se buscará trabajar, en las situaciones que los equipos profesionales consideren necesario, sobre las siguientes dimensiones:

- Educación, formación y empleo; realizando tareas tendientes a que los usuarios completen su educación obligatoria, accedan a servicios de orientación vocacional y ocupacional, conozcan las políticas de formación profesional e inserción laboral a su disposición; accedan a servicios universitarios y/o cursos de formación profesional; identifiquen servicios de empleo; desarrollen los conocimientos, destrezas, habilidades y competencias necesarias para implementar las posibilidades de empleabilidad o autogestión profesional.
- Vivienda; procurando que los usuarios conozcan las facilidades disponibles para el alquiler o la adquisición de una vivienda propia, puedan gestionar su propio alojamiento evaluando la calidad del mismo y comparando alternativas.
- Salud, salud sexual, procreación responsable, planificación familiar; buscando que los usuarios ejerzan su derecho al cuidado de propio cuerpo, sean conscientes de la importancia de la atención de su salud física, sexual y mental, conozcan los medios para prevenir y tratar oportunamente enfermedades y consumos problemáticos, tomen decisiones relativas a su sexualidad de manera responsable y libres de toda coacción y violencia, conozcan los diferentes métodos anticonceptivos y su derecho a exigirlos, prevengan embarazos no deseados, desarrollen parámetros para ejercer una maternidad/paternidad responsable.
- Derechos humanos y formación ciudadana; realizando tareas tendientes a que los usuarios conozcan sus derechos y los medios para exigir su respeto, desarrollen el sentido de responsabilidad en el ejercicio de sus obligaciones cívicas.
- Familia y redes sociales; abordando el vínculo de cada usuario con su familia de origen, extensa y/o ampliada de la manera más saludable de acuerdo a las circunstancias particulares de cada caso, establezcan vínculos saludables y libres de todo tipo de violencia con sus compañeros, amigos, pareja, referente, etc.
- Recreación y tiempo libre; procurando que los usuarios identifiquen oportunidades culturales que les permitan acceder a los beneficios de la cultura y desarrollar al máximo su potencial creativo, participen en actividades recreativas y lúdicas que les permitan interactuar con sus pares y desarrollar al máximo sus habilidades sociales.
- Habilidades para la vida independiente; desarrollando pautas y rutinas de vida autónoma, adquiriendo habilidades que fortalezcan su independencia como las relativas a la economía del hogar, la organización de los horarios, a la movilidad, u otros.

- Identidad. Esta dimensión está orientada a que los usuarios obtengan y actualicen los documentos relacionados con la confirmación de su edad e identidad, ejerzan su derecho a conocer su origen y a acceder al expediente judicial y/o administrativo en el que se haya tramitado la disposición del organismo de protección a la infancia y la adolescencia y a otra información que conste en registros judiciales o administrativos, preserven su identidad cultural, ejerzan su derecho a la autonomía y elección a su identidad de género sin limitaciones de ningún orden que obstruyan el pleno desarrollo personal.
- Planificación financiera y manejo del dinero; buscando que los usuarios administren el dinero con responsabilidad, conozcan las diferentes modalidades de gestiones bancarias, ayuda financiera y obtención de ingresos.

Finalmente, se destaca que el objetivo en el tránsito por este dispositivo es fomentar a que las personas usuarias adquieran las herramientas y hábitos necesarios para llevar adelante una autogestión de su vida

Casa o departamento compartido para personas con alta capacidad de autogestión:

Es un alojamiento con baja intensidad de apoyo, que no cuenta con personal presente en la casa o departamento de forma permanente, ni con personal específicamente abocado al mismo, articulándose, en caso necesario, los apoyos externos pertinentes.

Un/a profesional de la Secretaría de Políticas de Inclusión Social y Desarrollo Territorial deberá realizar un informe en el que manifieste que la persona cuenta con capacidad de autogestión. La estadía puede prolongarse un máximo de 4 meses, excepcionalmente con posibilidad de una prórroga de la misma duración. Sus objetivos son:

Ayudar a las personas usuarias a superar situaciones de crisis determinadas por la carencia de alojamiento derivada de situaciones de criticidad social o de situaciones de violencia, y fomentar que la persona obtenga las herramientas y los medios necesarios para proveerse de manera personal su alojamiento.

Hotel, hostel y pensión:

Este tipo de alojamiento convencional podrá ser utilizado como último recurso y en situaciones que no requieran un apoyo profesional. Se trata de la herramienta que hasta el momento más se utiliza desde los diferentes equipos de la Secretaría, pero que a la vez – como se evidenció a lo largo de este trabajo – trajo mayores dificultades que ventajas.

No obstante en los casos en que los equipos de referencia de las personas usuarias consideren que existe un alto grado de autonomía, y que se arribe a la conclusión de que podría ser una herramienta válida luego de ser planificada por dichos equipos, el programa debe contemplar la posibilidad de realizar pagos en plazas o directamente convenios con hoteles y pensiones por el uso de las mismas. Lo importante es destacar que el uso de las mismas debe formar parte de una estrategia de intervención planificada, pero de ninguna manera puede ser el único recurso disponible.

