



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN TRABAJO SOCIAL

SEDE TUCUMAN

TITULO DE LA TESIS: La Exclusión Social en Tucumán: un análisis crítico de las intervenciones realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social a partir del año 2003

AUTORA: María Gabriela González

DIRECTOR: Dra. Mercedes Escalada. Universidad Nacional de Luján

CO-DIRECTOR: Dr. Fabián Repetto. Defensor Nacional Adjunto de Niñas, Niños y Adolescentes

FECHA de PRESENTACION: SEPTIEMBRE 2020

Resumen

El trabajo analiza el fenómeno de la exclusión social como una forma de expresión de la desigualdad y la pobreza. Revisa el desarrollo histórico y conceptual de la misma, así como las principales teorías al respecto y sus limitaciones para evidenciar la interacción entre los aspectos estructurales y las manifestaciones de este fenómeno, al igual que su intersección con otras formas de exclusión. Se ejemplifica con un barrio de la Provincia de Tucumán. Se muestra también el recorrido histórico del Estado, en su forma de interpretar e intervenir sobre el problema de la pobreza y la exclusión social, y el impacto de perspectivas que limitan sus posibilidades de actuar sobre los determinantes fundamentales que condicionan su producción y reproducción. A partir de estos elementos se analizan los obstáculos institucionales y de funcionamiento del Estado y la administración pública, y la falta de desarrollo de capacidades específicas en la institucionalidad orientada a la pobreza, en particular del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Tucumán en el período 2003-2015.

Abstract

The work analyzes the phenomenon of social exclusion as a form of expression of inequality and poverty. It reviews its historical and conceptual development, as well as the main theories in this regard and its limitations to highlight the interaction between the structural aspects and the manifestations of this phenomenon, as well as its intersection with other forms of exclusion. It is exemplified with a neighborhood in the province of Tucumán. It also shows the historical path of the State, in its way of interpreting and intervening on the problem of poverty and social exclusion, and the impact of perspectives that limit its possibilities of acting on the fundamental determinants that condition its production and reproduction. Based on these elements, the institutional and operational obstacles of the State and public administration are analyzed, as well as the lack of development of specific capacities in the poverty-oriented institutional framework, in particular of the Ministry of Social Development of the province of Tucumán in the period 2003-2015.

Dedico este trabajo a todas las personas que creen necesario y posible
transformar el mundo de los seres humanos

Agradezco a Mercedes y Fabián por la confianza y la orientación
A Cintia Leal y Silvia Quiroga por su ayuda y compromiso

Índice

Introducción	1
La Exclusión Social	13
1.1 La Pobreza como Condicionante de la Exclusión Social	13
1.1.1 El Recorrido Histórico del Significado de la Pobreza y la Exclusión Social	20
1.1.1.1 La Sociedad Estamental.	20
1.1.1.2 El Liberalismo Rompe los Esquemas y Genera Conflicto.	23
1.1.1.3 El liberalismo Integrador.	28
1.2 La Exclusión Social	36
1.2.1 Contexto Histórico y Debate Conceptual	36
1.2.2. Las Características de la Exclusión Social	46
1.2.3 Cómo Identificar Situaciones de Exclusión Social	50
1.3 El Proceso de Empobrecimiento de la Provincia de Tucumán en el Contexto del Norte Grande Argentino (NGA)	54
1.3.1 Consideraciones Históricas	55
1.3.2 La Exclusión Social en Tucumán	58
El Estado y su Rol frente a la Exclusión Social	63
2.1 El Estado Moderno y los Principios Fundantes	63
2.1.1 El Cambio de Contexto	65
2.1.2 El Estado en Argentina	67
2.1.2.1 La Cuestión Institucional.	70
2.1.2.2 Las Capacidades del Estado.	76
2.2. Las Políticas Sociales	82
2.2.1. Concepto y Perspectiva	82
2.2.2 Políticas Sociales e Institucionalidad Social	87
2.2.3 Trayectoria de la Asistencia y Desarrollo Social Focalizado en Argentina	94
2.3 Una Política Social Orientada a Atender la Exclusión Social	101
2.3.1 Algunos Debates que Continúan Resonando Hoy	101
2.3.2 Los Desafíos de una Política Orientada a Atender la Exclusión Social	105
2.3.2.1 La Coordinación	105
2.3.2.1.1 ¿Quién Coordina?	105
2.3.2.1.2 ¿Qué es Coordinar Políticas Públicas?	108
2.3.2.1.3 Coordinación e Inter-sectorialidad. L	111
2.3.2.1.4 Coordinación y Federalismo en Argentina: Los Distintos Niveles de Gobierno.	114
2.3.2.2 El Territorio: Focalización y Transformación	118
2.3.2.3 La Interseccionalidad.	123

La Exclusión Social en Tucumán: Instituciones, Políticas, Programas & Actividades Implementadas en el período 2003-2015	128
3.1. La Exclusión Social en Tucumán	128
3.1.1 El caso del barrio El Sifón	128
3.1.1.1 Un Acercamiento al Barrio	129
3.1.1.2 Los Rasgos de la Exclusión Social en El Sifón.	135
3.2 Las Instituciones Comprometidas	162
3.2.1 El Ministerio de Desarrollo Social en Argentina y en Tucumán	162
3.2.1.1 Las Competencias Asignadas a los Ministerios de Desarrollo Social Nacional y Provincial.	163
3.2.1.2 Las Competencias como Marco Normativo para una Institucionalidad Social de Calidad.	168
3.3 Las Políticas Sociales del Período 2003-2015 y su Impacto en la Provincia	178
3.3.1 La Propuesta del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN)	182
3.4 Los Principales Programas y Actividades Implementados por Tucumán	188
Capítulo 4: Consideraciones Sobre una Propuesta de Modelo de Intervención	198
4.1 Elementos a Tener en Cuenta Sobre la Exclusión Social y su Expresión en la Provincia	198
4.2 Los Desafíos para el Estado y el Ministerio de Desarrollo Social	207
4.3 Las Políticas Sociales	213
4.3.1. La Propuesta Nacional	213
4.3.2 La Intervención Provincial	221
4.4 Conclusiones	226
5. Referencias Bibliográficas	235
5.1 Leyes Consultadas	248
Anexos	250
Anexo N° 1: Evolución del Índice de Privación Material de Hogares (IPMH). Período 2001-2010	1
Anexo N° 2: Competencia general Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: período 1999-2007	3
Anexo N° 3: Competencias específicas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN): comparación período 2002-2007	4
Anexo N° 4: Evolución de la estructura institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán: 2003-2011	9

Anexo 5: Comparación de la misión y funciones específicas de la SGPS /MDS. Provincia de Tucumán: 2003-2007
155

Anexo N°6 Principales programas y actividades implementados por la Provincia de Tucumán durante los períodos 2003/2007 y 2007/2015 19
Anexo N°7: Los Testimonios del Barrio El Sifón 22

Índice de Tablas y Gráficos

Tabla N° 1: Comparación de variables relevantes: Departamento Capital-Barrio El Sifón	133
Tabla N°2: Comparación entre el rasgo N° 1 y su manifestación en el barrio El Sifón	139
Tabla N°3: Comparación entre el rasgo N° 2 y su manifestación en el barrio El Sifón	144
Tabla N°4: Comparación entre el rasgo N° 3 y su manifestación en el barrio El Sifón	147
Tabla N°5: Comparación entre el rasgo N° 4 y su manifestación en el barrio El Sifón	150
Tabla N°6 : Comparación entre el rasgo N° 5 y su manifestación en el barrio El Sifón	154
TablaN°7: Comparación entre el rasgo N° 6 y su manifestación en el barrio El Sifón	159
Tabla N°8: Ámbitos y Factores presentes en hogares-comunidades en situación de exclusión	190
Tabla N°9: Ámbitos y Factores abordados en cada período	192
Tabla N°10: Cantidad de P&A por cada uno de los Ámbitos	193
Tabla N°11: Características Generales de los P&A durante el Periodo Estudiado	195
Figura N° 1: Ámbitos de diálogo para el diseño e implementación de políticas contra la pobreza	232

Introducción

Introducción

El presente trabajo analiza la gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán entre los años 2003 y 2015. Se toma ese período por considerarlo representativo de una etapa en la que el Estado recuperó el protagonismo perdido durante la desarticulación del Estado de Bienestar y generó expectativas de resolver una de las mayores crisis sociales y económicas de la historia del país y sus consecuencias más oprobiosas.

El crecimiento de la pobreza y el agravamiento de la misma dio lugar a nuevos desafíos que fue necesario abordar y para los que –no sólo en Tucumán sino en todo el continente- se fortalecieron las instituciones tradicionalmente destinadas a la asistencia, que en esta nueva etapa debían hacer frente a un escenario de pobreza masiva, en algunos casos extrema, y también a la exclusión social. Es así como se crea en la Provincia de Tucumán, primero, la Secretaría General de Políticas Sociales y, luego en octubre del año 2007, el Ministerio de Desarrollo Social.

La investigación parte de la experiencia de trabajo en esta área de gobierno, desde diferentes posiciones jerárquicas, y del interés por analizar las dificultades de una gestión que, más allá de las intenciones y el empeño, resultaba insuficiente para dar respuesta a las configuraciones más graves de la pobreza. Se hizo evidente la necesidad de estudiar este fenómeno y también analizar el marco normativo y programático que se puso en funcionamiento a fin de darle respuesta, para delimitar sus principales obstáculos, tanto políticos como administrativos.

Se utiliza un enfoque crítico en el sentido de no naturalizar las construcciones de sentido hegemónicas, que dificultan develar las desigualdades y legitiman las asimetrías, naturalizándolas como diferencias inevitables. (Grimson, Caggiano, 2015)

Desde este posicionamiento se analiza en primer término el concepto de exclusión social, para comprender los condicionantes principales que determinan su producción y reproducción. Seguidamente se examina el rol del Estado, la institucionalidad social y las políticas sociales, así como las diferentes perspectivas que orientaron sus intervenciones sobre esta problemática a lo largo de su historia. Luego se analiza en particular el marco normativo y las políticas diseñadas e

implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social en el período 2003-2015, tanto en el nivel nacional como provincial.

Si bien al inicio el trabajo estaba orientado a indagar las dificultades técnicas y administrativas que conducen a respuestas fragmentadas e insuficientes para abordar un fenómeno complejo como la exclusión social, a lo largo del mismo se fueron evidenciando dificultades relativas a la concepción de la pobreza y al posicionamiento del Estado sobre la misma, así como su impacto en la estructura y el modo de funcionamiento institucional.

La perspectiva que prevalece como interpretación del fenómeno limita la forma en la que se aborda el problema, no sólo porque condiciona respuestas parciales o fragmentadas de los distintos sectores de la administración, sino por la falta de consideración sobre la estrecha vinculación entre la extrema limitación en la disponibilidad de capital en sus diversas formas, y los modos de comportamiento y funcionamiento social, cuando se trata de familias en situación de exclusión social. Del mismo modo se dejan de lado las vinculaciones y tensiones con el resto de los sectores sociales, que también actúan condicionados por su posición en la estructura social. La valoración correcta de estos aspectos obliga a diseñar respuestas que puedan adecuarse a las realidades locales y en las que las familias participen como parte necesaria de las soluciones en las que el Estado se compromete como totalidad, e implica del mismo modo, al conjunto de la sociedad.

A lo largo de esta investigación, se consultaron numerosos trabajos relativos al tema provenientes de diferentes usinas de pensamiento internacionales y nacionales. Constituyen antecedentes que trazan un camino del que se da cuenta a modo de estado de la cuestión, valioso para forjar los cimientos de la obra que presentamos. Las producciones consultadas se enfocan principalmente en cuestiones relativas a la necesidad de fortalecer la gestión del Estado a partir de la crisis social generada por el neo-liberalismo (tanto en Europa como en Latinoamérica) y, en un período más reciente, en el análisis de los procesos de reposicionamiento del Estado en América Latina y su efectividad en torno a la superación de la pobreza y la desigualdad.

El Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (entre otras instituciones) publicaron un análisis de la

política social en América Latina y sus principales desafíos, entre los que se señala la necesidad de repensar una gerencia social adecuada a las nuevas realidades de la región. El trabajo de Fabián Repetto por su parte, pone el énfasis en la necesidad de la coordinación, justificada en la multicausalidad de los fenómenos que atiende, en especial la exclusión social. Se apunta a las dificultades de la coordinación en un plano político más que a las dificultades operativas concretas (Repetto, 2005).

Fabián Repetto y Carlos Acuña analizaron además los aspectos institucionales vinculados a las políticas para combatir la pobreza en América Latina, resaltando la necesidad de tener en cuenta la descentralización, participación e integralidad como herramientas a ser ponderadas en relación a cada contexto institucional concreto. Evaluaron la inconveniencia de las recetas universales para el combate contra la pobreza, así como también la necesidad de tener en cuenta los distintos tipos de pobreza y de exclusión que se manifiestan en el continente. (Repetto y Acuña, 2007).

En el mismo sentido Roberto Martínez Nogueira publicó una serie de artículos sobre coherencia y coordinación de políticas públicas en los que propone una clasificación de los programas sociales e indica en cada caso las posibilidades y límites de la coordinación. (Martínez Nogueira, 2010).

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social organizó en el año 2005 un encuentro académico durante el cual diversos autores, entre otros Andrenacci y Repetto, dialogaron sobre el “universalismo básico”, propuesta que da cuenta de un nuevo modelo de políticas sociales y del fracaso de los anteriores. Propone combinar políticas universales y focalizadas para garantizar un mínimo de derechos a todos los ciudadanos -sin alterar los equilibrios macroeconómicos- y al mismo tiempo, permitir que la contención estatal llegue a los que más lo necesitan (Andrenacci y Repetto,2006).

En el año 2009, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) publicó un texto en el que distintos autores reflexionan críticamente sobre el rol del Estado en torno a este tema. Si bien se publicó en el año mencionado, recoge aportes realizados durante los años 2003 y 2004 aún en el marco de fuerte impacto del paradigma neo-liberal.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó, en el año 2003, un extenso análisis sobre la problemática de la exclusión social que recoge las conclusiones del Programa Global de Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza realizado en la oficina de la OIT en Portugal. La síntesis, a cargo de Jordi Estivill destaca, al analizar propuestas de intervención, la necesidad de alcanzar la integralidad (como corolario de las múltiples dimensiones del problema), de comprometer a los distintos sectores sociales y de promover la participación, especialmente en el nivel local (Estivill,2003).

La fundación Luis Vives, como parte de La Red Europea contra la pobreza y la exclusión, realizó una serie de señalamientos basados en las conclusiones de los foros realizados en España durante los años 2009 y 2010. Los mismos giran en torno a la necesidad de garantizar un ingreso mínimo (que debería poder adecuarse a las realidades regionales y locales), realizar lo que ellos denominan una “activación de las personas” orientada a permitir el acceso al empleo (también generando diferentes opciones de intervención de acuerdo al perfil del destinatario y con fuerte impronta en la coordinación de los recursos) y por último promover la integralidad de las intervenciones, en el sentido de abarcar las diferentes facetas de la vida del individuo, utilizando coordinadamente los diferentes servicios sociales y logrando el acompañamiento desde la proximidad. En los tres aspectos se enfatiza la necesidad de la coordinación interjurisdiccional y con las organizaciones no gubernamentales.

En el año 2010, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) publicó un análisis de Miguel Székely Pardo y Rolando Franco en el que reflexionaron sobre la institucionalidad en América Latina y la efectividad de las políticas sociales en el marco de un Estado que comenzaba a reposicionarse.

Alejandro Navarro Arredondo -en una publicación de la CLACSO- enfatizó la necesidad de la coordinación intergubernamental para atender la pobreza urbana en México y, al analizar las propuestas de un programa contra la exclusión urbana, habla de la necesidad de realizar “acciones de causalidad acumulativa” que generen una inercia progresiva hacia la inclusión social (Navarro Arredondo, 2011).

Desde la misma usina de pensamiento, en el año 2012 algunos investigadores, entre los que se destacan Carmen Midaglia, Carlos Fidel y Enrique Valeria Lomelí, analizaron el cambio de posicionamiento del Estado en Latinoamérica y su impacto en el patrón de desigualdad continental. Claudia Danani, también desde CLACSO (2013), realizó un análisis de los avances en los términos de la protección social en América Latina, dada la persistencia de la pobreza.

Más concretamente sobre lo ocurrido en la Argentina, Guillermo Alonso y Valeria Di Costa analizaron las transformaciones de las políticas sociales (educación, salud y trabajo) en el marco del VI° Congreso Argentino de Administración Pública realizado en el año 2011. En el año 2015, la Universidad Nacional de San Martín realizó unas jornadas de investigación en las que Maximiliano Rey, Martín Packmann y Cynthia Ferrari Mango examinaron el cambio en las estructuras administrativas (con énfasis en el Ministerio de Trabajo y en el Ministerio de Desarrollo Social) y en el patrón de gestión de las políticas públicas.

Las Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época, en el año 2011 publicó un artículo de Alejandro Casalis que analiza las tendencias de las políticas públicas en relación al desarrollo territorial y la gestión local en la Argentina en el período 2003-2010. Lo hace en función del patrón descentralización-centralización de las funciones del Estado. Trabajo y Sociedad (2014) presentó un trabajo de Cora Paulizzi sobre la “Reconfiguración del Estado y la re-invencción de lo social en la Argentina (2003-2012)”

En el año 2016, la Universidad Nacional de General San Martín editó el libro de Luisina Perelmiter, en el que la autora realiza un análisis de los modos de funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; el trabajo ilumina algunas de las limitaciones y también aciertos en el modo de gestionar la asistencia, y por lo tanto de abordar la pobreza en sus diferentes manifestaciones.

La mayoría de las obras coinciden en la necesidad de adecuar las intervenciones de política social a la realidad del fenómeno que se quiere modificar

y a las limitaciones que las políticas del período 2003-2015 tuvieron en ese sentido, más allá de la coincidencia generalizada en señalar los avances en los sistemas de protección social, fundamentalmente en la seguridad social.

La tesis que se presenta fue organizada en cuatro capítulos en los que se exponen fundamentos, bases teóricas, resultados y conclusiones, cuya síntesis se ofrece a continuación.

El Capítulo 1 se refiere a la exclusión social. Se describe su vinculación con el concepto de pobreza y también con los de desigualdad, discriminación y subordinación. Se analiza la dinámica que adquiere la pobreza, como parte del proceso social y económico, hasta llegar a configurar las condiciones que habilitan la existencia de poblaciones en situación de exclusión (o desafiliación, al decir de Castel). Se analiza el proceso en los países centrales y también en los países de Latinoamérica y en particular en Argentina. En cuanto al concepto de exclusión social, se describen las tres corrientes principales que explican su configuración en los países del capitalismo desarrollado; las centradas en aspectos individuales, institucionales o estructurales, así como el impacto de este debate en América Latina y su interacción con los conceptos de vulnerabilidad y marginalidad. Se evidencia la necesidad de recurrir a una perspectiva que articule las distintas explicaciones para comprender el fenómeno en toda su complejidad y evitar análisis reduccionistas. Para esto se toma la noción de “estrategias de reproducción social” desarrollada por Bourdieu, que habilita un acercamiento más integral al fenómeno. También se describen las manifestaciones más importantes del mismo y se consignan las dificultades que presenta su identificación. Por último, se analiza el contexto histórico y social que condicionó el desarrollo de la exclusión social en la provincia de Tucumán, como parte de un proceso común con el Norte Grande Argentino y del país en su totalidad. (Bourdieu, 2011; Castel, 2006)

El Capítulo 2 presenta un análisis del rol del Estado y su posicionamiento en relación a la cuestión social a partir de la Modernidad, así como los cambios generados luego de la modificación de ese contexto. Particularmente se aborda lo ocurrido en la Argentina tomando los aportes del Desarrollismo y la

Teoría de la Dependencia como explicaciones que dieron cuenta, de diferente modo, de los obstáculos para lograr el desarrollo nacional y sus consecuencias, en el marco del capitalismo entendido como un “sistema-mundo”, según la expresión de I. Wallerstein.

Se analizan las dificultades institucionales generadas en el proceso de reformas del Estado impulsadas por el neoliberalismo, y la posterior necesidad (dada la crisis económica y social sobreviniente) de reconstituir al mismo como principal actor del desarrollo económico y social. Se aborda entonces el concepto de capacidades del Estado en su doble faz de capacidades administrativas y políticas, al decir de Repetto, y como parte fundamental del denominado por Matus triángulo de gobierno. Se analizan los alcances de las intervenciones públicas y sus limitaciones en la generación de valor público. (Matus, 2007; Repetto, 2003; Oszlak, 2005)

Se revisa el concepto de políticas sociales, desde una perspectiva que realza el rol transformativo de las mismas, para poner en cuestión su función independiente (y casi marginal) en la distribución primaria del ingreso definida por el mercado. Se analiza en particular la institucionalidad social, así como los principales desafíos de su funcionamiento para dar respuesta al problema de la pobreza. Se describe el desarrollo histórico del área denominada por Serrano y Fernández de asistencia y desarrollo social focalizado, como antecedente inmediato de la creación del Ministerio de Desarrollo Social en los niveles nacional y provincial. (Serrano y Fernández, 2005)

Se pasa revista a algunos de los debates en torno a las políticas sociales para luego describir los principales desafíos a enfrentar para el diseño e implementación de políticas que permitan superar la pobreza extrema y la exclusión social. Se consignan las ideas principales sobre coordinación, tanto desde una perspectiva política como técnica, comparando las miradas de los autores y señalando los aspectos a tener en cuenta para su implementación como herramienta inter e intrasectorial, así como también entre los distintos niveles de gobierno, teniendo en cuenta la naturaleza federal de nuestro país.

Se analiza la importancia que adquiere el territorio en cada momento histórico, para luego valorarlo específicamente en relación a las políticas orientadas

a la superación de la exclusión social. Por último, se valora el enfoque interseccional de las políticas públicas y su importancia a la hora de desarrollar propuestas que resulten válidas para intervenir en los procesos de exclusión sin profundizar algunas de sus manifestaciones.

Todo esto se realiza a partir del análisis de lo que proponen los diferentes autores, para luego consignar aquellos aspectos que se consideran principales para abordar el tema desde la perspectiva de cada uno y en lo que resultan sustantivos como herramientas para el mejoramiento de la gestión pública.

En el Capítulo 3 se analizan las manifestaciones de la exclusión social en Tucumán, así como el marco institucional creado para intervenir sobre el problema y las herramientas de política pública utilizadas durante el período que se estudia. Para el análisis de la exclusión social en la provincia, y a fin de ejemplificar cómo se da el fenómeno, se utiliza la integración de métodos. Inicialmente se realizó una primera aproximación al territorio utilizando fuentes secundarias de información cuantitativa significativa (los resultados de los Censos nacionales de los años 2001 y 2010 y los datos que aportaron en relación al Índice de Privación Material de Hogares y de las Necesidades Básicas Insatisfechas) para delimitar una comunidad con acumulación de privaciones y que, además, fuera representativa de procesos de estigmatización pública. A continuación se profundizó con el análisis cualitativo.

Se realizaron una serie de entrevistas a la población perteneciente a la comunidad seleccionada -vecinas, vecinos y dirigentes de las dos principales organizaciones sociales- para comprender su perspectiva y sus percepciones, tomando como guía los seis rasgos de marginalidad avanzada propuestos por Wacquant. También se entrevistó a profesionales destinados a trabajar en la zona, a fin de cotejar otras perspectivas y establecer relaciones entre las mismas. (Wacquant, 2007)

El marco institucional es descripto a partir del análisis de las misiones y funciones asignadas a los Ministerios de Desarrollo Social, tanto a nivel nacional como provincial, durante todo el período que se estudia. Tanto las reglas que delimitan funciones y competencias como la organización misma en el caso de la provincia, fueron determinantes de un modo de procesar y delimitar el problema

que se analiza. Las normas formales se consideran claves para analizar el funcionamiento institucional por tratarse de estructuras nuevas, funcionando en un escenario social con desafíos no conocidos y para los que la tradición sobre los modos de resolver previamente afianzados, si bien continuaron dando respuestas, no resultaban suficientes para orientar la tarea, de modo que las normas formales resultaron una guía fundamental.

Se describen las principales políticas sociales implementadas en el período bajo estudio y su impacto en la provincia. En particular, los planes y programas definidos por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y su déficit, tanto conceptual como operativo, a la hora de impactar en la exclusión social. Se estudian luego las intervenciones realizadas por la Provincia a través de los principales programas y actividades que se ejecutaron en los períodos 2003-2007 y 2007-2015 correspondientes a la Secretaría General de Políticas Sociales y al Ministerio de Desarrollo Social, respectivamente. Se considera en el análisis la correspondencia de los mismos con los ámbitos y factores que toman Subirats i Humet, Gomà Carmona y Brugué Torruella como indicadores de los procesos de exclusión social, para resaltar las coincidencias y también la falta de focalización sobre la problemática, así como la fragmentación de las iniciativas. (Subirats i Humet, Gomà Carmona y Brugué Torruella, 2005)

Por último, el Capítulo 4 establece relaciones entre los aspectos más relevantes de los capítulos anteriores para avanzar sobre una propuesta de modelo de intervención. Se subrayan los principales hallazgos en torno a los condicionantes de la exclusión social y sus manifestaciones en la provincia. Se resaltan las diferencias encontradas entre los seis rasgos de marginalidad avanzada propuestos por Wacquant y el fenómeno a nivel local. Se analiza el posicionamiento diferencial de mujeres y hombres y sus consecuencias para avanzar hacia una mayor igualdad entre géneros. Se integran los elementos aportados por las diversas teorías para entrelazar aspectos subjetivos-simbólicos y estructurales como parte de un mismo proceso. Se evitan así las concepciones que limitan el problema e impiden avanzar en su resolución. (Wacquant, op.cit)

Las limitaciones en el análisis, que resultan propias de determinadas configuraciones ideológicas, se señalan como restricciones, también para el Estado,

que terminan generando contradicciones al interior del funcionamiento público y restringiendo su efectividad para la realización de la equidad distributiva, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sustentable como objetivos que definen la creación de valor público. Se analizan especialmente los obstáculos al interior de los ministerios de Desarrollo Social tanto nacional como provincial y las dificultades para dar respuesta a la problemática de la pobreza y la exclusión social, así como para ejercer la rectoría en la coordinación de las iniciativas del resto de los sectores del Estado.

En relación a las políticas sociales se enfatiza la necesidad de que garanticen el acceso efectivo a los derechos consagrados por el ordenamiento jurídico para lo que -particularmente las políticas de asistencia y desarrollo social focalizado- deben tener en cuenta los múltiples condicionantes de la exclusión social en el plano material y simbólico (se resalta la necesidad de un enfoque transversal e interseccional) así como su dimensión territorial. Se enfatiza la necesidad de habilitar espacios de intercambio con las comunidades a fin de adecuar las iniciativas teniendo en cuenta género y edad, pero también para fortalecer nuevos actores sociales, ampliando la gobernabilidad y aportando legitimidad al proceso de interpretación de las necesidades.

Finalmente, las conclusiones señalan un conjunto de aspectos a tener en cuenta para habilitar un modelo de intervención que permita avanzar en un proceso paulatino de inclusión social teniendo en cuenta los múltiples elementos considerados.

El trabajo realizado arrojó luz sobre las limitaciones en la forma de intervención del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y permite formular explicaciones sobre las dificultades principales a la hora de intervenir sobre la exclusión social. Más allá de que resulta evidente la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno, se apuesta a que el conocimiento producido servirá para mejorar las prácticas provinciales y para desarrollar y fortalecer propuestas orientadas a superar los obstáculos encontrados.

Las áreas de desarrollo social han tenido tradicionalmente –en los niveles provinciales- funciones que se limitan a la ejecución de políticas de asistencia, promoción o prevención, sin un análisis del problema al que estas

respuestas van orientadas. A partir de todas las herramientas conceptuales desarrolladas, se propicia la construcción de un renovado espacio de intervención (teórico y operativo) para un área del Estado clave en las respuestas al problema. Se trata del sector que se vincula directamente con las diferentes “formas de vida” que generan la pobreza y la exclusión social, lo que le permite una vinculación con las familias y comunidades, fundamental para posibilitar el proceso hacia la inclusión social.

Por último, es necesario decir que este trabajo culmina en un momento crítico para la humanidad en su conjunto, en el que se manifiestan gravemente las consecuencias de los procesos de exclusión y desigualdad a nivel de regiones, países y territorios, como nunca antes. Es también un tiempo propicio para los cambios que de todos modos ocurren, demostrando (nos) la precariedad de la condición humana y el despropósito de enfrentamientos y mezquindades que no sirven más que para garantizar el propio colapso.

Es preciso cambiar, modificar la forma de hacer y relacionarnos con el entorno, respetar el ambiente que nos permite la vida, posibilitarla al resto de los seres vivos y también a los humanos, garantizando la igualdad en el acceso a las posibilidades que habilita el desarrollo económico y tecnológico. Lograr una sociedad más igualitaria, que pueda interrumpir la producción y reproducción de la pobreza y la exclusión social, es posible en la medida que son fenómenos contingentes. La nueva etapa de gobierno permite una renovada esperanza acerca de la realización de las transformaciones necesarias. El trabajo que se presenta aspira a aportar en ese sentido.

Capitulo1

La Exclusión Social

1.1 La Pobreza como Condicionante de la Exclusión Social

El concepto de exclusión social permite abordar y comprender las características particulares que asume en la actualidad la pobreza, fenómeno de larga data en la provincia de Tucumán y en la región del Norte Grande Argentino¹. Cuando se habla de exclusión social, se alude en este trabajo a un modo de manifestación de la pobreza en determinadas zonas del aglomerado urbano de Gran San Miguel de Tucumán². Si bien ambos conceptos enfatizan aspectos diferentes - la escasez de recursos o la falta de integración social- respectivamente, resulta interesante señalar algunas similitudes que dan razones sobre su mutuo condicionamiento.

Oscar Altimir en su análisis sobre la pobreza la define como un “síndrome situacional”. Describe un conjunto de condiciones tanto materiales como psicológicas que afectan la vida y la capacidad de desarrollo de las persona; habitar casas inadecuadas y con deficiencias de saneamiento, tener un consumo deficitario que deriva en una mala nutrición, poseer bajo nivel educativo, pertenecer a hogares con adultos poco escolarizados, tener una inserción inestable en el aparato productivo, son algunas de las situaciones resaltadas por el autor, a las que añade también el desaliento, la anomia, la poca participación en los mecanismos de integración social e incluso la adhesión a un conjunto de valores diferenciados de los del resto de la sociedad. (Altimir, 1979:1)

Por su parte, el CASE (Centro para el Análisis de la Exclusión Social)³ utiliza la siguiente definición:

1 La Región del llamado Norte Grande está compuesta por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero (noroeste) y de Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes (noreste).

2 El Gran San Miguel de Tucumán es el 5º aglomerado urbano en cantidad de habitantes del país. Comprende una superficie de 114 Km² y una población de 794.327 habitantes distribuidos en nueve localidades según datos del último censo. La densidad de la población alcanza 6967,78 habitantes por Km²

³ El CASE (*Centre for Analysis of Social Exclusion*) fue creado en Octubre del año 1997 y depende de la *London School of Economics and Political Science*.

Un individuo esta socialmente excluido si a) él o ella reside en una sociedad, b) él o ella no pueden participar en las actividades normales de esa sociedad y c) él o ella quisieran participar pero están impedidos de hacerlo por factores que están más allá de su control. (Burchardt, T., Le Grand, J., y Piachaud, D., 2002)

Siguiendo a Richardson y Le Grand, las actividades normales son: el consumo y el crédito (limitado por ingresos bajos y la imposibilidad de acceso a fuentes de financiamiento), la producción (sin empleo, con auto-empleo o estudiantes y a cargo de familia), las actividades políticas (relativas al voto o a la participación en organizaciones) y las sociales (sin redes de apoyo familiar). Hacen referencia a fenómenos propios de la sociedad en la que uno vive y en los que se toma en cuenta la voluntad individual, aspecto sobre el que volveremos más adelante. (Richardson y Le Grand, 2002)

En las dos conceptualizaciones se hace referencia al déficit de recursos pero también a las dificultades en la participación social. Ambos conceptos aluden a una **relación social** que los delimita, ya sea con personas incluidas o no pobres, y dan cuenta de personas o grupos en situaciones diferentes.

Serge Paugam señala que la pobreza no se refiere tanto a los que sufren carencias sino a aquellos que reciben auxilio, y por lo tanto, merecen ser asistidos. Toma el análisis de Simmel, al que considera el primero en aportar, desde una perspectiva sociológica, una delimitación del concepto. Dice Paugam:

Lo que es sociológicamente pertinente no es la pobreza como tal, sino la relación de interdependencia entre la población que se designa socialmente como pobre y la sociedad de la que forma parte. El estatus social de pobre depende de esta relación de interdependencia, y propongo la hipótesis de que hay varios tipos de relación en las sociedades contemporáneas. (Paugam, 2007:30)

A partir de esta idea analiza las distintas representaciones que definen lo que denomina “las formas elementales de la pobreza”: “...un tipo de relación de interdependencia entre una población que se considera pobre –en

función de su dependencia respecto a los servicios sociales- y el resto de la sociedad”. Se aleja de un enfoque sustancialista e invita a pensar la pobreza como una relación funcional a la estructura social. (Paugam, op.cit.:96)

De este modo, su tipología de Pobreza Integrada, Marginal o Descalificadora responde a un conjunto de elementos que en distintas sociedades o etapas permiten una categorización de la misma. Considera el desarrollo económico y del mercado de trabajo, la forma e intensidad de los vínculos sociales (de filiación, de participación electiva y participación orgánica) así como los modelos (familiarista, de responsabilidad compartida o público individualista) que estos configuran en cada una de las sociedades, y la naturaleza de los sistemas de protección y asistencia (a los que distingue de los modelos de aseguramiento por el trabajo). En la tipología del autor la denominada Pobreza Descalificadora sería la que se aproxima a la categoría de exclusión social.

Paugam rescata también el pensamiento de Tocqueville, quien pone en evidencia la **relatividad** del concepto de pobreza y su relación con los niveles de riqueza de cada sociedad. La pobreza para este jurista e historiador era la consecuencia casi inevitable del proceso de desarrollo al que las personas debían acomodarse, pero resultaba problemática cuando se asociaba a la desigualdad en las sociedades en la que había riqueza⁴. Paugam cita al pensador francés:

Al recorrer las diversas regiones de Europa, se recibe el impacto de un espectáculo realmente extraordinario y aparentemente inexplicable. Los países que parecen más hundidos en la miseria son, en realidad, los que tienen un menor número de indigentes [aquellos en los que la pobreza se nota], y en los pueblos cuya opulencia admiráis, una parte de la población se ve obligada, para vivir, a recurrir a los dones ajenos. (Paugam, op.cit.:33).

⁴ En estos casos, dice Tocqueville citado textualmente por Paugam, era necesario que el Estado asistiera pero sin remarcar la posición de dependencia de los individuos que debían resolver con sus propios medios los obstáculos que les generaba el modelo económico impuesto. (Paugam, op cit)

Esta aguda percepción de Tocqueville nos remite a otro aspecto que vincula la pobreza con la exclusión social que es la **desigualdad**. Pobreza y desigualdad no son, como advierte Altimir, conceptos equivalentes; ésta última hace referencia principalmente a las diferencias en la distribución de la renta, por lo que sociedades con poca desigualdad pueden ser sociedades pobres (tal como lo observó Tocqueville, advirtiendo que en estos casos la pobreza no era un problema). Es la desigualdad evidente en la posibilidad de acceso a bienes y servicios del desarrollo la que explica las características que asume la pobreza como fenómeno que impacta en la vida social y afecta las relaciones entre sus miembros, configurando, en determinadas condiciones, situaciones de exclusión social. (Altimir, 1979)

Tanto pobreza como exclusión social indican una posición desventajosa, desigual, y relativa. Como en el ejemplo de Tocqueville, es posible la pobreza sin exclusión social, con la inexistencia de desigualdad hacia el interior de esa sociedad, que es pobre en relación a otro agrupamiento. Desde esta perspectiva se ratifica la relatividad de ambos conceptos. Towsened también postula la relatividad del concepto de pobreza y lo vincula al de exclusión social, al considerarla una realidad objetiva de privación relativa por la que individuos, familias o grupos carecen de los recursos necesarios para alimentarse, participar de las actividades o recrearse conforme los parámetros aprobados y alentados por la sociedad a la que pertenecen. (Levitas, 2005; Towsened, 1979)

Esta posición diferencial permite señalar otra coincidencia entre pobreza y exclusión social y es que ambas son fuente de **discriminación**. El Comité de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas⁵, ha definido la discriminación como

[...] Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos como la raza, el color, el sexo, el

⁵(Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación General N° 18, en Facio Alda El Derecho a la no Discriminación <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a22077.pdf>)

idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas⁶.

La era moderna trajo consigo la revalorización de la condición humana y el reconocimiento de derechos civiles y políticos al hombre blanco, para generalizarse luego hacia otros agregados humanos (negros, negras, mujeres, población indígena, entre otros) en la medida en que estos se movilizaron para exigirlo. De modo que las limitaciones al ejercicio de derechos se fueron removiendo de las legislaciones nacionales y paulatinamente se habilitó la participación de la población en condiciones de igualdad.

En relación a los derechos sociales, es necesario realizar una salvedad ya que las habilitaciones conquistadas, que debían limitar la pobreza y la exclusión social y por lo tanto debilitarlas como fuente de discriminación, fueron siempre condicionadas por las posibilidades de cada estructura económica e institucional nacional. A pesar de que la discriminación por posición económica no es una condición en la que se nace como el color de la piel, o por la que se puede optar, como el género o la orientación sexual, es una posición de desventaja en la que las personas se encuentran como resultado de un modelo económico e institucional determinado.

Fue Marx el que explicó el lugar de los trabajadores - vulnerables a la pobreza y exclusión social- en la estructura económica. Paugam utiliza esta explicación y dice al respecto:

[...] a los periodos de acumulación rápida y de centralización masiva de medios de producción corresponden condiciones de vida

miserables para los trabajadores (alimentación mediocre, hacinamiento en viviendas deterioradas, riesgos de enfermedades y epidemias, etc.); a los periodos de estancamiento o de bajada de la producción corresponde una progresión importante del paro y del número de pobres a cargo de los poderes públicos en formas que pueden ser inhumanas. (Paugam, op.cit.:48)

Esta posición de **subordinación y dependencia** de los trabajadores a las fluctuaciones del capital, se explica por la íntima relación entre el proceso económico y demográfico señalada por el marxismo a través de la idea de una sobrepoblación relativa necesaria para garantizar la acumulación del capital. Otro elemento esclarecedor del pensamiento de Marx es enunciado por Paugam del siguiente modo:

[...] Por otra parte, Marx subrayó que la tasa de explotación permanece constante en los distintos periodos. Sin embargo, el aumento de la productividad y la reducción de la jornada de trabajo sólo pueden conducir a una disminución del nivel de vida necesario si la tasa de explotación aumenta simultáneamente. (Paugam, op.cit.:48)

Con esto se refiere al carácter determinante de la explotación del hombre por el hombre como límite para cualquier mejora que pudiera producir la tecnología en las condiciones de vida de los trabajadores, al permanecer subordinados a la premisa de la acumulación.

Si bien esta posición de subordinación se atempera con el reconocimiento de la igualdad en términos civiles y políticos, no se revierte por las limitaciones ya mencionadas en el cumplimiento efectivo de los derechos sociales. Si se observa lo que ocurre con la discriminación por posición económica, es claro que forma parte de lo que se consideran consecuencias inevitables del sistema, que en sí no discrimina, pero necesariamente subordina. Aunque resulta un problema, sobre todo en sus expresiones más extremas, la discriminación económica es tolerada como pauta de funcionamiento social y los grupos que intentan modificar

este estado de situación tienen, por momentos, escasa adhesión. Todos los patrones de discriminación están profundamente arraigados en nuestra cultura: el patriarcado, la hetero normatividad, el racismo y el capitalismo forman parte del sentido común establecido. En el caso de este último, se encuentra además formalizado en las leyes de gran parte de las sociedades del mundo como el sistema económico válido.

Pobreza y exclusión social no solo son fuente de discriminación, tal como la que afecta a las mujeres o menoscaba a la población afrodescendiente o indígena de América, sino que **constituyen una de sus manifestaciones más claras**, ya que implican el menoscabo en el goce o ejercicio de los derechos de las personas en condiciones de igualdad. Pobreza y exclusión social pueden agravarse como expresión de discriminación si se combinan además con otras fuentes de la misma como les ocurre a las mujeres en general, a afrodescendientes, indígenas y otros grupos.

La consideración de la pobreza y la exclusión social como una forma de discriminación cuyo condicionante es la propia estructura económica e institucional, permite diferenciar la exclusión social de las situaciones en las que las personas se autoexcluyen o no desean participar. Según plantea Le Grand es conveniente analizar estos comportamientos y detenerse en observar cómo impactan en el ejercicio y goce de derechos del propio agente o del conjunto social, para determinar si debe ser o no considerado un modo de exclusión social, teniendo en cuenta las limitaciones que pueden existir para el ejercicio volitivo. (Le Grand, 2003)

Por último, pobreza y exclusión social pueden ser analizadas en sus referencias empíricas concretas, lo que en algunos casos ha llevado a la sustancialización de ambos fenómenos y a perder de vista su carácter relativo a la situación de otros sectores sociales e instituciones que no se problematizan. Desde otra perspectiva, estos fenómenos pueden estudiarse a partir de las transformaciones en la estructura económica y social, tanto en el plano material como simbólico, lo que habilita una comprensión sobre sus condicionantes y echa luz sobre la forma que adquieren en cada momento histórico.