Para una mejor comprensión de la tipología de alojamientos, se realiza el siguiente esquema:

Tabla 5: Tipología de alojamientos

Objetivo		
Crear un sistema de alojamientos temporales a partir de la conformación de dispositivos con diferentes grados de acompañamiento		
Tipología de alojamientos		
Residencia temporal de cuidados integrales	Asistencia inmediata con alta intensidad de apoyo. Absorción de emergencias.	Componentes. Alojamiento Alimentación Higiene Personal y apoyos externos Mantenimiento
Casa Asistida	Alojamiento de mediano plazo con alta intensidad de apoyo. Espacio educativo terapéutico.	
Casa Compartida	Alojamiento con referente externo, para personas con alta capacidad de autogestión	
Plaza en hotel y pensión	Alojamiento convencional en situaciones que no requieran apoyo profesional.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta desarrollada. (Expediente 01501-0103970-7).

4.5 Implementación del Programa

La implementación del programa se llevará a cabo en la órbita del Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano de la Provincia de Santa Fe. A su vez, el Ministerio definirá el circuito de derivación y se recibirán y centralizarán las demandas de alojamiento de los programas del mismo. El Ministerio podrá llevar adelante los diferentes tipos de alojamiento como también realizar convenios con municipios, comunas y organizaciones no gubernamentales especializadas en la temática y con experiencia fehacientemente documentada.

Aquí, en el caso de realizarse efectivamente, se deberá incluir un modelo de convenio con instituciones o municipios, donde se detallan tanto los requisitos como los datos de ambas partes, así como las características o “componentes” que deber tener cada espacio a conformar. Estos componentes incluyen diferentes servicios que presta la institución, con el fin de alcanzar los objetivos planteados anteriormente.

De esta manera, en el caso de los espacios con mayor intensidad de apoyo, deberán obligatoriamente contar con el componente de “acompañamiento profesional” , a la vez de que debe garantizarse el componente “alimentación” , entre otros.

Todos los alojamientos que se incluyan en este programa deberán contar con un reglamento confeccionado por su titular donde queden explicitados los derechos, responsabilidades y obligaciones de las personas alojadas.

Los componentes son:

✓ Alojamiento: La institución beneficiaria deberá brindar un inmueble según la descripción establecida en la tipología del alojamiento en correctas condiciones edilicia y funcionalidad suficiente. A su vez, deberá contar con a) Documento que acredite la titularidad del inmueble: escritura, contrato de alquiler, comodato. b) Servicios de agua fría y caliente, energía, gas y otros según requerimiento; garantizando el correcto y regular mantenimiento de las instalaciones sanitarias, eléctricas y gas. c) Plan de higiene y seguridad firmado por profesional competente d) Una dimensión no menor a 4 metros cuadrados por cama (esta superficie se computa excluyendo sanitarios, ropero, placard, etc.) en cada habitación. e) Un comedor f) Un sanitario completo (lavatorio, inodoro, ducha) cada 6 camas. g) Seguro de responsabilidad civil comprensiva. f) Mobiliario básico en buenas condiciones.

✓ Alimentación: En los alojamientos de alta intensidad la institución beneficiaria deberá garantizar un servicio de alimentación que comprende desayuno, almuerzo, merienda y cena siempre bajo supervisión de un/a profesional Lic. en Nutrición. En los alojamientos de mediana intensidad la institución deberá garantizar los alimentos necesarios para que las personas alojadas puedan procurarse la preparación de alimentos por sus propios medios.. En los alojamientos de baja intensidad la institución beneficiaria podrá hacer un refuerzo de alimentos para las personas alojadas si fuera necesario.

✓ Higiene Personal, Limpieza y Vestimenta: En los alojamientos de alta intensidad la institución beneficiaria deberá garantizar que las personas alojadas cuenten con todos los elementos necesarios para mantener una higiene personal (toalla, jabón, shampoo, alcohol, etc.) A su vez, en los casos que la emergencia social haya ocasionado que la persona no cuente con vestimenta, la institución deberá garantizar que la persona adquiera al menos tres mudas de ropa. En los alojamientos de mediana intensidad se deberá garantizar que las personas alojadas cuenten con los elementos de limpieza para que éstas puedan mantener en buen estado el inmueble. En los alojamientos de baja intensidad la institución podrá abastecer de productos de limpieza para las personas alojadas si fuera necesario.

✓ Personal y Gestión de apoyos externos: La institución garantizará el personal técnico y profesional necesario según el tipo de alojamiento. A su vez, deberá contar con un equipo que gestione y garantice la accesibilidad de apoyos externos en los casos que sea necesario.

✓ Arreglos menores y mantenimiento: La institución beneficiaria deberá garantizar la realización de arreglos menores y mantenimiento extraordinarios que requieran el alojamiento con el fin de conservar las correctas condiciones edilicias y funcionalidad del inmueble. Estas tareas deberán ser de carácter extraordinarios.

4.6 Acerca del monitoreo y evaluación

En este apartado se realiza una recomendación de incluir un sistema que incluya las siguientes dimensiones, que luego pueden ser profundizadas como indicadores. Así, el Ministerio a través de la Secretaría, llevará adelante un sistema de monitoreo, evaluación y control de los alojamientos de forma permanente. Se deberán establecer requisitos de informes evaluativos con una periodicidad trimestral, inspección y auditoría in situ o cuando se considere pertinente.

En base a estos relevamientos, se confeccionará a la vez un informe de gestión con periodicidad semestral en el cual se reflejen dimensiones que permitan evaluar y mejorar el programa a posteriori, como también el diseño de nuevas políticas públicas posibles a implementar.

Para el común de los establecimientos y dispositivos se evaluará si cumplen con los estándares de los componentes conveniados. Es decir, que los indicadores se establecerán en relación a los servicios brindados de:

✓ Alojamiento: según la descripción anteriormente detallada acerca de titularidad del inmueble, el funcionamiento de los servicios de agua fría y caliente, energía, gas y otros. Plan de higiene (del espacio) y seguridad. Dimensiones espaciales, poniendo especial cuidado en este punto para no incurrir en el hacinamiento de la población usuaria dentro de los espacios. Diferenciación del espacio de comedor. Cantidad correcta de mobiliario en los sanitarios. Seguro de responsabilidad civil. Condiciones del mobiliario.

✓ Alimentación: se evaluará la calidad de la alimentación brindada a partir de la cantidad de comidas al día, el tamaño de las raciones y la variedad de los alimentos bajo supervisión y criterio de un/a profesional Lic. En Nutrición. Este indicador, como se menciona anteriormente, variará en cuanto a cantidades y modos de preparación según la tipología de alojamiento de la cual se trate, pero de ninguna manera deberá verse disminuida la calidad de los mismos. Paralelamente, se deberá contemplar la relación que establecen los usuarios con las tareas de cocina, que, según tipología de alojamiento implican mayor o menor habilidad en este tipo de actividad. De esta manera, se constituye a la vez un indicador que permita planificar actividades que posibiliten el aprendizaje en relación a este hábito, y así adquirir paulatinamente mayor grado de autonomía.

✓ Higiene: se deberá corroborar el correcto abastecimiento de los elementos detallados en el apartado anterior. Además, en los casos en que aún confirmada la existencia de dichos elementos las personas no realicen las tareas de mantenimiento o auto cuidado establecidas y necesarias para una correcta convivencia, deberá detallarse este punto como una cuestión a tratar con los acompañantes convivenciales o profesionales de

apoyo, ya que constituye un hábito de necesario de ser incorporado para el desarrollo de la autonomía de los beneficiarios.

✓ Personal: Aquí se trata de un punto que reviste especial grado de complejidad, ya que no sólo será necesario contar con trabajadores idóneos para la realización de tareas educativo – terapéuticas, sino que además se trata de un grupo humano de trabajo, al cual deben garantizársele las mejores condiciones para poder llevarlo a cabo. Se deberá establecer y cumplimentar con un cierto número de acompañantes por cantidad de residentes, a la vez que se deberán diferenciar correctamente las diferentes tareas a realizar ya sea se trate de limpieza, cocina, mantenimiento, acompañamiento terapéutico, coordinación del dispositivo, etc. El grado de complejidad que reviste este punto, implica que el equipo de trabajo sea pensado a partir de un consciente y responsable diseño institucional, que variará de un dispositivo a otro y, para el caso del evaluador, requerirá de asistir a reuniones de retrabajo además de realizar jornadas de observación de la cotidianeidad del dispositivo. No sólo deberán contemplarse entonces los objetivos planteados en base a la adquisición de hábitos de los beneficiarios, sino también de las condiciones de trabajo de los propios equipos de personal.

✓ Mantenimiento: Se observarán las correctas condiciones edilicias y funcionalidad del inmueble. Se podrán diseñar indicadores en conjunto con profesionales de arquitectura.

Se realizarán reuniones evaluativas periódicas entre todos los actores participantes con el objetivo de brindar un análisis del estado y desarrollo del programa al Ministerio para que éste tome las decisiones que considere pertinentes.

4.7 Planificación y Trabajo Social

A modo de cierre, quiero realizar una breve reflexión acerca de la idoneidad de la profesión de Trabajo Social para realizar tareas de planificación de políticas, programas y proyectos, a la vez que resaltar la importancia de esta labor dentro del ejercicio profesional en otros ámbitos. Esta necesidad de reflexionar acerca de la posibilidad de desempeñarse en este tipo de tareas nace a partir de un debate al interior de la profesión no sólo acerca de la tradición en el mercado de trabajo sino además con lo que la autora Fizzera Santos (2001) identifica como cierto *malestar* que aparece en el momento de describir de qué se trata justamente esta profesión.