1.1.1 El Recorrido Histórico del Significado de la Pobreza y la Exclusión Social

1.1.1.1 La Sociedad Estamental. La pobreza es un problema para el Estado en Europa Occidental desde los siglos XIV y XV. Si bien la condición de ser pobre era vista positivamente por el catolicismo (la caridad cristiana consideraba a la pobreza “elegida” como componente de la santidad), el crecimiento del fenómeno provocó las primeras decisiones de política pública. Tal como lo relata Castel, las formas de intervención pasaron de ser prácticas familiares y comunitarias a involucrar desde el siglo XIV y hasta el siglo XVIII a la iglesia y al Estado en actividades destinadas a socorrer a aquellos que no tenían bienes, debían trabajar y por diversas situaciones no podían hacerlo⁷. (Castel, 2006)

Las formas de protección para trabajadores durante todo este período se concretaron con la acción de los gremios de oficios en las zonas urbanas y con el auxilio del patrón con el que se contaba en las zonas rurales. La afiliación a un lugar determinado, por vecindad o residencia, habilitaba la ayuda cuando no podían trabajar o por acontecimientos especiales: accidentes, enfermedades o alguna situación familiar. (Castel, op.cit)

Las enfermedades, las transformaciones en la propiedad de la tierra y la pauperización del campesinado generaron migraciones a la ciudad en busca de alguna oportunidad que no siempre se encontraba, por lo que esta población frecuentemente permanecía mendigando sin rumbo. En el año 1601 se sancionó en Inglaterra la Ley de Pobres por la que se condenaba penalmente a la gente que no trabajaba sin demostrar su imposibilidad para hacerlo. Sólo se socorría a la imposibilitada físicamente y que además era vecina de la comunidad, aunque luego se incorporaron también normas que brindaban auxilio a trabajadores cuya remuneración no les permitía subsistir.

Esa era la respuesta del Estado absolutista que al decir de Marshall fue luego desarticulada –como forma de protección social –con el avance del

⁷El trabajo manual al que estaban destinadas las personas que no poseían propiedades o privilegios, era considerado una maldición que debían afrontar con dignidad y de la que no podían ni debían escapar. Sólo se socorría a aquellas que no podían hacerlo por razones ajenas a su voluntad -a esto se deben las categorizaciones de pobres y mendigos: válidos, inválidos, pobres vergonzantes, etc. (Castel, op.cit)

capitalismo, el reconocimiento de los derechos civiles y el énfasis de la doctrina liberal en la idea de autonomía individual. Dice Marshall:

La fuente original de los derechos sociales fue la pertenencia a las comunidades locales y las asociaciones funcionales, pero fue complementada y sustituida progresivamente por la Poor Law y por un sistema de regulación salarial, ambos concebidos a nivel nacional pero localmente administrados. El último, el sistema de regulación salarial- se quedó enseguida obsoleto en el siglo XVIII no sólo porque el cambio industrial lo hizo administrativamente incompatible, sino porque lo era con la nueva concepción de los derechos civiles en la esfera económica, en la que se subrayaba el derecho a trabajar donde y en lo que cada cual considerase oportuno según un contrato ajustado a sus intereses [...] (Marshall, 1991:31)

El paulatino desarrollo de la economía capitalista, la crisis del catolicismo y el fortalecimiento de una ética protestante⁸, colocaron a la pobreza bajo consideraciones fundamentalmente económicas que son las que perduran hasta hoy.

En la porción de América colonizada por España, la destrucción de las civilizaciones pre-existentes se justificó a partir de la idea de la superioridad racial y cultural europea y blanca. Si bien al inicio las conquistas de ultramar se realizaban invocando el derecho divino de los reyes o la asignación papal de tierras para conquistar, al producirse las revoluciones burguesas ese argumento tuvo que ser modificado.

Al decir de Hinkelammert fue John Locke, uno de los padres del liberalismo, el que elaboró un argumento al que el mencionado autor llama “la

⁸ El protestantismo contribuyó a modificar la mirada sobre el trabajo, ya que éste era un medio para medir la cercanía y aprobación de Dios, siendo el éxito personal la principal demostración de la misma. Esta ética protestante contribuyó a cimentar tal como lo señala Weber, el espíritu del capitalismo. (Weber,2012)

inversión de los derechos humanos”. El mismo se basa en la premisa liberal de “la igualdad de los hombres por naturaleza” pero definiendo además que éste (el estado de naturaleza) debía ser respetuoso de la vida y si así no lo era, había que luchar por él. Cita Hinkelammert a Locke:

[...] de la misma manera que cada uno de nosotros está obligado a su propia conservación y a no abandonar voluntariamente el puesto que ocupa, lo está así mismo, cuando no está en juego su propia conservación, a mirar por la de los demás seres humanos y a no quitarles la vida, a no dañar ésta, ni todo cuanto tiende a la conservación de la vida, de la libertad, de la salud, de los miembros o de los bienes de otro, a menos que se trate de hacer justicia en un culpable. (Hinkelammert, 1931:23)

Por consiguiente, los sacrificios que los pueblos de América realizaban a sus dioses, el canibalismo en África, la quema de viudas en la India o las Guerras del Opio en China, fueron los “comportamientos anti-naturales” esgrimidos por Europa Occidental desde el más puro etnocentrismo, para sus diversas conquistas. La estigmatización cultural y racial convirtió la conquista y el saqueo del territorio sud-americano en guerras civilizatorias. Como es sabido, se llegó a poner en duda el carácter de humanos de los hombres y mujeres de estas tierras que fueron rebajados a servidumbre, a pesar del vasto desarrollo cultural e institucional que demostraron y que fue utilizado por el conquistador para concretar su genocidio. (Hinkelammert, op.cit)

Garantizada la conquista, la iglesia católica, que había acompañado y justificado las matanzas con el argumento de la conversión de los pueblos americanos a la fe cristiana, desarrolló una mirada caritativa sobre la pobreza que fue la predominante hasta principios del siglo XIX cuando comienzan a difundirse las ideas propias del liberalismo y de un incipiente Estado nacional. Siempre sobre una estructura de discriminación racial y cultural que será constitutiva de los procesos emancipatorios y de la formación de los Estados nacionales latinoamericanos

Hasta la irrupción del liberalismo, la concepción pre-moderna consideraba a la pobreza como parte de una sociedad naturalmente desigual, por lo que cada sector social estaba incluido o excluido de las instituciones según su condición. La asistencia a los que no podían subsistir trabajando se resolvía con las redes familiares y comunitarias (por eso la importancia de estar domiciliado). También se generaban respuestas desde el Estado cuando se temían desbordes, o se ponía en peligro la función de los pobres que era trabajar para hacer posible la vida de los privilegiados que no debían hacerlo.

1.1.1.2 El Liberalismo Rompe los Esquemas y Genera Conflicto.

La exaltación del individuo por parte de la doctrina liberal y particularmente del liberalismo económico desarticulaban las estructuras de protección-sujeción preexistentes: todos los hombres eran iguales y libres para decidir dónde y en qué trabajar, al decir de Marshall (derecho civil al trabajo). El Estado no debía intervenir, el mercado (la oferta y demanda de trabajo) resolvía por sí mismo los problemas. (Marshall, op.cit.)

Sin embargo, los problemas se multiplicaron para los trabajadores por lo que según relata Castel se desarrollaron organizaciones de ahorro voluntario como forma de previsión y además, se estructuró el denominado “patrocinio de los patrones” que era un sistema de protección y tutela que ejercía el patrón -especie de “obligación moral”- sobre los trabajadores en torno a la fábrica, en tanto espacio de vida (y muerte) de los obreros. (Castel, 2006:245)

Si bien en teoría los hombres eran libres para contratar, en realidad, los que sólo vivían de su trabajo quedaban a merced de los empleadores en condiciones de enorme desventaja que estaban obligados a aceptar, ya que la alternativa era la cárcel (la represión de los vagabundos duró hasta avanzado el siglo XIX). No olvidemos las terribles condiciones en que hombres pero también las mujeres, niños y niñas desarrollaban todo tipo de tareas. Dice Altimir al respecto:

Durante las primeras fases del desarrollo capitalista las grandes masas trabajadoras vivían en una condición de pobreza generalizada. Ello explica que tanto en la conceptualización clásica como en la marxista las preocupaciones sobre la situación de pobreza de los

trabajadores se confundan con las reflexiones sobre los salarios y el empleo [...] y que sólo se haya considerado como situación especial la del "pauperismo" de los segmentos más desfavorecidos de la sociedad, que ni siquiera alcanzaba a obtener un salario que cubriera escasamente la subsistencia. (Altimir, op.cit: 2)

La Ley de Pobres fue modificada en el siglo XIX, en plena expansión del capitalismo, cuando la cantidad de mendigos aumentó notablemente y la ayuda implicó un costo considerable para el Estado. Como consecuencia, comenta Rodríguez Caballero, se decidió otorgar asistencia sólo a cambio de algún tipo de trabajo en las denominadas "casas de trabajo", en condiciones desventajosas en relación al mercado a efectos de evitar cualquier abuso por parte de la población asistida. (Rodríguez Caballero, 2003)

Gran parte de los economistas clásicos de la época eran críticos de cualquier forma de asistencia que desviara recursos de la acumulación de capital. Para Tocqueville el trabajo debía ser un contrato entre voluntades libres en el marco de un nuevo modelo basado en las ideas de igualdad entre los hombres y de libertad para producir. El Estado no debía generar ayudas que reforzaran una posición de dependencia, pues los derechos eran considerados **ventajas que se conseguían en relación a otros**. Resulta esclarecedora la siguiente cita de Tocqueville transcrita por Paugam:

[...] Los derechos ordinarios son conferidos a los hombres en razón de alguna ventaja personal adquirida por ellos sobre sus semejantes. Ésta [la ayuda pública] es acordada en razón de una inferioridad reconocida. Los primeros ponen aquella ventaja en relieve y la constatan; la segunda pone a la luz esa inferioridad y la legaliza. (Paugam, 2007:41)

Marshall explica el proceso de reconocimiento de los derechos de ciudadanía (nacional) como un doble proceso de centralización en el Estado Nacional y de especialización en las instituciones que los garantizarían. Este recorrido llevó a que los sistemas de protección, que organizaban hasta ese momento "un modo de trato político, civil y social" conforme a la posición de las

personas en la estructura de clases; se reestructuraran y fragmentaran, bajo el presupuesto de la autonomía individual, para permitir el despliegue de las fuerzas económicas individuales que requería el capitalismo. (Marshall, op.cit.)

Los derechos sociales se vieron paradójicamente afectados por el despliegue de los derechos civiles, sobre todo la libertad de contratación ya que según el mencionado autor para alcanzar la igualdad frente a la ley y que esta idea se plasmara en las instituciones que debían garantizarla, debió transcurrir todo el siglo XVIII. En el caso de las mujeres, para la igualdad formal habría que esperar hasta el siglo XX.

También la ciudadanía política entra en un primer momento en contradicción con la protección social. Tal como ocurrió con la primera versión de la Ley de Pobres, anulada por intervencionista y contraria a los principios liberales, los derechos que amparaban frente a la pobreza en la reformada Ley de Pobres de 1834 vuelven a entrar en contradicción ahora con la ciudadanía política. Dice Mashall:

[...] La Poor Law trataba a los derechos de los pobres no como parte integrante de los derechos del ciudadano, sino como una alternativa a ellos, como una aspiración que sólo se podía satisfacer a cambio de la renuncia a ser ciudadano en un sentido auténtico, porque los indigentes perdían en la práctica el derecho a la libertad personal al internarse en el asilo y perdían por ley cualquier derecho político que tuvieran. Esta privación de los derechos se prolongó hasta 1918 [...]. (Marshall, op.cit.:33)

De hecho, avanzado el siglo XIX la tolerancia a la desigualdad económica era tan marcada como lo demuestra Marshall citando a su padre Alfred Marshall en su conferencia del año 1873 denominada *El Futuro de la Clase Obrera*:

[...]La pregunta -decía- no es si todos los hombres llegarán finalmente a ser iguales, que, ciertamente no lo serán, sino si el progreso avanza constante, aunque lentamente hasta que al menos

por su trabajo todo hombre sea un caballero. Yo sostengo que sí avanza y que esto mismo ocurrirá. (Marshall, op.cit: 18)

Marshall padre no confunde el status de ciudadano –que el Estado debía garantizar- con el de caballero, que significaba para él asumir las obligaciones propias de los derechos políticos. La limitación, aunque fuera mínima, del trabajo pesado y la educación permitirían para Marshall padre, no la igualdad –que no era apreciada- sino la posibilidad de participar de la vida de caballeros (sic).

Liberalismo económico y político se desarrollarían con grandes desajustes sociales que son descriptos por Marshall como parte del proceso de consolidación de los derechos de la ciudadanía en Europa. Para el autor, al despliegue de los derechos civiles durante el transcurso del siglo XVIII, se incorporan durante el siglo XIX los derechos políticos. Tanto unos como otros resultaron obstaculizados en su efectividad práctica por las desigualdades materiales que se reflejaban también en limitaciones normativas e institucionales subsanadas ya entrado el siglo XX con la consagración de los derechos sociales⁹. (Marshall, op.cit.)

La evolución de los derechos en América y en particular en la Argentina estuvo marcada por la discriminación y el menosprecio de los pueblos originarios y sus descendientes, herencia del período de la conquista. La propia configuración del capitalismo local se hizo con la resistencia de sectores en los que confluía una identidad no tan sólo asociada a un modelo productivo diferente, sino también a un tipo racial y cultural predominantemente mestizo e indígena.

En este contexto se inicia el camino del reconocimiento de derechos de ciudadanía, de pertenencia a un Estado nacional. El aspecto político-institucional, fue central de modo que declarada la libertad de vientres en la Asamblea del año XIII y ratificada en la Constitución de 1853, no existieron

⁹ La determinación de estos períodos temporales son definidos por el propio Marshall (op.cit) como laxos y flexibles.

limitaciones formales para el ejercicio del derecho al voto. Dice Hilda Sábato al respecto:

[...] Lejos de producirse un proceso gradual de ampliación de esos derechos [políticos] partir de una ciudadanía restringida por requerimientos de propiedad o calificación como prescribe el modelo marshalliano, en buena parte de Iberoamérica la independencia introdujo un concepto relativamente amplio de ciudadano que tendía a incluir a todos los varones libres, no dependientes. (Sábato, 1997:19)

Esto no significaba la inclusión de la población negra o indígena que, habiendo obtenido su “libertad”, quedó sin las protecciones propias de la servidumbre y por tanto imposibilitada para independizarse. La condición de esta población se decidía en función de las necesidades del Estado en proceso de consolidación, ya sea como integrantes del ejército, como domésticos al quitarles las tierras después de la denominada conquista del desierto, o al recluirlos en colonias. Su status civil dependía del acatamiento de normas en muchos casos contrarias a su fe y sus creencias.

A partir del siglo XX, la consolidación de derechos civiles, políticos y sociales a la población discriminada (afrodescendientes, indígenas, mujeres, inmigrantes) se irá produciendo en función de las distintas coaliciones de poder que logren ocupar el Estado y de su política de orden y progreso. El denominador común en la consolidación de una estructura social y económica liberal será el menosprecio a la población mestiza y a las costumbres y tradiciones preexistentes. (Oszlak, 2007)

En 1912 se sanciona la Ley Saenz Peña que garantizó el voto universal para los varones, secreto (lo que evitaba la violencia sobre los electores) y obligatorio (hasta ese momento la universalidad se limitaba por el ausentismo). Las mujeres lograrían ciudadanía política en 1947 y la plena independencia e igualdad civil recién en 1970. Los derechos sociales irán reconociéndose durante todo el siglo en forma de leyes de protección y seguros sociales, como respuesta a las tensiones sociales y a las demandas de los trabajadores. (Britos, 2003)

Tanto en el viejo continente como en América, el liberalismo genera tensiones al proponer una estructura civil y política igualitaria y al mismo tiempo agravar las desigualdades materiales y la pobreza. A esto se suman en el caso americano, los estigmas raciales y culturales que dificultan aún más ese horizonte de igualdad. Las exclusiones, antes naturalizadas, son puestas en tela de juicio e irán removiéndose paulatinamente a partir de las reivindicaciones y conquista de derechos.

Las consideraciones sobre la pobreza se enmarcan en una cosmovisión nueva (liberal) que habilita las nociones de igualdad y libertad y que organiza y justifica la estructura de poder (Estado) a partir de las voluntades individuales. Las diferencias en la posesión de riqueza en cambio, son toleradas y justificadas (incluso como positivas) como parte de las propias capacidades individuales, aunque generan conflictos a los que la sociedad y el Estado irán respondiendo. Se trata de una cosmovisión radicalmente diferente a la de la sociedad estamental, en la que los privilegios y diferencias de status social estaban naturalizados al igual que las exclusiones.

1.1.1.3 El liberalismo Integrador. Las tensiones generadas por el capitalismo, las luchas de trabajadores y trabajadoras y el desarrollo de teorías e ideas contrarias como el anarquismo y el socialismo triunfante en Rusia en la revolución del año 1917, condicionan las primeras soluciones. Es el Estado Moderno, legitimado e impulsado por coaliciones de poder más inclusivas (a partir del avance en las libertades civiles y políticas), el que irá organizando una respuesta que permitió perdurar al capitalismo. Al decir de Castel "...sus innovaciones [del Estado] son regidas tanto por el miedo [a la transformación radical propuesta por el socialismo o el anarquismo] como por la generosidad" (Castel, op.cit: 296)

El desafío era encontrar una solución compatible con los principios del liberalismo económico (que rechazaba la intervención del Estado) y adecuada a la situación de extrema gravedad de las condiciones de vida de la población trabajadora. Entonces, la idea de contrato social, que había cimentado la modernidad, se define en beneficio de estas mayorías con la creación de la *propiedad social* definida por Castel como "...un patrimonio con origen y reglas de

funcionamiento sociales, pero con función de patrimonio privado” (Castel, op.cit.:311).

Explica Castel que si bien este sistema se generalizó recién después de la segunda mitad del siglo XX (en forma de jubilaciones y pensiones), el aporte realizado por el conjunto de trabajadores (y más tarde también de empleadores) a un fondo común y solidario que se distribuye para gozarlo privadamente, les brindó una **seguridad** con la que nunca habían contado. Hasta ese momento, sólo la calidad de propietario otorgaba la tranquilidad de poder satisfacer las necesidades de supervivencia sin depender de terceros. El trabajo era el destino para aquellos que sólo contaban con sus fuerzas. (Castel, op.cit.)

El seguro social deslocalizaba las protecciones (ya no interesaba el domicilio) y al mismo tiempo las despersonalizaba (permitía romper con la asociación entre protección y dependencia personal). Este novedoso sistema de protección social fue la base del denominado Estado de Bienestar, concepto que tiene su origen en Inglaterra al finalizar la segunda guerra mundial, aunque su antecedente directo fue la implementación del sistema de seguros en la Alemania de Bismark. Hace referencia a un modelo de protección basado en la propiedad social que asume primero la forma de servicios públicos, al decir de Castel “...estos eran bienes colectivos que debían permitir la reducción de las desigualdades, y poner al alcance de todos las oportunidades comunes, en primer lugar la de educarse”, para luego ampliarse a los seguros y la vivienda social. (Castel, op.cit:309)

El informe Beveridge, así como los postulados del keynesianismo, brindaron soporte teórico a este régimen que en otros países europeos se denominó Estado Providencia (Francia) o Estado Social (Alemania) y que funcionaba asociado al modelo fordista de producción centrado en la fábrica, las regulaciones estatales y la demanda interna, por lo que se garantizaba el enlace del desarrollo económico y social de cada país (Jessop, 1999).

Durante la segunda mitad del siglo XX el sistema llegó a su máximo desarrollo. Las sociedades más ricas de Europa alcanzaron casi el pleno empleo y la población trabajadora (tradicionalmente condenada a la pobreza y la

incertidumbre) comenzó a gozar de seguridades hasta ese momento nunca vistas, participando por primera vez de los beneficios del progreso no sólo por las protecciones conquistadas, sino por el aumento relativo de sus ingresos a través de la negociación salarial y la ampliación de los servicios públicos: educación, salud y vivienda. Si bien durante el período 1945-1973 (los llamados “Treinta Gloriosos”) se alcanzaron amplios niveles de cobertura social, los sistemas de protección social, que dependían fuertemente del soporte financiero de los trabajadores y de los niveles de recaudación del Estado, se mantuvieron con un ritmo de despliegue creciente mientras la condición del trabajo y ésta última lo permitieron.

Esping Andersen utiliza el término “desmercantilización” para referirse a aquellos sistemas que aunque sea de modo parcial, sacan de la lógica del mercado el acceso a bienes y/o servicios, garantizando el goce de los derechos a las personas más allá de la situación laboral; es decir aquellos que, contrariando la lógica imperante en el capitalismo, ponen énfasis en el interés social propio de los derechos sociales entendidos como el derecho a un mínimo de bienestar garantizado a todos los individuos más allá de su condición. Elabora de acuerdo a este criterio una tipología de los Estados de Bienestar en la que considera el nivel de independencia individual del mercado pero también, de la protección familiar o cualquier otra organización intermedia para el acceso a los bienes y servicios necesarios para la vida y la reproducción social. (Esping Andersen, 1993)

Distingue el **modelo nórdico o social-demócrata** que es el que mejor desarrolla este concepto a partir de la categoría social de ciudadano y la garantía universal del acceso a bienes y servicios; el **modelo continental** que organiza la seguridad social en base al seguro obligatorio para los insertos en el mercado de trabajo, y postula la asistencia social como complemento pero mantiene a la familia en su rol tradicional; y el **modelo liberal o residual** en el que hay menor cobertura de la seguridad social y los que quedan fuera reciben una asistencia mínima porque se promueve sobre todo el desarrollo del mercado como proveedor de bienes y servicios.

En América Latina, la crisis económica del año 1930 impacta en la región, agrava las tensiones sociales ya existentes y obliga a la elite dominante a repensar la estrategia económica -hasta ese momento centrada en la exportación de materias primas- e intentar un modelo alternativo. Se inaugura entonces la política de “sustitución de importaciones” con los objetivos de permitir la industrialización de los países, mejorar los parámetros de desarrollo económico e independencia nacional, generar mayores oportunidades de trabajo y promover una mano de obra más especializada que impulsara la educación y el desarrollo tecnológico.

Argentina había dictado leyes de protección para el trabajo (la primera data de 1907) como respuesta a las movilizaciones y luchas obreras, principalmente socialistas y anarquistas, e incluso ya contaba con sistemas de protección a la vejez para algunos sectores (militares y trabajadores del Estado) cuando la política de industrialización profundizada en el período 1945-1955 por el peronismo permitió la consolidación de un sistema de bienestar propio.

El proceso incluye por primera vez a los sectores del trabajo, mayormente mestizos, que cobran un protagonismo inusitado al ser reconocidos como parte central del proceso de desarrollo nacional, en especial las mujeres que adquieren el derecho a votar por primera vez en el año 1947. El afianzamiento y mayor desarrollo de los derechos laborales, a partir del fortalecimiento de las organizaciones sindicales, permitieron un nuevo escenario en la sociedad argentina, más equitativo, inclusivo y plural: voto universal, salario familiar, vacaciones y aguinaldo fueron algunas de las conquistas garantizadas. También se amplió la seguridad social que otorgó jubilaciones y pensiones, sobre todo a los trabajadores y trabajadoras urbanos.

Para los que no se incorporan al mercado formal se estructura la denominada asistencia social, que a diferencia de la vigente por aquellos años en Inglaterra, evitaba la estigmatización y elevaba la asistencia a la categoría conceptual de derecho. A esto se sumaba el desarrollo del sistema público de educación y salud que se había ido fortaleciendo con carácter universal más allá del sistema de obras sociales, impulsadas por los sindicatos durante la gestión del peronismo. Si bien este esquema de protección no puso fin a la pobreza, generó un

nivel de integración que no se repetía en el resto de América Latina. A diferencia del supuesto de una ciudadanía sin mediaciones -ni familiares, ni del mercado, ni de otras organizaciones intermedias- el sistema proteccional argentino se estructura principalmente sobre la base de organizaciones intermedias-sindicatos que comienzan a perder su fuerza con el golpe de Estado y la proscripción del peronismo a partir del año 1955.

Fernando Filgueiras explica el alcance de los sistemas de protección desarrollados en América Latina durante el período 1930- 1970 a partir de tres categorías: países de universalismo estratificado (Argentina, Chile, Uruguay), países duales en los que la protección alcanza sólo a un sector de la población (Brasil, México) y países excluyentes en los que sólo una minoría alcanza la cobertura -República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador-. (Filgueiras, 1995)

La debilidad del desarrollo económico industrial, la inexistencia de servicios públicos extendidos, la elevada tasa de empleo informal, es decir de población que permanece al margen de los derechos laborales y las diferencias regionales al interior de los países, consolidan esquemas de protección diversos y de menor cobertura que los europeos. Filgueiras elabora la clasificación teniendo en cuenta: la estructura social y los procesos históricos de cada país, el tiempo de aparición y el grado de desarrollo de los sistemas (países de bienestar pionero-alto, intermedio y tardío-bajo), y los niveles de desmercantilización de Esping Andersen; por ejemplo: en los países de universalismo estratificado la protección aparece tempranamente en forma de seguros que protegen a casi la totalidad de la población con un alto grado de desmercantilización pero con acceso diferencial a las prestaciones (Filgueiras y Valencia Lomelí, 2012).

Desde su creación en el año 1948 y hasta la década del setenta, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desarrolla dos corrientes de pensamiento económico que intentan dar cuenta de las debilidades en el proceso latinoamericano: el desarrollismo y la teoría de la dependencia. La primera entendía el problema del subdesarrollo principalmente a partir de problemas internos. Sus principales representantes (Raúl Prebisch y Celso Furtado entre otros) creían que

la persistencia de estructuras económicas, sociales y culturales arcaicas impedían el despliegue económico y debían modificarse (modernizarse) para habilitarlo, tal como lo habían hecho los países desarrollados.

La Teoría de la Dependencia, en cambio, enfatiza los aspectos políticos e ideológicos que condicionan las posibilidades de desarrollo de Latinoamérica. Algunos de sus autores, como Theotonio Dos Santos o Gunder Frank, señalan que la relación entre países centrales y periféricos (desarrollados y subdesarrollados respectivamente) es sostenida e impulsada por los primeros para su propio beneficio, ya que los periféricos proveen materia prima, mano de obra barata y mercados abiertos que les permiten sostener sus procesos de desarrollo.

También los teóricos del Desarrollo Desigual como Samir Amin aportan en este sentido con sus investigaciones sobre la refuncionalización de los modos de producción propios de los países colonizados y su puesta al servicio del capitalismo mundial. (Amin, 1973)

El concepto de **marginalidad** desarrollado en aquellos años daba cuenta de los no incluidos en los sistemas de protección, los pobres a los que se debía asistir. Si bien formaba parte del repertorio de la teoría económica desarrollista, fue utilizado por Gino Germani para hacer referencia a la población rural que se trasladaba a las ciudades en busca de oportunidades y formaba cordones de miseria en las capitales latinoamericanas. La integración de estos sectores se produciría a partir de la superación de los “valores tradicionales” que dificultaban la integración. Dice Saraví:

[...] Desde esta perspectiva, que encuentra su expresión más acabada en los trabajos de Gino Germani (1980), se enfatiza una dimensión actitudinal y más aún cultural como la dimensión clave de la fractura social. El tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, particularmente si éste ocurre de manera acelerada, tiende a generar una situación de anomia en la medida que determinados sectores de la población conservarían normas, valores y prácticas del viejo orden, inadecuadas a la modernidad emergente. La marginalidad como problema de falta de integración es el producto

resultante de las asincronías y desfases de una época en cambio y, por tanto, se constituía al mismo tiempo en un problema transitorio del cual se encargaría el propio avance de la modernidad. (Saraví, 2006:39)

También los estudios antropológicos de Oscar Lewis de las comunidades rurales mexicanas dieron cuenta de un fenómeno que se hacía crónico –se sustancializaba- y adquiría características no sólo materiales sino simbólicas y valorativas que distanciaban a la población de los procesos de integración y la empujaban a una dinámica de supervivencia. (Lewis, 1967)

Para la teoría de la dependencia, en cambio, estas poblaciones no tenían problemas de integración. Dice Nun respecto de la perspectiva culturalista de la pobreza:

Según ellos, la marginalidad manifestaba la desintegración interna de grupos sociales afectados por la desorganización familiar, la anomia, o la ignorancia. Se alegaba que ésta era la principal razón que les impedía intervenir en las decisiones colectivas y que tal falta de participación activa se volvía, a su vez, la causa de su bajísima participación pasiva o receptora en “los bienes constitutivos de la sociedad global”. Así planteada la cuestión, los marginales dejaban de ser necesariamente urbanos, pues fenómenos como éstos ocurrían con igual o mayor intensidad en las zonas rurales. Por este camino, se terminaba considerando marginal al 80 % de la población latinoamericana [...] (Nun, 1999:114)

Para esta corriente el problema era que esta población denominada marginal tenía una integración subordinada ya fuera en los términos de ejército industrial de reserva, o como afuncionales constituyendo lo que Nun denominó masa marginal. El autor describe con este concepto la situación de grupos poblacionales que el desarrollo del capitalismo en su versión periférica no requiere, aunque se mantienen de modo marginal vinculados a la estructura económica como trabajadores informales o por cuenta propia en tareas que les permiten subsistir, y que se encuentran fuera de las regulaciones (Nun, op.cit).

No se trataba entonces de un problema de voluntad individual o familiar, sino en definitiva de la estructura económica del capitalismo periférico que se hacía impermeable a este sector de la población. Numerosos estudios antropológicos entre otros los de Adler, dan cuenta de las denominadas estrategias de supervivencia de estos sectores que, a falta de una integración a través del mercado formal de trabajo, apelaron a la familia, la comunidad, el trabajo informal, la asistencia pública y también a los sistemas públicos de salud y educación – cuando estaban disponibles-, para garantizar su reproducción y, en algunos casos, su ascenso en la escala social. (Adler, 1975)

Tanto en América Latina como en Europa, las percepciones sobre la pobreza oscilan entre aquellas que enfatizan las dificultades del desarrollo económico y la consideran principalmente una consecuencia de las mismas, y las que ponen el acento en los problemas individuales o familiares de integración. Esta última perspectiva se acomoda perfectamente a los prejuicios raciales y culturales propios de Latinoamérica.

Para Paugam ambos tipos corresponden a la que denomina, en su estudio sobre la pobreza europea, Pobreza Integrada y Pobreza Marginal, respectivamente. En la primera, propia de los países de menor desarrollo europeo, tiene gran importancia el rol de la familia, ya que la asistencia estatal es discontinua y muchas veces depende de los vínculos personales (clientelismo); en la Pobreza Marginal de los países con mayor nivel de desarrollo como Francia, Inglaterra, Alemania o los países escandinavos, la familia pierde importancia, pues existen amplios porcentajes de población alcanzados por la seguridad social y la asistencia estatal es organizada para el resto. El énfasis puesto en las dificultades individuales y familiares se explica, al decir del autor, por el entusiasmo puesto en una economía en crecimiento y un bienestar–que si bien no alcanza a todos- está muy extendido. (Paugam, op.cit)

Más allá de las dificultades del desarrollo del capitalismo y las limitaciones de los sistemas de protección, tanto en Latinoamérica como en Europa fue la intervención del Estado la que permitió que los sectores del trabajo gozaran de seguridades antes sólo permitidas para los que poseían riquezas. Aunque en

forma contradictoria, el despliegue de derechos civiles y políticos fue abarcando al conjunto de la población y limitando las exclusiones en estos planos para permitir el avance (limitado) de los derechos sociales y su lógica ya no motorizada por la ventaja individual sino por el deber social del Estado garantizando procesos de integración más o menos amplios.

Todo este movimiento respondía de algún modo a la promesa moderna de una sociedad de hombres (y ahora mujeres) iguales, conjugada momentáneamente con el modelo económico capitalista de inclusión en los circuitos de consumo y bienestar. Tal como expresa Murillo, la dicotomía era igualdad-libertad (propiedad) como dos valores contrapuestos pero vigentes en el imaginario social. (Murillo, 2008)

1.2 La Exclusión Social

1.2.1 Contexto Histórico y Debate Conceptual

El concepto de exclusión social es usado por primera vez, según Paugam, en el año 1965 por Jean Klenfer, integrante del movimiento “ATD Cuarto Mundo”, para describir situaciones de pobreza persistente en Francia. Años más tarde, en 1974, René Lenoir, que se desempeñaba como funcionario del gobierno francés, lo utiliza pero para hacer referencia a dificultades de integración mayormente individuales de discapacitados, viudas, adictos, etc. Recién en la década del ochenta su uso se generaliza para aludir al proceso generado por el aumento del desempleo y el consecuente debilitamiento de la integración social en los países de Europa (Paugam, op.cit.: 149; Silver, 1994).

Como parte de este proceso de transformaciones que se inicia luego de la crisis del petróleo (1973), las premisas que sostenían el Estado de Bienestar comenzaron a modificarse, así como los ideales igualitarios que tensionaban al capitalismo y legitimaban la intervención pública. En el marco de la generalización de la ideología neoliberal promercado¹⁰, los países centrales inician un proceso en

¹⁰ Según la Gran Enciclopedia Universal de Espasa Calpe (2005), “el neo-liberalismo es la forma moderna del liberalismo económico que concede al Estado una intervención muy limitada en asuntos jurídicos y económicos. Opuesto a la escuela keynesiana está representado, sobre todo por Friedrich August von Hayek y Milton Friedman (Escuela de Chicago)” (p: 8391).

el que reniegan de lo social. Se cuestiona la intervención del Estado, la inversión social y el gasto público (Murillo, op.cit.).

Desde la sociología, Castel explica este fenómeno como una consecuencia de las transformaciones propias del capitalismo, la segmentación del mundo del trabajo y los avances de la tecnología, entre otros elementos que transforman la denominada sociedad salarial, quitan poder de presión a los trabajadores y restan importancia al trabajo como factor de la producción. Se inaugura el posfordismo, en el que la posibilidad de circulación libre del capital más allá de las fronteras nacionales, la orientación a la demanda mundial y la importancia creciente de la especialización colocarán nuevamente en situación de riesgo a las grandes mayorías, al romperse el vínculo entre crecimiento económico y desarrollo social. (Castel, op.cit.; Jessop, 1992)

Para las sociedades europeas que habían logrado generalizar el bienestar, ya sea a partir de los sistemas de seguridad social o más asentadas en el dinamismo de mercado laboral, la combinación entre el aumento del desempleo y el cuestionamiento a la intervención pública significaba la desestructuración de los sistemas de protección social y la novedad de tener porcentajes importantes de la población fuera de los mismos y requiriendo asistencia del Estado.

Las explicaciones desarrolladas a raíz de este problema, que dejaba a miles de familias al margen del bienestar de otrora, pueden ser agrupadas de acuerdo a Silver en paradigmas: de la Solidaridad, de la Especialización o del Monopolio; o dice Levitas siguiendo a Weber, tipos, denominados SID (Social Integracionist Discourse), MUD (Moral Underclass Discourse) o RED (Redistributionit Discourse). Los tres se distinguen principalmente por el énfasis que ponen en distintos aspectos del fenómeno: culturales e institucionales

Mhone (2005) señala que desde el año 2000, el termino es aplicado para señalar una ideología económica y política que postula la supremacía del Mercado (caracterizado por la libertad de competencia, el respeto a los derechos personales, la propiedad privada y la competencia entre productores y consumidores) por encima de cualquier otro acuerdo social, para la asignación de recursos escasos a las necesidades humanas ilimitadas. Es visto como el vehículo óptimo para la realización de los fines humanos (P: 1626).

(Solidaridad-SID), personales, morales e individuales (Especialización-MUD), sistémicos y del orden del poder (Monopolio- RED). (Levitas, op.cit; Silver, op.cit.)

En el primer caso (Solidaridad y SID), la explicación se enraíza en la tradición francesa desarrollada por Emile Durckheim que, en los albores de la sociología, intentó comprender la forma de funcionamiento de la sociedad y los conflictos en su seno. Durckheim utilizó la noción de **solidaridad**, concepto que combina elementos de la caridad católica y del humanismo propio de las luchas obreras de fines del siglo XIX, para referirse a los lazos sociales que mantienen unida a la sociedad y que se nutren de las representaciones y valores comunes a todos los sectores sociales; ya sea en base a vínculos personales **-solidaridad mecánica-** o funcionales, relativos al rol que cada uno cumple en el sistema social, **-solidaridad orgánica-**. Las transformaciones ocurridas en el seno de la economía afectaron esos vínculos funcionales, al desarticular el trabajo y los sistemas de protección, que permitían la integración del conjunto social. (Durckheim, 2014; Silver, op.cit.)

Para esta perspectiva son las instituciones -la escuela y el Estado- principalmente, las que deben generar nuevas opciones de integración que las personas, por su parte, deben aprovechar. La oportunidad institucional y la actitud individual resultan igualmente importantes. Al decir de Levitas, para esta corriente las dificultades se producen por la falta de acceso al trabajo pago de los sectores que no logran especializarse o capacitarse. No remarca las desigualdades existentes entre los trabajadores, ni reconoce especialmente la problemática del trabajo no pago que afecta a las mujeres (en todo caso deben crearse instituciones estatales de cuidado). Tampoco menciona la desigualdad entre propietarios del capital y trabajadores, más bien se postula la necesidad de comportamientos solidarios y de cambios (sólo para reorganizar el mundo del trabajo) que dependen tanto del Estado y las instituciones, como del comportamiento individual de los trabajadores. La estructuración del denominado RMI –ingreso mínimo para la reintegración social- en Francia, así como las propuestas de trabajo compartido (disminución de las horas de trabajo) son iniciativas que siguen esta tradición.

Para el paradigma de la Especialización y para el MUD, el problema es principalmente individual-familiar y se basa en las diferencias morales entre la denominada *underclass* y el resto de la sociedad. Principalmente de los enfermos, madres solteras y jóvenes criminales. Para este modelo la ayuda del Estado resulta perniciosa ya que profundiza la dependencia. La exclusión se entiende como un proceso de desafiliación individual, al mantener separadas en su análisis la esfera económica de la política y social. Se considera que las personas deben adaptarse a las modificaciones del mercado de trabajo, que efectivamente genera inequidad. Bajo esta perspectiva, propia del neo-liberalismo y muy utilizada en Estados Unidos para estudiar los guetos afroamericanos de las ciudades norteamericanas, se realizan investigaciones sobre las distintas formas que adquieren las experiencias de la exclusión social y sus manifestaciones, así como sobre el capital social y las redes sociales de los denominados vulnerables. (Levitas, op, cit; Saraví, 2007; Silver, op.cit)

Ninguna de las dos corrientes descriptas pone el énfasis en la estructura económica o las jerarquías sociales como factores determinantes, más bien se enfocan en los aspectos culturales o personales (Silver, op.cit).

El paradigma del Monopolio y el RED señalan que tanto la cultura como los comportamientos individuales o familiares están articulados y son funcionales a la estructura social, de la que a su vez resaltan su aspecto jerárquico y de clausura (conforme lo analiza Weber). Para esta tercera perspectiva la pobreza es el principal condicionante de la exclusión social. La define utilizando el concepto de pobreza relativa y por lo tanto también se centra en la desigualdad. Propone una revisión del concepto de trabajo que signifique una puesta en valor del denominado trabajo no pago. En este sentido, es una mirada sensible a las problemáticas de género y del cuidado. Postula como central reducir la desigualdad que impide el desarrollo de la ciudadanía (toma a Marshall) y que forma parte de la estructura de clases, pero que también se expresa en el género y la raza. Brega por la redistribución de los recursos y del poder a través un modelo mínimo de inclusión social y de garantía de cumplimiento de los derechos sociales. Considera importante generar procesos participativos que involucren a las personas en situación desventajosa. (Levitas, op.cit)

De algún modo estas tres miradas sobre la exclusión social amplían las perspectivas ya tradicionales en torno a la pobreza (con énfasis en la estructura económica o en las condiciones personales-familiares) e incorporan al Estado y en general a las instituciones (Solidaridad o SID) como otro factor determinante, lo que es consecuente con la experiencia europea del Estado de Bienestar, principalmente en los países en los que tuvo un mayor despliegue. En todos los casos se trata de explicaciones que resaltan al individuo y se alejan de cualquier perspectiva organicista. (Silver, op.cit)

En América Latina, el término exclusión social comienza a ser utilizado para dar cuenta del extremo agravamiento de las condiciones de vida de los sectores tradicionalmente pobres e inestablemente incluidos en sistemas de protección, que empeoran notablemente su condición a partir de las transformaciones del capitalismo y la generalización del neoliberalismo como pensamiento dominante. El desempleo, la parálisis económica y la retirada del Estado generaron además un empobrecimiento masivo de las sociedades latinoamericanas que incorporaron una gran parte de sus clases medias a la denominada “nueva pobreza”. Las desigualdades se agravaron como nunca antes en un continente tradicionalmente desigual, como se mencionó al dar cuenta de los modelos de bienestar. (Bayon, Saraví, 2002)

En este contexto y bajo la influencia de la prédica neoliberal se toma el concepto de **vulnerabilidad**¹¹, ya utilizado en Europa especialmente por el MUD y por el paradigma de la Especialización, para dar cuenta de lo que ocurría. Kaztman lo define como la “insuficiencia del portafolio de activos de los individuos y/o los hogares para ajustarse a los requerimientos de las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar”. Se refiere a activos entendiendo por

¹¹ Según el Diccionario Internacional de Pobreza (2007) el término está relacionado con el riesgo, pero sobre todo con el daño. Concretamente se refiere a la posibilidad de que si algo malo sucede, ocasionará un daño cierto. Las personas, familias y comunidades vulnerables son las que carecen de bienes para hacer frente a los riesgos como, por ejemplo, el de perder el trabajo, que se convierte en la principal amenaza de esta etapa del capitalismo. También son considerados grupos vulnerables las mujeres, los discapacitados y los niños y niñas ya que su capacidad como productores es menor, o no existe, por lo que sin un sistema de protección adecuado, son vulnerables

tales a los recursos (tangibles e intangibles) cuya movilización permite el aprovechamiento de la estructura de oportunidades existentes en determinado momento. (Kaztman, 2002: 22-23)

En cuanto a la “estructura de oportunidades” menciona al Estado, el mercado, la comunidad y la familia, que han sido los medios tradicionales de acceso al bienestar y que en América Latina funcionaron simultáneamente (integración multifiliatoria) para permitir el acceso a diferentes niveles de bienestar. El bienestar mínimo, basado principalmente en el capital social a través de la familia, la comunidad y a veces el Estado; o el que habilita a la movilidad ascendente, a partir de la movilización de los recursos de capital humano, el mercado y -a veces- los sistemas de protección estatales propios de la formalidad (Saravi, 2007).