Si bien el presente trabajo se trata de un diagnóstico institucional, y no específicamente del diseño de una política o un programa, sí se incluye en el último capítulo una propuesta. Esta propuesta, si bien no constituye un programa acabado, sí puede considerarse como una base para la conformación del mismo en el ámbito de la Secretaría estudiada. A la vez, no deja de ser parte de un proceso de planificación para el cual, desde mi lugar como estudiante de Trabajo Social, puedo realizar un aporte válido.

En este sentido, no sólo considero que puede ser un aporte para el espacio de trabajo, sino que puede contribuir – o complicar – el debate acerca del desempeño profesional. Debate que, como se menciona en el primer párrafo, no sólo refiere a la definición del Trabajo Social sino también al trabajo en sí.

Dentro de los alcances de nuestro título, aparece la posibilidad de diseñar, ejecutar, evaluar, asesorar y auditar políticas públicas vinculadas con los distintos ámbitos del ejercicio profesional, tales como: hábitat, salud, desarrollo social, discapacidad, educación, trabajo, medio ambiente, justicia, infancias, adolescencias y juventudes, ancianidad, economía social, violencias sociales, relaciones de género, diversidad cultural, entre otros; planes, programas y proyectos sociales e institucionales de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales; diagnósticos familiares, institucionales, comunitarios, estudios de impacto social y ambiental. (Ley 7754)

Pero, a pesar de aparecer esta posibilidad de ejercicio de la profesión tan claramente explicitada en los alcances del título, no es común el hecho de encontrar trabajadores sociales desempeñando este tipo de tareas. Según el documento del CELATS titulado “La práctica profesional de trabajador social” (1983), la reflexión sobre las condiciones institucionales de trabajo de los profesionales, los colocan generalmente en lugares de subordinación respecto a los procesos de tomas de decisiones, desempeñando mayoritariamente funciones de ejecución. ¿Podríamos establecer un paralelismo entre la cuestión de la toma de decisiones y el diseño de las políticas públicas? Considero que es pertinente decir que sí, ya que siguiendo estas líneas, dentro de las instituciones los trabajadores sociales no sólo no toman decisiones (más allá de las definiciones en torno a las estrategias de intervención con los usuarios), sino que tampoco diseñan las herramientas con las que trabajan. En otras palabras, el trabajo social ejecuta y utiliza herramientas ya diseñadas, aun encontrando dificultades e identificando muchas veces la obsolescencia de algunas de ellas mientras, los alcances del título habilitan a la participación en este diseño.

Es de destacar, que dentro del debate acerca de la intervención, tampoco se mencione esta cuestión. Alicia Gonzales Saibene (2015, p.27.) describe a “la intervención profesional como el acercamiento a los fenómenos (o las situaciones) que constituyen un problema (o conflicto) para los sujetos, guiados por el objetivo de la modificación (o resolución, o transformación) de la situación” La autora menciona que se trata de una consideración ambigua, justamente con el objetivo de habilitar mayor cantidad dentro del abanico de posibles orientaciones en el ejercicio de la profesión. Resalta además la idea de pensar a la profesión en términos de estrategia – como habilidad para dirigir un asunto a partir de la combinación y coordinación en la aplicación de medidas- para lo cual es necesario contar con *herramientas*. Nuevamente, vemos que se considera al profesional como aplicador de esas herramientas, pero no como diseñador. Cabe preguntarse entonces por un lado ¿Qué sucede si la modificación a la que se debe arribar como objetivo es precisamente *la modificación de una herramienta*? ¿Pueden pensarse desde la profesión, estrategias no sólo de intervención en usuarios sino *estrategias para la modificación de las políticas públicas*? Y en otro orden de cosas, aunque directamente relacionado ¿A qué condicionantes se debe la poca participación dentro de los equipos de planificación?

Marilda Iamamoto (1998) considera que la práctica profesional no se debe considerar de manera aislada sino inmersa en determinados condicionantes. Estos condicionantes no sólo se deben al desempeño del propio trabajador, sino a la vez a factores externos que no dependen del sujeto, y menciona entre estos a las relaciones de poder institucional, y a los recursos puestos a disposición por dicha institución empleadora, entre las cuales aparecen las políticas sociales. Esta autora analiza a la profesión desde una perspectiva marxista en la que ubica al profesional como trabajador sometido a las exigencias impuestas por quien

compra el derecho de utilizarla (la institución empleadora) pero, dentro de estas exigencias, el trabajador social encuentra una relativa independencia en la definición de sus prioridades y en la forma de ejecutar su trabajo. Entonces, es a partir de esta relativa independencia que considero sería interesante plantearse el desafío como profesional, de buscar las posibilidades – no sin cierta exigencia de instancias de lucha y probable confrontación – de inferir o intentar participar en espacios no convencionales de ejercicio profesional, como ser el diseño de las políticas, programas y proyectos.