Esta estructura de oportunidades, que funcionaba en un sistema de integración parcial, se vio profundamente afectada, lo que es señalado por varios autores. La reconfiguración del mercado de trabajo y su impacto en el desempleo masivo, la retirada del Estado y el debilitamiento de los servicios públicos o la privatización de los mismos, la desarticulación familiar y comunitaria producto del desempleo prolongado y la reconfiguración del espacio urbano -entre otros aspectos- limitaron las posibilidades de acceso de las familias a esta estructura (a pesar de tener una posición activa), particularmente entre aquellos que ya estaban en situación de pobreza. (Minujin, 1992; Lozano, 1999; Kaztman, 1999) Al decir de Saraví:

Frente a la falta de derechos sociales, los pobres contaban con la comunidad, la familia, e incluso las relaciones clientelares; frente a un mercado de trabajo poco dinámico, el cuentapropismo y el sector informal eran un espacio de refugio; frente a la pobreza, las estrategias de sobrevivencia, las redes de reciprocidad o las organizaciones vecinales constituían un respaldo; y así los ejemplos podrían multiplicarse, sobre un trasfondo en el que las carencias y el sacrificio se anclaban en expectativas comunes de una movilidad social intergeneracional a través de la educación y/o el trabajo. La

particularidad de la exclusión social en América Latina, que al mismo tiempo se constituye en la principal dificultad analítica, consiste en que ésta se da sobre un trasfondo de profunda pobreza y desigualdad, de extendida precariedad laboral, de limitada ciudadanía. (Saraví, op.cit.:38)

A diferencia de lo ocurrido en Europa, en donde el término exclusión social expresa más claramente una situación novedosa por su impacto, en América Latina señala un proceso de profundización de las desventajas en los sectores tradicionalmente pobres, que ahora lo son más, pero que además han ido aislándose del resto de la sociedad en una espiral de fragmentación creciente. Se trata de un fenómeno que presenta características particulares que lo distinguen de la denominada marginalidad con la que se describían tradicionalmente los procesos de segregación urbana.

El potencial heurístico del concepto de marginalidad resulta limitado frente a esta situación, tanto el centrado en los aspectos culturales como obstáculo para el desarrollo, como la interpretación histórico-estructural de la teoría de la dependencia en su explicación de la integración subordinada, pero funcional, de la población trabajadora. En el primer caso la explicación no permite descifrar el proceso de obturación de oportunidades de fines del siglo xx ocurrido tanto en Latinoamérica como en Europa, que era el modelo cultural a seguir; en el segundo más bien se da cuenta de los procesos que Saraví denomina “integración multifiliatoria” y que se desplegaron tradicionalmente como “estrategias de supervivencia” durante la segunda mitad del siglo pasado. (Saraví, op.cit.)

Es la explicación proporcionada por la otra vertiente de la teoría de la dependencia, que daba cuenta de la “masa marginal” y de su imposibilidad de integrarse al modelo económico del capitalismo periférico (permaneciendo como población afuncional), la que en todo caso aproxima elementos para un análisis del problema. La obsolescencia económica y el debilitamiento de los lazos sociales de vastos sectores de la sociedad parece confirmarse con las últimas transformaciones producidas por el capitalismo y el modelo neoliberal, no sólo en Latinoamérica sino en gran parte del mundo. De modo que esta tesis brinda un marco de análisis

estructural que permite abordar mejor los procesos desafilatorios a los que remite el concepto de exclusión social. (Nun, 1999)

En cuanto al potencial explicativo del concepto de vulnerabilidad, si bien tal como lo define Kaztman tiene en cuenta tanto la insuficiencia de activos de los individuos y/o de los hogares como la estructura de oportunidades, su límite está en que plantea la necesaria adaptación o ajuste de los primeros (que son los insuficientes) a los requerimientos de los segundos. Se acerca entonces al aporte de Amartya Sen sobre la pobreza entendida como privación de capacidades de los pobres para producir, pero cuya existencia parece inevitable. (Kaztman, op.cit.; Sen Amartya, 2000).

Este enfoque naturaliza las estructuras económicas dominantes (a las que hay que adaptarse) que no son naturales y que se sostienen a partir de potentes dispositivos simbólicos.¹² Esto es posible en parte porque se escinden las esferas económica, social y cultural como si fueran independientes y no actuaran en forma articulada, reproduciéndose en forma de un orden establecido. De este modo se valoran los comportamientos de las personas y las familias e incluso se los califica moralmente, en forma independiente de su vinculación con el resto de los órdenes. Es el paradigma del Monopolio o RED el que interpreta esta interrelación y habilita un enfoque más completo y un mejor abordaje de la problemática que no debe dejar de lado ni los aspectos de comportamiento individual-familiar, ni las intervenciones institucionales que reflejan -pero también pueden transformar- las limitaciones estructurales.

¹² Por un lado se fortalecen las ideas tendientes a resaltar los méritos individuales en la construcción de un proyecto de vida propio, por lo que el énfasis se pone en las habilitaciones personales y familiares por encima de la revisión de las estructuras, pero además se difunden ideas asociadas a la naturalización de la pobreza y la desigualdad. En base a antiguos principios elaborados por el positivismo sobre la desigualdad como condición natural entre los hombres, se plantea la inevitabilidad de la pobreza, a la que se considera casi como un fenómeno natural que debe atemperarse si se quiere garantizar la gobernabilidad de la sociedad. El orden social ya no se resuelve a partir de la tensión entre igualdad y libertad, sino que el conflicto parece haber quedado reducido a la dicotomía entre desigualdad (entendida como una realidad inevitable) y gobernabilidad y los esfuerzos están puestos en limitar la primera, sobre todo interviniendo en los aspectos relacionales (no estructurales) de la misma (Murillo, op.cit).

El concepto acuñado por Bourdieu de **estrategias de reproducción social** es una herramienta útil para este fin, ya que revela la dinámica de funcionamiento de cada una de ellas. Mediante el mismo, es posible entender los comportamientos por los cuales las familias (no sólo las pobres) toman decisiones en función de conservar o aumentar su patrimonio y/o mantener o mejorar su posición en la estructura de clases¹³. (Bourdieu, 2011)

Bourdieu toma en cuenta diversos factores: la estructura del capital de las familias¹⁴ (económico, cultural, social y simbólico), su vinculación con el sistema de los instrumentos de reproducción¹⁵ (el mercado de trabajo y el mercado escolar), la relación de fuerza entre las diferentes clases sociales (es decir en qué medida pueden hacer uso de los instrumentos de reproducción social y con qué rendimiento) y el *habitus*, es decir los esquemas de percepción, pensamiento y acción encarnados en cada individuo según su posición. (Bourdieu, op.cit.)

Vale la pena recordar el significado que el autor da al concepto de **capital** cuando dice “El capital es trabajo acumulado, bien en forma de materia, bien en forma interiorizada o incorporada”. Abarca con el concepto mucho más de lo que la teoría económica indica, para adoptar una perspectiva histórica que permite comprender la lógica de los intercambios a partir de las diferentes formas de capital que los grupos sociales acumulan. El **capital económico** es el que puede convertirse inmediatamente en dinero (asimilable a la propiedad privada). El

¹³ Bourdieu distingue entre *situación* de clase, referida a las condiciones materiales de existencia o práctica profesional y *posición* de clase que es el lugar ocupado en relación a los demás que se manifiesta y también se constituye, por ejemplo, a partir del consumo de bienes o de asumir determinados estilos de vida, dando lugar a opuestos tales como el de inclusión/exclusión o divulgación/distinción.(Bourdieu,2011)

¹⁴La estructura del capital es para el autor la forma de distribución de los diferentes tipos de capital entre los distintos sectores sociales .Esta distribución explica el funcionamiento y la lógica de los intercambios de los diferentes grupos sociales, incorporando en todos ellos el concepto de interés que en su propuesta, cambia el sentido que le da la economía clásica. También la noción de desinterés es revisada en el marco de esta conceptualización.

¹⁵ Con esto hace referencia a la mayor o menor distancia social y geográfica con los instrumentos de reproducción social. Para el autor, el espacio social define acercamientos y distancias sociales determinando un lugar relativo en relación a los demás (dominación o subordinación) lo que a su vez define posibilidades de apropiación del espacio geográfico.

capital cultural está constituido fundamentalmente por el saber certificado (títulos académicos). El **capital social** está vinculado a las relaciones sociales, al decir del autor, está institucionalizado en forma de “títulos nobiliarios”. Por último el **capital simbólico** es el capital en todas sus formas en la medida en que es aprehendido. Define una forma de conocimiento, “...de reconocimiento y desconocimiento, [y] presupone la intervención del habitus entendido como capacidad cognitiva socialmente constituida”. (Bourdieu ,2000: 131-136)

La interacción actual e histórica entre el capital de las familias, que se acerca al concepto de activos individuales y familiares de Kaztman, y el sistema de los instrumentos de reproducción, que se vincula con la estructura de oportunidades planteada por el mismo autor¹⁶, permite entender el funcionamiento social sin separar ambos órdenes, sino más bien comprendiendo que los comportamientos se explican por el hábitus que funciona acomodando las **disposiciones personales** a la estructura material y simbólica que reproduce. Estas últimas diagraman las **posibilidades para la subjetividad** del agente que, en la medida en que las percibe (o no), puede modificar (o no) su comportamiento. El esquema de interpretación propuesto por Bourdieu es un potente instrumento heurístico imprescindible para evitar interpretaciones moralizantes o discriminatorias que terminan aportando a la reproducción del problema. (Kaztman, op.cit; Bourdieu, op.cit.)

Tal como lo manifiestan un conjunto de investigadores, entre los que se encuentran Oyen, Álvarez Leguizamón, Gutiérrez, Cimadamore y Cattani, la pobreza y la exclusión social se producen en relación a la riqueza y, en ese sentido se reproducen constantemente en función de patrones económicos y comportamientos sociales. Son las relaciones entre los distintos estratos sociales, y entre estos y las instituciones, las que producen y reproducen situaciones de una mayor o menor desigualdad. Señalan que en la base del sistema económico y social existe una estructura de desigualdad y que esta se reproduce en los diferentes

¹⁶ Tanto el mercado de trabajo como el mercado escolar resultan de la interacción entre el Estado, el mercado y la familia que no pueden ser tomados como espacios familiares sino en su interacción permanente.

niveles de su funcionamiento, como consecuencia de decisiones que es necesario estudiar. (Oyen, 2005; Álvarez Leguizamón, 2005; Gutiérrez, op.cit; Cimadamori y Cattani, 2008)

1.2.2. Las Características de la Exclusión Social

Al inicio de este trabajo se señalaron una serie de características propias de la exclusión social entendida como una nueva manifestación de la pobreza. Su carácter **relacional** marca la diferencia entre incluidos y excluidos; en este sentido es interesante el señalamiento de Karsz al subrayar su carácter paradójico: se está excluido en la sociedad pero no de la sociedad. Los sectores excluidos aparecen viviendo fuera de los patrones y las regulaciones consideradas válidas, están desvinculados, fuera del “lazo social” (Karsz, 2004:214)

A diferencia de lo que ocurría con la marginalidad que permitía una integración que, aunque fuera deficitaria, implicaba una expectativa de progreso y confianza en el trabajo, la permanencia durante largos períodos fuera del mercado laboral (no sólo formal sino informal) agrava las condiciones de vida y genera procesos de desvinculación con el resto de la sociedad así como incertidumbre sobre el futuro. El extrañamiento que provocan los excluidos en el resto de la sociedad se traduce en distanciamiento y una cierta indiferencia o amortiguamiento social frente al problema que son una ventaja para su permanencia en el tiempo. (Saraví, op.cit)

También se dijo que es fuente de **discriminación** por ejemplo a partir de los lugares de residencia de la población excluida, que se asocian a determinados patrones de comportamiento. La territorialización del fenómeno ha sido estudiada entre otros autores por Wacquant, que pone el acento en este aspecto y analiza comparativamente las denominadas zonas de marginalidad avanzada tanto en Estados Unidos como en Francia. (Wacquant, 2007)

En ambos países se dan una serie de características comunes: hogares bajo la línea de la pobreza, desempleo, déficit educativo, jefatura de hogar femenina, vínculos familiares y sociales escasos o nulos, situaciones de violencia e inseguridad, sentimientos de desesperanza, territorios con servicios insuficientes

o en muy malas condiciones y fuerte degradación del hábitat, pero **es el abandono por parte del Estado** lo que para este autor agrava la situación y define la ruptura con el resto de la sociedad, patente en el caso de Estados Unidos, en donde el fenómeno aparece estrechamente relacionado al factor racial. (Wacquant, op.cit.)

En el caso de Francia, si bien los servicios públicos de los suburbios son deficitarios, prevalece aún –según el mencionado autor- una preocupación del Estado por integrar al conjunto de la población más vulnerable al modelo económico. Las diferencias raciales o religiosas no son centrales y los jóvenes de los suburbios que son los más afectados por el estigma, esperan oportunidades de integración.

También Jordi Estivill, en su análisis sobre la exclusión, considera la importancia del territorio:

[...] una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, va alejando e inferiorizando a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes (Estivill, 2003:26).

El anclaje territorial de la exclusión resulta determinante para la configuración del fenómeno ya que produce un profundo aislamiento de los habitantes de estos territorios que permanecen en estas condiciones durante varias generaciones, a diferencia de los lugares de marginalidad de mediados del siglo pasado en los que en muchos casos la residencia era provisoria. El “estigma territorial” limita aún más las posibilidades de sus habitantes, que son percibidos por los demás como peligrosos y carentes de valor. Si bien vivir en determinadas zonas puede disimularse, a diferencia del color de la piel o el género, la acumulación de desventajas y prejuicios concentrados terminan convirtiéndose también en generadoras de exclusión.

La exclusión social es también **una de las formas que asume la discriminación** al limitar o directamente inhibir la participación en las instituciones que garantizan derechos, carácter que puede agravarse si se yuxtapone con otras

fuentes de discriminación como el género o el color de la piel. Si bien hace referencia a una situación que involucra la voluntad y el comportamiento individuales, las restricciones estructurales generan una dinámica que no puede ser modificada sólo por la voluntad de los individuos, ya que es además un proceso relacional que implica discriminación o segregación. (Percy-Smith, 2000)

En el plano de la subjetividad se generan, a la vez, sentimientos de vergüenza y culpabilización que afectan la posibilidad de constituir una identidad. “(...) ser pobre en una sociedad rica implica soportar el estatuto de la anomalía social y quedar desprovisto del control de la propia representación e identidad colectiva” (Simmel, citado por Wacquant, op.cit: 200). Al decir de Buvinic la exclusión social es arbitraria, la población excluida tiene características adscriptas antes que adquiridas y por lo tanto no es determinante la acción individual. (Buvinic, 2004)

Como se dijo al inicio, su vinculación con la **desigualdad** explica que la condición de excluido o desafiado, como prefiere llamarlo Castel, no alcanza al conjunto de la población, es el último escalón de un descenso que puede afectar a las personas que viven de su trabajo y no han logrado “adaptarse” (sic) a las transformaciones de una estructura económica y social que paralelamente genera riqueza, oportunidades y bienestar. Esta estructura gravemente desigual se expresa como vimos no sólo a nivel familiar sino también comunitario (generando exclusión social), entre regiones del país y entre los países del mundo. (Castel, op. cit.)

Al decir de Tanya Burchardt, David Piachaud y Juliand Le Grand, cuya definición se tomó al inicio, **se trata de un fenómeno de dimensiones múltiples** (por condición social, pero también racial, por género, residencia, condición física) que se expresa en **múltiples niveles: individual, familiar, comunitario pero también local, nacional y global**. Mencionan edad, género, responsabilidades familiares, mercado de trabajo, sistemas de seguridad social y comercio internacional, entre algunos de los elementos a ser considerados. Los autores coinciden en señalar que se trata de **un proceso** en el que confluyen aspectos del pasado y del presente limitando en cada nivel las interacciones posibles entre el

capital de las personas y las cada vez más limitadas oportunidades que la estructura económica y social habilita en cada nivel. (Burchardt et al, op.cit.)

Cohen y Franco, mencionan un conjunto de factores estructurales que disparan un proceso claramente relacional. Por restricciones estructurales entienden aquellos aspectos difíciles de modificar en el corto o el mediano plazo. Ponen como ejemplo la distribución patrimonial o de renta, la composición de los hogares (cantidad de hijos), el nivel educativo alcanzado y la calidad de la enseñanza, así como la cantidad de personas que trabajan en los hogares y su relación con los miembros dependientes. Estas limitaciones hacen que incluso en períodos de mayor gasto social o de transferencia de ingresos a través de programas sociales, estos núcleos poblacionales continúen en desventaja en relación a otros grupos, según dicen los autores. (Cohen y Franco, 2006)

Las poblaciones excluidas se ven imposibilitadas de aprovechar estas oportunidades (Kaztman) y acercarse a los instrumentos de reproducción social (Bourdieu). Adriana Clemente desarrolla el concepto de pobreza persistente, que toma como factor central el territorio, y que le sirve para explicar la situación de familias y comunidades que sufren déficits (estructurales y coyunturales) que se prolongan durante varias generaciones. Para estas familias y comunidades no resultan suficientes los programas compensatorios. Considera imprescindible realizar un análisis de lo que denomina elementos transversales: la trayectoria del hogar, entendida como la estructuración de la pobreza en el tiempo, y la capacidad de adaptación, pudiendo la misma ser proactiva o pasiva. Si bien la autora no habla de exclusión social, la descripción resulta útil para comprender el proceso que lleva a su configuración. (Bourdieu, 2011; Clemente, 2014: 43-44; Kaztman, 2002)

Algunos de los factores que caracterizan el fenómeno son entonces:

1. El agravamiento de la desigualdad asociado a la dinámica que adquiere el capitalismo y a las decisiones de los gobiernos en torno a su intervención en el proceso económico y social.

2. La permanencia en el tiempo de condiciones de desventaja en el aspecto laboral, educativo, sanitario y en la estructura familiar, que se repiten de generación en generación.
3. La imposibilidad de los sujetos de salir por sí solos de su situación.
4. El debilitamiento de lazos familiares y de los vínculos comunitarios.
5. El distanciamiento creciente con el resto de los sectores sociales.
6. La difusión de atributos negativos asociados al comportamiento y también -dependiendo de los países- a factores raciales y de asentamiento territorial. Esto da lugar a conductas discriminatorias.
7. El debilitamiento y la disminución de las interacciones con las instituciones de la sociedad y el Estado.
8. Las dificultades para percibirse a sí mismos fuera de los estereotipos impuestos.

1.2.3 Cómo Identificar Situaciones de Exclusión Social

No existen dispositivos específicos que permitan identificar y/o medir la exclusión social. Según Jordi Estivill "...No es fácil descubrir aquellos procesos económicos, sociales, políticos y culturales que circunscriben la exclusión y su articulación y relacionarlos con las personas, grupos y comunidades que la sufren". Fenómenos como la pobreza o la indigencia, dice este autor, han sido mucho más medidos. La cuestión se complica para los estudios de medición, al intentar analizar indicadores no monetarizables y cuando se procura distinguir los que señalan exclusión de los que señalan pobreza. (Estivill, op.cit: 52)

Indica el mismo autor que la combinación de indicadores, sin que necesariamente se tenga que llegar a un índice sintético, es uno de los modos indirectos de acercarse a las diversas dimensiones de la exclusión. Ya no para

medir, en el sentido de lograr un número que nos diga cuántos excluidos hay en determinado territorio, sino más bien para detectar **situaciones de exclusión**. Para ello, los autores combinan métodos cuantitativos y cualitativos. Se trata de considerar el deterioro comparativo de los espacios en términos de poder, recursos y valores “...cuando encontramos una concentración territorial de indicadores de exclusión esa identificación se torna más fácil” (Estivill, op.cit.: 57).

En el mismo sentido Subirats menciona una serie de indicadores que no señalan por sí mismos la exclusión social pero que, cuando se combinan, revelan vulnerabilidad y riesgo de exclusión. Considera los siguientes: desempleo, subempleo o dependencia de planes sociales, falta de acceso a bienes y/o servicios, escolarización inexistente o muy reducida, presencia de enfermedades invalidantes tanto físicas como mentales, debilitamiento de las relaciones familiares y vecinales (escasa frecuencia de contactos), presencia de hogares a cargo de un solo adulto o con discapacitados, falta de ejercicio de los derechos políticos, falta de participación en organizaciones y/o instituciones, deterioro de la comunidad en la que se habita (falta de espacios públicos, deficientes condiciones del hábitat), cercanía con instituciones mal consideradas, estigmas sobre el territorio, etc. (Subirats, 2005)

La concentración territorial de desventajas se muestra en el país a través de la medición de las denominadas Necesidades Básicas Insatisfechas que es un sistema creado por la CEPAL para detectar zonas con déficit de desarrollo¹⁷.

¹⁷ El método de las NBI es alternativo al más utilizado para medir la pobreza que consiste en considerar los ingresos de los hogares y compararlos con el mínimo necesario para garantizar la alimentación (línea de indigencia) o para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas (línea de pobreza). El modo como se toman estos datos en Argentina, limita el método para su geo-referenciación aunque esta forma de determinar la denominada pobreza por ingreso, sigue siendo la más empleada internacionalmente para analizar el fenómeno en las distintas regiones del mundo. Se valora su capacidad comparativa a pesar de ser sensible a consideraciones culturales y políticas sobre qué debe considerarse el mínimo. Otra forma desarrollada para la medición comparativa entre países es el denominado Índice de Desarrollo Humano que desde el año 1990 mide las condiciones de vida utilizando tres variables: la esperanza de vida al nacer (que da cuenta de la situación sanitaria), los años de escolaridad media alcanzados por la población y el producto interno bruto (PBI) por habitante (como medida de desarrollo económico). El IDH se calcula desde entonces regularmente para calificar la situación social de todos los países que participan del sistema de Naciones Unidas.

Consiste en la determinación del acceso efectivo (o de la falta del mismo) de la población a bienes y/o servicios considerados indispensables. La primera medición se realizó en Argentina con los datos del censo nacional del año 1980. El país evalúa el tipo de vivienda, el acceso al saneamiento, la escolarización, el hacinamiento (cantidad de personas durmiendo en habitaciones para este fin) y la capacidad de subsistencia (cantidad de miembros activos por inactivos en el hogar), variables que identifican la denominada pobreza estructural.

A partir de los datos del censo nacional de población del año 2001 y de su procesamiento a través del Índice de Privación Material de Hogares (IPMH) es posible acceder a información más completa sobre pobreza, y también georeferenciarla. El índice combina variables estructurales, relativas a las condiciones materiales de vida de las personas, y otras coyunturales (medidas indirectamente) vinculadas a la capacidad de las mismas para generar ingresos. A partir de su aplicación, se definen diferentes tipos de pobreza: **patrimonial** (o de bienes), **por ingresos** (a partir de la capacidad de trabajo y el nivel educativo de cada hogar) y de ambos tipos, que es la que se denomina pobreza **convergente**. Posibilita referenciar geográficamente zonas de mayor y menor intensidad de pobreza en sus diferentes tipos.

Entonces, dado que la exclusión social resulta de la combinación de aspectos cualitativos y cuantitativos que tienden a concentrarse en zonas determinadas, el IPMH permite detectar las zonas a partir de sus déficits cuantitativos y establecer niveles de intensidad de las privaciones para de este modo tener un primer acercamiento a la problemática.

Wacquant también enfatiza, como ya se mencionó, la acumulación de desventajas de las que él denomina “zonas de relegación”, a las que caracteriza a partir de seis “rasgos típicos ideales de la marginalidad avanzada¹⁸” (p: 286) que le permiten describir el fenómeno. Las características que toma en cuenta coinciden

¹⁸ Wacquant (op.cit) toma el concepto de tipo ideal de Max Weber y recuerda que se trata de una “abstracción socio-histórica fundada sobre las manifestaciones concretas de un fenómeno” (p: 270). Este instrumento conceptual, dice el autor, brinda una base para formular hipótesis y generar comparaciones, en tanto dispositivo heurístico, no se ajusta a criterios de verdad o falsedad sino de utilidad (o inutilidad) para la investigación.

con las indicadas por Subirats y son las siguientes: el asalariado como generador de inestabilidad e inseguridad sociales, la desconexión funcional con las tendencias macroeconómicas, la fijación y estigmatización territoriales, la alienación espacial y la disolución del lugar, la pérdida de lazos familiares y sociales, la falta de una identidad propia. Para referenciar empíricamente este “tipo ideal” utiliza una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos que le permiten la descripción de estas zonas que acumulan privaciones y pueden generar situaciones de exclusión. (Wacquant, op.cit.; Subirats, op.cit.)

1.3 El Proceso de Empobrecimiento de la Provincia de Tucumán en el Contexto del Norte Grande Argentino (NGA)

La provincia de Tucumán, como ya se mencionó, integra junto con otras ocho provincias la zona denominada Norte Grande Argentino. La región ocupa un 25% de la superficie total del país y contiene aproximadamente el 20% de sus habitantes.

Es la porción del territorio nacional con indicadores sociales más deficitarios, si hablamos de pobreza estructural (NBI). De acuerdo al último censo nacional, la zona contiene a las seis provincias que sobrepasan el 15% de hogares con NBI cuando el promedio nacional es de un 9,1%. En el caso de la provincia de Tucumán, este indicador señala un 13,3% de hogares con este tipo de problemas. En relación al Índice de Privación Material de Hogares, el Norte Grande Argentino tiene, en toda su extensión, porcentajes que van desde el 20 al 80% de hogares con pobreza convergente, es decir patrimonial y de ingresos. Las zonas de menor privación se localizan, en toda la región, en los centros urbanos, en tanto que las de mayor privación se dan en departamentos de las provincias de Jujuy, Formosa, Chaco y Santiago del Estero. (Bolsi, 2009)

Estas cifras corresponden a datos obtenidos del censo del año 2001, pero es probable que la medición del último censo haya modificado estos valores. Lamentablemente, por la forma en que se tomaron los datos en la última medición censal, fue imposible medir el IPMH para la región (no así para la provincia de Tucumán)¹⁹. De cualquier modo, la medición del 2001 nos permite localizar zonas de mayor degradación y pobreza de los hogares.

En general, el territorio se encuentra bastante fragmentado. Si nos acercamos a los aglomerados urbanos, se puede observar claramente en los mapas del Gran San Miguel de Tucumán (Anexo1) el cordón de pobreza que se intensifica notablemente en la periferia de la capital provincial. La existencia de regiones,

¹⁹ La Dirección Provincial de Estadística calculó, a partir de los datos del Censo Nacional del año 2010, el IPMH para la provincia. Algunos resultados se muestran más adelante.

como la del Norte Grande, con indicadores sociales muy diferentes a los de la zona central del país, pone de manifiesto las características que asumen los procesos de desarrollo de la Argentina, la inequidad y la desigualdad de los mismos.

Lo que ocurre con la región del Norte Grande es un ejemplo del proceso de desarrollo desigual generado en nuestro país y de uno de los factores que hicieron imposible el funcionamiento de un sistema de bienestar con mayores niveles de integración. La provincia y la región presentan las dificultades propias de una zona que no resultó incluida en condiciones de igualdad con la región Pampeana²⁰ ni goza de los beneficios que ésta obtuvo con el modelo económico implementado en el momento de constituirnos como nación independiente.

1.3.1 Consideraciones Históricas

Desde un punto de vista demográfico, el aporte de población del Norte Grande fue disminuyendo en importancia en relación al período colonial y los primeros tiempos de la organización nacional. En el caso de la provincia de Tucumán, de acuerdo a información censal, para el año 1869 aportaba el 6,3% de los habitantes del país pero ya en el año 2010 la proporción había disminuido al 3,6 por ciento. En cuanto a la composición de la población, la presencia de indígenas y negros fue muy importante, junto a la de españoles y luego la de otros inmigrantes, lo que generó una amalgama cultural muy variada y rica (Bolsi, óp. cit.).

La pérdida de peso demográfico de la zona fue coincidente con la disminución de su importancia económica y cultural, en comparación con lo que ocurría a mediados del siglo XIX. El modelo productivo que finalmente se impuso y la decisión de integrarse al mercado mundial como proveedor de materias primas resultaron contrarios a los intereses económicos de la población mayoritaria en la región, principalmente indígena, negra o mestiza. La estructura económica heredada del período colonial se desbarataba y comenzaba a delinearse un tipo de economía de poca inversión de capital centrada en la riqueza de los recursos

²⁰ La región Pampeana está integrada por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y Santa Fe.

naturales (principalmente en manos de una élite blanca) y mano de obra sin especialización.

En este sentido, Argentina no se diferenció de la mayor parte de Latinoamérica que se desarrolló en esta primera etapa conforme la demanda del mercado mundial monopolizado por las grandes potencias imperiales del momento. A pesar del retroceso del desarrollo industrial del interior, fueron excepciones dentro de este cuadro los complejos industriales azucareros de Jujuy y Tucumán. En el primer caso, la poca densidad poblacional permitió la existencia de grandes extensiones de tierra para cultivo en manos de los mismos industriales que constituyeron una oligarquía de gran poder en la zona. El caso de Tucumán fue muy diferente ya que el complejo agroindustrial se desarrolló con múltiples actores en conflicto: los industriales, los obreros y los productores cañeros, que en la provincia estaban distribuidos en extensiones pequeñas y medianas. Esta estructura obligó a la intervención del Estado como mediador entre los diferentes intereses enfrentados. (Bolsi, op.cit.)

La etapa de sustitución de importaciones encontró a Tucumán y a Jujuy con procesos en marcha y múltiples conflictos. Ya en ese momento se atribuía a la industria azucarera la característica de ser deficitaria y requerir continuamente el auxilio del Estado. Efectivamente, los problemas vinculados a la producción y las luchas obreras en Tucumán anticiparon los desafíos que plantea el desarrollo industrial, que en ese momento no fueron comprendidos por el gobierno nacional. Los intereses encontrados y los conflictos terminaron de la peor manera para la provincia. A partir del año 1966, la dictadura del general Juan Carlos Onganía obligó a cerrar once de los veintisiete ingenios azucareros que producían, lo que significó la pérdida de miles de puestos de trabajo y la desarticulación de las organizaciones sindicales y sociales.

Los cierres condenaron al exilio interior a unos 220.000 tucumanos que migraron hacia los centros urbanos –principalmente Buenos Aires y también San Miguel de Tucumán- y hundieron en la desesperanza a gran parte del interior de la provincia. La respuesta pública a esa catástrofe social fueron diferentes intentos de instalar alternativas industriales, los cuales fracasaron. Las décadas

posteriores encuentran a la región y a la provincia ampliando los territorios de cultivo con producción de granos, fundamentalmente cereales y oleaginosas que generaron un nuevo cambio en las relaciones productivas y territoriales, particularmente en Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Chaco. La tendencia en las zonas rurales, durante las décadas del ochenta y noventa, fue al decrecimiento poblacional y al crecimiento del tamaño de las propiedades rurales, en función al tipo de cultivos y al desarrollo tecnológico. La población rural que perdió sus tierras o se vio obligada a venderlas aumentó aún más la presión sobre los centros urbanos y en particular las zonas periféricas.

El paso de un liberalismo que rompía las estructuras de la sociedad estamental -marcada por prejuicios culturales y raciales- se dio casi simultáneamente con los procesos de independencia y la apuesta por un desarrollo económico orientado por los países centrales y contrario a las mayorías del interior, principalmente mestizas. No obstante el escenario desfavorable, algunos procesos industriales continuaron –como el de la industria azucarera- orientados por un desarrollo centrado en el interés local. Paradójicamente fue en la etapa de sustitución de importaciones, paralelamente al desarrollo de los derechos laborales y el avance en la integración social, cuando la decisión de cerrar las fábricas terminó abortando el proceso integrador y llevó a la provincia a padecer anticipadamente lo que ocurriría luego en el resto del país.

El desmantelamiento de los ingenios fue el preludeo de la apertura indiscriminada de las importaciones y de una prédica que no solo era contraria a la intervención del Estado, propia del neoliberalismo, sino que cuestionaba las capacidades nacionales para el desarrollo industrial, propias de países dependientes en su estructura no solo económica sino también cultural. Tanto en el año 1966 como durante la década siguiente, las decisiones en materia económica se tomaron a pesar de las trágicas consecuencias sociales, ampliamente difundidas, que incluyen la migración masiva, la aplicación del terrorismo de Estado y el empobrecimiento de la mayoría de la población argentina, así como el desarrollo de formas desconocidas de miseria.

1.3.2 La Exclusión Social en Tucumán

El cierre de los ingenios significó la pérdida de miles de puestos de trabajo y por lo tanto de los sistemas de seguridad social que funcionaban a partir de los mismos. Diez años después, la Argentina en su conjunto se encontraría en una situación similar: la apertura de la economía provocaría la desaparición de fuentes de trabajo con el agravante de un Estado que también comenzaba a retirarse. La denominada crisis del Estado de Bienestar generó un cambio paradigmático y modificó abruptamente las funciones del Estado, a partir de procesos de privatización y descentralización a los niveles sub-nacionales de servicios esenciales como los de educación y salud.

El resultado de ese proceso provocó la masificación de la pobreza, y la irrupción de la nueva pobreza, expresión utilizada para describir la situación de la clase media en descenso, fundamentalmente por falta de ingresos, por haber sido colocada en situación de precariedad en un recorrido similar al ocurrido en los países centrales. Estos “nuevos pobres” comienzan a necesitar los servicios públicos y gratuitos, tradicionalmente reservados a los sectores más desprotegidos, (marginales) lo que agrava la condición de estos últimos al no dar abasto una estructura pública que venía en un proceso de franca descomposición. Dicen al respecto Alberto Minujín y Néstor López:

Previamente a la crisis en la que se vio sumergida la Argentina a partir de mediados de la década del 70, el fenómeno de la pobreza urbana tenía en este país su más clara manifestación en las llamadas «villas miseria». Eran barrios ilegalmente constituidos, ubicados en zonas marginales del espacio urbano, sin una infraestructura mínima de servicios, pero que permitían el ingreso a las grandes ciudades y a nuevas oportunidades laborales por lo que su permanencia en ellas era transitoria. Sin embargo, las derivaciones económicas y políticas ya indicadas, provocan la imposibilidad de alternativas mejores, consolidándose entonces bolsones de pobreza estructural. (Minujín y López, 1994: 93)

Si bien el proceso de descomposición social comenzó en Argentina durante la década del setenta –para la Provincia de Tucumán unos años antes-, las peores cifras en cuanto a masificación de la pobreza se dan después de la crisis del año 2001. En el primer semestre del año 2003, el porcentaje de hogares pobres, para el total de aglomerados urbanos en el país, era de un 42,7% y el de hogares indigentes de un 20,4%. El NEA, para la misma medición arrojaba un 63,7% y 35% de hogares pobres e indigentes, respectivamente, y el NOA un 54,3% y un 27%, respectivamente. La provincia de Tucumán tenía en ese momento un 56,4% de hogares pobres y un 28,3% de hogares indigentes de acuerdo a información suministrada por el INDEC.

Al mismo tiempo, los sectores más ricos se beneficiaron con las políticas implementadas de modo que la brecha de ingresos crece y la desigualdad aumenta. Según muestra Cruces, el coeficiente de Gini para el Gran Buenos Aires pasa de 0,324 a 0,518 entre los años 1974 y 2003 y para el total del país –áreas urbanas- de 0,45 en a 0,53 en el período 1992-2002.²¹ (Cruces y Gasparini, 2009)

El autor explica que la desigualdad comienza a crecer en la Argentina a partir de la segunda mitad de la década del setenta, vuelve a crecer en la segunda mitad de los noventa y nuevamente se dispara con la crisis del 2001. En la provincia de Tucumán, según datos de la Dirección de Estadísticas de la Provincia, el coeficiente de Gini mide 0,526 para el tercer trimestre de 2003. Comienzan a darse en la provincia y en el país algunas de las condiciones que generan exclusión social, tanto en lo relativo al agravamiento de la desigualdad como a la actitud del Estado y la sociedad frente a la misma.

Javier Auyero utiliza el concepto de exclusión al explicar el proceso de dualización y aumento de la desigualdad de la sociedad argentina durante esos años. Por un lado, existe un sector que accede a bienes y servicios propios de las sociedades desarrolladas y, por el otro, se generan espacios de marginalidad

²¹ El coeficiente de Gini muestra la desigualdad al medir la diferencia entre la distribución del ingreso de un país y una hipotética distribución igualitaria. Cuando el coeficiente se acerca a cero (perfecta igualdad) las sociedades son más igualitarias, cuando se acerca a 1 (máxima desigualdad), son más desiguales.

avanzada. Estos se vinculan, según el autor, a cuatro factores: a) el desempleo estructural, b) el subempleo masificado y en general la precarización del empleo, c) la desconexión entre el crecimiento económico y la condición de los sectores que están fuera del sistema, y d) la retirada del Estado de semi-bienestar-populista de su función social .(Auyero,2001)

A su vez, el resto de la sociedad, penetrada por un discurso de exaltación del individualismo y del éxito personal como consecuencia de la generalización del denominado neoliberalismo (doctrina de fe durante la década de los ochenta y noventa), construye un discurso que estigmatiza y hace culpable a cada uno por la suerte que corre. Esto fue generando las condiciones para un mayor distanciamiento entre los distintos sectores sociales, lo que se retroalimenta con la difusión a través de los medios masivos de comunicación de un conjunto de prejuicios asociados a determinados grupos, ya sea vinculándolos al delito o a comportamientos reprochables.

Están claramente definidas en los mapas del Gran San Miguel de Tucumán, cuando se georeferencia el IPMH (2001 y 2010)²² o las NBI (2010), zonas en las que se acumulan desventajas y sobre las que, en algunos casos, pesan estigmas que dificultan aún más la modificación de estas situaciones, incluso con un Estado activo. Dicen al respecto Zamora y Rivas:

El proceso de crecimiento del Gran San Miguel de Tucumán desde los noventa, en un contexto de progresiva retirada del Estado como ente productor de vivienda, ha venido desarrollándose entre dos polos opuestos: por un lado, tejido urbano correspondiente a viviendas con comparativamente elevadas calidades constructivas e infraestructurales, contenidas en urbanizaciones cerradas; por otro, asentamientos de vivienda popular, no siempre dominialmente regularizados y sistemáticamente peor dotados que los anteriores... Esta realidad, fácilmente identificable para el observador casual,

²² Ver anexo N°1

puede considerarse como la manifestación visible de causas más profundas que afectan a cómo se distribuye espacialmente la población del aglomerado, una población heterogénea en lo tocante a su estructura por edad, niveles de instrucción o características económicas, entre otras. (Zamora y Rivas, 2017: 12-13)

Aunque durante el período 2003-2015 el Estado en todos sus niveles retomó la iniciativa desarrollando políticas de protección a los más vulnerables, que revirtieron la situación de pobreza masiva y reactivaron la economía, permanecen sectores del territorio en los que se repiten los procesos de exclusión social. Esto lleva a insistir en la complejidad del fenómeno y en la necesidad de estudiarlo en sus distintas dimensiones.

Capítulo 2

El Estado y su Rol frente a la Exclusión Social

2.1 El Estado Moderno y los Principios Fundantes

A lo largo del Capítulo 1 se describieron los cambios en las significaciones de los conceptos de pobreza y de exclusión social ocurridos junto a las transformaciones de la estructura económica, de organización social y simbólica de las sociedades. Las mutaciones incluyeron también al Estado, revolucionado por la aparición de una cosmovisión nueva que, aún hoy, continúa desafiando las estructuras políticas, institucionales y sociales.

El liberalismo, fundante de la modernidad, implicó la transformación de los principios que sustentaban el poder político. Desde una concepción individualista de la sociedad²³, son tres las ideas que explican el cambio: el contractualismo, cuya hipótesis es la pre-existencia de un estado de naturaleza de hombres libres e iguales; la economía política que enuncia el interés individual como modo más eficaz de alcanzar el interés social; y el utilitarismo ético, que toma como parámetros de distinción entre el bien y el mal, consideraciones estrictamente individuales. (Bobbio, 2010)

A partir de entonces el Estado será el garante de un patrón de organización y control social –el orden capitalista- para cuya vigencia y reproducción la cosmovisión liberal contribuye a garantizar como parte cardinal; así como también enuncia, como se dijo, la libertad (no sólo económica) y la igualdad entre los hombres.

La efectivización de esos principios será el desafío que el Estado, definido como principal articulador de las relaciones sociales y también como conjunto de instituciones que condensan el poder y la dominación social, irá gestionando durante todo el siglo XX. Parte de ese proceso fue el reconocimiento y la efectivización de los derechos civiles, políticos y también (aunque en forma

²³ Norberto Bobbio señala que el liberalismo, a diferencia del organicismo que sostenía la preeminencia de la estructura social, considera al individuo como el principio que justifica a la sociedad y al Estado. (Bobbio, 1992)

limitada) sociales motorizados, al decir de Murillo, por esta dicotomía principal entre libertad e igualdad. (Oszlak, 1997; Murillo, 2008)

El orden moderno genera además otras contradicciones, que son enunciadas por Beck como principios contra-modernos. Menciona, por ejemplo, el nacionalismo [colonizador],²⁴ que promueve la delimitación de espacios y la apropiación de los mismos; el racismo, que separa y excluye a los diferentes; la industria de la guerra y la militarización de la vida, que facilita el consenso frente a “enemigos comunes”; y la opresión de la mujer, confinada a roles domésticos y maternos. (Beck, 1998)

El imperialismo, el racismo y el patriarcado, si bien hoy son cuestionados, fueron imprescindibles para permitir la consolidación del desarrollo capitalista en los países centrales y limitarlo en los periféricos, sometidos durante los procesos de colonización. Desde una perspectiva crítica feminista, Nancy Fraser hace un aporte a esta idea al referirse a las estrechas relaciones entre los planos político, económico y doméstico, como partes de una misma estructura de dominación. A pesar de que lo económico y lo doméstico son presentados como ámbitos autónomos, y son analizados y problematizados desde disciplinas particulares (referidas a lo personal-familiar y privado o a lo técnico, impersonal y relativo al mercado) y sin vinculación a las estructuras de poder, los dos aportan al mismo sistema de dominación:

[...]Ya que tanto las instituciones domésticas como las del sistema económico oficial apoyan las relaciones de dominación y subordinación, las interpretaciones específicas que hacen aparecer como naturales tienden, en términos generales, a favorecer a los grupos y personas dominantes y a desfavorecer a sus subordinados. (Fraser, 1991:15)

²⁴ Si bien el autor señala al nacionalismo como un elemento contra moderno (y en ese sentido nos habla desde su experiencia), parece pertinente sumar la visión de Hardt y Negri que consideran que en los países que fueron colonizados, el nacionalismo cobra un nuevo sentido al permitir plantear el tema de la dominación extranjera, posibilitando su independencia. (Hardt y Negri, 2000)

América Latina conoció la aplicación concreta de estos principios contra modernos. La mirada eurocéntrica, racista y patriarcal marcó definitivamente nuestra historia. Un ejemplo que ya se mencionó es el tratamiento que sufrieron nuestros pueblos originarios. El racismo dominante se continuaría luego con una mirada desdeñosa sobre la población criolla y mestiza, así como con el desprecio por lo propio, fácilmente distinguible hasta nuestros días y magistralmente retratado, en el caso de Argentina, por autores como Arturo Jaureche. (Jaureche, 1968)

La herencia de países colonizados se manifestó también en las estructuras de inclusión social, que se desarrollaron limitadamente, efecto de una estructura productiva tensionada por los prejuicios raciales y la falta de un sentido nacional. Las élites dominantes abortaron en numerosas oportunidades los procesos más inclusivos. Ejemplo de esto fue el derrocamiento del gobierno democrático del año 1955 (que había incorporado a trabajadores y mujeres a la participación social y política) y la posterior proscripción del peronismo que dejó sin representación política a gran parte de la población mestiza del país. A las tensiones propias del capitalismo se agregaron, entonces, las derivadas del pasado colonial y sus consecuencias materiales y simbólicas.

2.1.1 El Cambio de Contexto

El proceso de mundialización acelerada de fines del siglo XX, impulsado por el neo-liberalismo, transformó profundamente los cimientos en los que se basaba la modernidad. Tanto los países con largas tradiciones de desarrollo económico e inclusión social como aquellos con inestabilidad política y limitado desarrollo se vieron afectados por la imposibilidad de controlar la expansión del capital que evade los controles estatales y se centra en la producción orientada a la demanda y la competencia mundiales. Se segmentan mercados y se abren nuevos, motorizados por las posibilidades tecnológicas y las debilidades institucionales que dificultan las regulaciones.

El impacto en el mundo del trabajo es enorme. La posibilidad de circulación y radicación libre del capital hace que las empresas levanten sus plantas

para ubicarlas donde las ventajas impositivas o los bajos salarios las hacen más rentables. El eje de esta nueva forma de producción es el trabajo calificado, el trabajador que sabe y puede aplicar tecnología, mientras que el otro queda rezagado. Esto genera diferencias en la escala salarial y coloca a trabajadores de países con escaso desarrollo tecnológico en una enorme desventaja para competir.

Al mismo tiempo, el Estado se ve cuestionado (o directamente impugnado) en sus posibilidades de intervención por una ideología que lo hace responsable (con distintos argumentos) de los problemas²⁵. Al decir de Carlos Matus, además del auge de los procesos de mundialización neo-liberal descriptos, influyeron también la caída de la Unión Soviética, el fracaso del modelo socialista y el atraso de las ciencias “...que continúan departamentalizadas en las universidades y segmentadas en la cabeza de los actores sociales y de los ciudadanos, con el consiguiente refuerzo del pensamiento unidimensional que alienta la miopía del economicismo tecnocrático” (Matus, 2007:79).

La crisis de la modernidad es también la de otras instituciones: de los partidos políticos, atravesados por la mercantilización neo-liberal; los sindicatos, fracturados por el nuevo modo de producción; y las familias y comunidades, enfrentadas a nuevas tensiones por las fuerzas económicas y culturales. Ejemplos de esto último son el rol de las mujeres en el mercado laboral (ya entrado el siglo XXI), las renovadas demandas por una mayor igualdad de género y el respeto por las opciones personales sobre el mismo, reivindicadas por

²⁵ Resultan esclarecedores de este proceso los postulados de la Comisión Trilateral, que funciona desde el año 1975 integrada por intelectuales procedentes de América del Norte (también México), Europa Occidental y Japón (hoy países del Asia), y que fue una de las usinas intelectuales que puso fin al Estado de Bienestar. En su reporte del año 1975, explicita las dificultades para conciliar democracia y gobernabilidad que consistían, de acuerdo al mencionado documento, en los siguientes aspectos: el avance en los procesos de democratización de las sociedades occidentales a partir de la década del cincuenta (en particular al protagonismo de los jóvenes), la escasez de recursos para dar respuestas a las demandas de una sociedad activa, la crisis de legitimidad de los estados y las instituciones, y también la falta de un enemigo externo que pudiera aglutinar a la sociedad y compensar de algún modo las deficiencias en el poder de mando de un Estado acorralado y acechado por el socialismo y el comunismo. (Camou, 2010)

la posmodernidad. La crisis del paradigma moderno presenta aristas contradictorias y un futuro abierto a siempre renovados e imprevisibles desafíos.

Para Susana Murillo, a partir de la crisis de los años setenta del pasado siglo y consolidado el neoliberalismo como doctrina principal, la tensión **libertad-igualdad** se diluye; la prioridad de los Estados es mantener la **gobernabilidad** amenazada por la **desigualdad**, cuyo crecimiento alarmante es un problema que hay que evitar. Ampliar el umbral de tolerancia de las sociedades a la desigualdad es otro desafío. A ello responde, por ejemplo, la difusión por parte de los centros de poder de ciertas construcciones de sentido entre las cuales se pueden mencionar la idea de la inevitabilidad de la pobreza, los prejuicios sobre la misma o sencillamente el poco renovado racismo. (Murillo, op.cit)

El resurgimiento de opciones políticas que han crecido a partir de este tipo de supuestos, tanto en Europa como en Estados Unidos e incluso hoy en Latinoamérica, es una realidad que se puede constatar con facilidad. Para enfrentar esta encrucijada el Estado ha asumido en algunos casos un rol más represivo, por ejemplo aplicando medidas agresivas contra la población migrante. De cara a este panorama, y durante el período que se analiza, algunos países de América retomaron las banderas de un capitalismo con inclusión social, otorgando al Estado un rol preponderante en esta tarea.

2.1.2 El Estado en Argentina

Argentina sufrió desde el comienzo de su historia la aplicación de los principios “contra modernos” de Europa para América. El racismo y la exclusión de los pueblos originarios en aras del avance del “proyecto blanco” marcaron a fuego a nuestro país y aún lo siguen haciendo. Al respecto dicen Álvarez Leguizamón, Aguilar y Perelman que el imaginario de la capital argentina como una ciudad blanca no latinoamericana se plasmó en las políticas de integración de lo que se llamó a principios de siglo XX el “obrero criollo” o la población del “interior”, y también en la decisión de promover la inmigración ultramarina para construir un país sin indígenas o sin caudillos bárbaros del interior federal. La idea se sintetizó en el gran dilema neo-colonial de Domingo Faustino

Sarmiento: **civilización o barbarie**. (Álvarez Leguizamón, Aguilar y Perelman 2012: 200)

Esta mirada autodenigratoria impregnó a las elites que condujeron los destinos del país durante más de un siglo y afectó tanto el estilo de desarrollo que se proponía como también el de las instituciones, entre las cuales el Estado es sin duda la principal. Los principios republicanos y el respeto por lo público se relativizaron y se devaluaron. Por consiguiente, también desde un punto de vista institucional y a pesar de haber abrazado la causa moderna y republicana al momento de independizarnos de España, el desarrollo de nuestra estructura pública no dejó de tener una fuerte penetración patrimonialista y pre-moderna. Como dice García Delgado, refiriéndose a la primera etapa del Estado nacional (1880-1930) a la que designa como Estado Liberal:

[...] Esta burocracia moderna, sin embargo, no dejaba de tener un fuerte sentido patrimonialista en el sentido que la clase dominante utilizaba al Estado para sus negocios. Y así, se impuso un modelo donde el sector terrateniente, estanciero y exportador controlaba al Estado, a los puestos de funcionarios y a la Justicia y, desde allí, tenía capacidad de distribuir la riqueza del país (García Delgado ,2007: 2).

La aprobación de la Ley Sáenz Peña significó la ampliación de la democracia y la integración de los sectores desfavorecidos a la vida política, primero los sectores medios y luego los obreros, proceso que se completó durante el peronismo con el voto femenino. Esas nuevas coaliciones de poder otorgaron un sentido diferente a la acción pública, permitiendo acortar la brecha entre ricos y pobres en una sociedad en la que las distancias sociales eran enormes, logrando así un mayor nivel de integración.

El Estado -como ya se mencionó- es la principal institución de articulación de las relaciones sociales, que se dan en tres dimensiones: la de las relaciones funcionales, la de las relaciones materiales y la de las relaciones de dominación. **Las relaciones materiales** son aquellas que se refieren a la

distribución social de la riqueza y se plasman, por ejemplo, en los sistemas impositivos. **Las relaciones de dominación** se refieren a la relación de fuerza entre los distintos sectores económicos y sociales y las **relaciones funcionales** se refieren a la distribución de responsabilidades entre el Estado y la Sociedad Civil. (Oszlak, 1997)

El proceso de construcción de un sistema de bienestar (relaciones funcionales) consolidado durante los gobiernos peronistas significó el reconocimiento de los derechos sociales (relaciones materiales) y, con ellos, la incorporación de miles de trabajadores en la vida política, social y cultural de la Argentina (relaciones de dominación). El desarrollo de la educación, la salud y la seguridad social alcanzaron un nivel de cobertura que colocó a la Argentina entre los países más avanzados en esos planos en América Latina.

La gestión pública se había desarrollado convirtiendo al Estado en promotor de la actividad económica y de la expansión del capital, permitiendo a los más desprotegidos el acceso a los derechos básicos. Este proceso consolidó además una forma de pensamiento nacional y popular que incorporaba en el plano simbólico a las grandes mayorías, pero cuya difusión fue proscripta durante el período 1955-1973 generando graves tensiones sociales y debilitando una idea de país que integraba al conjunto de sus habitantes.

A partir de ese momento, el sistema de bienestar argentino se sostuvo con las limitaciones ya analizadas en el Capítulo 1, en un contexto de alternancia de gobiernos civiles y militares. La dictadura militar del período 1976-1983²⁶ fue la encargada de iniciar el proceso de desestructuración de ese sistema tras aplicar una política de terrorismo de Estado y eliminar cualquier oposición a los cambios (relaciones de dominación).

²⁶ La dictadura militar que asoló Argentina desde el 24 de Marzo de 1976 hasta el 10 de Diciembre de 1983 fue una de las más sangrientas de nuestra historia. Basada en la Doctrina de la Seguridad Nacional desarrolló una política de terror, similar a la aplicada en el resto de Latinoamérica, que provocó la desaparición de más de treinta mil personas y desarticuló a las organizaciones sociales y políticas del país.

En los años ochenta del siglo pasado, y ya durante el auge de la doctrina neo-liberal, se formula por primera vez la necesidad de achicar el Estado. Con el lema “achicar el Estado para agrandar la nación” la dictadura militar inicia el vaciamiento de las estructuras públicas (relaciones funcionales). Luego, los gobiernos democráticos que la sucedieron realizaron el proceso de ajustarlas a la medida de los reclamos del poder económico de turno. (Oszlak, op.cit.)

En este sentido, señala Campione, si bien apenas recuperada la democracia el radicalismo reivindicó un rol “redistribucionista” y de justicia social, a partir del año 1985 las reformas estuvieron orientadas casi exclusivamente a las necesidades de los acreedores externos del país. A través de los procesos de privatización, descentralización, desregulación y apertura de la economía el Estado perdió capacidad de incidencia sobre el conflicto social y de control sobre los servicios públicos, dejando de garantizar los derechos básicos (relaciones materiales). Se retrae frente al mercado para permitir el avance de los sectores del capital, siendo consecuente con lo ocurrido en el plano de la dominación. Todo este proceso impactó como se esperaba en las relaciones materiales: se produjo un proceso de enorme concentración de la riqueza y paralelamente una catástrofe social sin precedentes. (Campione, 2001)

2.1.2.1 La Cuestión Institucional. North define a las instituciones (y al Estado) como “las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores”. Las reglas, tanto formales como informales, organizan en cada uno de los niveles de la gestión pública la forma de actuar de los órganos estatales, habilitando en mayor o menor medida el cumplimiento de sus funciones, ya sea formalmente establecidas o informalmente consensuadas²⁷. (North, 1993, como se citó en Repetto, 2003:8)

El desarrollo de un sistema de bienestar en Argentina, desde mediados de la década del cuarenta hasta promediar la década del setenta del siglo

²⁷ Es interesante la distinción que realiza Prats i Català entre institución y organización, en el sentido de que no sólo es importante pautar una estructura normativa de funcionamiento institucional sino

pasado, había evidenciado tensiones y problemas relativos a las limitaciones de la estructura de funcionamiento público. Dichas limitaciones se utilizaron para justificar la estricta aplicación de la denominada “primera generación de reformas” que, al decir de Oszlak, terminaron deformando la estructura del Estado. A la par que se debilitaba su capacidad de regulación e intervención pública con las privatizaciones, se transferían parte de sus obligaciones a las jurisdicciones provinciales, que no contaban con las capacidades ni los recursos suficientes para asumirlas. Una vez realizada la primera gran transformación de la llamada “matriz Estado-céntrica”²⁸, se propició otra serie de medidas (segunda generación de reformas) orientadas esta vez a fortalecer las capacidades del Estado desde una mirada gerencial denominada “nueva gestión pública”, que tuvo muy escaso desarrollo en nuestro país. (Oszlak, 2005)²⁹

Swenheim explica todo este proceso institucional y lo vincula a los sucesos políticos: sostiene que la transición desde las dictaduras a las democracias en América Latina coincidió con las mencionadas reformas impulsadas por el denominado Consenso de Washington³⁰. Esto las impregnó de un “autoritarismo de mercado” que, al decir de O’ Donnell, contribuyó a configurar un esquema de

analizar qué ocurre concretamente en las organizaciones y cómo se da la institucionalidad informal, que nos habla del funcionamiento concreto de la organización, sus objetivos y los valores que persigue. (Prats i Català, 2008)

²⁸ El concepto de matriz Estado-céntrica, es utilizado por Marcelo Cavarozzi y hace referencia al período histórico en el que el Estado ocupó el rol de principal promotor del desarrollo económico y político. (Cavarozzi, 1993)

²⁹ Existen distintos modelos de gestión administrativa que responden a su vez a diferentes momentos del Estado y del capitalismo: el modelo burocrático tradicional (modelo de la pos-guerra), caracterizado por una estructura jerárquica y normativa rígidas; el de la nueva gestión pública, orientado por el modelo de las empresas que propone flexibilizar las instituciones y adecuarlas a la demanda de los usuarios o consumidores en base a criterios de eficacia y eficiencia; y el denominado neo-institucionalismo, que ya a principios del siglo XXI, recupera elementos del modelo burocrático e incorpora otros como el gobierno en red, en un intento de otorgar un nuevo dinamismo a la gestión pública luego de la crisis de los modelos anteriores.

³⁰ El término proviene del economista John Williamson y fue acuñado en el año 1989 para referirse a un conjunto de medidas recomendadas por Washington, a través del Fondo Monetario Internacional, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y el Banco Mundial, para los países emergentes que atravesaban crisis económicas. Aconsejaban principalmente mantener el equilibrio macro-económico, liberalizar la inversión y el comercio, reducir el Estado y permitir el desarrollo de las fuerzas del mercado.

democracia delegativa, con ejecutivos fuertes y sin vocación de consenso. (O'Donnell, 2004; Swenheim, 2003)

En Argentina, el presidente Carlos Menem (1989–1999) inauguró un modelo de gestión que, si bien llegó al gobierno a través de elecciones democráticas, desarrolló un conjunto de políticas contrarias a las que se había comprometido durante la campaña electoral, lo que representó una especie de fraude democrático. Sin embargo, fue legitimado por el voto popular logrando un segundo mandato en el que estabilizó la economía con el apoyo de los centros internacionales de poder en base a la aplicación de una política neo-liberal. La contracara de la estabilidad fue el empobrecimiento de las grandes mayorías y la pérdida de los derechos conquistados. En este contexto de pérdida tanto de derechos como de centralidad del Estado, las reformas intentadas en el aparato administrativo, justificadas por objetivos como la eficacia o la eficiencia, perdieron legitimidad.

Al decir de Matus en su Teoría del Juego Social³¹, las reglas de la macro-regulación definen, en base al patrón político ideológico dominante, un rol para el Estado (definido por las opciones entre libertad e igualdad) y también la variedad y tipo de organismos públicos o semi-públicos (patrón macro-institucional) que intervendrán para garantizar la regulación política, económica y de la vida cotidiana. (Matus, 2007a)

Al respecto de la dinámica entre libertad e igualdad, dice Matus:

[...]Los jugadores son libres en la medida de sus fuerzas. Si gano fuerza, gano libertad. Si pierdo fuerza, pierdo libertad. En cambio, la igualdad es producto del uso de la libertad. La igualdad es lo que permite la libertad [y el juego]. Por consiguiente los más fuertes y

³¹ La Teoría del Juego Social es la última gran producción de Carlos Matus que, ya al final de su vida, presenta una Teoría de la Acción conjugando elementos de las principales corrientes de las ciencias del siglo XX. A partir de este gran marco explicativo, analiza los desafíos de la gestión pública entendida como la única capaz de direccionar un futuro, que al decir del autor “de cualquier modo sucederá”. (Matus, 2007 a: 17-23)

mejor dotados usan la libertad produciendo desigualdades...el papel de las reglas del juego y de la política tienen que estar del lado de la igualdad, pues la ausencia de reglas asegura la libertad en contra de la igualdad. (Matus, op.cit:283)

Para el autor, estas reglas que definen el juego social pueden ser macro-constitutivas (definen la disputa libertad-igualdad), constitutivas (crean instituciones y organizaciones) o regulativas, que son las que norman las actividades de las anteriores. El proceso de reformas administrativas implementado estaba orientado justamente a neutralizar las capacidades de la burocracia en su rol de control del poder económico. Es necesario tener en cuenta que el Estado es la institución que debe velar por los intereses generales de la sociedad (al decir de Matus “estar del lado de la igualdad”) y fundamentalmente garantizar a toda la ciudadanía los derechos consagrados en la Constitución Nacional. Sin ese horizonte, las reformas perdieron sentido. (Matus, op.cit)

En un sentido similar, que articula las dos dimensiones de la denominada por Matus macro-regulación (patrón político-ideológico y patrón macro-institucional), se expresa Carlos Vilas en torno a las dimensiones y envergadura del aparato administrativo y su adecuación a la imagen-objetivo del proyecto político en desarrollo. (Matus, 2007 a, Vilas, S/F)

[...]Del mismo modo, la idea de un tamaño óptimo del Estado tiene como referencia explícita o implícita los objetivos hacia los cuales la acción pública se orienta, los intereses que promueve así como aquéllos a los que inhibe o discrimina. Se comprende fácilmente, por ejemplo, que un Estado que promueve una estrategia de capitalismo industrial exportador requiere para sus relaciones con los actores del mercado de un sector público de complejidad, magnitud de recursos y estilos de desempeño (incluyendo, por ejemplo, un sistema de educación superior y de desarrollo científico técnico, una infraestructura amplia y eficiente, recursos humanos numerosos y de alta calificación) diferentes a los de un Estado que da prioridad a

objetivos de tipo financiero, o que impulsa un estilo de inserción externa basado en la producción de bienes primarios. (Vilas, S/F: 9)

Schweinheim habla de la necesidad de una administración republicana, en el sentido de un cuerpo de sostén administrativo que, más allá de los gobiernos de turno, cumpla los mandatos del acuerdo republicano. Este se basa no solamente en el control entre poderes sino en la vigencia efectiva de derechos y en la participación de la ciudadanía, diferenciándose entonces de la democracia condicionada por el “autoritarismo de mercado”. Matus señala que el Estado debe cumplir el rol de coordinador y asumir el proyecto que define el proceso electoral democrático, o sea los ciudadanos a partir de su voto. En este rol, debe combinar ciencia, ideología y valores para gobernar, lo que implica resolver problemas y predecir otros (intercambiar problemas entre libertad e igualdad) para construir un equilibrio por el que la mayoría se vea beneficiada³². (Matus, 2007; Schweinheim, 2004)

Para Matus, las dificultades de la reforma en la administración pública en Latinoamérica están relacionadas con la falta de demanda de las mismas, lo que a su vez depende fuertemente de los sistemas de baja responsabilidad y rendición de cuentas de la cultura organizacional. También con la forma como se implementaron a la que caracteriza como poco estratégica, parcial, formalista y pragmática. (Matus, 2007:204)

Tanto las condiciones políticas como técnicas señaladas para mejorar el funcionamiento y producir transformaciones en la administración son difíciles en Argentina. Los rezagos de autoritarismo e intolerancia hacia los sectores populares dificultan el consenso social sobre lo que se puede llamar el “interés nacional”, o sea aquellas cuestiones que deben dejar de estar en tela de juicio más allá de los gobiernos de turno. Clarificar cuáles deben ser “cuestiones de Estado” requiere profundizar el debate nacional e informar a la población para que pueda

³² Para un análisis más amplio de estos conceptos ver Matus, 2007 y 2007a, tal como se consignan en la bibliografía.

participar activamente de la determinación de las mismas, superando los prejuicios raciales y de clase que acompañan la historia del país.

El período que se analiza (2003-2015) estuvo marcado por un cambio en la perspectiva sobre el Estado y su relación con el mercado. Se promovió su reposicionamiento en todos los planos de la vida social, como parte de un proyecto que hacía eje en los derechos y reinstalaba el debate sobre los mismos. Se generó, en un sentido, el marco adecuado para repensar y mejorar las formas de funcionamiento de la burocracia³³. Sin embargo, las condiciones de extrema virulencia política y las limitaciones propias de la propuesta de gobierno no permitieron avanzar como hubiera sido deseable en las transformaciones institucionales, lo que terminó debilitando las bases de sustentación de las reformas impulsadas. Tal como lo expresa Matus gobernar implica el manejo de tres variables fundamentales a las que denomina **triángulo de gobierno** (proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad del sistema):

[...]Gobernar, entonces, exige articular tres variables:

- a) el proyecto de gobierno, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada,
- b) la capacidad de gobierno, que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto y
- c) la gobernabilidad del sistema, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el

³³Fidel y Valencia Lomelí afirman la existencia **de una tercera generación de reformas, iniciadas en América latina a principios del siglo XXI e inspiradas en el Consenso de Beijing. Están orientadas por una serie de premisas entre las que se destacan:** la independencia de los organismos financieros internacionales, la disminución de la deuda externa, el fortalecimiento del mercado interno, el desarrollo de políticas orientadas a la creación de empleos, el aumento del salario real, el fortalecimiento de políticas alimentarias, de educación, de salud y de transferencia de ingresos a los sectores más vulnerables. Se habilita este nuevo conjunto de medidas desde propuestas políticas de centroizquierda ocupadas en garantizar la inclusión social. (Fidel y Valencia Lomelí, 2012)

grado de aceptación o rechazo del proyecto y de la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes. (Matus, 2007:20)

2.1.2.2 Las Capacidades del Estado. Existen diferentes perspectivas desde las cuales se puede analizar este tema. Mann lo relaciona con el poder político que se ejerce sobre un territorio determinado en el que el Estado (líderes y representantes) interactúa con la sociedad, es decir con los partidos políticos y los diferentes grupos de interés, logrando incidir y modificar su comportamiento a través del denominado *poder infraestructural*. Este se diferencia del llamado *poder despótico*, que es el que el Estado ejerce sin apelar al consenso de los diferentes actores sociales, en que está referido a la incidencia efectiva y consensual que tiene el Estado sobre el tejido social y el territorio, al poner en juego sus recursos –capacidades-. (Mann, 2015)

Oszlak habla de capacidades estatales como “(...) la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público³⁴, sorteando las restricciones, condicionamientos y amenazas de su contexto”. Como valor público entiende la generación de respuestas legitimadas por la sociedad, en orden al desarrollo sustentable, la equidad distributiva y la gobernabilidad democrática. (Oszlak, 2005:1)

Estos tres aspectos pueden definir, según el mismo autor, los asuntos principales de los que se ocupa el Estado. Ellos expresan una continuidad con los ideales de orden y progreso fundantes del Estado Argentino, a los que se agrega la denominada cuestión social y su reclamo por la igualdad reformulada como equidad distributiva:

³⁴ El concepto de valor público es tomado por la gerencia social y se desarrolla a partir de la necesidad de comprender el funcionamiento de las organizaciones públicas, distinguiéndolas de las privadas, para orientar y mejorar sus procedimientos de gestión y organización. Surge en el contexto de las democracias de mercado en su afán de alcanzar el desarrollo social, entendido como una construcción de sentido producto de la deliberación política pública. (Mokate, Saavedra, 2005)

[...] Pero en todo caso, podría argumentar con cierto fundamento que en las cuestiones del orden o gobernabilidad de la sociedad, del desarrollo de las fuerzas productivas y de la reducción de las desigualdades sociales, se concentra una abrumadora proporción de la agenda problemática del Estado. Todas ellas generan necesidades y opciones para su intervención pero, paradójicamente, también originan presiones para que la responsabilidad de resolver esas cuestiones sea transferida a otras instancias y actores sociales... o a las fuerzas del mercado. (Oszlak, 1997:5)

Para Carlos Matus, las capacidades de gobierno dependen del liderazgo, la experiencia y el conocimiento plasmados tanto en los sistemas de trabajo como en el diseño organizativo. Define las capacidades como la pericia para realizar un proyecto, es decir para identificar y seleccionar problemas y procesarlos técnica y políticamente con rigor. Afirma:

Gobierno o conducción es el arte y la ciencia del actor para movilizar organizaciones y ciudadanos en el juego social, procesando problemas conflictivos que cruzan todos los compartimentos de las ciencias, a partir de variables imprecisas, inciertas y cambiantes, con el propósito de construirle posibilidades a su proyecto de juego. (Matus, 2007a:40)

Para el autor, el Estado debe coordinar al resto de organizaciones en la tarea conjunta de intercambiar problemas entre los que denomina juegos terminales (económicos, políticos, de la vida cotidiana) y los juegos del capital³⁵,

³⁵ Matus distingue juegos terminales, orientados a satisfacer necesidades, de los juegos de capital que satisfacen conocimientos [desarrollo científico en interacción con los recursos naturales], valores y sentimientos, "...o sea el capital que está detrás de los juegos terminales". Para el autor, si se satisfacen necesidades a costa del capital, llegará un momento "...en que habrá que sacrificar necesidades a causa de la crisis y deterioro del capital social". La dificultad que implica entender la relación entre ambos juegos es que operan con plazos distintos. (Matus, 2007 a: 332)

armonizando el equilibrio entre el desarrollo científico alcanzado, los recursos naturales y los valores e ideología.(Matus, op.cit. :421)

Se puede decir, relacionando los conceptos de Matus y Oszlak, que el equilibrio se manifiesta hoy en lo que se considera la generación de valor público como producto de la gestión estatal, o sea una gestión que sume el desarrollo sustentable, la equidad distributiva y la gobernabilidad democrática. (Matus,op.cit; Oszlak, op.cit)

Para Repetto, las capacidades estatales pueden agruparse, para facilitar su análisis, en capacidades administrativas y capacidades políticas. En este sentido toma la idea de Mann y enfatiza la necesidad del Estado de permear el tejido social y lograr consensos a través de la negociación y la interacción permanente con los distintos grupos de interés de la sociedad. En esta tarea se ponen en práctica ambas capacidades que el Estado desarrolla (o no) actuando a través de las reglas, instituidas pero también definidas en este proceso, que como institución propone. (Repetto, 2003)

Algunos de los aspectos en los que se expresan las capacidades administrativas son mencionados por el autor a partir de cuatro ejes: a) promoción de una autoridad central para formular y coordinar políticas públicas; b) promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios; c) lucha contra la corrupción, vía menor regulación, mayor transparencia y mejor supervisión; y d) creación de incentivos para motivar al personal y generar trabajo en equipo. (Repetto, op.cit.)

En un mismo sentido, Oszlak y Orellana destacan algunos problemas que limitan las capacidades del Estado en el momento de operativizar planes o simplemente realizar las tareas asignadas. Mencionan concretamente problemas vinculados a la atribución de funciones y la posibilidad de cumplirlas a partir de la organización interna, la disponibilidad de recursos, la falta de políticas de premios y castigos que actúen como estímulos para el personal y las limitaciones de entrenamiento y formación del mismo para el cumplimiento de las funciones asignadas. (Oszlak y Orellana, 2000)

En un plano más concreto del debate sobre las capacidades del Estado, Repetto incorpora lo que denomina “atributos” de las capacidades, es decir cómo se ponen de manifiesto esas habilidades. Menciona nueve condiciones: **coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sustentabilidad, evaluabilidad, eficacia, eficiencia y gestión de los mecanismos para permitir la rendición de cuentas a la ciudadanía y al resto de los poderes.** (Repetto, 2004).

Estos aspectos deben, además, conjugarse con las denominadas capacidades políticas: no se trata sólo de analizar el Estado hacia adentro sino también sus habilidades para construir consensos, relacionarse con los diferentes grupos de nuestra sociedad y articular las demandas de los diferentes actores sociales. Tanto Repetto como Isuani citan a Evans al tomar la idea, plasmada en el concepto de “burocracia incrustada” o inserta en el tejido social, con la que ambos autores reivindican una burocracia que funcione según parámetros propios pero al mismo tiempo esté profundamente conectada con la sociedad y sus diferentes grupos de interés. (Isuani, 2011; Repetto, op.cit)

Para Matus la dinámica entre ambos tipos de capacidades (aunque él no las menciona de este modo) es la que permite ampliar la gobernabilidad del sistema, entendida como el balance entre las variables que controla o no el gobierno, al convertir las variantes (variables no controladas) en opciones y limitar las restricciones de recursos, ampliando la libertad de acción. Esto a su vez dependerá del proyecto de gobierno, al que define a su vez como una opción para el intercambio de problemas y la definición de cuales se resuelven y cuáles se crean. Los tres elementos del triángulo de gobierno (proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad del sistema) están en una interacción constante. (Matus, 2007a)

En el vértice de las capacidades, Matus resalta la función del **liderazgo**, entendido no sólo como una expresión de la personalidad sino también del manejo de herramientas de gobierno. En relación a la sociedad, debe ser capaz, por ejemplo, de transformar las necesidades en demandas (incorporando nuevos actores al juego social). Hacia adentro de los cuadros administrativos, debe

motivarlos y promover las condiciones para la realización del proyecto político que haya resultado elegido. (Matus, 2007)

Es relevante también un **diseño institucional** adecuado a los problemas que debe procesar. Cobra especial importancia, en este aspecto, el análisis de la gobernabilidad, entendida como la capacidad de intervenir sobre los nudos críticos del problema (tensión centralización–descentralización) y también que se trate de problemas de alto valor para la organización, lo que definirá la mayor o menor innovación y creatividad en las operaciones para impactar sobre el mismo. (Matus, 2007)

A su vez los **sistemas de trabajo** deben permitir identificar y procesar problemas utilizando las herramientas de la planificación estratégica adecuadas a cada problema (estructurado o cuasi-estructurado) y nivel del gobierno (directivo, intermedio, de base), lo que permitirá generar operaciones adecuadas, eficientes y eficaces.

Estos tres aspectos se reflejan al interior de cada organización combinados como **cultura institucional**, referida a las estructuras mentales dominantes derivadas de las prácticas de trabajo reiteradas, **prácticas de trabajo y formas o reglas organizativas**. Estas últimas determinarán el límite de lo posible en las transformaciones de la práctica y en lo instituido por la cultura institucional, pero no definen las mismas. Al decir del autor, las transformaciones deben darse en el modo de hacer, fuertemente condicionado a su vez por los niveles de exigencia requeridos. Cultura institucional, prácticas de trabajo y formas o reglas organizativas condicionan y son condicionadas a su vez en lo que el autor denomina el triángulo de hierro de la gestión. Este está integrado por la **agenda del dirigente**, o sea dónde éste fija su atención y cómo usa su tiempo (definirá una práctica planificada o improvisada); **la gerencia de operaciones** (el estilo creativo o rutinario de la gestión diaria); y, lo que para Matus es definitorio, la denominada **petición y prestación de cuentas por desempeño**, es decir el nivel de responsabilidad y el sistema de premios y castigos por los resultados. (Matus, 2007)

El autor sostiene la necesidad de incorporar conocimiento para aumentar las capacidades y la efectividad del sector público. Un conocimiento específico orientado a la resolución de problemas sociales –y, por lo tanto, muy diferente al saber departamentalizado que se aprende tradicionalmente en las universidades-, que sea capaz de resolver situaciones complejas, predecir futuros problemas y adelantar posibles resultados de las opciones de gobierno. (Matus, 2007 a)

Por último, vale la pena señalar que, como dice Fraser, si bien las necesidades son el origen de la acción estatal en el modelo capitalista, éstas deben ser interpretadas. Aquí reside, también, una disputa que muchas veces se oculta. Fraser utiliza el concepto de necesidades fugitivas para referirse a aquellas que han logrado convertirse en motivo de la acción estatal al “fugarse”, por ejemplo, del ámbito doméstico o “lo privado” para convertirse en un asunto del Estado. Una vez alcanzada esta posición “de demanda”, vuelve a ser reinterpretada por especialistas, aparatos burocráticos, movimientos sociales, etc. Cómo se interpretan las necesidades, las demandas y los problemas sociales es un problema de conocimiento (como enfatiza Matus), pero también de poder e ideología. Dice Fraser:

[...] Lo social es también el lugar donde las necesidades fugitivas, exitosamente politizadas, se traducen en demandas para la acción gubernamental. Aquí, las interpretaciones en competencia sobre las necesidades se transforman en concepciones programáticas opuestas; aquí las alianzas rivales se constituyen alrededor de propuestas políticas rivales, y aquí los grupos desigualmente dotados compiten para armar la agenda política formal. (Fraser, 1991:18)

Fraser brinda dos orientaciones en torno a cómo resolver este relativismo (que puede llegar a ser paralizante) en torno a las necesidades y su interpretación: por un lado, es importante tener en cuenta si el debate por la interpretación ha sido más o menos amplio, horizontal y democrático; y, por otro, la medida en que la interpretación amplía o restringe derechos para los sectores subalternos. (Fraser, op.cit)

Más allá de los tres conceptos que se mencionaron como orientadores de la acción pública -desarrollo sustentable, equidad distributiva y gobernabilidad democrática- es indudable que se trata de nociones objeto de interpretación, así como los problemas y las necesidades a las que responden. En el juego de esas interpretaciones es en el que se expresan valores e ideologías dominantes o subalternizadas, según se considere, por ejemplo, a esos tres espacios como autónomos o evidenciando sus relaciones y condicionalidades.

2.2. Las Políticas Sociales

2.2.1. Concepto y Perspectiva

Reflexionar sobre las políticas sociales es imprescindible para comprender, como se vio durante el Capítulo 1, las decisiones del Estado en relación a la pobreza y la exclusión social, así como su forma de concebirlas y de valorarlas.

Fabián Repetto entiende la política social como la parte de la política pública orientada en mayor o menor medida al bienestar de la población. Dicho en términos de valor público, orientada principalmente al logro de la equidad distributiva, si consideramos como Esping Andersen que el origen de las políticas sociales modernas es la mercantilización de las necesidades humanas y la dependencia del circuito monetario para su satisfacción. Como consecuencia, lograr algún criterio de igualdad en la distribución de los ingresos es un objetivo deseable para las democracias liberales de mercado que se concreta, también, a través de la implementación de las llamadas políticas sociales. (Esping Andersen, 1993; Repetto, 2003)

Para Arturo Fernández y Margarita Rosas las políticas sociales son “(...) decisiones del Estado destinadas principalmente a atenuar los efectos negativos de los problemas sociales generados por las desigualdades económicas, es decir que las políticas sociales son un tipo de políticas estatales”. También estos autores enfatizan la correlación existente entre el modelo económico y las políticas sociales, que a su entender cumplen la doble función de garantizar la fuerza de

trabajo que el sistema requiere y legitimar el orden político y social vigente. Incluyen, como parte de las mismas, a las políticas de empleo, de ingresos mínimos y de protección de las condiciones de trabajo, a través de las cuales el Estado garantiza un estándar de bienestar mínimo a los trabajadores. Integran también el conjunto de las políticas sociales las educativas, de salud, vivienda, tiempo libre y de asistencia y promoción social orientadas a los que, por razones biológicas o de coyuntura económica, están fuera del mercado de trabajo formal. (Fernández y Rosas, 1988:24)

Claudia Danani sostiene que lo que define y permite clasificar a las políticas es concretamente el objeto sobre el que actúan. Las políticas sociales forman parte de las intervenciones sociales entendidas como "... el conjunto de acciones relativamente institucionalizadas que producen las condiciones de vida y de reproducción de la vida, en sentido amplio, pensada en su doble referencia de vida social y de vida de los sujetos". Las intervenciones sociales no son, para la autora, exclusivas de las sociedades capitalistas: abarcan un amplio abanico de acciones no sólo del Estado (como sí lo son las políticas sociales) sino también de otras organizaciones sociales y de la familia. Por otro lado, si bien las condiciones de vida están condicionadas por las relaciones de trabajo, no se agotan en ellas ni mucho menos en la relación capital-trabajo. De hecho, la autora señala la existencia de personas no incorporadas en esa relación aún en sociedades capitalistas. (Danani, 2009)

Distingue esta autora, como parte del conjunto de las intervenciones sociales del Estado, la política laboral, que regula directamente la mercancía fuerza de trabajo interviniendo en la distribución primaria del ingreso, de la política social, que regula indirectamente la mercancía fuerza de trabajo a través de la distribución secundaria del ingreso. Plantea que las políticas sociales sacan fuera del mercado –yendo a contracorriente- la provisión de bienes y servicios (desmercantilizan), para justamente mantener la oferta laboral (en esto coincide con Fernández y Rosas), a partir de asegurar la satisfacción de necesidades básicas (que varían de acuerdo a la dinámica histórica). Ayudan de este modo a consolidar un modelo de relaciones sociales y de bienestar. (Danani, 2009:32)

Santos dice, citado por Sonia Fleury, que la política social es además una meta-política, por cuanto provee los principios que definen las opciones entre distribución y concentración de riqueza, así como también brinda un criterio para la inclusión-exclusión de los individuos en la comunidad de ciudadanos. Es por esto que las políticas sociales deben ser analizadas en todo el proceso que va desde los valores a las normas e instituciones y mecanismos de gestión. (Fleury, 2002)

El autor explica el desarrollo de las políticas sociales, en el caso brasileño, poniendo énfasis en el hecho que las mismas fueron desplegándose conforme la lógica del desarrollo económico y social de ese país. Las limitaciones de lo que el autor denomina *laissez-fairismo* se manifestaron en la necesidad del Estado de atender y regular la demanda de los trabajadores, permitiendo la negociación controlada con los sectores del capital. El desarrollo de los seguros se compatibilizó, entonces, con el despliegue de un capitalismo que amparaba, sobre todo, a los trabajadores urbanos. Desde ese momento, expresa Santos, el trabajo fue la llave para estar incluido o excluido de la protección social y la ciudadanía. (Santos, 2018)

El ejemplo del Brasil resulta útil para explicar lo acontecido en Argentina. Al margen de la paulatina universalización de la educación primaria y de la atención hospitalaria, que en nuestro país se desmercantizaron parcialmente, la condición de trabajador o trabajadora formalizada fue la bisagra que distinguió la inclusión de la exclusión del sistema de protección social. Más allá del impacto de las políticas sociales en la calidad de vida de los trabajadores y de los que permanecían fuera del mercado formal de trabajo, estos últimos dependieron siempre de la voluntad del Estado para garantizar su protección. La existencia de quienes estaban en condiciones de ofrecer su fuerza de trabajo pero permanecían fuera del mercado laboral se entendía, y hasta hoy se entiende, como una anomalía del desarrollo capitalista.

Con la denominada crisis del Estado de Bienestar, es decir cuando este sistema puso en riesgo los niveles de acumulación esperados, la prédica neoliberal comenzó a cuestionar los modos de protección establecidos.

Como dicen Midaglia, Catillo y Fuentes:

[...] la transformación de los patrones de acumulación capitalista en base a nuevas exigencias tecnológicas y económicas, impactó directamente sobre el mercado de trabajo, precarizando las condiciones de empleo y/o generando tasas constantes y significativas de desempleo. En este contexto se comienza a poner en cuestión la sostenibilidad política y fiscal de los esquemas colectivos de seguridad social, no sólo por sus altos costos económicos sino porque no logran responder a la nueva gama de riesgos sociales. (Midaglia et al, 2010: 128)

La pérdida de centralidad del trabajo pone en riesgo el financiamiento de los sistemas de protección. El aporte de la población trabajadora formalizada resulta insuficiente para sostener el sistema, lo que se agrava por las dificultades para controlar al trabajo informal y la prédica neo-liberal de achicar el Estado, de mucho impacto en el país. Por otro lado, el universalismo está mal visto y es desfinanciado, se re-mercantiliza parcialmente el goce de los derechos que hasta ese momento estaban garantizados (por ejemplo servicios públicos como el agua) y las políticas sociales se focalizan en la atención de los más pobres. Dicen Serrano y Fernández

[...] El debut de los programas focalizados en pobreza forma parte del conjunto de medidas que dieron salida a la crisis fiscal y del Estado Social de mediados de los ochenta en el mundo occidental y, por cierto, en América Latina. Con anterioridad a este momento las políticas sociales se organizaron en torno al trabajador y su familia y no para ir en ayuda de sectores particularmente pobres o excluidos. (Serrano y Fernández, 2005: 5)

En este contexto de avance neo-liberal, el período bajo estudio marcó una etapa diferente para el país y para gran parte de América Latina. El Estado logró repositionarse, replantear su modo de intervención y priorizar el desarrollo económico regulando los procesos de acumulación con un impacto

favorable en los indicadores de bienestar. Sin embargo, el eje para garantizar la inclusión volvió a ser la creación de oportunidades de trabajo formal, que si bien fue una estrategia exitosa, no logró alcanzar a los que permanecieron fuera del sistema ni mucho menos a las familias o personas en situación de exclusión social, para las cuales la apuesta por el trabajo formal resulta impracticable.