Desde esta perspectiva marxista que trae la autora, aparece la cuestión a la vez de la materia prima con la que se trabaja desde la profesión. Esta consiste en las múltiples manifestaciones de la cuestión social. Siguiendo esta lógica, para el correcto desempeño de la profesión, resultan indispensables el acceso a la información arrojada por estadísticas, investigaciones, y estudios realizados por las dependencias y órganos técnicos de los Estados. El trabajador social, puede, y debe entonces, no sólo acceder a la información elaborada por los órganos técnicos, sino formar parte de los equipos que la recopilan y la sistematizan. Según Marilda lamamoto “el desconocimiento de la materia prima de su trabajo contribuye para que el profesional deje de ser sujeto de sus acciones y consciente de los efectos que éstas puedan provocar en los procesos sociales y en las múltiples expresiones de la cuestión social. En esta perspectiva es fundamental profundizar el conocimiento de la población a quien se dirigen los servicios profesionales” (lamamoto, 1998, p.14). Traigo estas palabras ya que en el presente trabajo se recopiló y sistematizó información acerca de la demanda de alojamientos temporales, tarea necesaria según esta autora para un correcto desempeño de la profesión.

Por otro lado, como mencioné al comienzo del apartado, Yara Fizzera Santos realiza una investigación a partir de la convicción de que buena parte de los asistentes sociales experimenta a lo largo de su vida profesional malestar en relación a las representaciones de su práctica laboral. (Fizzera Santos, 2001). La autora denuncia la existencia de contradicciones entre las demandas de la población, las demandas de las instituciones empleadoras, e incluso la formación de la carrera. Explicita que las expectativas profesionales aparecen irrealizables frente a las faltas de recursos, y prioridades políticas y administrativas cuasi divorciadas de lo que requeriría el tratamiento de la cuestión social. En este sentido, el trabajo del profesional queda sin posibilidades de poder validarse cuando “no se sabe qué es lo que se quiere alcanzar” (Fizzera Santos, 2001, p. 2). A esto se añaden la fragilidad del status social y académico, los bajos salarios, y - al igual que aparece en los textos del CELATS- el pequeño número de asistentes sociales con cargos directivos.

Mi reflexión a partir de lo que trae esta autora ronda nuevamente en torno a la importancia de plantearnos como desafío la realización del tipo de estudios que se observa en el presente trabajo. Más allá del ámbito o campo en que se desarrollen tareas, resulta indispensable dedicar una parte del tiempo de la jornada laboral al análisis de la demanda con la que se trabaja y a la elaboración de posibles modificaciones en las herramientas con las que se cuenta para intervenir. Esto incluye también, el análisis en torno a la capacidad de planificar, anticiparse y formular – en base a evidencia empírica – políticas integrales de prevención que consideren el mediano y largo plazo de las causas de la problemática. En lo personal, coincido con la denuncia que se realiza en torno a las condiciones laborales y de representatividad de la profesión y por ende considero de suma importancia el reclamo constante a las instituciones empleadoras de mejora de dichas condiciones a partir de la

lucha colectiva. Pero, no debe dejarse de lado tampoco la responsabilidad personal que recae en el propio trabajador en cuanto a la iniciativa de destinar parte de nuestro esfuerzo al retrabajo y análisis no solo de las estrategias que se plantean sino también de las herramientas con las que se interviene.

Para finalizar, la autora Margarita Rosas Pagazza (2017) explica que existe una responsabilidad ética ineludible en la toma de decisión de los profesionales del trabajo social, ya que las mismas traen consecuencias directas en la vida de las personas sobre las cuales se interviene. A la vez, advierte que estas decisiones se ven implicadas por otros actores como ser las instituciones con sus respectivos mecanismos que “perduran en el tiempo y con su forma y su concepción de entender lo social, la cual se manifiesta en una conflictiva relación entre esas decisiones y las demandas de los sujetos” (Rosas Pagazza, 2017, p 254). Aquí, la autora sí indica que la indagación de un trabajador social debe incidir en los criterios de gestión de lo social, debatiéndose entre la crítica permanente a las acciones de gobierno, y a la vez una necesaria articulación con las demandas de la población. Es en ese conflictivo espacio donde se ubica la dificultad pero a la vez la posibilidad de incidir en el diseño de las políticas, programas y proyectos, no sólo por una cuestión de condiciones de trabajo propias del profesional, sino por una responsabilidad ética hacia la población destinataria: “en ese sentido es necesario pensar la política social como producto de disputa y lucha donde diversos actores ponen en juego y pujan por hegemonizar y solucionar una determinada forma de entender y solucionar los problemas sociales definidos como legítimamente atendibles por el Estado”. (Rosas Pagazza, 2017, p. 254).

Reflexiones finales

Lo que motivó el estudio realizado en el presente trabajo integrador – además del objetivo personal de alcanzar el título de grado – fue la inquietud a partir de una experiencia puntual de trabajo: aportar a la mejora de las capacidades estatales y la garantización de los derechos.

Donna Haraway (1997), en sus estudios sobre el conocimiento situado establece que la investigación se nutre de inquietudes políticas e ideológicas de los propios investigadores, incluyéndose como parte del objeto de estudio.