El desarrollo de sistemas de salud y educación públicas, el establecimiento de un salario mínimo o incluso la universalización de la seguridad social no son suficientes para garantizar las condiciones para la vida y la reproducción de la vida de la población. Como dice Navarro Ruvalcaba: “La dependencia de los individuos de los ingresos laborales constituye el principal factor de riesgo en las sociedades capitalistas”. (citado por Danani, op.cit: 120)

Por otro lado, el propio concepto de trabajo requiere ser revisado. Si bien la problemática excede ampliamente este trabajo y por lo tanto no será abordada, la crisis del neo-liberalismo puso en evidencia la necesidad de reconocer las tareas de cuidado que las mujeres han realizado históricamente, y su aporte a los procesos de acumulación capitalista (tal como se referencia en el Capítulo 1 a raíz de lo planteado por el paradigma Redistributivo). Si bien esta tarea se naturalizaba como parte de lo doméstico, lo privado o no sujeto a intervención estatal, el desarrollo del concepto de economía del cuidado, revitalizó el debate sobre el valor económico del conjunto de actividades orientadas a garantizar la atención que requieren las personas en distintos momentos de la vida. Se plantea entonces la necesidad de pensar en la retribución a esta tarea pero también, a partir de los aportes del debate por el patriarcado y de la economía feminista, en el rol-casi exclusivo- de la mujer en la misma y las consecuencias que esto tiene, particularmente sobre las mujeres pobres o excluidas.³⁶

³⁶ Para Corina Rodríguez Enriquez la economía de cuidado se refiere a “[...] un espacio bastante indefinido de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y reproducción de las personas, en las sociedades en que viven”. Ha sido analizada de diferentes modos por la economía clásica, la marxista y también por el feminismo que, tomando elementos del marxismo, considera (tal como se vio con Fraser en la página 64) la relación entre el trabajo doméstico femenino y la acumulación capitalista. Lo hace a partir de analizar el uso del tiempo sin retribución, no sólo en las tareas de cuidado propiamente dichas, sino

Se precisa resaltar el sentido social que tiene la economía y el trabajo, en todas sus formas, para orientar la política económica como campo de intervención pública sobre estos asuntos, para garantizar derechos e incidir en la desigual distribución de oportunidades y cargas entre los distintos géneros. Es decir, preservar el capital simbólico plasmado en nuestra Constitución Nacional. Equilibrar el juego político con el económico y el de la vida cotidiana combinando regulación, arbitraje y gestión para garantizar el juego democrático (que incluya a todas y todos). (Matus, 2007 a)

Esta perspectiva coloca a la política social en una mejor posición para actuar su especificidad en un Estado que se reconoce como social en todas sus intervenciones, que considera al trabajo un derecho para todas las personas³⁷ y que garantiza el acceso al bienestar (derechos sociales) más allá de los márgenes de libertad (posibilidad) de las personas para hacerlo por sí mismas.

2.2.2 Políticas Sociales e Institucionalidad Social

La institucionalidad social habilita o dificulta el desarrollo de las capacidades estatales para el cumplimiento de las funciones o competencias definidas por las mismas y orientadas directamente –en términos de valor público– a la equidad distributiva. Habilita o dificulta, entonces, la gestión de las políticas sociales. Repetto define la institucionalidad social como

en la producción de bienes y servicios que se consumen en este ámbito. El denominado debate sobre el patriarcado o más recientemente la economía feminista suman al concepto haciendo evidente y cuestionando el lugar de subordinación de las mujeres en este ámbito. (Rodríguez Enríquez, 2005:2-5)

³⁷ Luigi Ferrajoli (2004) clasifica los derechos en *derechos de autonomía*, derechos-poderes entre los que incluye a los derechos civiles y políticos que, a partir de la modernidad, le permiten al individuo actuar en la vida privada y pública; y los *derechos de expectativa*, derechos-facultades entre los que incluye a los derechos sociales (también el derecho al trabajo) y a la libertad, frente a los cuales las personas o ciudadanos esperan alguna acción u omisión de otro (Estado) para poder ejercitarlos.

[...] un conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez que enmarcar los contenidos de la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados representa un entramado de incentivos que estructuran sus límites y posibilidades de negociación y acción lo cual no clausura las posibilidades para su avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad. (Repetto, 2014: 22)

El autor destaca reglas de diferente amplitud y envergadura: las denominadas R3, que son las de mayor jerarquía, como pueden ser las Constituciones o los Pactos Fiscales; las R2, que están a nivel de la legislación y que determinan qué actores intervienen en cada asunto; y las de menor jerarquía o R1: reglas, rutinas o normas que afectan resultados o contenidos específicos. Carlos Matus se refiere, como vimos, a las reglas macro-constitutivas, constitutivas y regulativas como límites a la acción pública. (Matus, 2017 a; Repetto, 2016).

Es relevante evaluar si esa institucionalidad genera el marco adecuado para poder cumplir con las funciones que se le encomiendan. Siguiendo a Repetto, analizar, por ejemplo, si esa estructura permite el desarrollo de las capacidades indispensables para avanzar en torno a un tema controvertido como es la necesidad de distribuir recursos u ofertar servicios a aquellos sectores afectados por la pobreza, y también sobre cómo hacerlo. (Oszlak y Orellana, 2000; Repetto, 2003)

Dice Repetto:

[...] La mirada centrada en la calidad de la institucionalidad social nos permite observar el modo en que esa institucionalidad “filtrará” los problemas sociales: cuáles alcanzarán prioridad en la agenda gubernamental (incluyendo cierta lectura de sus causas) y cuáles serán los contenidos de política social que se decidirán, diseñarán e implementarán...” (Repetto, 2014: 23)

Esta institucionalidad social debería poder evidenciar la importancia de la ampliación y efectivización de derechos como un elemento que aporta a la legitimidad gubernamental, al fortalecer la gobernabilidad democrática aumentando y fortaleciendo sus propias bases de sustentación, más allá de las tensiones que obviamente provocan y que forman parte de los desafíos de un proyecto político inclusivo.

En este sentido, es importante tener en cuenta que el Estado no puede concebirse como el único actor en el escenario social, sino que, por un lado, está en disputa permanente con el mercado y, por otro, tiene la necesidad de actuar con organismos técnicos, científicos, supra-estatales y con la sociedad civil misma, a fin de realizar la tarea central de generar consensos y ejercer su poder infraestructural para contar con el conjunto de los actores de la escena social y avanzar sobre su propuesta política. Al decir de Carlos Matus, debe asumir el rol de coordinador del juego social en la disputa por cómo resolver (o no) los problemas sociales. (Franco, 2004; Matus, 2007 a; Repetto, 2003)

Repetto menciona varios escenarios en los que se juegan las disputas por lo social: el intra-institucional (hacia adentro de las instituciones con mandato social), el de los gabinetes del poder ejecutivo (en los que se disputa con el conjunto de los actores del gobierno), el de los distintos niveles de gobierno (en nuestro caso nación, provincia y municipios), el de la vinculación con los organismos internacionales (de prestigio político y técnico en la escena social), el de vinculación con las universidades y los organismos académicos, el de actores relevantes de la sociedad civil (iglesia, organizaciones y fundaciones) y el del mercado. (Repetto, 2010)

Para entender las distintas formas que adquiere esta institucionalidad social resulta útil la clasificación de las políticas sociales que realizan Serrano y Fernández. Distinguen las políticas sectoriales de las de desarrollo social y asistencia social focalizada. Las políticas sectoriales son aquellas que presentan una gestión definida a partir de una estructura administrativa y presupuestaria específica (en general, ministerios) y que atienden aspectos que se consideran imprescindibles para garantizar la marcha de la sociedad (educación, salud, vivienda, trabajo,

seguridad social). Las políticas de desarrollo y asistencia social focalizada no tuvieron, hasta fines del siglo pasado, un anclaje institucional definido. Carecían de presupuesto propio y adquirían la forma de programas sociales para atender necesidades específicas para la población con menos oportunidades en el mundo del trabajo. (Serrano y Fernández, 2005)

Para Székely, las políticas de desarrollo y asistencia social focalizada son las orientadas a la atención específica de la población más vulnerable:

[...] es un sector que, salvo algunas excepciones, se ha caracterizado por contar con poca solidez institucional, que ha estado sujeto a coyunturas políticas, que generalmente no ha contado con una visión de Estado de largo plazo, que no ha contado tampoco con certeza de acceso a recursos para ejecutar políticas y acciones, que ha mostrado una falta de procesos claros y estructuras de ejecución, y que ha carecido de mecanismos formales y sistemáticos de transparencia y rendición de cuentas. (Székely, 2010:56)

Székely (2010) marca tres etapas de la institucionalidad orientada a la atención de la pobreza en América Latina. Una primera que se desarrolló durante la década del cincuenta y hasta fines de la década del setenta, en la que las políticas de desarrollo y las políticas sociales convergían en un marco de crecimiento económico (a partir del modelo de sustitución de importaciones y desarrollo industrial). Una segunda etapa, que se inicia a principios de la década del ochenta, en la que se aplican políticas de apertura de la economía que retiran al Estado de áreas sustantivas, y en la que no se registran esfuerzos por crear un sector de protección social integral. Y una tercera etapa, que se inicia, según explica el autor, a fines de esa década, en la que se desarrollan redes focalizadas compensatorias de las denominadas “políticas de desarrollo”. Destaca como característica importante, a partir de la segunda etapa, la separación del proceso

económico de sus consecuencias sociales, las que se atienden aparte³⁸. Es como si el dogma neo-liberal no pudiera ser cuestionado por sus resultados sociales sino que, en todo caso, éstos deben “ser atendidos” (Székely, 2010)

En esta tercera etapa, comenta el autor, el modelo institucional fue la creación de oficinas de alto rango (en general, dependientes de la propia presidencia de la Nación) destinadas a coordinar, por fuera de la estructura ministerial formal, los esfuerzos hacia sectores focalizados por ser los más pobres. Sin embargo, y dada la gravedad de la cuestión social y la necesidad de no superponer iniciativas y ganar en eficacia, finalmente se inicia el proceso de fortalecimiento institucional de las políticas sociales dirigidas a atender las situaciones de pobreza, con la creación de los Ministerios de Desarrollo Social como sector que aglutina específicamente las políticas de asistencia y desarrollo social focalizado.

A la hora de valorar esta institucionalidad social, es decir de considerarla en términos de su pertinencia para el procesamiento de los problemas sociales, en todos los casos se destaca la necesidad de una autoridad (liderazgo, en términos de Matus) que sea capaz de priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar. Los distintos autores plantean además que su creación sea el resultado de un consenso político (proyecto político) y que cuente, por lo tanto, con el aval para llevarla a cabo. Para Székely dicha autoridad es el Ministerio de Desarrollo Social. (Franco, 2004; Machinea y Cruces, 2010; Matus, 2017; Repetto, 2010; Székely ,op.cit)

Dicen al respecto Fidel y Valencia Lomelí:

El tema de coordinación de las políticas públicas en general y de las sociales en particular entró en la agenda política en el fin de siglo pasado y la creación de estos nuevos Ministerios Sociales pareció ser

³⁸ Si vinculamos las etapas planteadas por Székely con los procesos de reforma del Estado se puede decir que la segunda etapa en la institucionalidad social se corresponde con la primera reforma propuesta por el Consenso de Washington y la tercera etapa de la institucionalidad social con la denominada segunda generación de reformas. (Székely, 2010)

un intento de resolución de estas y otras deficiencias de gestión estatal en materia social, en la medida que se le adjudicaron la atención a los grupos con problemas de inserción social y, a la vez, la coordinación de los programas, planes y servicios dirigidos a su protección. (Fidel y Valencia Lomelí, 2012: 25)

Existe coincidencia en la centralidad de la coordinación, dada la multi-causalidad de los problemas sociales y la imposibilidad de atender las demandas sociales desde un solo sector del Estado y, también, desde un solo nivel de gobierno. Tanto Repetto como Franco, Machinea y Cruces y Székely concuerdan en la necesidad imprescindible de las coordinaciones inter-sectoriales e inter-jurisdiccionales, tanto por razones de eficiencia (que para Machinea y Cruces es un objetivo es sí misma) como de eficacia y efectividad. (Franco, op.cit; Machinea y Cruces, op.cit; Repetto, 2010; Székely,op.cit)

La necesidad de coordinación pone en evidencia las limitaciones de la mirada sectorial y también del conocimiento departamentalizado para resolver problemas sociales como, por ejemplo, la pobreza y la exclusión social. El planteo remite a lo expresado por Matus sobre la necesidad de un conocimiento horizontal, que permita echar luz sobre la práctica social, y la importancia del diseño macro-institucional para adecuar las competencias a las capacidades, aspecto éste último en el que también coincide Repetto, como se verá a continuación. (Matus, 2007 a; Repetto, 2014)

Repetto se refiere a la necesidad de una institucionalidad social de alta calidad, a la que identifica con aquella que generaría la posibilidad de avanzar hacia las causas estructurales de los problemas sociales "...aprovechando las capacidades de los actores involucrados y las oportunidades que brinda el sistema de reglas formales e informales conformado en clave de derechos". Es el único de los autores que menciona la necesidad de operar sobre las causas de los problemas sociales. Matus coincide en la importancia del procesamiento adecuado de los problemas sociales, como forma de realización (o no) del proyecto de gobierno, por parte del Estado. (Matus, 2007; Repetto, 2014:23; Székely, op.cit)

Repetto menciona específicamente como propio de una institucionalidad de alta calidad: establecer canales abiertos a la recepción real de la demanda de los grupos menos favorecidos; estar orientada por el sistema de derechos sociales; definir las competencias en función de las capacidades; establecer reglas informales que promuevan la innovación y la creatividad; establecer sistemas de rendición de cuentas; definir premios y castigos; y, por último, generar reglas claras y conocidas por todos que definan los aspectos operativos de la gestión social. (Repetto, 2014)

También señalan los autores, como elementos centrales, la continuidad de las políticas y las garantías presupuestarias. En este sentido, los análisis se realizan dando por sentada la autonomía de la economía, a la que hay que disputarle recursos para atender sus efectos sociales (que se piensan inevitables). De este modo no se hace referencia a un aspecto central, que es el de la dificultad de los gobiernos (al decir de Matus) para equilibrar los objetivos políticos, económicos y de la vida cotidiana de la sociedad, teniendo en cuenta su interdependencia. Las políticas sociales, en especial las orientadas a la población pobre o excluida, se limitan, como se dijo, a atender los efectos de la dinámica económica, sin poder incidir en ésta, no obstante ser central para el desarrollo del problema. (Matus, 2007 a)

Estas restricciones se relacionan a su vez con las reglas de la macro-organización social: el patrón político ideológico dominante, clave, como se dijo, para definir (o no) un orden democrático; y la estructura macro-institucional definida por la variedad y tipo de organismos públicos y semipúblicos, así como el grado de autonomía y flexibilidad que se le otorga a cada tipo de organización para el cumplimiento de su misión y funcionamiento. (Matus, 2007 a)

2.2.3 Trayectoria de la Asistencia y Desarrollo Social Focalizado en Argentina

Diversos autores han analizado lo ocurrido con esta área de gobierno. Laura Golbert sostiene que, desde la creación de la Sociedad de Beneficencia por Bernardino Rivadavia (1826-1827) hasta mediados del siglo pasado, se entendía que la atención de “los más vulnerables” (que eran aquellos que no podían trabajar) era responsabilidad del Estado y también de las organizaciones de la sociedad civil, aunque éstas fueron disminuyendo su protagonismo en la medida en que el Estado se hizo cargo. Advierte la autora que las políticas para esos grupos sociales estuvieron siempre diferenciadas de aquellas orientadas a la protección de los trabajadores formales. (Golbert, 2005)

Durante el gobierno del presidente Juan D. Perón (1946-1955) se hicieron intentos de incorporar parte de las acciones a la órbita del Estado y se creó la Dirección Nacional de Asistencia Social (Ley 13341 del año 1948), aunque este esfuerzo se vio condicionado por el fuerte protagonismo de la Fundación Eva Perón. Se logró además una institucionalidad específica, separada de la de salud, lo que significaba un avance, ya que hasta ese momento la pobreza era vinculada al tratamiento de enfermedades que, en realidad, eran efecto de la misma.

La Fundación Eva Perón (1948-1955) desarrolló una vasta tarea de asistencia social orientada a los sectores más desprotegidos de la sociedad, a partir de una concepción que partía del reconocimiento de los derechos de esa población y procuraba resaltar su dignidad. La tarea de la Fundación se realizó desde una estructura descentralizada en el territorio y operativizada a través de “células mínimas” formadas, según el estudio de Luisina Perelmiter, por cuatro asistentes sociales que recorrían las zonas más pobres del país, un jefe y un secretario. Luego, a esa estructura se le sumó la labor de la rama femenina del partido justicialista, en cada rincón del país. (Perelmiter, 2016)

Al decir de Perelmiter:

[...] En efecto, la concepción evitista de la ayuda social presentaba su intervención como un acto de reconocimiento de derechos anteriormente denegados. Contenía, por eso, un carácter reparador:

corregía una injusticia y ampliaba los contornos de la “Nación” para incluir a los sectores más débiles como sus miembros más cuidados. (Perelmiter, op.cit:41)

Tras la muerte de Eva Perón se volvió a fortalecer el rol de la sociedad civil y, luego del golpe militar del año 1955, se produjo la reunificación con el área de salud al crearse el Ministerio de Acción Social y Salud (Decreto 7330 del año 1957). Dice Golbert:

(...)Se puede argumentar que la pobreza existente en esos años no estaba lo suficientemente extendida como para que se convirtiera en un problema que mereciera la intervención del Estado. Finalmente hay que considerar las huellas dejadas por la Sociedad de Beneficencia o la Fundación Eva Perón en la organización de las políticas y el estilo de gestión impuesto. El delegar en organizaciones de la sociedad civil la iniciativa y la gestión de las políticas de atención a la pobreza obstaculizó la incorporación en la agenda de los distintos gobiernos de las acciones destinadas a los sectores más vulnerables (Golbert, op.cit: 155)

Landaburu y Fernández sostienen, en su análisis de las políticas sociales en la provincia de Tucumán desde fines del siglo XIX y hasta las primeras décadas del siglo XX, que las acciones eran realizadas en conjunto por la sociedad civil (principalmente la Sociedad de Beneficencia)³⁹, la iglesia y el Estado, que de a poco comenzaba a intervenir. Dicen las autoras:

[...]Estas expresiones remiten a un rasgo distintivo del período, en el que primaba una concepción de “política social” no definida desde

³⁹ La Sociedad de Beneficencia de Tucumán (1858) es una institución que aún hoy se encuentra activa. Su función fue preponderante a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, aunque su presencia en el escenario social de la provincia es constante. En la actualidad tiene a cargo tres hogares para mujeres, dos de los inmuebles utilizados son producto de donaciones realizadas a fines del siglo XIX y el último fue adquirido en el año 1979. (<http://sociedaddebeneficiadetucuman.org/#!/-quienes-somos/>)

la órbita estatal, un modelo benéfico asistencial que suponía la combinación de iniciativas de los poderes públicos y de acciones privadas con componentes filantrópicos. (Landaburu y Fernández, 2007: 5).

Las características particulares del conflicto social en la provincia hicieron que la preocupación central para el Estado fuera la situación de los obreros de la industria azucarera y sus familias, cuyas condiciones de trabajo eran críticas y no tenían regulación alguna. Las primeras normas laborales (de escaso cumplimiento), así como el desarrollo de la salud pública y algunos intentos de extender la educación, fueron los aspectos priorizados por el Estado. Los industriales, en algunos casos, ejercieron una política de tutela y protección sobre sus obreros de un modo similar al descrito por Robert Castel como “patrocinio de los patrones”. (Landaburu y Fernández, op.cit; Castel, 2006)

El gobierno del presidente Juan Domingo Perón realizó en la provincia cambios sustanciales relativos al bienestar de los trabajadores y al fortalecimiento de la salud y la educación públicas, en un esfuerzo compartido entre el Estado y la Fundación Eva Perón, tal como los describe Golbert para aquel momento. (Golbert,op.cit.)

Durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), la idea central fue promover la economía a partir de la modernización de las estructuras productivas, para alcanzar los parámetros necesarios de desarrollo económico y social; por lo que el tema de la pobreza era considerado por defecto. Dice Golbert:

Esta política por *default* se expresa también en las funciones que se le atribuyen a la Dirección Nacional de Asistencia Social. Como organismo que debe amparar a todas las personas que “por causas fortuitas o accidentales se vean privadas de los medios indispensables de vida o incapacitadas para obtenerlos” se asigna a la Dirección la tarea de distribuir los bienes transferidos al Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública (entre los cuales se encontraban los provenientes de la Fundación Eva Perón) a aquellas personas que

no tengan medios necesarios para vivir. La ayuda no se limitaba a las personas sino que se extendió a entidades de asistencia social públicas o privadas. (Laura Golbert, op.cit: 166)

Si bien, como dice la autora, desde la incorporación del artículo 14 bis a la Constitución Nacional Argentina parecía haber tomado la senda del Bienestar Social al estilo europeo, la gestión del presidente Frondizi confió en primer lugar en el desarrollo económico y del empleo como motores que resolverían el problema de la pobreza. La política social del momento se estructuró de un modo acorde con las pautas del liberalismo y las soluciones se preveían “caso por caso”. (Golbert op.cit)

Recién durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966), y en un clima de conflictividad social y política creciente, se estructura una propuesta más orientada al bienestar de la población en general. Parecía entonces que había llegado el momento de la puesta en marcha de intervenciones innovadoras para enfrentar la pobreza. Por una parte, las intervenciones alternativas propuestas se basaban en una concepción de la cuestión social que no responsabilizaba a las personas por su situación sino que consideraba que ésta se debía a los servicios deficientes, las escasas oportunidades que brindaba el mercado de trabajo y/o una deficiente red de protección social. Sin embargo, la interrupción del proceso democrático volvió a suspender la iniciativa, por lo que el factor político–institucional terminó siendo determinante en la trayectoria errática de las políticas sociales. (Golbert, op.cit.:177)

Florencia Osuna estudia la gestión del Ministerio de Bienestar Social (1966-1983) a partir del golpe militar contra el presidente Illia. Dice la autora: “...La amplitud, novedad e indefinición de la expresión “bienestar social” crearon un marco propicio para convertir esta agencia estatal en una usina de proyectos diferentes, y en consecuencia, discontinuos y cambiantes”. (Florencia Osuna, 2017: 43)

El Ministerio de Bienestar Social (MBS), dice Osuna, asumió las competencias del Ministerio de Salud y Asistencia Social, de Seguridad Social y de

Vivienda. Se creó la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad (SEPAC), que absorbió las tareas asistenciales orientadas a fortalecer los procesos comunitarios. Diversas ideologías fueron impregnando esta institucionalidad en el período 1966-1970: desde los grupos católicos que buscaban el desarrollo comunitario, a los que tenían una mirada tecnocrática cercana a la Alianza para el Progreso, que promovían la participación activa de la sociedad civil y los gobiernos locales, así como un rol subsidiario para el Estado nacional en los temas de pobreza. (Osuna, op.cit)

Durante el periodo 1970-1973 se jerarquizaron dos de las hasta entonces direcciones de la SEPAC, la del Menor y la Familia y la de Deportes. Se crearon el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y el Instituto Nacional de Servicio Social para Jubilados y Pensionados, entre los cambios más importantes promovidos por el entonces ministro Francisco Manrique.

Ya en el último gobierno del presidente Juan D. Perón, y en el marco de una violencia social en ascenso, según la misma autora, el MBS se sumó a la “lucha contra la subversión”, tanto a partir de las políticas represivas como de la asistencia y desarrollo familiar y comunitario. Se consideraba que había que proteger a las familias de la infiltración subversiva, promover la natalidad, así como asistir a las comunidades en las situaciones de “emergencia”, concepto que parece vincularse y confundirse con lo que se consideraban enfermedades o desviaciones del “cuerpo social” en un momento plagado de metáforas organicistas.

Esta utilización del MBS como una herramienta fundamental para la difusión de ideas afines al gobierno continuó en la última dictadura cívico-militar (1976-1983) a través de sus políticas de asistencia a la familia. La idea de proteger a la familia “como célula básica de la sociedad” continuó siendo fundamento de las intervenciones, que estaban impregnadas del pensamiento católico y que, al final de este período, entraron en conflicto con el ala tecnocrática y neo-liberal del gobierno encarnada por el Ministerio de Economía. (Osuna, op.cit).

En el caso de la provincia de Tucumán, a partir de algunos registros documentales (leyes y decretos) se puede constatar que entre los años 1968 y 1979

las políticas orientadas a la pobreza eran desarrolladas por el denominado Ministerio de Bienestar Social a través de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad. Tal como Osuna lo describe para el órgano nacional, a partir de los registros encontrados se observa el énfasis puesto en el desarrollo y la participación comunitaria así como en el amparo a la familia. Se habla de "...la asistencia y promoción a las comunidades, familias e individuos; la prestación de los servicios que permitan el acceso a las condiciones mínimas compatibles con la vida moderna y que no estén asignadas a otros sectores del gobierno" (Decreto 3558/1968). El área asume también las competencias de salud y de vivienda desde una perspectiva en la que se resalta el trabajo público junto a la iniciativa privada. (Osuna, op.cit)

En el año 1979 este sector pasa a llamarse Ministerio de Asuntos Sociales y tiene a su cargo tres secretarías de Estado que se ocupan de salud, educación y bienestar social. Las competencias son similares a las del período anterior aunque suma el área de educación. Hasta el año 1995, el Ministerio de Asuntos Sociales se mantiene con similares atribuciones y estructura institucional (salvo el área de educación que pasa a otro ministerio). En ese año se advierte una reducción de la estructura institucional, tanto en la descripción de las competencias que se le asignan al área como en el hecho de que no se crean las secretarías de Estado y se faculta al poder ejecutivo a hacerlo o no según necesidad.

El retorno a la democracia, a fines del año 1983, había impactado en la gestión de la asistencia a partir de la difusión de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1980, que incorporaba la primera medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Según el estudio de Perelmiter, la publicación del libro *La Pobreza en Argentina* editado por la CEPAL, fue el inicio de un cambio en la forma de comprender el fenómeno de la pobreza, así como de tomar decisiones sobre la misma. Dice Perelmiter

[...]La división entre especialistas centrales [sic] en problemas y soluciones sociales y especialistas territoriales en lugares y personas diversificó las bases disciplinarias y políticas de la autoridad asistencial e inauguró una nueva matriz de disputas entre actores e

instituciones, tanto entre los niveles de formulación e implementación, como al interior de cada uno de ellos. Estas jerarquías tendrán suma relevancia en los años por venir, y en particular a partir de 2003. (Perelmiter, op.cit:47)

El gobierno radical inaugura además una nueva forma institucional, la de los programas sociales centralizados e implementados por la militancia. Ejemplo de esto fue el Programa Alimentario Nacional (PAN) que se convirtió en el primer programa nacional contra la pobreza. La crisis económica y sus consecuencias de desempleo y fragmentación social venían profundizando la ruptura del mundo sindical y popular y desplazando el eje de pertenencia del trabajo al barrio, del trabajador al pobre. En este contexto los programas asistenciales pasan a cobrar mucha importancia, sin embargo, dice Perelmiter:

[...]Así, la reconversión categorial del “trabajador” al “pobre” que se venía dando desde la década de los ochenta (Merklen, 2005) coexistió, paradójicamente, con el mantenimiento de una matriz de política social que, aún en retroceso, siguió centrada en la protección del “trabajador formal”. La relevancia que asumió la asistencia fue, pues, por defecto. Derivó del gran estrechamiento del arco de inclusión delimitado por aquella categoría. (Perelmiter, op cit:42)

Otro hito en el desarrollo de la asistencia fue la publicación del “Informe sobre Desarrollo Humano” elaborado por el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) en el año 1990. En el mismo, desde una concepción de la pobreza que ponía el énfasis en el déficit de capacidades de los pobres, o en el “costo humano” de las políticas de ajuste, se depositaba en ellos mismos la responsabilidad de la solución. Cobraba además importancia la demostración de la necesidad, dadas las restricciones fiscales y las políticas de focalización. (Perelmiter, op.cit)

Paralelamente y con la creación de la Secretaría de Desarrollo Humano en el año 1994, antecedente directo del Ministerio de Desarrollo Social, se inicia un proceso de profesionalización de la asistencia desde el enfoque de la

gerencia social. Se intentó abordar los “problemas sociales” incorporando un enfoque multidisciplinario y herramientas de gestión privada que coexistieron con la tercerización de los programas de “lucha contra la pobreza” en manos de organizaciones no gubernamentales.

Todos estos antecedentes nacionales y de la provincia de Tucumán evidencian, con distinta fuerza según la ideología del gobierno de turno, algunos conceptos que definen la institucionalidad dedicada a la pobreza y que se vinculan con su trayectoria histórica y conceptual analizada en el capítulo uno. Desde una primera etapa de naturalización en la que era la propia comunidad o sus organizaciones las que se encargaban de atenderla, se pasó a considerarla también un problema del Estado y a vincularla al desarrollo económico, ya sea como una consecuencia evitable, inevitable pero que hay que atender, o convertirla en un problema individual-familiar. Todas estas miradas, que continúan coexistiendo, impactan en la estructura institucional.

2.3 Una Política Social Orientada a Atender la Exclusión Social

2.3.1 Algunos Debates que Continúan Resonando Hoy

Las políticas públicas y también las sociales, así como la institucionalidad que las atraviesa, han sido objeto de controversias que tienen sus efectos aún hoy. El debate entre **centralización** o **descentralización**, la opción por políticas sociales **universales** o **focalizadas**, en **manos del Estado** o de **particulares**, son ejemplos de esto. En lugar de considerarse alternativas para garantizar un mejor sistema de protección social pública, se consideran herramientas de un modelo económico, social y político determinado, por lo que en su evaluación dejan de razonarse los aspectos técnicos para tenerse en cuenta, exclusivamente, su matriz ideológica. Las circunstancias en las que se desarrollaron los procesos privatizadores, descentralizadores y pro-focalización, los motivos principalmente fiscales que los impulsaron, y la falta de una mirada crítica sobre los mismos a partir de la realidad local, explican la falta de debate sobre aspectos centrales.

Es interesante mencionar uno de los cuatro elementos considerados por Horacio Cao y Arturo Laguado para la reconstrucción de un nuevo modelo de gestión pública:

[...]En primer lugar, se plantea trabajar sobre la experiencia concreta y se ha hecho la crítica de recetas que, originadas generalmente más allá de nuestras fronteras, eran aceptadas casi como fórmula mágica. En esta dimensión, la tradición nacional y popular –con su énfasis en el desarrollo endógeno y su confianza en las fuerzas propias– tiene una mayor posibilidad de esquivar la trampa de los que quedan cegados por la teoría en boga recién desembarcada de Francia, los Estados Unidos o cualquier otro polo de endiosamiento exterior. (Cao y Laguado, 2015: 66).

En relación por ejemplo a centralizar o descentralizar, Székely menciona la necesidad de distinguir y tener en cuenta las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para determinar obligaciones y funciones. Repetto habla también de la necesidad de definir competencias en relación a las capacidades de cada ámbito. Para Carlos Matus, son dos los elementos a tener en cuenta en la opción centralización o descentralización: el nivel de gobernabilidad alcanzado, es decir en qué medida el nivel a cargo del problema puede impactar en sus condicionantes principales, y la relevancia del problema para el nivel al que se lo encarga, lo que a su vez determina la posibilidad de respuestas creativas o rutinarias. (Matus, 2007; Repetto, 2014; Székely, op.cit;)

Ziblatt destaca la importancia de las capacidades de los gobiernos locales para la provisión de bienes públicos, modificando de algún modo la idea de que sólo un Estado central fuerte es capaz de incidir en la sociedad de un modo efectivo. En este mismo sentido, es vasta la producción académica en relación a la importancia del denominado gobierno de proximidad. Blanco y Gomá señalan, por ejemplo, diversos factores que impulsan el desarrollo de estrategias de gestión pública que valoran especialmente a los gobiernos locales y que implican un nuevo modo de relación entre Estado y sociedad. Mencionan razones cognoscitivas, dada la necesidad de ampliar las miradas sobre los problemas sociales; valorativas, por

la importancia de generar espacios de intercambio y diálogo en función de los múltiples intereses y preferencias en juego; de autoridad, relativas a la importancia de la implementación local de las propuestas; de control, relativa al manejo de externalidades imposibles de abarcar desde los niveles centrales. (Blanco y Goma, 2003; Ziblatt, 2015)

Sin embargo, los procesos de descentralización en nuestro país se hicieron principalmente con la idea de transferir responsabilidad y generar menos gasto al nivel central. Por lo tanto, no se realizaron las transferencias presupuestarias imprescindibles, no se tuvieron en cuenta las diferencias de capacidades y trayectorias institucionales y, como consecuencia, se aumentaron la dependencia financiera de las provincias y los desequilibrios regionales. Se desperdició, en definitiva, la oportunidad de fortalecer los niveles sub-centrales⁴⁰.

Algo similar ocurrió con las privatizaciones, que dejaron a la población a merced de los prestadores privados, sin control público alguno. En lugar de ponderar los distintos modos de propiedad y sus posibles combinaciones con modos alternativos de gestión, como por ejemplo gestión pública en propiedad mixta, órgano social de gestión privada, gestión pública cooperativa o comunitaria en propiedad social, etc., se terminaron privatizando recursos esenciales sin considerar otras alternativas. (Matus, 2007)

Dice Repetto al respecto que, al perder el Estado capacidad de regulación sobre los actores del mercado, éstos tomaron un creciente protagonismo dejando al Estado con poca o nula capacidad de intervención, incluso en servicios públicos esenciales para la población. Las instituciones dedicadas a la protección

⁴⁰ Serrano y Fernández (2005) marcan una diferencia entre la descentralización realizada en salud o educación y las áreas dedicadas a la asistencia y el desarrollo social focalizados. En los primeros dos casos y más allá de los resultados obtenidos, se transfirieron instituciones, lo que significó traspasar recursos materiales y humanos a las jurisdicciones sub-nacionales, en cambio en relación a las acciones contra la pobreza, se derivó la responsabilidad en la ejecución pero sin recursos de ningún tipo para la gestión local. Los recursos, que en la mayoría de los casos provenían de organismos internacionales, se entregaban directamente a la población en forma de subsidios o en algunos casos para el fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales.

social, además, perdieron recursos presupuestarios como resultado de la puja distributiva que benefició a las áreas de Economía, cediendo el protagonismo en la intervención a las organizaciones no gubernamentales, financiadas en la mayoría de los casos por organismos internacionales. (Repetto, 2003)

Otro tanto ocurrió con las políticas de focalización. Se intentaba hacer más eficiente el gasto social en un contexto de restricciones presupuestarias y de masificación de la pobreza. Entonces, más allá del valor de las iniciativas focalizadas, el resultado de centrar las políticas sociales en este tipo de enfoques, sin políticas universales de sostén, no logró mejorar la eficiencia del gasto ni dar una respuesta a la pobreza creciente. Propició, además, la estigmatización de los sectores sociales atendidos frente a una parte de la población que no llegaba a gozar de los beneficios y frente a los sectores medios y altos de la sociedad que los tildaron de vagos e indeseables.

Como consecuencia, durante el período 2003-2015 y en el afán de distinguirse del período anterior, se cerró el debate en torno a la conveniencia de políticas universales o focalizadas. Estas últimas se consideraron parte de un modelo superado y, por lo tanto, no se pensó en su utilidad o en la necesidad de desarrollar alguna estrategia que tuviera en cuenta las múltiples manifestaciones de la pobreza ya analizadas en este trabajo.

Sin embargo, en el campo de las políticas sociales se discute cada vez más la necesidad de generar iniciativas que sean capaces de dar cuenta de las múltiples necesidades e intereses de los sectores excluidos, a fin de que las respuestas públicas no terminen profundizando las exclusiones o descuidando la intersección entre las mismas. A esto hace referencia el enfoque interseccional de las políticas públicas que, como se verá más adelante, está íntimamente relacionado con la forma como se interpretan las necesidades por parte de la administración y con el desafío de considerar las posiciones particulares de las personas (según género, raza o clase, etc.). No para dejar de lado la universalidad, sino para considerar la diversidad que ésta implica.

2.3.2 Los Desafíos de una Política Orientada a Atender la Exclusión Social

2.3.2.1 La Coordinación

2.3.2.1.1 ¿Quién Coordina? Norberto Lechner realiza un análisis de los diferentes modos de coordinación en base a las distintas interpretaciones sobre el funcionamiento de la sociedad y también a los distintos paradigmas de desarrollo. (Lechner, 1997)

La llamada “coordinación política”, que pone al Estado como actor principal, es coincidente con el Estado de Bienestar de la segunda mitad del siglo XX, es decir, con el modelo de progreso social y económico keynesiano y desarrollista, así como con el ejercicio de la soberanía del Estado tanto en su faz interna como externa. El motor de este tipo de coordinación es la existencia de un actor dotado de poder legítimo con capacidad de aglutinar intereses comunes y mayoritarios para orientar la acción pública. Se pone en práctica en los estados de posguerra europeos y durante el proceso denominado de sustitución de importaciones en los Estados latinoamericanos. Sin embargo, la multiplicación de aspiraciones y demandas de los distintos sectores empoderados evidenciaron las limitaciones de una coordinación estatal jerárquica y centralizada, sujeta a un concepto tradicional de planificación directiva, y sin poder satisfacer expectativas, limitadas también por la escasez de recursos dada la crisis del sistema capitalista que afectó a países centrales y periféricos⁴¹. (Lechner, op. cit.)

Finalmente, el triunfo del neo-liberalismo como pensamiento dominante habilitó el reemplazo del Estado por el mercado como actor principal de la coordinación social. A pesar de los presupuestos teóricos de un orden social auto-regulado, la coordinación del mercado no resolvió los problemas de desarrollo en Latinoamérica. Al contrario, los agravó. (Lechner, op.cit)

Los conflictos internos por la falta de respuesta a las demandas sociales continuaron. Concretamente, en el caso de Argentina, más bien se

⁴¹ La denominada crisis del petróleo, iniciada en el año 1973, comprometió a las economías occidentales dependientes de este producto, provocando inflación y recesión

difirieron a los niveles sub-centrales a través de la descentralización o se confiaron a las empresas privadas sin control estatal alguno, como ya se refirió. Esto fue posible limitando los procesos democráticos –y, por lo tanto, las demandas- a través de dictaduras encargadas de imponer ciertas ideas como la impericia y la ineficiencia del Estado Nacional. Con la reapertura democrática, los cambios se realizaron a partir de lo que el autor menciona como “presidencialismos fuertes”. Es decir, la intervención del Estado fue central en el proceso, paradójicamente, para permitir una mayor libertad de mercado y provocar mayor fragmentación social⁴².

Se supone que en este tipo de coordinación los actores se orientan por una racionalidad instrumental, lo que terminó finalmente acentuando las tendencias de desintegración social. Dice Lechner al respecto:

“... no hay coordinación social sin que los individuos se orienten por cierto "bien común". La coordinación social supone de parte de los actores (individuales y colectivos) una combinación de racionalidad instrumental (para maximizar sus beneficios privados) con una orientación comunitaria”. (Lechner, op.cit:11)

.De hecho, el avance de las fuerzas de mercado permitido por los decisores políticos de turno, llevó a un proceso de dualización de las sociedades latinoamericanas en las que se generaron polos de desarrollo y polos de miseria, simultáneamente. Finalmente, la falta de un organizador social que decidiera conforme a los intereses concretos de las mayorías, terminó debilitando este modelo y, crisis social mediante, fue necesario que el Estado retomara el control. La experiencia había dejado sociedades fragmentadas y movilizadas detrás de

⁴² En los países centrales, la coordinación pro-mercado también dificultó la posibilidad de incorporarse a los nuevos desafíos económicos. Según lo plantea Peters, los cambios generaron una pérdida en las capacidades de mando del Estado central que resultó contraproducente a la hora de enfrentar el proceso de globalización y también la creación de bloques regionales. Otro inconveniente señalado por este autor es que a pesar de los procesos de privatización y cogestión público-privada, fue difícil para el Estado evadir la responsabilidad principal por la implementación de las políticas y sus vicisitudes frente a los electores. Estos, entre otros factores, condujeron en muchos casos a procesos de re-centralización.(Peters,1998)

intereses diversos y contradictorios, difícil de ser armonizados con el sistema de intervención estatal tradicional.

Como tercer modelo, el mencionado autor propone la coordinación social mediante redes, a la que define como “la coordinación horizontal entre distintos actores interesados en el mismo asunto para negociar y acordar una solución” Este tipo de coordinación se apoya en la teoría de los sistemas para explicar la existencia de espacios (sub-sistemas) de relativa autonomía en las distintas esferas de la sociedad (económica, política, administrativa, científica, jurídica, entre otras), que es necesario tener en cuenta para poder armonizar. El desarrollo de la autonomía no significa, entonces, falta de regulación sino la incorporación de pautas de auto-regulación hacia el funcionamiento armónico del conjunto, por lo que otra de las características de estos sub-sistemas es su interdependencia. Esta se da especialmente con el ámbito político, del que cada sub-sistema debe poder incorporar algunas de las pautas fundamentales de regulación (reglas del juego). (Lechner, op.cit: 14).

Si bien la teoría de los sistemas, al decir de Lechner, deja afuera al Estado, todos estos elementos de análisis le sirven al mismo para redireccionar su modo de coordinación. Renate Mayntz señala un conjunto de desafíos para esta nueva etapa de un Estado que ya no puede ser centralizado sino que debe estructurar lo que esta autora denomina un “sistema político-administrativo de diferentes niveles”, que le permita asumir la conducción político-administrativa. De este modo podrá organizar, coordinar y moderar redes (no sólo públicas sino también otras que incorporen a los actores de la sociedad civil), mediar en los conflictos, controlar y ejercer funciones correctivas (sobre las redes) fortificando actores débiles, e incluso promoviendo la conformación de actores, si fuera necesario⁴³. (Mayntz, 1995, citada por Lechner, op.cit: 15)

⁴³ Blanco y Gomá (2003), desde una perspectiva diferente a la de Lechner (op.cit.) ya que no le atribuyen al Estado un papel preeminente, mencionan, entre otras, tres tareas fundamentales de la gerencia de la red: *incidir sobre la configuración básica de la red*, es decir gestionar eventualmente la incorporación de nuevos actores; *incidir sobre las distribuciones de poder*, evitando que alguno

Desde este nuevo rol, el Estado podría desarrollar y orientar el proyecto político democrático realizando lo que Lechner denomina la “conducción de cara al futuro”. El elemento democrático y público se incorpora de este modo a la propuesta de la coordinación por redes, inexistente según el autor, si esto no sucediera. El desafío es, entonces, generar un modelo de coordinación promovido por el Estado nacional y orientado hacia el desarrollo con inclusión social, incorporando necesariamente al conjunto de los actores sociales e institucionales. (Lechner, op.cit)

En el mismo sentido, pero desde un enfoque diferente, Matus sostiene para el Estado un rol de coordinador de lo que el autor denomina el macrojuego social. En su ejercicio, el Estado debe equilibrar el peso de la libertad que, de ser excesivo, altera la igualdad imprescindible para el juego social y democrático. (Matus, 2007 a)

2.3.2.1.2 ¿Qué es Coordinar Políticas Públicas? Para Repetto es un “proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos actores involucrados en un campo concreto de la gestión pública...” al mismo tiempo, dice el autor, se van forjando las reglas formales e informales que servirán como estímulo para la cooperación. (Repetto, 2005)

Distingue en su análisis aspectos políticos y técnicos que deben ser tenidos en cuenta. Los primeros están referidos a las disputas de poder. Se pregunta, haciendo referencia específicamente al sector público, cuáles serían los incentivos para coordinar cuando por lo general no se está seguro de los resultados o del cumplimiento de los compromisos por parte de los involucrados (sobre todo en la coordinación horizontal o entre pares⁴⁴). Estaríamos, en su opinión, frente a una cesión de poder sin expectativa cierta de obtener beneficios, o más bien con la

de los actores monopolice las decisiones; *incidir sobre los valores y percepciones de la red*, promoviendo marcos de referencia comunes que permitan un mejor entendimiento.

⁴⁴ Se denomina coordinación horizontal a la que reúne órganos del mismo nivel de gobierno en tanto que la coordinación vertical es aquella que involucra a los diferentes niveles nacional, provincial y/o local.

certeza de que gana quien lidera la coordinación. Para Juan Carlos Ramírez y Cristina Peñaloza la coordinación no supone pérdida de poder. Por el contrario, parte de la autonomía de los actores que coordinan y les brinda la posibilidad de aumentar los márgenes de su libertad al sacar provecho de las sinergias producidas, obteniendo claridad en su rol y en el de los demás. (Ramírez y Peñaloza 2006; Repetto, 2005: 42)

De cualquier modo, a diferencia del sector privado donde el rédito económico despeja las dudas, en el sector público estaríamos ante el desafío de incentivar la coordinación apelando a otra motivación. Sin duda es fundamental la conciencia de tener objetivos comunes y, por lo tanto, la posibilidad de participar del éxito de los resultados que promete la coordinación.

Molina y Licha tienen en cuenta elementos similares: "... Es un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal) y de diferentes alcances (macro, meso y micro) que involucra a diferentes actores y sectores, cuyo fin es articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos" (Molina y Licha, 2006: 3).

La interdependencia de los involucrados es otro elemento importante. Echevarría entiende la coordinación como forma de operar esta interdependencia. Define la coordinación como un conjunto de reglas por el que dos o más actores deciden ocuparse conjuntamente de un asunto. Sea por tener un objetivo común o simplemente porque las acciones de uno interfieren con las del otro actor, comparten un territorio o una población objetivo, la coordinación se torna imprescindible. Los actores pueden operar sin coordinar, pero les conviene hacerlo. Esto se vincula con otro aspecto importante que es la legitimación mutua entre los que cooperan. Cada actor debe considerar que el otro debe y puede intervenir en la situación problema sobre la que se esté actuando. Dice Echevarría:

[...] hasta que dos unidades no se reconozcan como mutuamente dependientes será difícil que acepten espontáneamente la necesidad de coordinación. Este déficit de percepción es frecuente en organizaciones y unidades cuya introspección y aislamiento les hace

miopes a visualizar la coincidencia con otras en un entorno de trabajo. Reforzar la capacidad de comprensión del entorno y el reconocimiento de los actores intervinientes es, por lo tanto, un primer paso para fundar capacidades de coordinación. (citado por Repetto, 2009: 6)

Este elemento es clave para avanzar en cualquier proceso de cooperación voluntaria que, al decir de Ramírez y Peñaloza, es la única posible y verdaderamente efectiva. Consideran imprescindible el diálogo, la interacción y el clima de confianza que genera el necesario flujo de información. También el hecho de que los actores interactúen en forma más o menos permanente, ya que incentiva comportamientos cooperativos por sobre actitudes egoístas centradas en el corto plazo. (Ramírez Peñaloza, op.cit)

Molina y Licha mencionan como capacidades fundamentales para la coordinación la de movilizar actores a partir del liderazgo, la construcción de una mirada compartida que permita el desarrollo de la confianza mutua y la construcción de marcos de trabajo (o sea reglas formales e informales) claros y que favorezcan una comprensión común de los hechos, desarrollen la planificación, etcétera. (Molina y Licha, op.cit)

Todos estos elementos deben poder desarrollarse en ámbitos adecuados para la coordinación, que se ven dificultados por la estructura departamentalizada de las organizaciones. Coordinar puede significar desde compartir información (que a su vez debe estar orientada a la cooperación⁴⁵) hasta generar procedimientos de colaboración o, incluso, diseñar y/o implementar estrategias conjuntas dependiendo esto del tipo de problemas sobre el que se desee intervenir (su mayor o menor dependencia del contexto e incluso de los propios usuarios, como ocurre a veces con los programas sociales). Puede plasmarse en un

⁴⁵ Es muy común que los distintos sectores de la administración pública generen información de acuerdo a su propio modo de organización interna (zonas de supervisión, área operativa, comunas o municipios, etc.) lo que dificulta que pueda ser compartida por el resto. Otro aspecto a tener en cuenta, entonces, es cómo se produce la información.

conjunto de rutinas estandarizadas, en definir determinado tipo de resultados a alcanzar o implicar continuos ajustes de acomodación mutua en función del contexto y, por lo tanto, traducirse en procedimientos informales.

2.3.2.1.3 Coordinación e Inter-sectorialidad. La necesidad de abordar problemas atravesados por múltiples condicionantes, como por ejemplo el de la pobreza y la exclusión social, requiere avanzar en la interacción entre los distintos sectores del Estado en un abordaje que tienda a la integralidad⁴⁶. El desarrollo de la inter-sectorialidad responde a la necesidad de involucrar a los diferentes órganos de la administración pública que se especializan en algún tema: educación, salud, seguridad, pero que no son por sí suficientes para impactar en fenómenos complejos como el de la pobreza que aquí se considera.

Tampoco es auto-suficiente la institucionalidad correspondiente a las denominadas por Serrano y Fernández políticas de asistencia y desarrollo social focalizado (hoy ministerios de desarrollo social), que se caracteriza además por una especialización menos definida y por no tener presencia institucional en el territorio. Siguiendo a Repetto, para poder desarrollar intersectorialidad es imprescindible tener desarrollada la sectorialidad, con lo que se alude tanto a un campo de conocimiento como a un conjunto de rutinas institucionales más o menos formalizadas que den cuenta de la misma.(Serrano y Fernández, op,cit; Repetto, 2009)

En el caso de las acciones contra la pobreza y la exclusión social, la coordinación inter-sectorial permitiría impactar en sus distintos condicionantes, habilitándose, de este modo, un enfoque más integral. Construir integralidad requiere, además, de un análisis sobre la dinámica entre estos factores condicionantes, para intervenir más adecuadamente. En esta dinámica, como ya se dijo, cobra una especial relevancia el territorio, no sólo como escenario de la misma

⁴⁶ La implicancia de varios sectores del Estado en la atención de un problema complejo no supone de por sí la integralidad. Se requiere que las prestaciones y los servicios, al decir de Martínez Nogueira, se adecúen a las necesidades de la población e impacten en los condicionantes que configuran determinado problema, lo que puede requerir adecuaciones específicas de cada uno de los sectores.(Martínez Nogueira,2007)

sino como un condicionante más. Todos estos elementos requieren de una perspectiva específica, que es necesario desarrollar.

Dice al respecto Cunill Grau:

Cada vez con mayor frecuencia aparecen referencias territoriales o a segmentos de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones o diseños que no se ajustan al modo compartamentalizado de organización del aparato del Estado y que, en consecuencia, precisan nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo (Cunill Grau, op.cit: 11)

En cuanto a los distintos grados de coordinación inter-sectorial, los autores mencionan diversos niveles: comunicación, cooperación, coordinación, coalición, hasta la integración considerada como el máximo nivel de intersectorialidad. Además, la coordinación se puede habilitar en las diferentes etapas de desarrollo de las políticas, programas o proyectos. Cunill Grau plantea que la misma puede darse en el momento del diseño, de la implementación, o de ambos. Este último caso lo ejemplifica con escenarios en los que el territorio y sus particularidades adquieren relevancia y por lo tanto se presta más –comenta la autora- para la gestión de gobiernos sub-centrales. (Cunill Grau, 2005)

Será el tipo de problema que se trate el que determinará la mejor forma de gestionar la intersectorialidad. Se requiere entonces el conocimiento y la información sobre el problema que se pretende abordar, que debe ser proporcionado por el sector que se especialice en el mismo y que coordine los esfuerzos para que los otros sectores puedan construir una mirada común sobre el problema⁴⁷.

Es interesante analizar el concepto de transversalidad desarrollado por Serra. Si bien el autor lo plantea como forma de coordinación intra-

⁴⁷ Si el problema que deseamos atender es por ejemplo el de la repitencia en la escuela primaria, sin duda los expertos en su manifestación serán los pedagogos funcionarios o asesores del Ministerio de Educación, que podrán describir el problema para después orientar las acciones del resto de los actores involucrados.

organizacional, es una forma de coordinación horizontal que responde a la necesidad de desarrollar políticas que involucran a varios componentes de una estructura (que podría ser el poder ejecutivo mismo). También de disponer de una visión integrada de algún sector de la población, problema o hecho que atraviesa a todos o algunos de los componentes de una organización por ejemplo, el Estado. (Serra, 2005)

El autor hace referencia, ejemplificando con la problemática del género pero también con la pobreza o el desarrollo, temas transversales que requieren de un conjunto de especializaciones que no deben ser borradas, sino que deben ser potenciadas con una perspectiva más integrada que referencie el problema en cuestión. Plantea la necesidad de no generar una nueva estructura orgánica sino un espacio de coordinación que aporte conocimiento, perspectiva e información acerca del problema en cuestión para lograr una mirada enriquecida y una gestión operativa más efectiva y estratégica en relación a la perspectiva transversal en cuestión. Dice Serra:

Cuando la gestión transversal se acaba convirtiendo en una nueva estructura (tentación a veces irresistible) vertical, autónoma, identificable y evaluable desde el punto de vista de los recursos y la producción, esa gestión deja de ser transversal para transformarse en un nuevo órgano vertical, a menudo inadecuado para conseguir su objetivo principal. (Serra, op.cit: 3)

El autor destaca la importancia del liderazgo en este proceso (que no necesariamente es lo mismo que la definición de una autoridad social). Menciona especialmente el desarrollo de una capacidad relacional, para su vinculación con los sectores que participan de la transversalidad. También de una capacidad técnica referida al manejo de información, a la habilidad para el análisis y propuesta de políticas, la competencia para el monitoreo y evaluación, etc. Desde su perspectiva, el desarrollo de un tópico transversal debe ser promovido desde la jerarquía y legitimado a partir del liderazgo de quien promueve el proceso, aunque no controle los mecanismos ni la producción de bienes o servicios que continúa a cargo de la sectorialidad.

En un sentido similar, Matus señala la importancia de desarrollar lo que él denomina una “ciencia social horizontal”, una teoría y métodos específicos de gobierno para la resolución de los problemas sociales. Considera que estos involucran a diferentes disciplinas y al conjunto del Estado y, por lo tanto, deben ser analizados desde enfoques y ámbitos alternativos a los marcos departamentales de la ciencia y también de la administración. (Matus, 2007 a)

Acuña señala como una de las dificultades políticas de las coaliciones de gobierno (para avanzar en propuestas comunes y coordinadas) el reparto de los distintos sectores de la administración entre los distintos partidos o facciones que la constituyen, cuando se carece de un liderazgo común que aglutine. (Acuña, 2013)

Más allá de las dificultades políticas, promover una institucionalidad orientada a la intersectorialidad permitiría ir generando las rutinas necesarias que, como se dijo, van desde el intercambio información, el análisis de los problemas y las soluciones, hasta la generación de dinámicas de planificación que evidencien esa complejidad. Como dice Bardach, se trata de ir construyendo paso a paso una estructura que permita la colaboración y el trabajo conjunto, en base a la confianza, la creatividad, la comunicación y un grupo promotor que actúe para tal fin y que esté legitimado políticamente. (Bardach, 1999)

2.3.2.1.4 Coordinación y Federalismo en Argentina: Los Distintos Niveles de Gobierno. Una de las reglas fundantes de la institucionalidad pública, que define la orientación del diseño organizativo y el status de los distintos niveles de gobierno, es la Constitución Nacional. En el marco de la estructura federal, el gobierno nacional es soberano y las provincias son autónomas, debiendo éstas dictar su propia constitución y asegurar la autonomía municipal, determinando su alcance (Art.123 de la Constitución Nacional).

Sobre la base de estos principios, tanto la nación como las provincias tienen atribuciones constitucionales exclusivas, otras compartidas y otras concurrentes. Las referidas al desarrollo humano y territorial del país son concurrentes, así como también la responsabilidad de garantizar los derechos

consagrados en el ordenamiento jurídico. Si bien las provincias tienen la obligación constitucional de resolver la educación primaria y la gestión municipal, cada vez más cargada de competencias, el denominado bienestar de la población puede ser abordado desde cualquiera de las tres jurisdicciones.

Ya se explicó cómo el modelo económico y las configuraciones de sentido dominantes a partir de fines de la década de los años setenta provocaron procesos de descentralización política y territorial de los servicios sociales. Se modificó entonces la distribución de responsabilidades entre la nación, las provincias y los municipios. Si bien las reglas constitucionales habilitan las transferencias, los niveles provinciales se vieron obligados a asumir un rol protagónico, a pesar de no tener gobernabilidad sobre algunos condicionantes principales de las áreas de las que se hacían cargo. No se garantizaron las partidas presupuestarias suficientes y se profundizó la dependencia y los desbalances presupuestarios provinciales.

Por otro lado, el mandato constitucional, resultado de la última reforma, vuelve a ratificar la obligación del Estado en dos aspectos fundamentales: el compromiso con el reconocimiento efectivo de los derechos humanos para el conjunto de la población y el fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales⁴⁸.

En coincidencia con la situación descripta, las políticas sociales se financian con presupuesto de los tres niveles de gobierno, tal como lo señala Repetto al analizar el origen de la inversión en educación, salud, asistencia y desarrollo social, vivienda e infraestructura urbana, trabajo y seguridad social durante el año 2009. En coincidencia con el mandato constitucional y como

⁴⁸ La reforma constitucional del año 1994 incorporó, en el artículo 75 inciso 22 del texto constitucional, los once tratados internacionales de derechos humanos que Argentina había ratificado. Por otro lado, se estableció la autonomía municipal y la forma de Ley-Convenio para la determinación de la coparticipación federal de impuestos, entre otras reformas favorables al fortalecimiento del sistema federal de gobierno.

consecuencia de los procesos descentralizadores, los tres niveles realizan acciones y financian servicios. (Repetto, 2014)

Es posible distinguir entonces distintos elementos que marcan la necesidad de generar coordinaciones entre los diferentes niveles gubernamentales: la disposición constitucional que define el desarrollo social y humano como una **competencia concurrente**, las persistentes **asimetrías territoriales** que comprometen la vigencia efectiva de los derechos en condiciones de igualdad para todo el país, y el hecho de que **los servicios esenciales** están a cargo del nivel provincial. Se debe tener en cuenta además, como ya se manifestó, la **complejidad** de los problemas a abordar y la importancia que asume el **territorio** como ámbito particularizado de intervención (por ejemplo en la exclusión social). También es necesario considerar la importancia de la participación del conjunto de **actores interesados** (de diferentes modos) en las diversas problemáticas sociales, así como de los portadores de las necesidades a ser satisfechas.

Dicen Cunill Grau, Repetto y Bronzo al respecto:

“En países con extensiones territoriales vastas, marcados por desigualdades espaciales y sociales profundas, difícilmente en el nivel central de gobierno se pueden diseñar políticas con la flexibilidad necesaria para ajustarse a las diferencias socio-espaciales y necesidades heterogéneas de la población” (Cunill Grau et al, 2015: 432).

Diferentes autores promueven las denominadas redes multinivel para cuyo desarrollo es imprescindible tener en cuenta el fortalecimiento de los distintos actores, a fin de que puedan constituirse en interlocutores de un espacio de concertación. Es decir, la posibilidad de generar un sistema de políticas públicas entre los diferentes niveles de gobierno implica, necesariamente, fortalecer a las jurisdicciones sub-nacionales en sus capacidades y en la disposición de los recursos para poder desarrollarlas. (Cunill Grau, Repetto y Bronzo, óp. cit; Lechner, op.cit; Blanco y Gomá, op.cit)

Blanco y Gomá (op.cit) señalan este aspecto como parte de lo que denominan una *governance*⁴⁹ o gobierno relacional de proximidad. El proceso de globalización, dicen los autores, fortaleció a los gobiernos centrales como actores principales en la relación con otros Estados u organismos internacionales pero, al mismo tiempo, puso en evidencia la importancia del gobierno local en la resolución de un conjunto de problemáticas más vinculadas al territorio. Mencionan por ejemplo, “[...] la minimización de residuos, la inserción social de los inmigrantes, los nuevos yacimientos de empleo o la prevención de la fractura digital, por poner sólo algunos ejemplos, requieren el fortalecimiento de las esferas locales de gobierno”. (Blanco y Goma, op.cit.:21)

Los autores señalan, como parte de una nueva estrategia de gestión del conflicto social, tres desafíos: la realización de un sistema multinivel de gobierno, el abordaje transversal de los distintos temas y la participación de los actores locales. Explican que la crisis de un modelo jerárquico de autoridad y la aparición de las externalidades o efectos no buscados de las políticas públicas pueden ser mejor gestionados desde lo local; que las transformaciones producidas en el campo del conocimiento evidencian la necesidad de recurrir a fuentes y perspectivas diversas; y que la fragmentación de intereses en el seno de la sociedad, con la emergencia de una pluralidad de actores, son todas razones para buscar modelos de concertación y gestión pública alternativos a los modelos de la burocracia tradicional.

Cabrero Mendoza ofrece una clasificación de los diferentes modos de relación entre los distintos niveles de gobierno, a partir de dos aspectos: la centralización (alta o baja) en el diseño de las políticas y el nivel de coordinación (alta o baja) en la implementación de las mismas. (Cabrero Mendoza, 2006, citado en Repetto, 2009)

⁴⁹ Los autores prefieren utilizar el término en inglés ya que no acuerdan con una traducción precisa en castellano.

Combinando ambos aspectos, propone cuatro tipos de relación posible: políticas altamente centralizadas en el diseño y muy poco coordinadas en la implementación dan lugar a lo que el autor denomina “coordinación jerárquica”; políticas altamente centralizadas en el diseño con alta coordinación en la implementación dan lugar a lo que el autor denomina “donante-receptor”; políticas poco centralizadas en el diseño y con baja coordinación en la implementación dan lugar a la “dispersión”; y, por último, la poca centralización en el diseño y la alta coordinación en la implementación da lugar al denominado “gobierno multinivel”.

Para el autor, gobierno multinivel es aquel en el que los niveles sub-centrales participan activamente tanto en el diseño como en la implementación de las políticas. De este modo, se podría fortalecer el federalismo y la calidad democrática de las propuestas, dar cuenta de las particularidades del territorio y su incidencia en la implementación de las políticas, incorporar la experiencia y el conocimiento de los diferentes actores vinculados a los problemas, generar las condiciones para el diálogo con la sociedad civil y también propiciar una gestión de los recursos más adecuada y eficiente.

2.3.2.2 El Territorio: Focalización y Transformación. Las intervenciones centradas en el territorio se asocian, en la historia de las políticas contra la pobreza, a un tipo de focalización propuesta por el neo-liberalismo para limitar la intervención a determinadas zonas más gravemente afectadas, y a ciertos pobres, “los pobres válidos”⁵⁰. Al decir de Álvarez Leguizamón, esta fue la categoría utilizada tradicionalmente por el liberalismo económico para habilitar, o no, la asistencia. A fines del siglo XX, esto se justifica por la expansión del neoliberalismo como pensamiento dominante y por una nueva crisis del capitalismo que abarca, de un modo más claro y contundente que en períodos anteriores, al mundo entero. (Álvarez Leguizamón, 2013)

⁵⁰ De acuerdo al paradigma dominante en los países occidentales y capitalistas (con sólo el interregno del Estado de Bienestar), sólo aquellos que dan muestra de su imposibilidad para el trabajo y además están asentados en una comunidad o territorio, son asistidos.

Históricamente el territorio había sido conceptualizado como un espacio “apropiado” por el poder político. Durante la conformación de los Estados nacionales esta apropiación significaba, además, un orden normativo, es decir un conjunto de reglas a través de las cuales se realizaba todo tipo de intercambios y se legitimaban las disputas de poder. Manero Miguel lo distingue, en este sentido, del concepto de espacio y dice al respecto:

[...]Su entidad conceptual, a efectos prácticos, reside en el hecho de aparecer estrechamente asociado a la idea de pertenencia y de transformación o, lo que es lo mismo, a la capacidad que las sociedades tienen para organizar, reestructurar y, en cualquier caso, ordenar sus ámbitos de convivencia, de actividad y de relaciones. En este sentido, puede decirse que el territorio, ligado al concepto de soberanía, constituye la manifestación espacial del poder, es decir, el escenario en el que se proyectan, concretan y expresan las decisiones ejercidas por quienes tienen competencias reconocidas para ello, de modo que concebido como espacio estructurado, apropiado y ordenado, su configuración reproduce las directrices emanadas del poder y, consecuentemente, del modelo organizativo determinado por los agentes que lo ostentan. (Manero Miguel, 2015: 588-589)

La globalización económica, y con ella la multiplicación de posibilidades de intercambio para los distintos actores de la economía, restó poder de control a los Estados nacionales, cobrando una inusitada importancia los organismos internacionales de control económico y financiero. Las corporaciones económicas comienzan a considerar como propios no tan sólo a sus territorios sino al mundo entero. Esto acelera, a su vez, la generación de acuerdos comerciales y económicos regionales como la Unión Europea o el Mercosur, que promueven la integración entre países de la misma región como forma de potenciar las posibilidades de control y de desarrollo del mercado.

La rapidez de los intercambios comerciales y la potencia del capital financiero producen la fragmentación de territorios antes considerados una unidad

jurídica y económica, dando lugar a fracciones del mismo consideradas **enclaves de desarrollo** y otras definidas como **territorios inviables**, según las posibilidades que los inversores encuentran en cada una. Los teóricos del “desarrollo local” proponen, entonces, concentrarse en las ventajas competitivas y las capacidades locales para producir riqueza. Se intenta potenciar a los actores de cada territorio como agentes del desarrollo y artífices de su propio progreso.

Ya a fines de la década de 1990 se comenzará a hablar de desarrollo endógeno, aludiendo con este término a la necesidad de tener en cuenta no sólo los procesos locales sino también los nacionales y regionales, volviendo a considerar la importancia del Estado nacional. Dicen al respecto A. Catenazzi y N. Da Representação:

Es de este modo, entonces, que el territorio sirvió durante las últimas décadas tanto para focalizar la pobreza como para poner de manifiesto los recursos asociados al desarrollo local. Hacia fines de los años ochenta, cuando la lucha contra la pobreza fue un objetivo priorizado en Latinoamérica, el territorio fue interpelado para superarla mediante la herramienta de la focalización y la competitividad de los territorios parecía mostrar las ventajas de algunas ciudades (o parte de ellas) en el nuevo orden global. (Catenazzi y Representação, 2009: 99)

El proceso de desarrollo desigual se repite en las ciudades y da lugar a la denominada segregación del espacio urbano. Da Cunha, Carman y Segura consideran la segregación como la correlación entre el espacio y diferentes grupos sociales caracterizados por su clase, etnia o religión. Como ejemplos paradigmáticos de este proceso mencionan el gueto norteamericano estudiado por Wacquant y su homogeneidad racial; el conventillo porteño que, a contrario sensu, muestra un conjunto de razas hermanadas por la precariedad económica; y las favelas del Brasil, en las que se conjuga el factor racial y la situación de vulneración económica. Hacen referencia a que este proceso de segregación geográfica y sociológica no siempre es homogéneo sino que, muchas veces, los diferentes sectores comparten el espacio geográfico, diferenciado en ese caso por el desigual

acceso a bienes o servicios (se puede pensar fácilmente en un paisaje de exclusivos barrios cerrados en los que la vecindad está conformada por villas de emergencia). (Da Cunha, Carman, Segura, 2013; Wacquant, 2007)

Estos procesos, llamados por algunos autores de fragmentación urbana (aunque otros consideran al término impreciso porque aludiría a la autonomía de los fragmentos), aluden también y consecuentemente a un desarrollo de infraestructura urbana y de servicios desiguales y deficitarios. Estos son el resultado de las decisiones de inversión pública y privada y también de auto-organización informal a través de la toma de tierras vacantes. (Catenazzi, op.cit)⁵¹

Para Da Cunha, Carman y Segura la segregación -a la que clasifican como acallada, por default, positiva o agravada- puede ser el resultado del desplazamiento de los sectores populares para utilizar espacios públicos (vacantes en muchos casos a partir de las privatizaciones o del desguace de algunos servicios como el ferrocarril) o de una lógica de re-localización de estos sectores por parte del Estado hacia lugares alejados, y normalmente sin servicios, con el afán de “cuidarlos” (acallada). A veces resulta del abandono de algunas zonas por parte del Estado, que de esta forma homogeniza territorios a partir de su deterioro (por default). Puede, también, ser provocada por los sectores medios y altos que se “confinan” en espacios de lujo que les permiten elegir vecinos (positiva). En el caso de la denominada agravada, se produce cuando la degradación de algunos territorios a lo largo del tiempo va conjugándose con todo tipo de experiencias que dificultan la integración de la población. (Da Cunha et al.op.cit)

Los límites y fronteras sociales se expresan en los lugares de residencia, pero también se asocian como se dijo, a aspectos raciales, religiosos, morales o a la condición social, generando dificultades en la integración. Para Bourdieu, el espacio físico es el “reflejo de” y “se constituye en” la reificación del

⁵¹ El barrio El Sifón, que es tomado en este trabajo para su análisis (Capítulo 1), es el resultado de los procesos de auto-organización de distintos sectores de población desplazada de las zonas rurales (en general por falta de trabajo) o urbanas que se asientan en una zona “vacante” y comienzan un lento proceso de consolidación en base a gestiones vecinales, en algunos momentos acompañados por el Estado.

espacio social, reforzando su poder simbólico y materializando las distancias sociales en la apropiación de espacios privilegiados. El autor habla, en realidad, de lugares privilegiados, que para él son espacios personalizados y en los que se interviene dotándolos de materialidades distintivas de clase y en los que se producen las interacciones de personas “ubicadas” de acuerdo a su condición social. (Bourdieu, 2010)

Dicen Díaz Hernández y Domínguez Mujica:

El interés por el lugar se revitaliza en los nuevos enfoques epistemológicos de la geografía social, cultural y de las representaciones en los años ochenta. Esta nueva mirada remite directamente a la concepción heideggeriana del espacio y de la idea de habitar, así como a la fenomenología de Bachelard: el lugar es el sitio donde se hace más estrecha la relación hombre-tierra, el lugar y el hombre se funden mutuamente. El lugar participa de la identidad del que está en él (cada habitante se define, y define su entorno, especialmente según su pertenencia espacial) y los individuos dan una identidad, e incluso fundamentalmente una existencia, al lugar (Díaz Hernández, Domínguez Mujica, 2015: 375).

De hecho, como ya se analizó en este trabajo (Capítulo 1), la exclusión social se expresa, pero al mismo tiempo se produce y reproduce, en determinados territorios que terminan siendo, también, causa eficiente de la desintegración al atribuírseles ciertos estigmas que terminan caracterizándolos como lugares peligrosos, de delito y perdición. La delimitación de zonas desfavorecidas, y en muchos casos estigmatizadas, en las que se acumulan privaciones durante décadas, genera a su vez relaciones entre los distintos actores del territorio que deben ser tenidas en cuenta. El hecho de que las familias satisfagan parte de sus necesidades más elementales en espacios públicos como los comedores infantiles, por ejemplo, genera una dinámica en la vida cotidiana con la que es imprescindible trabajar. (Wacquant, óp. cit)

El uso del tiempo y del espacio hablan de una forma de vida aprendida y repetida como modo de supervivencia hacia la que es necesario acercarse si lo que se pretende es construir respuestas públicas más eficientes a la exclusión social. Estos lugares se constituyen como el espacio cotidiano y como escenario imprescindible de las intervenciones sociales. Dice Domínguez Mujica en torno a este concepto y su importancia:

La relevancia de estudiar lo cotidiano radica en que es allí «donde se hace, se deshace y se vuelve a hacer» el vínculo social, es decir, las relaciones entre los seres humanos. En este sentido, las prácticas asociadas con la vida diaria, como la amistad, el cariño, la camaradería, las relaciones o la comunicación son más fluidas, combinándose a través del tiempo y del espacio. (Domínguez Mujica, 2015: 222).

2.3.2.3 La Interseccionalidad. A lo largo del Capítulo 1 se conceptualizó la exclusión social no sólo como fuente de discriminación, sino como una de las manifestaciones más graves de la misma. Se analizaron también las limitaciones de los abordajes parciales o departamentalizados del problema, y se planteó la necesidad de enfoques más horizontales. Se valoró especialmente la inclusión de la perspectiva de los sectores excluidos (lo que sin duda será el resultado de la acción estatal deliberada), habilitando una mirada que contemple el posicionamiento particular de los sujetos en la estructura de la exclusión social.

Estas últimas consideraciones tienen su correlato teórico en la mirada que, desde el feminismo, hace más de treinta años inspiró a Kimberlé Crenshaw a solicitar que se tuvieran en cuenta en las respuestas públicas, particularmente judiciales en este caso, el modo como interseccionan entre sí las distintas fuentes de exclusión social, evitando interpretaciones reduccionistas que no contemplen el reforzamiento de las situaciones de exclusión cuando éstas se

multiplican en términos por ejemplo de raza y género, como en el caso que dio lugar al concepto⁵². (Crenshaw, 1989)

Para la autora, las respuestas públicas deben contemplar la intersección entre los diferentes tipos de discriminación. Las soluciones estatales no deben agravar la posición de los sujetos consolidando posicionamientos subalternos generados por la yuxtaposición de diferentes condiciones; clase, raza, etnia, origen nacional, color, religión, orientación sexual o cualquier otra por las que los individuos puedan verse disminuidos en el goce y ejercicio de sus derechos. (Crenshaw, op.cit).

El origen feminista del término llevó de algún modo a cuestionar cierto esencialismo en los planteos de esta corriente, que vinculaban los reclamos de la mujer al ámbito de mujeres blancas y de clase media urbana, para llamar la atención sobre otras realidades e intersecciones excluyentes. Al respecto, se mencionaron ya en este trabajo las vinculaciones entre el rol tradicionalmente atribuido a las mujeres y el funcionamiento del sistema capitalista, lo que obliga a tener en cuenta las múltiples realidades de las mujeres según su condición social.

Al respecto, manifiesta Maxime Molyneux que aunque las mujeres sufren discriminación por género y pueden ser conscientes de eso, la sufren en el marco de su condición social y de clase. La autora distingue entonces entre necesidades prácticas y estratégicas de género; las primeras hacen referencia a las urgencias inmediatas que padecen las mujeres y que les dificultan, en su rol doméstico, su supervivencia y la de sus hijos e hijas. Las segundas, son las referidas a aquellos intereses relativos a sus posibilidades de emancipación y a su posición desventajosa en relación a los varones. (Molyneux, 2000)

La autora estudia el proceso de las mujeres y sus reivindicaciones durante y después de la revolución nicaragüense, y echa luz sobre las dificultades

⁵² Kimberlé Crenshaw acuñó el término frente a los tribunales de justicia de los Estados Unidos a fin de que se tuvieran en cuenta, frente a los despidos producidos por una empresa, la condición de **mujeres de raza negra** como motivo de la elección de las perjudicadas por la medida. (Crenshaw, op.cit)

de construir intereses comunes de género que no son, para ella, los que se demandan primero en todas las posiciones sociales. El Estado puede ganar el apoyo de las mujeres satisfaciendo intereses vinculados a la clase y no al género o puede satisfacer ambos. (Molyneux, op.cit)

En torno a estas cuestiones, Ana Laura Rodríguez Gustá reflexiona sobre la compatibilidad entre ambos tipos de intereses y ejemplifica como, en algunos contextos, la respuesta pública a necesidades prácticas puede generar las condiciones para que las mujeres planteen luego asuntos más orientados a su posicionamiento de género. A partir de los espacios de diálogo que, por ejemplo, los programas de transferencia condicionada que están bajo titularidad de las mujeres generan, éstas comienzan a cambiar su posicionamiento a uno más activo -se empoderan- en sus comunidades y frente al Estado. (Rodríguez Gusta, 2019)

Molyneux en cambio, de acuerdo a la evidencia que considera sobre los programas de transferencia condicionada en algunos países de América Latina, sostiene que los mismos se basan en la estructura de desigualdad entre los géneros y utilizan la identidad materna sumada a la pobreza de la mujer para utilizar “la disponibilidad” de la misma. Esto es la disposición de las mujeres al cuidado dada su relación con un mercado de trabajo precario e inexistente. La mujer es entonces recompensada por lo social y lo emocional de la maternidad, lo que no sería propicio para el alcance de lo que la autora denomina una ciudadanía significativa. (Molyneux, 2009)

Para esta autora, el empoderamiento puede ser definido como la adquisición de capacidades para la autonomía (de los varones o del ejercicio exclusivo del rol materno que exige el Estado) y de la igualdad en status y autoestima, así como para tener voz e influencia en las decisiones que afectan a su vida. (Molyneux, op.cit)

Volviendo al desafío de la interseccionalidad en las políticas públicas, Esguerra Muelle y Bello Ramírez señalan una serie de aspectos a tener en cuenta, que resultan orientadores. Las autoras realizan una investigación en Colombia sobre las políticas estatales para el colectivo de lesbianas, gays, travestis

y bi-sexuales y concluyen en una serie de premisas orientadoras para la gestión pública: la necesidad de que el Estado comprenda las opresiones en su sentido fusionado, que la interseccionalidad se adapte de modo transversal en todas las instituciones, que se procure la participación de los grupos sociales involucrados, que se evite “señalar” a los diversos grupos y se habilite el análisis de las diferencias entre personas, evitando pensar en identidades universales. (Esguerra y Ramirez, 2014)

Tal como lo señaló Nancy Fraser, las autoras coinciden en la necesidad de abrir el debate sobre las necesidades para que éste sea lo más democrático posible, así como atenuar los límites administrativos al análisis de los problemas sociales. (Fraser, op.cit)

Capítulo 3

La Exclusión Social en Tucumán: Instituciones, Políticas, Programas & Actividades Implementadas en el período 2003- 2015

3.1. La Exclusión Social en Tucumán

3.1.1 El caso del barrio El Sifón

En el Capítulo 1 se describió como, durante las últimas décadas del siglo pasado, se produjo un agravamiento de las condiciones de pobreza de algunos sectores de la población en Argentina y también en Tucumán, lo que llevó a la configuración de zonas de exclusión social, por ejemplo en el cordón periférico del Gran San Miguel de Tucumán. Tal como lo señalan Tanya Burchardt, David Piachaud y Le Grand la exclusión social es un fenómeno que se expresa en múltiples niveles: individual-familiar y comunitario pero también local, nacional y global. (Burchardt et al., 2002)

También se mencionaron las dificultades para medir la exclusión social, y la conveniencia de realizar una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos para un mejor acercamiento al fenómeno. Teniendo en cuenta estas recomendaciones, se estudió particularmente el barrio El Sifón con el propósito de ilustrar empíricamente las condiciones de vida de familias y habitantes de zonas suburbanas como ejemplo de las situaciones de exclusión social en la provincia⁵³.

Para su selección se tomaron en cuenta los datos del Índice de Privación Material de Hogares (IPMH) elaborado a partir de la información del censo nacional del año 2001. En aquel momento era la única información sobre pobreza que se geo-referenciaba, por lo que fue muy útil para un primer acercamiento al fenómeno de la exclusión social⁵⁴. El índice permitió seleccionar

⁵³ Tal como plantea Jordi Estivill, es posible detectar situaciones de exclusión, zonas o territorios en los que tanto la acumulación de desventajas materiales como la presencia de estigmas configuran un escenario de exclusión social que impacta en individuos y familias, más allá de su voluntad. (Estivill, 2003)

⁵⁴ La primera información de pobreza geo-referenciada correspondió al censo nacional del año 2001 y estuvo disponible para el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia en el año 2006. Esta

zonas con mayor acumulación de privaciones que condicionan las situaciones de exclusión social.

A comienzos del año 2017 se publicaron los resultados del IPMH 2010, lo que permite ver la evolución del indicador. En los mapas del Anexo N°1 se puede observar la disminución de la cantidad de hogares con pobreza convergente en todo el cordón periférico de la capital provincial y, también, que el barrio seleccionado permanece en el mismo rango (30%-60%) a pesar de que internamente mejoró de forma significativa al pasar del 50,4% al 33,1% de hogares con pobreza convergente en el período 2001-2010, según datos elaborados por la Dirección de Estadística de la provincia.

Se tuvo en cuenta además el hecho de que, según una opinión generalizada y avalada por los medios de comunicación, el barrio integra una de las “zonas rojas” de la capital. Otro aspecto considerado fue la posibilidad de acceder al diálogo con los vecinos debido al trabajo que se venía realizando desde el Ministerio de Desarrollo Social, lo que permitía un vínculo fluido, que se intensificó a partir del año 2007.

3.1.1.1 Un Acercamiento al Barrio. El barrio Juan Pablo II, denominado popularmente El Sifón, está ubicado en la zona noroeste de la capital provincial, a unas treinta cuadras de la plaza principal⁵⁵. Originalmente formaba parte de la periferia de la ciudad, pero actualmente se presenta como “una intrusión hacia adentro del aglomerado”. Esta denominación corresponde a sus características de urbanización irregular que se mantiene a lo largo del tiempo e incluso crece formando otros barrios de similares características (ver Anexo N°1). (Zamora y Rivas, 2017:10)

primera información dio cuenta de las zonas más afectadas por la denominada pobreza convergente en el Gran San Miguel de Tucumán y permitió que el Ministerio de Desarrollo Social tuviera una presencia más sostenida en alguna de ellas.

⁵⁵ En Tucumán las cuadras miden aproximadamente 120 m.

Natalia Czytajlo, en su estudio sobre el Aglomerado Metropolitano de Tucumán, lo incluye como “asentamiento irregular”, forma de apropiación del suelo que, según la autora, en el período 1997-2006 crece más en el municipio capitalino que en el resto del aglomerado⁵⁶. (Czytajlo, 2016)

El barrio debe su denominación más extendida a una alcantarilla en la que desembocaban dos caños grandes que usaban los vecinos de toda la zona para bañarse en épocas de calor. Durante los años sesenta y setenta, El Sifón comenzó a poblarse con familias que provenían de otros barrios de la ciudad y también con personas que llegaban del campo en busca de nuevas oportunidades. Vecinos y vecinas de hace cuarenta años o más, lo recuerdan “como un campo” en el que la gente se ubicaba y armaba sus casas con lonas o algún otro material. No existía ningún tipo de infraestructura urbana y los terrenos eran principalmente propiedad del Estado, aunque no estaban destinados a vivienda. Para Alejandra Del Castillo, “como numerosos barrios de la ciudad, su desarrollo se enmarca en el proceso de expansión del GSMT y de las estrategias habitacionales que despliegan los sectores peor posicionados en la estructura social para acceder al suelo urbano y la vivienda. (Del Castillo, 2014:6)

Recién durante la década del ochenta, y no casualmente en democracia, algunos de sus habitantes comenzaron a organizarse en una primera comisión, que consiguió el loteo parcial de los terrenos. Luego se logró la provisión de agua corriente de red pública gracias a las gestiones de dicha comisión y al trabajo de los propios vecinos y vecinas que se encargaron de cavar y colocar los caños. Ambos procesos, tanto el loteo como el abastecimiento de agua corriente se hicieron con el acuerdo y el aporte económico de algunos vecinos y vecinas que pudieron y quisieron afrontarlo. A partir de ese momento, y hasta poblarse totalmente, la zona tuvo mucha movilidad. Además, los lotes se comenzaron a

⁵⁶ Los autores citados, Zamora, Rivas y Czytajlo consideran a la urbanización irregular como el producto de apropiaciones de los sectores que, debido a su falta de recursos económicos, no pueden acceder de otro modo al uso del suelo ni a la vivienda.

dividir para dar lugar a nuevas familias formadas por los hijos e hijas, la población se multiplicó y entonces los servicios, por ejemplo el agua, comenzaron a escasear.

En el año 2004 comenzó a trabajar el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)⁵⁷ que realizó obras de infraestructura urbana: nivelación y apertura de algunas calles, cordón cuneta, pavimento, instalación de red de gas, etc. La zona cuenta además con alumbrado eléctrico aunque el proceso de urbanización no terminó de completarse. Dice al respecto Del Castillo:

[...] La recolección de residuos y el alumbrado público se presentan deficitarios debido a que distintos sectores del barrio no presentan el amanzanado tradicional sino que se organizan a partir de pasillos. Esto impide el paso de vehículos, en este caso de los camiones recolectores, y la instalación del servicio público de alumbrado” (Del Castillo, op.cit:9)

Motivados por las obras que se realizaban y por ser una época de cierta bonanza, vecinos y vecinas fueron mejorando sus casas y reemplazando los materiales precarios para tener una vivienda más segura. Estas iniciativas, junto a la construcción de algunos módulos habitacionales por parte del Programa de Mejoramiento de la Vivienda (PROMEVI), modificaron radicalmente el aspecto del barrio. También fue importante, en ese sentido, la recuperación de un pequeño espacio público convertido en plaza desde hace unos años.