A partir de esto, la autora plantea que la metodología cualitativa es vista como espacio de “auto-análisis de los investigadores en la medida que se acepta la implicación de sus subjetividades y el diálogo reflexivo en los procesos de investigación” (Cruz, Reyes, Cornejo, 2012, p. 255). Siguiendo esta idea, quisiera describir algunas cuestiones subjetivas que, al momento de realizar este trabajo, de alguna manera resultaron un desafío, teniendo que ver con el hecho de fundamentar la producción de un conocimiento del cual formé parte y me implicó biográficamente. Porque reconocer las implicaciones políticas de cierta posición, implica una producción comprometida y responsable, que según estas autoras, presupone de la aplicación de una reflexividad fuerte que comprometa a no desvincularme de los efectos que la investigación provoque.

De esta manera, lejos de buscar desligarme del proceso que implica - en tanto trabajadora activa del espacio analizado- la descripción de este entramado institucional, a lo largo del desarrollo del presente trabajo intenté mantenerme en un lugar de respeto por las trayectorias, los conocimientos, y las tareas que realizaron y realizan las personas acerca de las cuales escribo.

No sólo tome en cuenta que al analizar a la población que trae la demanda, me debo a normas éticas claras de preservación de la identidad, sino también que se trata de escribir acerca del padecimiento ajeno. Y sistematizar la necesidad, y buscar aportar en el diseño de una respuesta a este padecimiento, implicó acercarme a las lecturas de los informes escritos por profesionales desde un lugar de responsabilidad acerca de los datos recopilados, que implican la no divulgación de gran parte de esta información, y la profundización teórica acerca de cada una de las problemáticas y los contextos que atravesaban y caracterizaban a todas las situaciones.

Además, el análisis – y la evaluación- recaen no sólo sobre las decisiones que toma el cuerpo de funcionarios de determinada gestión de gobierno, sino también sobre trabajadores de los espacios descritos. Trabajadores que a la vez son mis compañeros y compañeras.

En este sentido, y retomando lo introducido por las autoras en párrafos anteriores, el desafío a la hora de escribir este trabajo implicó no sólo una reflexión en tanto estudiante de la Licenciatura en trabajo social, sino también como parte del cuerpo de empleados del Ministerio de Desarrollo Social, actual Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano. Así, la compleja tarea de analizar el entramado institucional implicó reflexionar acerca del trabajo de profesionales que no sólo tienen mucha más experiencia que yo, sino que además son trabajadores y trabajadoras comprometidos y responsables, que también se encuentran implicados subjetiva y afectivamente en el desenvolvimiento de sus tareas. Por lo tanto,

haber expresado mi disenso acerca de ciertas decisiones, si bien fue difícil, creo haberlo realizado desde el mayor de los respetos e intentando fundamentar cada afirmación. De todas maneras, considero – como escribí al comienzo de este trabajo – que los desacuerdos y la confrontación de opiniones, son parte de un proceso enriquecedor y necesario a la hora de planificar programas que traigan consecuencias positivas en la vida de las personas.

En cuanto a los interrogantes planteados al comienzo del trabajo acerca del funcionamiento del aparato estatal en su conjunto, que implicaron la desagregación en preguntas acerca del diseño de las estructuras programáticas, los recursos disponibles para financiar los programas que dan respuesta, el aparato administrativo y las cuestiones políticas; considero que a partir del desarrollo de los diferentes capítulos pude realizar reflexiones que – sin elaborar respuestas acabadas – al menos profundizaron las discusiones en torno a ellos.

De esta manera, realicé en un primer momento un recorrido teórico que me permitió conocer los fundamentos políticos e históricos de la conformación de las Secretarías y Ministerios de Desarrollo Social. Pude evidenciar las diferentes características que fueron atravesando a lo largo del tiempo y a través del devenir de diferentes gobiernos con sus propias perspectivas y proyectos nacionales, hasta llegar al día de hoy en que nos encontramos en una etapa compleja de desfinanciamiento y achicamiento del Ministerio y del Estado - especialmente en la áreas sociales- que si bien resulta más explícito o evidente en la gestión del Estado Nacional, los demás niveles no escapan a las consecuencias tanto ideológicas como de disposición de recursos.

En este marco me interesa resaltar una vez más, los problemas y faltas graves en el incumplimiento de los derechos y demandas de las poblaciones estudiadas, en contradicción con los tratados de Derechos Humanos a los que adhiere nuestro país.

Considero a partir de esto, que el desafío a la hora ya no de analizar sino de planificar políticas se multiplica. Siendo consciente de que existe el riesgo de entrar en el terreno de lo que la autora De la Aldea (2004) denomina como “subjetividad heroica”, es que quisiera insistir en la importancia de poder identificar los límites pero también las potencialidades dentro de los entramados institucionales, a partir de los cuales operar, activar, movilizar recursos para alcanzar los objetivos posibles dentro de la imposibilidad.