Si bien el barrio no está integrado regularmente a la trama urbana, por lo que permanece en cierto aislamiento (no circula transporte público en su interior), se emplazan a corta distancia distintas instituciones de salud y educativas. Frente al barrio está ubicado el Hospital de Salud Mental Juan M. Obarrio, a dos cuadras funciona un centro de atención primaria de la salud y un Centro de Integración Comunitaria. En un radio de diez cuadras, aproximadamente, funciona

⁵⁷ Mayor información sobre los programas de vivienda se consigna el apartado 3.3 de este Capítulo.

el Hospital de Clínicas Dr. Nicolás Avellaneda, una escuela primaria y dos secundarias.

Actúan en la comunidad dos asociaciones civiles: Los Lapachos y Unidos para Crecer. La primera se organizó a partir de las dificultades alimentarias de las familias durante la década del noventa y los primeros años del nuevo siglo. La otra se formó incentivada por el PROMEBA, que necesitaba de la colaboración de las vecinas y vecinos y tenía entre sus objetivos la organización de los mismos.

De acuerdo al censo del año 2010, residen en la zona 2.072 personas que conforman 453 hogares y habitan 447 viviendas ubicadas en cinco manzanas irregulares, en cada una de las cuales hay pasillos que dividen los diferentes lotes. Es interesante el ejercicio de comparar las características de este barrio en particular, a partir de algunas variables del censo, con las de la capital provincial como forma de evidenciar la acumulación de desventajas.

En la tabla N°1 que se presenta a continuación, se muestra esa información tomada del censo 2010.

Tabla N°1***Comparación de variables relevantes: Departamento Capital-Barrio El Sifón***

Variable Considerada	Capital	Barrio El Sifón
1-Hogares con al menos una NBI	10%	30%
2-Cantidad de Viviendas Deficitarias: casillas o viviendas tipo B (que no tienen agua dentro de la casa o no tienen retrete con descarga de agua o tienen piso de tierra u otro material no adecuado)	27%	42%
3-Cantidad promedio de personas por vivienda	4,3	4,6
4-Porcentaje de Niños de 0 a 14 años	20%	27%
5-Población de 65 años y más	9%	5%
6-Hogares con Jefatura Femenina	38%	36%
7-Hogares nucleares con sólo padre o madre	21%	26%
8-Hogares nucleares con presencia de otros familiares	26%	34%
9-Tasa de Ocupación		51%
Tasa de Desocupación	58%	7%
Total de Inactivos	5%	41%
	37%	
10-Nivel Educativo de la Población	63% cursa o cursó estudios post-primarios	68% cursa o cursó el nivel primario

Elaboración propia a partir de datos del INDEC correspondientes al Censo Nacional 2010

Al igual que en el resto de la provincia, el indicador de NBI de mayor peso en el barrio es el hacinamiento, lo que coincide con las tendencias que señalan los especialistas en relación al déficit habitacional de la población más joven, y cómo éste se acentúa en la periferia de la ciudad. También es muy importante el déficit sanitario ya que un 11% de los hogares no tiene retrete y un 19% no cuenta con descarga de agua. (Zamora y Rivas,op.cit)

El mayor porcentaje de niños y niñas y la menor proporción de adultos y adultas mayores, así como la incidencia de hogares monoparentales y con presencia de otros familiares, son también características de las zonas periféricas, tal como lo corrobora Natalia Czytajlo. Los hogares son además muy numerosos: la mitad de la población se agrupa en hogares de seis o más miembros y la mayoría (80%) integra hogares de cuatro personas o más. (Czytajlo op.cit)

La jefatura femenina se da en menor proporción que en la capital, lo que la misma autora señala como una característica del aglomerado, ya que los mayores porcentajes de hogares con esta condición se dan en los radios del centro de la ciudad. Lo explica por la forma como se toman los datos. En las estadísticas de población argentinas, la jefatura de hogar se define por la designación voluntaria de sus integrantes al momento del relevamiento censal. En consecuencia, no existe un criterio homogéneo que se utilice para elegir al jefe; en algunos casos es la persona de más edad, en otros es el principal receptor de ingreso, etc. Para el INDEC jefe/a de hogar es la persona reconocida como tal por los demás miembros del hogar. (Czytajlo, op.cit.:25)

En cuanto a la situación educativa, si bien los porcentajes indican un bajo nivel también en el total de la capital provincial, en el barrio la situación es especialmente grave. Si tomamos en cuenta a jefes y jefas de hogar, la mayoría cursa o cursó solo la primaria (79%). En cuanto a los cónyuges o parejas, la situación se repite de idéntico modo. Casi la mitad de la población joven entre los 15 y los 18 años abandonó la escuela (40%) y entre los 19 y los 25 años abandonó la gran mayoría (82%). Las dificultades para concurrir a la escuela se manifiestan ya en la niñez: existe un 5% de niños y niñas entre 5 y 14 años que ya abandonó la escuela⁵⁸.

Si bien la capacidad descriptiva de los datos cuantitativos es limitada, se pueden apreciar las desventajas que enfrentan las familias de la zona a la hora de competir en el mercado laboral y poder garantizar ingresos. Los datos de

⁵⁸ De acuerdo a datos del INDEC provenientes Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010.

escolaridad evidencian las escasas posibilidades de conseguir un trabajo con calificación para la mayoría de los jefes de familia. También muestran la persistencia de estas condiciones para los jóvenes, dadas sus dificultades para mantenerse en la estructura educativa.

Otro rasgo característico del barrio es la escasa presencia de adultos varones tanto en las asociaciones civiles como en la vida cotidiana de las familias. De hecho, cuando se transitan las calles se ven muy pocos adultos varones incluso en días no laborales. Tampoco tienen presencia significativa en los eventos.

3.1.1.2 Los Rasgos de la Exclusión Social en El Sifón. Para profundizar el conocimiento sobre la exclusión social, se realizaron entrevistas a los vecinos y vecinas⁵⁹ usando como guía “los seis rasgos de marginalidad avanzada” propuestos por Wacquant. La información así reunida complementa y profundiza el conocimiento del barrio en tanto ejemplo de la exclusión social y sus características particulares en la periferia de la capital provincial. (Wacquant, op.cit.: 286)

Si bien los seis rasgos delimitados por Wacquant surgen a partir de sus investigaciones realizadas en Estados Unidos y Francia, él mismo propone estudiar cómo se presentan en diferentes países:

Una de las principales tareas de los estudios en curso y a realizar sobre la marginalidad avanzada es establecer que cada una de estas seis propiedades se especifica en diferentes países y/o diversos tipos de contextos urbanos, en función de la historia y la política de la cual la ciudad y sus divisiones son el escenario y el producto. (Wacquant, op.cit.: 287)

⁵⁹ Se realizaron durante el año 2015 entrevistas abiertas a catorce vecinos: cinco vecinas entre 20 y 35 años, cuatro entre 44 y 55 años (un varón y tres mujeres) y cinco entre 56 y 65 años (tres varones y dos mujeres). Además, a dos referentes barriales de las organizaciones existentes que son también vecinas y a cinco técnicos de instituciones o programas que trabajan en el barrio.

A continuación se muestran los cuadros comparativos entre los principales componentes de cada rasgo y cómo los mismos se dan en el barrio El Sifón, seguidos inmediatamente de una descripción ilustrada por los testimonios y las explicaciones que resultan pertinentes.

1-El asalariado como vector de la inestabilidad y de la inseguridad sociales: el autor describe las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo en los países centrales y cómo las mismas han fragmentado y precarizado a un sector que comienza a perder las seguridades conquistadas. A partir de la proliferación de un conjunto de modalidades de contratación flexible y a tiempo parcial, o con salarios de acuerdo al rendimiento, se van debilitando las seguridades laborales así como las garantías de la seguridad social. A su vez, reaparecen formas de trabajo que no se ajustan a la ley, trabajos a domicilio y, en general, variantes que significan la posibilidad concreta de perder los ingresos (inseguridad laboral) y que se expresan en el paisaje urbano a partir de la concentración de personas que padecen estos problemas.

2-Desconexión funcional con las tendencias macroeconómicas: se refiere a que, incluso en períodos de crecimiento del nivel de empleo y de los ingresos, las zonas de marginalidad avanzada no tienen cambios sustentables y duraderos en las condiciones sociales y las posibilidades de vida de la población. Particularmente hace mención al desempleo de los jóvenes y al aumento del trabajo precarizado en un contexto global, e incluso regional, en el que se da el fenómeno del “crecimiento sin empleo”. La imposibilidad de compartir las horas de empleo disponible o la oferta de salarios recortados pone límites, según el autor, a la efectividad de las políticas laborales con los que él denomina “nuevos parias urbanos”. (Wacquant, op.cit.: 274)

3-Fijación y estigmatización territoriales: denomina de este modo el proceso de concentración territorial de la población con múltiples desventajas en sitios perfectamente delimitados, lo que se traduce además, en el deterioro urbano de estas zonas. A esto se suma la percepción desde adentro y desde afuera, de ser “lugares de perdición” lo que se traduce en adjudicar comportamientos moralmente reprochables a sus habitantes, que son percibidos como peligrosos. Esta

estigmatización circula en la vida cotidiana de las ciudades y se reproduce también, al decir del autor, desde las elites periodísticas, académicas y burocráticas. El estigma territorial, se parece en opinión de Wacquant, al estigma de religión enunciado por Goffman ya que impregna a cada individuo pero además contamina a toda la familia con la diferencia de que, en este caso, se disimula o atenúa por la movilidad geográfica. Otra característica de este rasgo es la fragmentación social hacia adentro de estas zonas en las que, de algún modo, se reproduce el estigma con el señalamiento de algunos a los que se considera culpables y el deseo del resto, de huir. Las intervenciones públicas se permiten actuar, en estos lugares, fuera de las normas establecidas. (Goffman, 2011 citado por Wacquant, op.cit.: 274-275)

4-La alienación espacial y la disolución del lugar: la idea de *lugar* es concebida como un espacio “con un marco humanizado, culturalmente familiar y socialmente tamizado” en el que la población se siente segura y entre pares. Entonces, en estas zonas, *el lugar* cede frente al concepto de espacio o zona en la que no hay resguardo y a la que hay que temer. Hay un repliegue de los habitantes hacia adentro de sus espacios domésticos, un encierro para preservarse y proteger sus posibilidades de progreso individual, hay también un debilitamiento de lo colectivo. Wacquant menciona la existencia de distintos tipos de actores que operan en estas zonas: los depredadores callejeros, los vecinos y sus organizaciones de base, los organismos de vigilancia y control del Estado “trabajadores sociales, policías, agentes de tribunales, de libertad condicional” y los que buscan hacer negocios en la zona desde el exterior, como por ejemplo menciona a los depredadores inmobiliarios. (Wacquant, op.cit.: 279-281)

5-Pérdida de un país interno: se refiere a la falta de sostenes familiares (padres, tíos, hermanos, pareja) y también de relaciones de amistad propias o de la comunidad de origen, lo que incluye a organizaciones de las que sentirse parte y que puedan funcionar como red de protección en situaciones de riesgo o crisis, por ejemplo, quedar fuera del mercado laboral. La falta de sostén frente a situaciones-límite se da no sólo en lo económico sino también en lo emocional.

6-Fragmentación social y estallido simbólico o la génesis inacabada del precariado: esta característica es descrita por el autor como la falta de una identidad común. Ya se trate de una identidad auto-percibida o de una identidad otorgada por otros, haciendo en este caso referencia al concepto de Bourdieu de “clase objeto”. Esto se debe, en parte, a los orígenes diversos de esta población que no logra ser representada por las organizaciones tradicionales. Señala a los sindicatos urbanos, a los partidos de izquierda y a las organizaciones de desocupados como ejemplos de aquellas que no logran aún consolidarse como espacios de representación duraderos. Menciona la falta de una simbología que dé cuenta de este sector, lo que se expresa por ejemplo en las nominaciones que se les otorga, siempre desde la falta: “...los sin trabajo, sin techo, sin documentos”. Construir una identidad propia sería, para el autor, salir de su condición: “...el precariado no puede constituirse más que para deshacerse de inmediato.” (Bourdieu, 2000; Wacquant, op.cit.: 284-285)

Tabla N°2

Comparación entre el rasgo N° 1 y su manifestación en el barrio El Sifón⁶⁰

1-El asalariado como vector de la inestabilidad e inseguridad sociales	Barrio El Sifón
<p>a-deterioro generalizado de las condiciones del trabajo formal: proliferación de puestos flexibles de tiempo parcial y en horarios variables, contratos a término con escasa o nula cobertura social y médica, escala salarial según rendimiento y fecha de contratación, empleos subvencionados o con cargas reducidas</p>	<p>a-población que sólo excepcionalmente tiene trabajos formales. Entre los entrevistados, la mayoría se desempeña en trabajos informales, por cuenta propia, y sin beneficio social alguno. Esta situación se remonta a por lo menos tres generaciones. No sería adecuado hablar de deterioro ya que durante el período que se estudia, las condiciones no se agravaron</p>
<p>b- resurgimiento de los talleres de explotación dignos del siglo XIX, empleo a domicilio, empleo ficticio como condición de recibir ayuda estatal</p>	<p>b-la “disponibilidad” para realizar las tareas, así como las relaciones inter-personales, habilitan oportunidades donde el mercado formal las cierra. Las condiciones laborales se pactan directamente con el que ofrece trabajar. Existe lo que Wacquant denomina “empleo-capacitación ficticios como condición de recibir ayuda” para algunos titulares de planes sociales.</p>
<p>c-inseguridad del empleo (posibilidad concreta de no conseguir trabajo) inseguridad en los ingresos, inseguridad del trabajo (posibilidad de despidos)</p>	<p>c- la inseguridad es la característica principal que tiñe la actividad laboral: en la oportunidad, en su duración, en la retribución y en las condiciones del trabajo.</p>
<p>d-concentración territorial de los “sectores inestables del “nuevo proletariado posindustrial”</p>	<p>d- se concentra en la zona el trabajo informal, de acuerdo a los testimonios y los relevamientos realizados. La denominación utilizada por Wacquant no se aplica a la realidad local.</p>

1-La situación del trabajo en el barrio El Sifón: la **disponibilidad** para realizar actividades remuneradas o que representen un ingreso es el principal capital con el que la gente cuenta para garantizar su sustento y reproducción. Esta disponibilidad, que no repara en condiciones de trabajo ni en vocaciones, habilidades o talentos, es especialmente valorada y se contrapone a la actitud de los que, parafraseando a una dirigente, quieren vivir fácil sin importarles nada (dicho en referencia a los que venden drogas⁶¹).

⁶⁰ Los cuadros comparativos que se presentan en las páginas siguientes son de elaboración propia a partir de la descripción realizada por Wacquant, los testimonios y la información estadística. (Wacquant,op.cit)

⁶¹ La venta y el consumo de drogas aumenta en el barrio a partir del año 2001. En un primer momento, según los testimonios, las sustancias eran poxirrán, que es un adhesivo de contacto hogareño, marihuana o cocaína, que se vendían y consumían en el barrio. Desde hace un tiempo,

Expresiones tales como “(...) antes nosotros íbamos a trabajar y con lo mínimo que nos ofertábamos (sic) nosotros trabajábamos y con eso sobrevivíamos” (Dirigente 1) o “(...) a mí siempre me ha gustado trabajar” (Testimonio 2) o “No, yo cualquier cosa trabajo, cualquier cosa me adapto” (Testimonio 13) muestran la perspectiva de quienes no cuentan con otras posibilidades.

La disponibilidad para realizar tareas como albañiles, vendedores o vendedoras ambulantes, empleadas domésticas, ayudantes de cocina, entre otras, es entonces una virtud y también un destino que en algún momento de la vida se impone sobre la posibilidad de continuar los estudios (desarrollar habilidades y capacidades), marcando el límite de la inserción en el mercado escolar y condicionando el posicionamiento de cada uno y de su entorno inmediato en la escala social al cerrar las posibilidades de progreso y realización personal.

La edad de inicio en las actividades laborales es la adolescencia temprana, entre los doce y los quince años. Aún menos para la población de origen rural, ya que algunos trabajaron junto a sus familias como cosecheros desde los cinco o seis años, según recordaron. En algunos casos esto se relaciona con la necesidad de hacer aportes a una familia en la que alguna contingencia (puede ser el fallecimiento de uno de los padres o su inhabilitación como proveedor del hogar) o simplemente la presencia de muchos miembros dependientes, define las opciones posibles. En otros, el trabajo se inicia a partir de la conformación de un nuevo núcleo familiar con el nacimiento de un primer hijo o hija.

El trabajo se realiza mientras sea posible y requerido. En los casos de los varones entrevistados, todos continúan trabajando, aún los mayores, incluso el que logró jubilarse. Las mujeres en cambio, dejan de trabajar afuera cuando la cantidad de hijos lo hace imposible y mientras tienen algún otro ingreso. Ser titulares de planes (de ingreso) les permite cierta tranquilidad y seguridad, por lo que se dedican a cuidar hijos y nietos (que en otras épocas quedaron a la deriva).

también se vende y consume paco. El alcoholismo está presente en el recuerdo de los vecinos desde los inicios del asentamiento, y continúa siendo un problema.

No buscan trabajo porque, además, manifiestan que para ellas sería imposible encontrarlo (las entrevistadas entre 45 y 60 años tienen un promedio de ocho hijos). Las mujeres más jóvenes, de entre 27 y 31 años, con menor cantidad de hijos, continúan trabajando afuera, sobre todo, si están solas. Las tareas de cuidado son percibidas como una obligación, no un trabajo, asumida en soledad, en la mayoría de los casos. Las mujeres-madres muy jóvenes manifiestan compartirla con sus parejas.

Cuando se cierra el mercado escolar como institución habilitante para el ascenso social⁶², cobran más importancia las relaciones interpersonales que habilitan fidelidades asociadas a la sumisión y la desigualdad como patrones que se repiten de generación en generación. Ya sea por la temprana edad de inicio en las tareas (lo que además trae aparejada la necesidad de aprender el oficio) o por la necesidad de consejo, escucha y protección, que en muchos casos estas personas necesitan, a veces las relaciones laborales están determinadas por vínculos interpersonales. Esto se manifiesta en expresiones como “(...) la señora me ayudaba mucho” (Testimonio 1)”, “(...) después ya a los 12 o 13 años he empezado a lustrar, después vendía diarios, después he estado de telefonista en una parada de taxis, comenzado a trabajar con un señor que era albañil y él me ha ido enseñando” (Testimonio 11) y otras similares que nos retrotraen a los vínculos del patronazgo. Esto aparece sobre todo en el grupo de los más grandes, de la primera generación en el barrio (46 a 65 años).

Trabajar más o menos horas, más o menos días a la semana depende de lo que el patrón señale como posible de acuerdo a la cantidad de trabajo o a lo que él pueda pagar y esto es narrado como lo normal incluso para los más jóvenes. Las personas adultas de mediana edad y los y las jóvenes (20 a 44 años) que son

62 Los entrevistados entre 44 y 65 años son analfabetos, analfabetos funcionales y/o con estudios primarios incompletos. El resto tiene la escuela primaria completa o pudo cursar algunos años del nivel secundario para luego abandonar la escuela, en un caso se encuentra estudiando (la joven de 21), y en otro logró alfabetizarse en los últimos años (mujer de 55). Sólo se entrevistó a una joven de 34 años con estudios universitarios incompletos. Los hijos mayores en la mayoría de los casos no pudieron finalizar los estudios de nivel primario y en otros, los de nivel secundario. Su condición de actividad, de acuerdo a los criterios estadísticos, varía entre amas de casa (mujeres mayores de 45 años y una de 20) y subocupados u ocupados en trabajos informales y/o por cuenta propia sin aportes a la seguridad social.

además segunda generación en el barrio, asocian claramente sus dificultades para conseguir mejores trabajos al abandono de la escuela sin completar el nivel secundario (en algunos casos durante la investigación estaban intentando completar ese ciclo con la ayuda de los planes sociales). En todos los casos este grupo se plantea como primordial cuidar a los hijos e hijas, el futuro personal queda relegado en algún caso para siempre: “(...) yo ya fui⁶³” (Testimonio 9) y en otros, postergado hasta que éstos sean grandes.

Cuando se pregunta por los padres, la situación se repite. En el caso de los mayores, que son además primera generación en el barrio, sus padres fueron trabajadores y trabajadoras rurales en tareas como desmonte o cosecha de la caña de azúcar o el maíz y llegaron a la ciudad cuando el trabajo en la zona rural comenzó a escasear. Siempre como informales, en el resto de los casos fueron trabajadores urbanos: albañiles, mozos⁶⁴, vendedores ambulantes. Las madres fueron amas de casa, salvo cuando por diferentes razones quedaban como único sostén del hogar.

En relación a los hijos e hijas, en muchos casos ya son mayores y tienen su propia familia y en otros casos están en edad escolar. En el primer grupo la historia se repite: todos realizan trabajos informales o en alguna actividad que les permite sobrevivir (por ejemplo el cirujeo⁶⁵) salvo en el caso de un hijo varón que es policía.

Los que se encuentran en edad escolar concurren a la escuela, salvo en dos casos de jóvenes que ya abandonaron la escuela secundaria para trabajar (ambos en oficios).

⁶³ La expresión alude a la falta de proyecto personal, a la percepción de imposibilidad de modificar las condiciones de existencia.

⁶⁴ La palabra se utiliza para señalar a los empleados gastronómicos que sirven las mesas en bares o restaurantes y que, en un alto porcentaje, son empleados informales.

⁶⁵ Se denomina cirujeo a la actividad informal consistente en la búsqueda y selección de residuos urbanos (plásticos, cartón o vidrios) para su reventa. Normalmente participa toda la familia, incluidos los hijos. Se trasladan en carros con tracción a sangre, que la municipalidad de la capital provincial prohibió hace un tiempo, con lo que limitó las posibilidades económicas de esas familias.

El trabajo que prevé aportes a la seguridad social y que implica derechos no forma parte del universo de experiencias de esta población -salvo excepciones- y por lo tanto tampoco es reclamado como posible. “Tengo obra social pero no me acuerdo cómo se llama” (Testimonio 1), dice un entrevistado, refiriéndose a un plan social del gobierno, que le otorga obra social.

Lo más parecido a un reclamo por derechos aparece como expresión de una de las dirigentes al quejarse de la utilización de algunos planes asociados al trabajo:

(...) Lo que no estoy de acuerdo ahora es en la dádiva, no me gusta, es como que la gente se acostumbró mal... ¿Qué querés hacer? yo te puedo dar esto y vos a cambio tenés que hacer esto [ejemplifica, con un diálogo supuesto, cómo debería darse la relación laboral], pero libremente, no exigiendo como ha pasado en la oportunidad de los planes, ha habido mucho abuso ahí...creo que el Trabajar o el PEC...los punteros aprovechaban porque le daban 50 y se agarraban 100 y no hagás nada...a los que no le querían dar los verdugueaban a esos hasta que se iban. Entonces un trabajo digno, algo que yo esté contenta y el que me emplee también. (Dirigente1)

Tabla N° 3

Comparación entre el rasgo N° 2 y su manifestación en el barrio El Sifón

2-Desconexión funcional con las tendencias macroeconómicas	Barrio El Sifón
a- expansión nacional del empleo y de los ingresos con pocos efectos duraderos: no hay cambios en las condiciones sociales y en las posibilidades de vida de la población de los “barrios de relegación”	a- de acuerdo a los testimonios, las condiciones mejoraron para los vecinos a partir de los planes de ingreso implementados por el Estado y la reactivación económica que permitió más oportunidades de trabajo. Se reconocen además políticas de mejoramiento de infraestructura urbana que impactaron fuertemente en el barrio.
b- aumento de la desocupación en los jóvenes sin importar las políticas empleadas (de izquierda o derecha)	El IPMH muestra entre 2001 y 2010 un mejoramiento de los porcentajes de hogares con privación más intensa y una mayor cantidad de hogares con pobreza patrimonial exclusivamente. La pobreza sólo por ingresos disminuyó a la mitad y los no pobres se duplicaron b- El desempleo medido para la zona en el año 2010 era de un 7% (dos puntos por encima de la tasa para el departamento capital), en el caso de la población de 18 a 25 años ascendía a un 13% afectando mucho más a los varones (16%) que a las mujeres (9%) ⁶⁶
c- asalariados precarios (contratos de duración determinada, las suplencias, las pasantías, el empleo subsidiado) en ascenso	c- la precariedad de los que tienen trabajo formal disminuye, el empleo subsidiado se reconoce como una oportunidad para los más jóvenes
d- las políticas de propagación de la esfera del empleo sólo impactan a través de <i>procesos de propagación descendente</i> luego de que todos los menos desfavorecidos se benefician	d- <i>la propagación del empleo se da por fuera de la formalidad</i> . El bajo nivel de escolaridad de los jefes de hogar y sus parejas (casi un 80% sólo con estudios primarios ⁶⁷) hace pensar en la dificultad de las mejoras sustentables

2- ¿Impactan en el barrio las condiciones macro económicas? : Cuando se les pregunta a las vecinas y vecinos por su situación económica, y si ésta ha variado en los últimos años, consideran que “hay más ayuda”. Mencionan en primer término los programas sociales, que les han permitido cierta tranquilidad para garantizar alimentos, pañales, mandar los hijos a la escuela, etc. “(...) Y...ha habido un

⁶⁶ INDEC, censo de 2010

⁶⁷ INDEC, censo de 2010

cambio...cuando he recibido la pensión...para darle de comer a las chiquitas...para que comamos nosotros...”. (Testimonio 6)

Los programas de ingreso son especialmente valorados por las mujeres adultas con hijos o nietos a cargo, dadas sus dificultades para conseguir trabajo. Significan un alivio que les permite ocuparse de su familia frente a la amenaza del consumo de sustancias tóxicas “(...) Desde ahí la estoy haciendo estudiar a la más chica [se refiere a la obtención de la pensión], no busco trabajo porque no me falta, y yo con mi edad..., y no tengo referencias”. (Testimonio 1)

Se valora además como positiva la entrega de leche y remedios en los centros de salud y, en general, la mejora de la atención en los hospitales.

(...)Ahora cobro pensión por discapacidad, me ayuda un montón...yo tengo mi platita...yo vivo sola, ya ninguno está conmigo...tengo un albañil, un policía...Yo voy al Hospital Avellaneda, soy hipertensa, me están controlando la diabetes, tengo artrosis...ahora está un poquito mejor en lo económico, tenemos más ayuda del gobierno antes no había remedios, no había leche, no había comedores y eso ayuda un montón. (Testimonio 8)

En relación al barrio es muy valorada su urbanización: la apertura y pavimentación de las calles y la extensión de la red de gas (aunque manifiestan que no se completó).

(...) Antes eran los pasillos de tierra, se enterrábamos en el barro (sic), eran pasillos muy chiquitos...desde que han pavimentado...hace siete años ha quedado lindo...yo lo sacaba en el andador y lo mandaba que camine [en referencia a su hijo], también el pavimento de la San Miguel [se refiere a una calle del barrio], el basural han limpiado, aunque siguen tirando basura... (Testimonio 3)

El progreso se nota además en que la mayoría de los vecinos pudo mejorar su casa, “(...) Ahora hemos podido tener una habitación para cada uno...antes una sola piecita una sola cama...yo dormía con los once...se arreglábamos todos (sic). Mi marido otra cama en la misma pieza”. (Testimonio 2)

También manifiestan como un avance la presencia de agentes del Estado: psicólogos, trabajadores sociales, profesores. Se consideran muy positivos los esfuerzos por disminuir los efectos del problema central del barrio hoy, que es la venta y el consumo de drogas. “La gente que está en el Obarrio [se refiere al hospital] hace cosas por los chicos...que andan así en la calle, con la droga. Vienen las chicas a dar clases sobre las adicciones...todo eso...” (Testimonio 12)

Ahora hay muchas cosas lindas... [se refiere a los talleres que se dictan para jóvenes] y también cosas malas...los chicos cada vez se sienten peor...Es feo el problema del tema droga...pierden todo, el cariño de la familia. Para mí es bien grave y es feo ver como todos los días se matan de a poquito... (Testimonio 2)

Si bien se hicieron menciones indirectas a las mayores oportunidades de trabajo, no se hizo referencia a la mejora en sus condiciones o en la remuneración. Sí, en cambio, a la posibilidad de dejar tareas mal remuneradas para iniciar emprendimientos individuales vinculados a la economía social (muy promocionada durante este período) o simplemente para percibir un plan social.

Tal como evidencian los testimonios, la desconexión con las tendencias macro-económicas no se presenta de igual mismo modo que en el ejemplo de Estados Unidos, como se analizará en el Capítulo 4.

Tabla N° 4

Comparación entre el rasgo N° 3 y su manifestación en el El Sifón

3-Fijación y estigmatización territoriales	Barrio El Sifón
a- la marginalidad avanzada se concentra en territorios aislados y claramente circunscriptos	a-el territorio está claramente definido, la población se siente menos aislada que hace unos años
b- son percibidos desde adentro y desde afuera como lugares de perdición. Se asocia estos lugares al peligro, al vicio y al desorden	b- los vecinos perciben su barrio como peligroso y es así concebido por parientes y por las personas que viven fuera del barrio
c- cuando los asentamientos de este tipo persisten en el tiempo, son objeto de discursos denigratorios tanto de la “gente común” como en el discurso periodístico, político, burocrático e incluso académico-científico	c- el principal diario local considera al barrio “zona roja” ⁶⁸ a partir de información de los taxistas y de la policía ⁶⁹ . Los agentes sanitarios y maestros están prevenidos a la hora de trabajar en la zona
d- “la infamia territorial condiciona la gestión de la información, de la identidad y las relaciones sociales de toda la familia en modo similar a la religión o la nacionalidad, aunque puede ser atenuada por la movilidad geográfica	d- vivir en el barrio pesa sobre los vecinos e impacta en la vida cotidiana y en las relaciones sobre todo de los más jóvenes, en la posibilidad de establecer relaciones o amistades fuera del barrio y también en conseguir un trabajo. Algunos sueñan con salir del barrio
e- genera sentimientos de culpabilidad y vergüenza	e- el sentimiento de culpa y vergüenza está muy arraigado en las madres que, o se culpan a sí mismas por la adicción de sus hijos o los hacen responsables a ellos
f-se observa dentro de estos territorios denigración lateral y distanciamiento mutuo que tiende a deshacer los ya debilitados agrupamientos	f- el barrio está dividido entre los que hacen las cosas “bien” (los que sobreviven trabajando y cuidan a sus hijos) y “mal” (los que venden drogas y arriesgan a sus hijos). Los partidos políticos utilizan a la población para sus campañas agravando más la fractura social
g-las políticas públicas las consideran <i>zonas de “no derecho”</i> o sea, en las que es posible actuar por fuera de la ley	g-las políticas desarrolladas por los responsables de la seguridad confirman el <i>status de zonas de “no derecho”</i>

3- El estigma del territorio: los vecinos sufren el estigma territorial que afecta sus vidas y sus relaciones, limitando además las posibilidades de recibir ayuda: “(...)

⁶⁸ Se entiende por zona roja aquellas zonas peligrosas en las que es fácil ser víctima de un delito. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/649289/opinion/zonas-rojas-atormentan-taxistas.html>

⁶⁹ <https://www.lagaceta.com.ar/nota/779523/actualidad/mapa-delito-tucuman-arrebatos-cabeza-ranking.html>

Acá es zona roja, no sé si ustedes saben. Acá dicen que están todos los delincuentes..., nosotros necesitamos algo y la gente no quiere entrar. Acá hay gente buena y mala...y es muy feo porque uno necesita algo y no entran...” (Testimonio 9); “Yo vengo caminando, yo puedo entrar y salir del barrio. Es más cuando vengo a las doce de la noche...yo voy pensando...vengo en el 8 [se refiere a la línea 8 de ómnibus] porque acá es más pesado...y tengo más miedo allá... dos cuadras me siento aliviada. (Dirigente 2)

(...) Me separé de mi señora pero yo me hago cargo de que van al colegio [se refiere a los hijos], la ayudo a ella en lo que necesita. Ella no quería vivir en el barrio. Siempre viene gente mala...muchachos que son ladrones que vienen para aquí [lo dice con muy bajo volumen de voz] ahora este tiempo está mal mirado este barrio pero ahora...no quieren entrar el cartero, el taximetrero, porque les roban...y capaz que no son de aquí. (Testimonio 11)

(...) Yo creo que hoy no... yo preferiría diez años atrás...quince lo prefiero a ese...(sic) porque hoy estamos entre la droga, la mayoría, el tema que todos venden drogas ... hoy el vecino ya no quiere trabajar...mejor vendemos la droga y tenemos las cosas y soy yo y yo... antes importaba el otro, ahora no importa el otro. Vamos juntos, armemos una pared juntos...hagamos cosas juntos... Y hoy por hoy está muy dividida la cosa...porque ellos [los que venden droga] muestran la hilacha teniéndolos prisioneros a sus propios hijos...entonces vas a matar a mi hijo... si yo le hago algo a este vas a matar a mis hijos...su gallina defiende los pollitos entonces eso nos divide. (Dirigente1)

Las personas que trabajan en el barrio, ya sea como agentes de salud o como maestros o técnicos de diferentes áreas del Estado, reproducen los mismos miedos: “Obviamente sí tenés miedo, yo para irme sí...siempre le pido al Churo [joven del barrio] que me acompañe...el otro recorrido es más lejos, prefiero hacer una cortada por la vía donde se ha suicidado Guaraní [joven del barrio], ahí siempre

se están drogando los chicos...pero me queda más cerca para ir a mi otro trabajo pido que me acompañen". (Maestra)

[...]Yo antes de trabajar acá, decías...entras ahí y no salís vivo, y ahora me encuentro caminando...prejuicios en realidad, no sé de noche, podemos hacer nuestro trabajo, salir solo yo he salido solo...la gente se deja llevar por el rótulo que le pusieron...yo no digo será verdad, no será verdad...no lo sé... hablo de mí y de mi equipo (agente sanitario)

Existen pocos espacios de encuentro, que sirven a sectores diferenciados. Para algunos, estas diferencias están promovidas por los políticos, aunque están incorporadas en los comportamientos de la población y al discurso de los propios dirigentes, de modo que resulta muy difícil hacer que estas actitudes se modifiquen. El comedor de...o el SUM (Salón de usos múltiples) de... hacen referencia a delimitaciones de poder e influencia de dirigentes comunitarios, pero de algún modo también a grupos humanos distintos.

(...)No, no, no... en los barrios siempre hay una asociación que con verdades o con mentiras llega, ¿me entendés?... Yo hoy por hoy siempre les digo...el que vive en el barrio sabemos quién es quién...cómo llegamos, cómo se consiguen las cosas, nosotros sabemos cómo uno trabaja...a mí no me interesa si el de allá trabaja a su manera...nosotros trabajamos a la manera que nosotros sabemos trabajar. (Dirigente 2)

Tabla N°5

Comparación entre el rasgo N° 4 y su manifestación en el barrio El Sifón

4-La alienación espacial y la disolución del lugar	Barrio El Sifón
<p>a- pérdida de un marco humanizado, culturalmente familiar y que otorgue la seguridad de sentirse “entre pares”</p>	<p>a- el origen de estos territorios no es el de una comunidad que se fue degradando sino que se trata de un asentamiento que se fue urbanizando en base al esfuerzo de los vecinos y a la intervención del Estado en distintos momentos y de diferente modo. Es un lugar construido y apropiado por los vecinos</p>
<p>b- debilitamiento de vínculos propios de la comunidad territorial</p>	<p>b- la venta de drogas que se aceleró a partir del año 2001 debilitó los vínculos comunitarios que se habían fortalecido a partir de la falta de alimentos durante los años ochenta y noventa y la preocupación por los niños y niñas</p>
<p>c- el lugar se convierte en un espacio de competencia y de lucha por la vida, como “campo de batalla”</p>	<p>c- se desarrollan actividades ilícitas que terminan convirtiendo el barrio en un espacio de inseguridad, desprotección y violencia</p>
<p>d- tendencia de los individuos a retirarse a la esfera privada del hogar. Sensación de vulnerabilidad en la búsqueda de seguridad o realización personal</p>	<p>d- Existe un repliegue hacia adentro de los hogares en un intento de protegerse. Sensación de vulnerabilidad y deseo de preservarse</p>
<p>e- competencia entre: depredadores callejeros, habitantes y sus organizaciones de base, organizaciones de vigilancia y control del Estado (policía, trabajadores sociales, agentes de tribunales), depredadores institucionales del exterior (por ejemplo promotores inmobiliarios)</p>	<p>e- todos los actores mencionados conviven en el barrio. Las organizaciones de base junto a los agentes públicos en actividades de promoción (médicos, agentes sanitarios, psicólogos, profesores de arte, de deporte, trabajadores sociales) permiten recuperar lugares para el disfrute y para el intercambio entre vecinos de distintas edades. Se disputa permanentemente el territorio entre las actividades que proponen el Estado y las organizaciones y las vinculadas a la venta de drogas con todas sus consecuencias. Las fuerzas policiales actúan violentamente</p>

4-¿Cómo se vive el barrio?: los relatos de las vecinas y vecinos nos sitúan en un lugar que es reconocido como propio. El lugar de la infancia, de la adolescencia o de personas que en diferentes edades y/o circunstancias llegaron con la expectativa de intentar construir un proyecto de vida.

Yo cuando he venido había tres o cuatro casitas en el barrio...corría la vía (sic) que iba a los cuarteles llevando animales, no había luz, calles, agua...la única calle era la vía... sabíamos traer agua de la Colombia y 12 de Octubre [calles cercanas al barrio], todo esto eran quintas...de naranjas, mandarinas... había una lechería... hasta que ha fallecido el de la lechería que cuidaba la quinta y han empezado a poner casitas...casitas...y se ha poblado el barrio. (Testimonio 11)

Empezamos a trabajar en el tiempo de don Pedro Riera [gobernador de la provincia entre 1950-1952 y 1983-1987] que era gobernador, creo que era el gobernador...empezamos con el tema de hacer algunas mediciones de los lotes...fue mucho trabajo, mucha pelea, había gente que tenía como tres lotes...gente que tenía chanchitos, tenía perritos, no querían ceder...hubo enfrentamientos. A raíz de eso se forman los lotes que eran medidas irregulares que ya estaban sancionadas. (Dirigente2)

Toda la transformación es percibida como un logro. Es una muestra de que las cosas pueden mejorar, como su barrio. Sin embargo, y casi paralelamente a las mejoras ocurridas, el barrio se fue transformando también en inseguro y peligroso, incluso para sus propios vecinos. “(...) Pero una diferencia tremenda...antes nosotros íbamos a jugar a la pelota...a los 15, 16 años me iba al cine y volvía a la una o dos de la mañana...”. (Testimonio 11)

(...) Antes éramos más libres la gente podía decidir a donde ir...ahora es más complicado para nuestros hijos...antes era gente buena, pero los hijos son diferentes, la diferencia es que uno podía salir y uno andaba tranquilo, ahora uno no tiene tranquilidad. O va a venir uno le pega un tiro o la policía... a veces ellos se equivocan. (Testimonio 9)

Los motivos de la intranquilidad son la venta y el consumo de drogas, junto con sus consecuencias directas: robos constantes de los que consumen para conseguir dinero o cambiar lo robado por drogas y aumento de la violencia como resultado de los enfrentamientos y represalias entre los que venden y los que

proveen la droga, así como también del accionar de la policía, que en muchos casos es mencionada como un factor más del problema.

(...) Pero antes se estaba mejor, no había tantas cosas como los robos, que se mataban entre los mismos chicos del barrio (sic), se andan matando por la droga...hay más droga... yo cuando era adolescente...nos juntábamos en la esquina de este SUM [Salón de usos múltiples], ahí varones y mujeres...tomábamos una gaseosa conversábamos y a las doce o una volvíamos a su casa tranquilos. Ahora no se puede estar ni en la vereda porque andan a los tiros o drogados...borrachos y se la agarran con cualquiera y así.
(Testimonio 12)

Algunas personas manifiestan el deseo de irse y la imposibilidad de hacerlo. Otros piensan que en todos lados se venden drogas y el problema es el mismo. Otros, que sufren el problema en sus propias familias, se encuentran esperanzados por la presencia de agentes públicos y por las tareas que se realizan para ayudar a los jóvenes. “(...) Si pudiera irme me voy. No me alcanza la plata” (Testimonio 6), “(...) Cuando comenzó lo de la droga me fui dos veces pero volví porque donde uno vaya es la droga”. (Testimonio 2)

El problema de la droga ha enfrentado a los vecinos. Sobre todo las personas mayores son conscientes de que se ha afectado la interacción entre los vecinos y que, en algunos casos, esta se limita al saludo, salvo los que participan de las actividades que organizan las dos organizaciones que funcionan en el barrio.