Continuando con los interrogantes y objetivos planteados, en el segundo capítulo, realicé un análisis más exhaustivo acerca de la estructura programática de la Secretaría de políticas de inclusión y desarrollo territorial. Fue posible identificar que si bien existieron renombramientos y reubicaciones de Direcciones y Secretarías, las misiones y funciones de las mismas, se mantienen en el cambio de gestión del año 2019.

Lo que puede deducirse entonces es que los fundamentos teóricos y paradigmáticos con los que fueron establecidas en períodos anteriores, se mantienen en el momento analizado por este trabajo, por lo que resulta válido aún traer a los autores que escribieron dichos fundamentos. Además, una segunda conclusión a la que puede arribarse, es que las modificaciones obedecen más a cuestiones relacionadas con distribución de poder que con un cambio fundamentado en las transformaciones de la cuestión social.

En el tercer capítulo, realicé una sistematización acerca de la demanda de alojamientos temporales a partir de un trabajo de campo que implicó la utilización de

herramientas de investigación cualitativa – entrevistas semi estructuradas a profesionales del trabajo social – combinada con un análisis cuantitativo de sistematización de las problemáticas que presentaban los casos en los informes de derivación¹⁸

Mi objetivo en este capítulo fue no sólo definir la demanda con precisión, sino además generar concientización acerca de la relevancia de la misma. Por la extensión del presente trabajo no fue posible analizar todas las situaciones sociales que arriban a las diferentes áreas de la Secretaría, pero sí considero que parte del aporte a la misma que significa este trabajo radica en un pequeño ejemplo que podría replicarse, y así obtener una comprensión más global de la tipología de demandas de la Secretaría en su conjunto. Esta información, permitiría establecer las comparaciones pertinentes para poder establecer los porcentajes que indiquen en qué medida la demanda de alojamientos reviste o no de urgencia en comparación con las demás, entendiendo que los recursos con los que se cuenta son –cada vez más - limitados.

En definitiva, mi intención fue destacar que no se trata de una situación marginal o poco urgente. Resulta imprescindible tomar cartas en el asunto, incluirla dentro de la agenda de gobierno, y responder con voluntad política a una demanda de la población que cada día es más grave y compleja.

Por último, en el cuarto capítulo, presenté una propuesta. Como aclaré en varias ocasiones a lo largo del presente trabajo, no se trata de un programa acabado sino de una idea base para la elaboración de un sistema de alojamientos que permita la conformación de los diferentes dispositivos necesarios para la absorción de la demanda.

En el sistema planteado, aparecen anexados los servicios que los diferentes dispositivos deberían brindar a la población usuaria, a partir de los cuales es posible realizar el cálculo de los costos que implicarían las plazas en cada uno de ellos. Se prevé a la vez un modo de financiamiento a partir de convenios con diferentes instituciones de la sociedad civil, municipios y comunas. Existen muchísimos que cuentan con amplia experiencia e interesantes resultados a lo largo y ancho de toda la provincia.

A la vez, para la elaboración de este sistema, se analizaron las experiencias de numerosos espacios con trabajos similares, por lo que se tuvieron en cuenta las dificultades que atravesaron a todos ellos, sobre todo en lo relacionado a la cuestión laboral de los trabajadores del espacio, y no menor, la cuestión vincular con los usuarios. No se trata de una idea improvisada, sino que se encuentra fundamentada en la experiencia, la teoría, y sobre todo en la necesidad de la población. Una necesidad auténtica, y sobre todo, urgente.

¹⁸ Estos informes se encuentran resumidos en el cuadro de situaciones (anexo III) ya que por cuestiones de practicidad no pueden incluirse completos en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de Desarrollo. *Revista de la Cepal*, (88), 35-50.
- Beretta, D., y Soldano, D. (2022). La política social en la provincia de Santa Fe, Argentina (2007-2019) Posibilidades y límites de la producción de bienestar en el nivel subnacional en M. Chiara y V. Serafinoff (Comps.), *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina* (pp. 83-114). Ediciones UNGS Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bernazza, C. A., Comotto, S., y Longo, G. (2015). Evaluando "en clave pública": indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 17-36.
- Bohoslavsky, E., y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.
- Brah, A. (2012). Lineamientos generales en relación a la interseccionalidad en M. Zapata Galindo et al. (Eds.), *La interseccionalidad en debate* (pp. 14-20). Freie Universität Berlin.
- Castel, R. (1997). *Metamorfosis de La Cuestión Social*. Paidós.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2017). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M. & Di Virgilio, M. M. (Comps), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. (pp 53-87). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Communitas Salud. (s.f.). Communitas Salud. <https://www.cooperativacomunitas.com/>
- Cozzi, E. (2023). ¿Guerra narco? Violencia(s), muertes y trabajos clasificatorios en la ciudad de Rosario, Argentina. *Revista Uruguay de Antropología y Etnografía*, VIII(2), 1-20.
- Cruz, M. A., Reyes, M. J., y Cornejo, M. (2012). Conocimiento situado y el problema de la subjetividad del investigador/a. *Cinta de moebio*, (45), 253-274.
- Danani, C. La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. & Di Virgilio, M. M. (Comps), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, (pp. 25 a 53). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De la Aldea, E., y Lewkowicz, I. (2004). *La subjetividad heroica. Un obstáculo en las prácticas comunitarias de la salud*. Charla dictada en el Hospital Durand. En: http://www.lacasona.org.ar/media/uploads/la_subjetividad_heroica_escrito_por_elena_de_la_aldea.pdf.
- Decreto 126 [Gobierno de la Provincia Santa Fe]. Aprobación una nueva Estructura Orgánica Funcional del Ministerio de Desarrollo Social. Santa Fe, 15 de diciembre de 2015.
- Decreto 304 [Gobierno de la Provincia Santa Fe]. Apruébase la estructura funcional correspondiente a los niveles de conducción política del Ministerio de Desarrollo Social, con su correspondiente organigrama, misiones y funciones. Santa Fe, 30 de diciembre de 2019.
- Decreto 3503 [Gobierno de la Provincia Santa Fe]. Programa de Ayudas Directas, Urgentes y/o Complementarias: ACCIONAR. Santa Fe, 21 de noviembre de 2019.

Fonseca, C., y Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. *Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: *Antropofagia*, 9-41.

Gebruers, C. (2021). La noción de interseccionalidad: desde la teoría a la ley y la práctica en el ámbito de los derechos humanos. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 11(1), 55-74. Editorial EdUNLPam.

Gras, M. (2013). *Desarrollo local de políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, documento presentado en el VII Congreso Argentino de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Mendoza, Argentina, 18 al 20 de septiembre. http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/Gras_Martin_Desarrollo_local_de_politicas_publicas_con_enfoque_de_derechos_humanos_Panel_084.pdf, 15-10-2015.

Iamamoto, M. V. (1998). *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. Cortez Editora.

Kaztman, R. (2001). *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Cepal.

Leonhardt, L. M. y Pignatta, M. A. (2021) La institucionalización de la política pública de integración socio-urbana de barrios populares en Argentina: trayectoria, capacidades estatales y alcances locales, en Zampani, R., y Nieto, N. *La clave está en el territorio*. (pp. 91-106). UNR Editora.

Ley 13.853 de 2018 [Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe]. Promueve, protege y asegura el goce pleno en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad en el ámbito de la provincia. 7 de enero de 2019.

Ley 26.657 de 2010 [Congreso de la Nación Argentina]. Derecho a la Protección de la Salud Mental. Disposiciones complementarias. 2 de diciembre de 2010.

Ley 26.934 de 2014 [Congreso de la Nación Argentina]. Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos. 28 de mayo de 2014.

Ley 3706 de 2011 [Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. 8 de junio de 2011.

MERCOSUR. (s.f.). *En pocas palabras. ¿Qué es el MERCOSUR?* <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>

MERCOSUR. (Junio de 2012). *Plan estratégico de acción social del MERCOSUR (PEAS)*. <https://www.mercosur.int/documento/plan-estrategico-de-accion-social-del-mercosur-peas/>

Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina: Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Nueva sociedad*, (239), 79-89.

Midaglia, C., y Antía, F. (2017). *Bienestar y protección social en América Latina. Abordajes conceptuales y metodológicos para el Mercosur*. Asunción: ISM.

Midaglia, C., Castillo, M., y Fuentes, G. (2010). El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 8(15-16), 123-154.

- Moreno Crossley, J. (2008). *El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas*. Center for Latin American Studies University of Miami.
- Niremberg, O., Brawerman, J., y Ruiz V. (2000). *Evaluar para la transformación*. Buenos Aires, Argentina. Paidós.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva sociedad*, 215, 36-61.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista mexicana de sociología*, 1157-1199.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Palleres, G., e Hidalgo, C. (2018). Conceptualización y medición de la situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Cuestión Urbana*, 2(3), 59-75.
- Perelmiter, L. (2015). Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal. *Papeles de Trabajo*, 9(15), 80-101.
- Repetto, F., y Andrenacci, L. (2006). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina. En Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS/Prometeo Libros.
- Rozas Pagaza, M., Velurtas, M., y Favero Avico, A. (2014). La Intervención del Trabajo Social y su relación con las políticas sociales: algunas reflexiones en el contexto actual. En IX Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional: Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea (La Plata, octubre 2014).
- Saibene, A. G. (2000). *Acerca de la Intervención*. Jornadas docentes sobre intervención, Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR.
- Santos, Y. M. F. (1997). Serviço Social: afinal do que se trata?. *Praia Vermelha—Revista do Programa de Pós-graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ*. UFRJ, (5).
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda. Revista de antropología y arqueología*, (10), 21-49.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel España.
- Travi, B. (2017). El Diagnóstico Social y la noción de integralidad en la política social. Tradiciones disciplinares y desafíos actuales. *Debate Público*, 7(13/14), 21-29.
- Urteaga, E. (2010). La teoría de la complejidad en Edgar Morin: contribuciones y límites. *Diálogo filosófico*, 26(78), 477-490.