(...) Bien...yo no discuto...yo trato de llevarme bien. A la mañana ayudo en el comedor, después en mi casa encerrada hasta las siete... yo antes tenía amigos, amigas, un montón después hemos formado pareja, se han empezado a hacer un lado, ya se hemos ido (sic). Antes era mejor porque uno podía dejar todo abierto... ahora se roban todo y lo cambian por todo. (Testimonio1)

Los vecinos conmigo bien...a pesar de que yo tengo problemas con los chicos que venían drogados y levantaban cosas...siempre he tratado de

hablar...de conversar y arreglar el problema...sí se ayudan los vecinos, un ejemplo cuando ha muerto un chico...hemos apoyado a la madre...hemos ido a demostrarle a la madre un apoyo, no sé...”. (Testimonio 2)

Las personas jóvenes transitan esta realidad en algunos casos habiéndola naturalizado e incorporado costumbres que les permiten preservarse, como la de permanecer largo tiempo adentro de sus casas y no tener casi contactos. “Si generalmente casi todos los chicos de mi edad somos amigos aquí en la cuadra, pero yo no me junto...no salgo afuera... ningún ni a hacer actividades...ya con los chicos...no se puede “. (Testimonio 12) “(...) Si tengo amigos, tengo primos...pero no salgo...estoy todo el día encerrada...el único lado que voy y vengo...no es seguro...para mí sí...porque a mí me conocen yo puedo caminar por donde yo quiera...es costumbre estar encerrada”. (Testimonio 13)

(...)Yo desde hace 20 años, cuando tenía un año...yo me he ido dos años y después he vuelto...tengo un montón de amigos...pero yo no salgo...voy a la casa de ellos pero...ellos se juntan en la esquina pero yo no. No me piden ayuda que yo me acuerde. (Testimonio 3)

(...) Mis únicas amistades son la gente que viene a los talleres a donde yo voy. Es mi excusa para poder relacionarme con los vecinos. Yo soy (sic) de la casa a la escuela, de los talleres a mi casa...no salgo mucho... lo de las adicciones lo noto desde que me mudé aquí...en las esquinas, en la vereda de mi casa, lo tenés que ver continuamente. Y lo de los tiros, las peleas, también...capaz que por eso yo entro y salgo, estoy metida, capaz que por eso yo estoy encerrada. Y mis hijos lo mismo...de la escuela a la casa o me acompañan a los talleres...y nada más. (Testimonio 14)

Tabla N°6

Comparación entre el rasgo N° 5 y su manifestación en el barrio El Sifón

5-Pérdida de un país interno	Barrio El Sifón
<p>a-pérdida de redes familiares o de amistades que puedan “sostener” frente a los problemas económicos y brindar protección.</p>	<p>a-no se percibe la posibilidad de que los parientes puedan servir de sostén, o han perdido contacto o están en igual situación. Las relaciones se reducen sobre todo al vínculo entre padres e hijos o abuelos y nietos pequeños. El hacinamiento hace que a muy temprana edad, cada uno haga su propio camino y deje de resultar una carga.</p>
<p>b--ausencia de apoyo colectivo informal: redes comunitarias de sostén.</p>	<p>b- las organizaciones vecinales brindan apoyo, en particular, actuaron de soporte durante la crisis del año 2001 y ahora continúan con el problema de las drogas. Las familias además recurren a los servicios públicos (escuelas, hospitales, centros de salud) y muchas son titulares de planes sociales.</p>
<p>c-recurrencia a estrategias de auto aprovisionamiento (trabajo en negro, comercio subterráneo, actividades criminales) que no generan puentes con la economía formal o que vinculan al delito y se estabilizan como medio de vida</p>	<p>c-si bien existen sostenes comunitarios, se recurre a estrategias de auto aprovisionamiento en la economía informal y también en actividades delictivas.</p>
<p>d-de “barrios de la esperanza a suburbios de la desesperación”</p>	<p>d-en el barrio conviven ambos elementos: esperanza y desesperación que van variando en intensidad y preeminencia</p>

5- Las redes de sostén en el barrio: el vínculo familiar, como estructura de contención y amparo, se limita principalmente al materno o (en menor medida) paterno-filial en el caso de los testimonios de personas mayores de cuarenta y cinco años. Cuando existe una pareja se la menciona, pero no como parte del entramado familiar, ni en relación con las hijas e hijos. El/la que habla parece ser el único responsable de las situaciones que narra. En todos los casos, varones y mujeres tuvieron por lo menos dos parejas y un mínimo de cinco y un máximo de once hijos.

Los más jóvenes, en cambio, relatan su vida familiar a partir del vínculo pareja-hijos. La cantidad de hijos e hijas desciende; los entrevistados tienen un mínimo de dos y un máximo de cuatro. Proviene de hogares de muchos hermanos, de los que se retiraron para formar un espacio propio con sus parejas siendo muy jóvenes. En sus relatos, mencionan a sus madres y a sus hermanos. La casa de la madre, es para algunos, un refugio alternativo.

Los hermanos son mencionados en todos los testimonios aunque, en el caso de los mayores, o no viven en el barrio o han fallecido o no existe contacto, salvo cuando hay un vínculo laboral. Es interesante señalar que la cantidad de hermanos y hermanas en la mayoría de los entrevistados va de cinco a once, coincidiendo el mayor número con las familias que llegaron del campo, cuyos hijos e hijas y también nietos/as tienen gran cantidad de descendencia. En este sentido, muchos entrevistados de mayor edad relatan que sus hijos e hijas tienen en algunos casos más de seis hijos/as.

La edad de inicio en la maternidad, tanto de las mujeres mayores como de las más jóvenes es entre 15 y 22 años. A veces el primer hijo/a se concibe sin registro de pareja y, luego, ya en la relación de pareja, suceden embarazos cada año o año por medio, lo que complica las tareas de cuidado y las posibilidades de trabajar.

La adicción afecta fuertemente a los miembros más jóvenes, aunque se describe un mayor impacto entre los varones. Las personas mayores entrevistadas se sienten agobiadas, y entre las más jóvenes (muchas de las cuales tienen hermanos/as adictos) el problema se manifiesta como una amenaza para sus hijos/as. “Todos mis hermanos se drogan...dos mujeres y seis varones los seis varones consumen...limpian vidrios y se drogan... ellos en un tiempo quieren cambiar, después vuelven a decaer...yo le digo a mi mamá debe ser que ellos no quieren cambiar...” (Testimonio 3)

Yo he tenido once hijos. Me he pasado la vida criando hijos. Me mataron dos hijos, eso ha destruido mi vida. Hay que luchar por mi hija. Me lo sale a la calle (sic). Hay días que no duermo pensando que van a... después que murió el primer hermano comenzó a

consumir. Ha estado internada en el Carmen por sobredosis... [Se refiere al Hospital del Carmen]. Hace rato ha venido con la dentadura quebrada. (Testimonio 6)

Esta clase de hechos debilita progresivamente los lazos familiares, incide en la manifestación de otras patologías mentales como la depresión e incluso inhabilita a la familia para asegurar los cuidados más elementales, lo que a su vez genera culpa en las madres y en el resto de la familia. A veces se hace responsable al propio adicto.

(...) Yo he intentado ayudarlos, que hagan un tratamiento. Yo me he ido al Avellaneda [Se refiere al Hospital Avellaneda]. Llegaba el día y no querían ir. Ahora hay acá también sicólogo, pero es visto que no quieren. Por eso es que te mienten. Esa cosa que consumen los cambia. Antes no era así, a los más grandes uno los ha podido criar tranquilamente. (Testimonio 2)

El comportamiento del adicto genera inconvenientes para todos (robos en la casa y fuera de la casa, problemas con los vecinos, con la policía, violencia generalizada, etc.) y agrava las penurias económicas incrementadas por el consumo y por la imposibilidad para trabajar que éste genera.

Las familias que no están afectadas directamente por la problemática del consumo de sustancias, tienen comportamientos de auto-preservación y aislamiento que derivan en nuevas limitaciones para poder relacionarse y participar en organizaciones o instituciones, tanto dentro como fuera de la comunidad. Principalmente las personas más jóvenes casi no salen de sus casas, cuentan que sus salidas, incluso por el barrio, están limitadas a ciertos circuitos de gente conocida y son muy escasas.

Sin embargo, en diferentes momentos, vecinas y vecinos se han organizado a fin de enfrentar sus problemas⁷⁰ cuando individualmente no encontraban la salida.

Los testimonios de las dirigentes de las dos asociaciones son elocuentes al respecto:

(...) Hace 16 años, más o menos, que hemos empezado con la olla popular...entonces no había trabajo y si salías a pedir nadie tenía pa' darte (sic). Así que nos hemos agrupado mujeres y hemos empezado a salir a limpiar carnicerías y al Mercado de Abasto [mercado hoy inexistente] para juntar fruta y tirar lo malo y traer lo bueno. Era la única manera de sobrevivir en ese tiempo, que era tan feo, ¿no? Éramos bastantes madres, y todas teníamos el mismo problema y vivíamos en el mismo lugar. Yo sabía cómo me iba a rebuscar más o menos. Parece que uno lo social lo lleva en la sangre, ¿no? Yo sabía cómo hacer para mí. Pero como yo le servía la comida para mis hijos y venían los amiguitos, entonces yo decía: ve, ¿yo me voy a romper el lomo y la madre cómo no lo hace?, ¿por qué no hace lo mismo que yo? Y a veces no es de que no lo quieran hacer, es que no se dan cuenta que tienen valores y que son capaces de hacer otras cosas, ¿no? Yo les decía: yo he ido y hecho un guiso y tu hijo ha comido, ¿cómo no venís vos también y vamos juntas?". (Dirigente1)

Este testimonio resulta muy interesante porque, además, marca un modo de interacción y de liderazgo construido y reconocido por una parte de la comunidad, basado en el esfuerzo personal y la capacidad de organización y decisión de su líder.

⁷⁰ Las dos asociaciones civiles del barrio, Los Lapachos y Unidos para Crecer, tienen orígenes muy diferentes. La primera surge con la organización de las mujeres y el objetivo de dar de comer a sus hijos durante la crisis de fines de los años noventa. La segunda tiene su antecedente en la comisión vecinal formada en el año 1983 para comenzar el proceso de regularización y loteo del barrio que, de algún modo, continuó en el año 2007 con el trabajo de urbanización realizado por el PROMEBA, que impulsó la formación de esta asociación.

Dice la dirigente de la asociación civil Unidos para Crecer:

(...) No, yo después de la comisión he dejado. Empecé a trabajar y yo ya no tenía tiempo para estar con la comisión, como 10 o 15 años. Después, en el 2007, empiezo a frecuentar las reuniones del PROMEBA, y ahí empezaron las capacitaciones. Después hicieron como tipo censo, diría yo, preguntarle a los vecinos si quien quería que esté dentro de las comisiones, tipo encuesta, quien quería que esté, cómo querían formar las comisiones. Ahí se hicieron las votaciones y así nos elegimos. Yo estoy a cargo porque soy la presidenta de la asociación. (Dirigente 2)

La población siempre mantuvo relaciones con diferentes instituciones del Estado, tanto del área de salud –que son las más mencionadas– como de educación e incluso del poder judicial. “Voy al CAPS (Centro de atención primaria en salud) y al Hospital Avellaneda. Si es de noche al hospital, porque el CAPS está cerrado.” (Testimonio 12). “Con los chicos al CAPS. La atención es buena. La pediatra es la médica de cabecera, la doctora Pérez. (Testimonio 3)

Aún en las épocas de mayor aislamiento y desesperanza existían referentes institucionales que asistían a la población. “Me ayudaban los del CEMI [se refiere a una organización civil que actuaba hace veinte años en temas de desnutrición]. Los días que los llevaba para ahí todo bien, pero los otros días andaban en la calle. El juez Ruiz nos exigía que vayan a la escuela”. (Testimonio 1)

Tabla N° 7:

Comparación entre el rasgo N° 6 y su devenir en el barrio El Sifón

Barrio El Sifón

6-Fragmentación social y estallido simbólico o la génesis inacabada del precariado	
a-dificultades para constituirse como categoría social (en un contexto de descomposición de clase) por las trayectorias distintas y por las disposiciones y orientaciones divergentes hacia el futuro de la población que habita estos territorios	a-la única categoría en la que se reconocen es n la de la carencia, las necesidades y el padecimiento: tienen orígenes variados: urbanos o rurales pero, en todos los casos, su trayectoria laboral y la de sus ascendentes los acerca a lo que los autores denominan el sub-proletariado urbano o rural
b-falta de un lenguaje, de imágenes y de signos propios (des regulación simbólica)	b-resulta difícil encontrar imágenes o símbolos comunes que narren su propia historia en términos colectivos así como su lugar en el entramado productivo
c- no acceden a la categoría de “clase-objeto” que forma su subjetividad a partir de la objetivación de los demás	c-son descriptos por lo que les falta (el trabajo, el estudio) o por lo que no saben (obligarse, cuidarse) o no quieren (curarse). Esto es incorporado como propio a diferencia del mote de vagos o delincuentes con el que también se los nombra y que provoca rechazo y actitudes de diferenciación interna
d-desconexión de las herramientas tradicionales de movilización y representación	d-e- no forman parte de organizaciones o orientadas a la movilización social que los representen. Los partidos políticos toman a la población como clientela electoral
e-las asociaciones que aparecen resultan demasiado frágiles y deben ganar un reconocimiento social en la escena política	
f-deserción de los partidos de izquierda (dificultad para comprender la naturaleza de la dinámica de estos barrios)	f-los partidos “de izquierda” no trabajan en el barrio

6- La identidad de los que viven en el barrio: existen aspectos en los que se reconocen sus residentes. La carencia, las necesidades y los padecimientos son elementos comunes y están ligados directamente a los problemas que caracterizan al barrio y a momentos emblemáticos del mismo: la crisis de fines de la década del noventa, la falta de ingresos y su consecuencia inmediata, el hambre y la desnutrición, y, casi a continuación, el problema de las adicciones y el consumo de sustancias.

(...) Antes nosotros las madres íbamos a un lado, los padres cortaban leña...y bueno era el hambre...los chicos, salvarles la vida a los hijos, nos salvemos todos ¿no? ...eran otros tiempos eran otras cosas...y no era tan feo como está ahora...ahora yo creo que se aprovecha la oportunidad cuando el pobre esta caído... ¿qué no? (sic)...se trata de inculcar cosa que es ganancia para otros... no para la gente humilde ¿no? [se refiere a la droga] (Dirigente 1)

(...) Yo lo veo que es como que nos van teniendo en cuenta...a la gente de este barrio por el hecho de que hemos pasado muchas cosas... han venido a verificar...lo que nosotros estábamos padeciendo en este barrio, era importante que venga alguien a escucharnos lo que estábamos pasando, lo mejor: los psicólogos, los siquiátras, gente del gobierno, que nos han ido ayudando, estamos siendo escuchados y vamos cambiando para que nosotros mismos ayudemos a que esto cambie. (Testimonio 4)

Yo veo que el futuro de nosotros es de mucho avance, pero tenemos que poner voluntad, que lo hagamos entre todos, en compañía y si hay algo que no vamos a poder hacer, si hay otros que se ponen negativos, déjalos, nosotros sigamos. (Testimonio 5)

La paciencia, la tolerancia y el acostumbramiento a las adversidades contra las que no pueden hacer nada, explica la comprensión y la disposición de ayudar a los que consideran víctimas de la situación. “(...) Recurren los vecinos, siempre, desde que he llegado es para ayudarlos a todos...al mediodía hay hasta doce en la mesa, todos los días y todo el día”. (Testimonio5)

(...) Sabes que ya no venden más...solas han venido [Se refiere a una familia que vendía drogas y no se acercaba a las actividades] Yo les digo ¿ven chicas?...si ellos tienen su venta...yo les decía, no nos metamos, no nos metamos...Con tantos robos, y son chicos del barrio, qué los vas a demandar... yo más por la madre [no quiere demandar] que por ellos, pero bueno, son chicos enfermos. (Dirigente 2)

(...) Que ahora estamos tratando, los vamos a sacar...yo estoy segura que cueste lo que cueste los vamos a sacar... para eso Dios nos ha elegido como madres...una madre tiene que defender sus cachorros...como los perros... y hay muchas madres que estamos viendo...hablando... de a poquito porque este es un trabajo de hormiga...tres de un barrio cuatro de otro...y yo sé que dentro de un par de años vamos a ser una multitud...poco a poco. (Dirigente 1)

La voluntad tiene un papel relevante en la solución de los problemas. Esta idea es reforzada por los responsables de los servicios o programas que trabajan con los vecinos del barrio y que resaltan “las faltas” que ellos observan:

(...) Los pacientes... que no quieren recibir ayuda... están tan intoxicados, tan afectados que es como que no quieren recibir ayuda. Es muy distinto trabajar con una persona que quiere ser ayudada, que le interesa participar de algo, que con alguien que no quiere saber nada, se escapa. Es difícil, muy difícil. La mayoría es como que no quiere recibir ayuda.

(...) A mí lo que más me preocupa es que no tienen un proyecto de vida hoy, no hay horarios, no hay noción de esfuerzo, de responsabilidad, y mucho menos de ahorro o de planificar algo es muy tremendo en los chicos”. (Psicólogo)

(...) A la gente le cuesta mucho llegar, tenés que ir a buscarlos casa por casa. No tienen un compromiso con la tarea que vos le planteas. Eso es un obstáculo, perdés mucho tiempo para empezar a estudiar. Con el Ellas Hacen y con catequesis era lo mismo. Pero también es entendible el ausentismo por la situación, por la precariedad. Tienen que salir a buscar changas que les impiden cumplir con las tareas que uno les propone”. (Maestra)

Los testimonios son elocuentes en relación a esta especie de nominación por la falta o por lo que no tienen las poblaciones con las que les toca

trabajar. Están centrados en la dificultad de su propia tarea dada las características de “esta población” tan diferente “al resto” al que ellos, naturalmente, pertenecen.

Se hace responsable a cada uno por su destino y se coloca como parte del “contexto desfavorable” los innumerables desafíos que la precariedad extrema y la sistemática vulneración de derechos genera en las personas y sus familias.

Para los habitantes de este lugar incluso la droga comienza a ser otro elemento del contexto con el que sencillamente les toca lidiar, casi como parte de su destino de personas pobres. “La droga manda...”, dice una de las dirigentes, evidenciando la sensación de impotencia de los vecinos en su conjunto frente a un problema que, a diferencia del hambre, las madres no pueden paliar como lo hicieron en su momento animándose unas a otras y organizándose a partir de sus recursos. Si bien existen intentos de organización entre las madres de los barrios que padecen la problemática de las drogas (comenzaron realizando marchas bajo el nombre “La Hermandad de los Barrios”), no se consolidan aún en una organización que las represente.

3.2 Las Instituciones Comprometidas

3.2.1 El Ministerio de Desarrollo Social en Argentina y en Tucumán

Tal como se señaló en el Capítulo 2, las políticas denominadas por Serrano y Fernández de asistencia y desarrollo social focalizado, orientadas a atender a la población pobre, tuvieron históricamente un anclaje institucional débil y poco especializado. Recién en el año 1999, y en sintonía con lo ocurrido en toda América Latina, se crea en Argentina el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (MDSN) a través de la ley 25.233, modificatoria de la Ley de Ministerios 22.520 del año 1992. Su antecedente inmediato fue la Secretaría de Desarrollo Social, creada en el año 1994 durante el primer mandato del presidente Carlos Menem (1989-1995) para desarrollar competencias hasta entonces asignadas al Ministerio de Salud y Acción Social. A partir de su creación, la competencia general y las específicas del MDSN se van modificando mediante diferentes

decretos (por ejemplo, a partir del año 2003 ya no se ocupa del Medio Ambiente), hasta el año 2007 en el que se dicta una nueva ley modificatoria de la Ley de Ministerios (Ver Anexos 2 y 3). (Serrano y Fernández, 2005)

Vale la pena mencionar lo que se podría considerar un incidente ocurrido con este entramado institucional que confirma las dificultades para su fortalecimiento como sector. A pesar de que el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente ya estaba funcionando, en el año 2001 se crea por Decreto 1366 un nuevo órgano en esta materia: el Ministerio de Seguridad Social. Este asume competencias tanto del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente como del Ministerio de Trabajo bajo el supuesto de facilitar la coordinación de acciones frente a la emergencia social, pero finalmente se disuelve en un corto tiempo. (Repetto, 2003)

En la provincia de Tucumán, si bien el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) se crea en el año 2007, el período 2003-2015 que se analiza se caracteriza por el crecimiento continuo del área (Ver Anexo 4). Se pueden distinguir los períodos 2003-2007 y 2007-2015, correspondientes a la Secretaría General de Políticas Sociales (SGPS) y al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), respectivamente. Desde octubre del año 2003 hasta el fin del período bajo estudio (cuando ya era MDS) la misión principal del área será la de “formular y ejecutar las políticas sociales”. En cuanto a las competencias específicas, la variación mayor se produce entre 2003 y 2007 (Ver Anexo 5).

De la lectura de las competencias asignadas, y a pesar de las transformaciones sociales de Argentina y Tucumán, se advierten en este sector ciertas continuidades con etapas muy anteriores.

3.2.1.1 Las Competencias Asignadas a los Ministerios de Desarrollo Social Nacional y Provincial. Aunque como lo señala Székely la creación de los Ministerios de Desarrollo Social en la región, y también en Argentina, obedeció a un intento de fortalecer una institucionalidad que impactara en la pobreza, esa idea no se ve reflejada de modo claro en las competencias que se le asignan al área. El diseño de funciones y competencias que orienten la acción y permitan procesar los problemas sociales resulta por demás relevante si

consideramos que las instituciones son, precisamente, un conjunto de reglas (formales e informales) que estructuran un modo de hacer y también de actuar frente a los mismos. (Székely, 2010)

Cobran especial relevancia justamente por tratarse de una institucionalidad novel y poco especializada, con tradiciones provenientes de la caridad cristiana y/o las obras solidarias de las organizaciones no gubernamentales que tuvieron, como se vio, preeminencia en este sector de las intervenciones sociales. Por todo esto se considera que las reglas formales son muy importantes para marcar el rumbo de acciones profesionalizadas y orientadas a impactar sobre el problema.

Sin embargo, en el caso del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se le encomienda como función principal trabajar en la promoción y la asistencia social para la integración social y el desarrollo humano y, además, la atención de “situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad” (Decretos 355/02 y 141/03). Ya para el año 2007 se habla del desarrollo social de las personas, familias y comunidades sobre la base de la equidad territorial y, se repite, “ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad social” (Ley 26338/07).

Salvo en el año 2002, en el que se habla de “reducción de las situaciones de pobreza” (Decreto 355), la pobreza como tal no es mencionada. Se habla de “...los más vulnerables” (Decreto 355), “situaciones de vulnerabilidad social” (Decreto 141) y “situaciones de riesgo y vulnerabilidad social” (Ley 26338).

En el caso de la Provincia de Tucumán, la misión principal del área es la formulación de las políticas sociales. Entre las funciones específicas, se le encarga “implementar programas” o “la política de desarrollo social” y se menciona especialmente a “la población en situación de riesgo o vulnerabilidad” (Decreto N° 1/03) y a las “familias y comunidades vulnerables” (Ley 7939/07).

Se podría decir que del desarrollo humano o social o de las políticas sociales debe ocuparse el Estado en su conjunto y, entonces, la especificidad se diluye para centrarse no en el abordaje de la pobreza y sus diversas manifestaciones sino en aquellos a los que hay que asistir o promover. Si bien es cierto que la

vulnerabilidad es uno de los modos en los que se incluye a la pobreza, ésta tampoco es objeto de intervención, ya que en realidad el concepto remite siempre a personas, grupos o comunidades vulnerables o en situación de vulnerabilidad que es propia de alguien o de alguna circunstancia particular.

El análisis de las competencias específicas enumeradas, y que se mantienen durante todo el período, permite observar que se refieren a diferentes grupos etarios o poblacionales especialmente “vulnerables”, pero cuya condición de pobreza no se menciona. Por ejemplo, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, discapacitados, mujeres o pueblos originarios (éstos últimos sólo en el nivel nacional).

En relación a esto Midaglia, Castillo y Fuentes señalan, al comparar los cometidos asignados a los Ministerios de Desarrollo Social en Argentina, Chile y Uruguay:

[...] Las tres instituciones tienen a su cargo un doble rol: la atención a una serie de poblaciones en situación de vulnerabilidad (no solamente de tipo económica) y, además, la responsabilidad de llevar adelante, fundamentalmente a través de mecanismos y/o ámbitos de coordinación, un proceso de racionalización e integralidad de los esfuerzos públicos en materia social. (Midaglia et al, 2012: 53).

Otras funciones asignadas se refieren a aspectos relacionados con la pobreza como son, entre los más relevantes: las políticas alimentarias; la atención de la emergencia, que nuevamente se vincula a la pobreza; la economía social, que se ofrece como una solución al problema del empleo; el fortalecimiento de las organizaciones sociales; y la entrega de subsidios. A éstas se agregan, en el nivel nacional, las funciones referidas a cooperativas y mutuales, la problemática de la vivienda urbana y rural y su adecuación a parámetros de higiene y salubridad e incluso el deporte.

Todo este diseño de competencias se refleja en los organigramas del sector, por lo que la dinámica de funcionamiento institucional hace que cada secretaría, dirección o sub-dirección sea competente en alguno de estos temas o

grupos poblacionales específicos. Cada órgano tiene asignado algún aspecto en particular de las necesidades familiares (por ejemplo las necesidades alimentarias o las vinculadas al desarrollo de actividades productivas) o se ocupa de algunos de sus miembros, particularmente (niños, adolescentes, adultos mayores).

Al respecto dicen Martínez y Maldonado Valera

El entrecruzamiento de objetivos sectoriales con la atención a grupos o segmentos poblacionales genera un desafío que caracteriza a los ministerios de desarrollo e inclusión social y los diferencia de las demás reparticiones del Estado. Las lógicas propias de la implementación de políticas con segmentación poblacional son complementarias pero no necesariamente sinérgicas con la especialización temática y sectorial. Además, no se suele recurrir a modelos organizacionales con una lógica matricial y “adhocrática” para cumplir de manera efectiva y eficiente los distintos objetivos. Más bien se tiende a reproducir las estructuras de los ministerios de línea (tradicionales) y generar instancias con fines específicos (por tema o población), en que la atomización y competencia se convierten en un riesgo mayor y la coordinación o articulación, en un desafío creciente (Martínez y Maldonado Valera, 2019: 75)

Dos aspectos llaman la atención en el ámbito nacional, aunque se trata de competencias que no se enuncian en la Ley 26338 del año 2007. En los decretos 355 y 141 de los años 2002 y 2003, respectivamente, se habla de “grupos humanos con problemas sociales” a los que hay que promover, proteger, integrar, capacitar y desarrollar, y de “modificar actitudes de la población desde el punto de vista social”, sin mayores precisiones.

También se plantea “...la reactivación de conjuntos sociales, mediante la paulatina delegación de responsabilidades sociales desde el Estado hacia la comunidad o entidades intermedias, siguiendo el principio de subsidiariedad”. (inc.30, decreto 355 e inc. 31 decreto 131).

Es decir, subsiste explícitamente la idea de responsabilizar a los pobres por su situación, sin establecer relación alguna con la estructura socio-económica. Además -como una consecuencia directa de este modo de comprender el problema- perdura la idea del rol subsidiario que se le asignaba al Estado en las cuestiones relativas al desarrollo de los grupos desfavorecidos.

Ninguno de ambos aspectos es novedoso en la institucionalidad orientada a la pobreza, tal como lo resalta Laura Golbert y ya se señaló en este trabajo. (Golbert, 2005)

En la provincia de Tucumán, si bien la normativa no le otorga un rol subsidiario al Estado, se apela al fortalecimiento de los lazos sociales y solidarios en las comunidades en situación de riesgo o vulnerabilidad, sin mencionar hasta el año 2007 la participación del resto de los sectores sociales. A partir de ese año se menciona la necesidad de trabajar con la sociedad en su conjunto para permitir la inclusión social y se pone el acento en posibilitar los procesos de participación de la población vulnerable para la efectivización de sus derechos.

Después del año 2007 no se insiste en esa idea de un Estado que actúe subsidiariamente, pero al mismo tiempo en el nivel nacional se pone menos énfasis en la población en situación de pobreza. Posiblemente a partir de la idea de que el desarrollo económico y la creación de fuentes de trabajo iban a resolver el problema. Efectivamente, a partir de diciembre del año 2003, con la asunción del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) al poder, se generaron políticas económicas orientadas al desarrollo social que permitieron incluir a miles de ciudadanos, sacándolos de su condición de pobreza (al menos la que se expresa principalmente como déficit en los ingresos) como efecto de la reactivación económica. Tal y como había ocurrido en otros momentos históricos.

Sin embargo, la pobreza multidimensional, llamada por algunos autores pobreza crónica o persistente, y la exclusión social como otra de sus manifestaciones, no fueron impactadas del modo esperado. Tampoco fueron incluidas como temas que se reflejaran claramente, como se señaló, en las competencias institucionales del nivel nacional y provincial. Esta dificultad resultó un escollo difícil de sortear, cuando además no existe una tradición institucional de

atención a la pobreza con estas características y ésta continúa siendo considerada un problema principalmente individual-familiar que, por lo tanto, lo debe resolver el individuo y su familia.

La perspectiva basada en el individuo como motor y garantía de sus propios derechos es inapropiada para abordar esta problemática cuya resolución, como se desarrolló en el capítulo uno, está fuera del alcance de las posibilidades individuales.

Es interesante señalar la opinión de Midaglia, Castillo y Fuentes, al evaluar la efectividad de la creación de los Ministerios de Desarrollo Social en la región:

[...] se puede establecer que la atención a las problemáticas relacionadas con la pobreza y vulnerabilidad social aún carece de soluciones directamente vinculadas, y de forma consistente, al mercado de empleo. Los planes y políticas que han instrumentado estas Secretarías [de Desarrollo Social] muestran que, al parecer, las particularidades de las actuales situaciones de vulnerabilidad requieren de medidas específicas de muy difícil ubicación en las esferas de los Ministerios de Trabajo. No obstante lo anterior, la instalación efectiva de los Ministerios sociales en el entramado público constituye un indicador de institucionalización y de responsabilidad política en la atención a las situaciones de emergencia y vulnerabilidad social... (Midaglia et al, 2012: 54)

De acuerdo con el análisis de estos autores, para la atención de la pobreza y la vulnerabilidad se requiere “alguna especificidad”, la cual no sería propia de las áreas de trabajo (aunque se refieren a soluciones del ámbito del empleo), pero que en el área de Desarrollo Social tampoco fue desarrollada.

3.2.1.2 Las Competencias como Marco Normativo para una Institucionalidad Social de Calidad. Uno de los aspectos relevantes para lograr una institucionalidad de calidad, señalado especialmente por diferentes autores como Gerardo Molina, Isabel Licha o Fabián Repetto, entre otros, es el referido a

establecer una autoridad social capaz de llevar adelante **la coordinación** de las políticas sociales orientadas a impactar sobre la pobreza. En la normativa nacional este cometido está explícitamente establecido. (Molina y Licha, 2006; Repetto,2005)

Entender en la coordinación de toda la política social del Estado Nacional y sus respectivos planes de desarrollo en los ámbitos nacional, provincial y municipal, diseñando, promoviendo y ejecutando las actividades tendientes a mejorar la estructura institucional de las políticas y programas sociales (Decreto 355/02, Ley 26338/07).

En la provincia de Tucumán, la función de coordinación se define primero en vinculación con los programas alimentarios: “Entender en la ejecución, coordinación, articulación, seguimiento y evaluación de los Programas Alimentarios aplicados en el ámbito Provincial” (Decreto n°1/03). Luego, con la creación del Ministerio, se habla de “Promover el trabajo conjunto entre los distintos Ministerios y organismos públicos para lograr un abordaje integral de los problemas sociales” (Ley 7939/07).

Sin embargo, a nivel nacional, se generaron superposiciones que no contribuyeron a alentar la posibilidad de efectivizar esa rectoría. En el año 2002, el Presidente de la Nación había creado el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), asignándole como función principal la planificación y coordinación de “toda” la política social nacional:

[...] Créase el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la Nación, con el objeto de constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos (Art 4° Decreto 357, 2002).

El CNCPS continuó durante todo el período bajo análisis con las mismas funciones. Integrado originalmente por los Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Salud, Trabajo y Economía, en el año 2007 se incorporaron los Ministerios de Ciencia y Tecnología, Justicia, Planificación Federal y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del MDS.

En relación al desempeño del CNCPS en estos últimos años, dice Fabián Repetto:

El espacio gubernamental previsto para la coordinación de la política social argentina –el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que reemplazó apenas nominalmente al anterior Gabinete Social– ha tenido en años recientes un pobre desempeño, no sólo en la citada función de ordenar a un conjunto amplio de ministerios relacionados con las intervenciones sociales (incluido el Ministerio de Economía), sino –y esencialmente– en lo que podríamos denominar “función de gobierno” de la política social (es decir, el ejercicio del rumbo estratégico del conjunto de las organizaciones estatales involucradas), más allá de las agendas sectoriales. (Repetto, 2014:61)

En la provincia de Tucumán, el mandato normativo para asumir la coordinación intersectorial era menos definido. Sin embargo, y como parte de las necesidades propias de la implementación, se desarrollaron de modo informal en la provincia a partir del año 2004 y hasta el año 2015 un conjunto de espacios de coordinación inter-sectorial en relación a diferentes temas: abordaje territorial, niñez y adolescencia, economía social, salud y nutrición. (Ministerio de Desarrollo Social, S/F)

En el año 2004, representantes de distintos ministerios provinciales fueron convocados por UNICEF para pensar un programa integral dirigido a niños y niñas de cero a cinco años. Así comenzó a funcionar una Mesa Intersectorial de Infancia integrada por los Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Interior.

Algún tiempo después, durante el año 2005, la experiencia se reeditaba como consecuencia de la implementación de los Centros Integradores Comunitarios (CIC) -propuestos y financiados por el Estado Nacional-, cuyo funcionamiento suponía la articulación de por lo menos las áreas de Salud y Desarrollo Social. Se formó entonces en la provincia la Comisión de Gestión Comunitaria, en la que confluían actores de los Ministerios de Educación, Salud, Interior y luego el Ente de Cultura. A partir del año 2008, también atendía las dificultades y propuestas que las Mesas de Gestión Local planteaban a los distintos ministerios.

Ya en el año 2008, impulsada por la necesidad de articular respuestas más eficientes en las prestaciones alimentarias, se creó la Comisión de Salud y Nutrición, que incluía no sólo a miembros del Poder Ejecutivo Provincial (Salud, Educación, Desarrollo Social) sino a investigadores del Centro de Referencia en Lactobacilos, CE.RE.LA, dependiente de la Comisión Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología, CONICET (El Bienestar de Nuestra Gente, S/F).

Con una dinámica propia que tuvo como antecedente en el año 2005 la formación de una unidad de evaluación de proyectos, en el año 2008 comienza a funcionar en la provincia la Mesa de la Economía Social. La misma integraba organismos provinciales y nacionales de distintos ministerios y áreas de desarrollo tecnológico para coordinar propuestas vinculadas con el desarrollo de la denominada economía social en la provincia. (Gobierno de Tucumán, Informe de Gestión 2012-2013).

Por último se conformó también el Consejo Provincial de Infancia y Adolescencia que, a diferencia del resto de los ámbitos mencionados, fue dispuesto por la Ley Provincial 8293 sancionada en el año 2010 en consonancia con la Ley Nacional 26.061.

El trabajo en todos estos espacios se realizó con la presencia de técnicos, que en algunos casos eran coordinadores de programas, sub-directores o directores. La tarea conjunta requirió de un esfuerzo por acordar conceptos y modos de entender las distintas realidades que se debatían; incluso de ensamblar la delimitación de regiones o zonas para establecer acuerdos, ya que se consideraban

de modo distinto de acuerdo al sector, lo que dificultaba la interacción. Esta falta de concordancia se daba especialmente con las jurisdicciones político-administrativas, que rara vez coincidían con las zonificaciones propias de los órganos sectoriales: salud o educación.

Se realizó un esfuerzo por enfatizar intereses comunes y potenciar sinérgicamente la tarea, lo que era particularmente importante para el Ministerio de Desarrollo Social. Muchos de los problemas que se discutieron y resolvieron se referían a la coordinación y promoción de actividades conjuntas. Se fortalecieron las redes inter-ministeriales informales, sobre todo a partir del conocimiento de los participantes entre sí, y también de la comprensión de la dinámica de funcionamiento de cada una de las áreas, lo que permitió un mejor modo de gestionar. Una dificultad fue la falta de circulación de la información sobre lo que se debatía en estos espacios hacia el interior de cada uno de los ministerios comprometidos.

Pese a que los participantes eran representantes (algunos con y otros sin designación oficial) de los distintos sectores, muchas veces no se comunicaban debidamente las decisiones a las respectivas áreas y se generaban dificultades en el marco de un esfuerzo que seguía siendo informal. No se plasmaba en la mirada de los decisores de más alto rango ni en la institucionalización de un nuevo modo de gestión pública. (González y Santillán, 2019)

A partir del año 2009, y ya con toda una experiencia previa, el MDS propuso otra instancia de articulación de nivel superior, esta vez comprometiendo a los Secretarios de Estado de cada ministerio, con la intención de resolver las dificultades de comunicación y compromiso de los decisores políticos. Participaron de la iniciativa los ministerios de Salud, Desarrollo Social y Educación, sumándose luego el Ministerio del Interior, las Secretarías de Estado de Trabajo, Gobierno y Seguridad y el Ente de Cultura de la provincia. La dinámica de trabajo planteada fue la de generar desde los distintos espacios intersectoriales, informes previos a la reunión para que luego, durante la misma, se escucharan las propuestas de los técnicos y se las debatiera, aportando elementos nuevos y generando el compromiso de resolver las dificultades:

[...] A su vez desde el año 2009, se encuentra constituida la Mesa de Gestión Social Provincial donde participan los secretarios de Estado de Salud, Educación, Desarrollo Social, Economía, Trabajo, Seguridad, Interior y Gobierno y un representante del Ente de Cultura, En ella se coordinan las políticas propuestas por las distintas comisiones mencionadas anteriormente. (Ministerio de Desarrollo Social, S/F: 131)

Más allá de toda esta experiencia a nivel provincial, en ninguno de los espacios de coordinación el tema convocante fue la pobreza; se mantuvieron como experiencias de cooperación inter-sectorial sobre temas vinculados a la misma (alimentación, economía social, participación comunitaria), o sobre grupos etarios afectados en sus derechos, como la mesa de articulación de infancia. Si bien el MDS ejerció el rol de promotor de todos estos espacios, las dificultades ya señaladas dificultaron el desarrollo de una especificidad sectorial, y la posibilidad de abordajes más completos sobre el problema.

Otro de los desafíos planteados en relación a la autoridad social es la **coordinación interjurisdiccional**, es decir, entre los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Esta necesidad se justifica por la estructura federal de nuestro país y por el hecho de que los tres niveles de gobierno, tal como ya se explicó, tienen competencias concurrentes en lo que hace al desarrollo humano y social del país. Además, tal como se vio a lo largo del trabajo, las características de la pobreza y la exclusión social requieren de intervenciones próximas, flexibles y orientadas a las necesidades de los distintos territorios. (Cunill Grau, Bronzo, Repetto, 2015; Blanco y Gomá, 2003)

Ni en las funciones del MDSN ni en las del CNCPS se establece el mandato de coordinación con los Estados provinciales. Ambos están planteados más bien como espacios de coordinación inter-sectorial. Al respecto, el decreto de creación del CNCPS dice: “La Presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales *podrá* [el resaltado es mío] invitar a los Gobernadores de los Estados Provinciales a designar un representante para integrar el mismo...” (Artículo 6, Decreto 357).

En las competencias asignadas al MDSN sólo se habla de coordinar los planes nacionales con las dependencias nacionales creadas en jurisdicciones locales, aunque algunas de las secretarías o subsecretarías tienen entre sus cometidos el armado de una red federal (en el caso de las políticas alimentarias, por ejemplo). La excepción en la normativa fue la gestión de los espacios denominados Centros Integradores Comunitarios (CIC), para los cuales sí se menciona, ya en el año 2007, la coordinación institucional con las provincias:

Entender en la formulación, normatización, articulación de las políticas atinentes a los Centros de Integración Comunitaria como un espacio central de ejecución de políticas sociales en el territorio, en coordinación con las autoridades de las jurisdicciones provinciales y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de consolidar la Red Federal de Políticas Sociales (Inc.33Ley 26638, 2007).

Sin embargo, tampoco en este caso se implementó un ámbito formal de coordinación entre las distintas jurisdicciones. El único espacio de diálogo era el que se compartía con las organizaciones vecinales, en el que se planteaban las propuestas de cada nivel de gobierno. La dificultad fue salvada en parte por el funcionamiento de la mencionada Comisión de Gestión Comunitaria, a la que acudían los técnicos de nivel nacional en algunas ocasiones.

Mención especial merece el establecimiento del Centro de Referencia del MDSN en la provincia que, más allá de la sintonía política de ambos gobiernos (nacional y provincial) durante el período bajo análisis, significó una especie de “embajada de la nación en el territorio provincial” y, por lo tanto, no funcionó como un espacio de coordinación entre ambas jurisdicciones. Tal como señala Luisina Perelmiter, el establecimiento de estos órganos en las provincias respondió a la necesidad de la gestión nacional de establecer vinculaciones directas con el territorio y generar proximidad con sus habitantes. (Perelmiter, 2016)

Un avance en el sentido de la coordinación inter-jurisdiccional fue la creación de Consejos Federales, dependientes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que atendían temas específicos. El Consejo

Federal de la Mujer y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad, ambos con representación institucional del nivel provincial; los Consejos Federales de Niñez Adolescencia y Familia y de Juventud, en los que se incluyeron a todas las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y el Consejo Federal de los Adultos Mayores, creado en el año 1997 por Decreto 457 –incluso antes que el MDSN-, que continuó durante todo el período con idénticas funciones.

Todos estos espacios, más allá de su funcionamiento concreto y de la sectorización que hacen de las políticas, habilitaron la concertación con jurisdicciones provinciales. Aspecto que, como ya se mencionó, es de vital importancia para el desarrollo de una política social que atienda a los sectores vulnerados en sus derechos.

En cuanto a la coordinación inter-jurisdiccional entre los niveles provincial, municipal y comunal, desde las funciones asignadas el mandato de coordinación con los gobiernos locales se limitó, en el período de la SGPS, a las emergencias sociales. Luego, con la creación del ministerio, ya no se lo mencionó. No obstante, el MDS provincial desarrolló un ámbito de coordinación con los gobiernos locales con el propósito de hacer más efectivas las intervenciones en el territorio. Las Mesas de Gestión Local son espacios de participación que se conformaron desde el año 2008 a partir de la tarea de los denominados Equipos Territoriales que visitaban las diferentes Comunas y Municipios de la Provincia invitando a instituciones, organizaciones y vecinos a sumarse a un espacio de participación de actores locales. El fin era conocer las características particulares de cada zona y articular las acciones en terreno para lograr un mayor impacto en las intervenciones. (Ministerio de Desarrollo Social, S/F)

Esa iniciativa se desarrolló en cumplimiento de las competencias encomendadas a la Dirección de Articulación Territorial y Desarrollo Local, por lo que no permitió coordinar integralmente la propuesta del MDS sino que se limitó a las propuestas de la mencionada dirección. Si bien se trató de una experiencia limitada a un sector del MDS, tuvo un impacto en el resto de las áreas de gobierno ya que sus efectores locales (escuelas, centros de atención primaria en salud, en

algunos casos comisarías) se sumaron a estos espacios, así como diversas organizaciones vecinales.

También se realizaron acciones de coordinación con gobiernos locales (Municipios) a fin de que los mismos implementaran los denominados Servicios Locales de Niñez, experiencia que, a pesar de contar con respaldo normativo, fue limitada en su alcance y orientada por ley a actuar sobre este sector de la población.

Otros de los aspectos evaluados por los autores en relación a lograr estándares de calidad institucional son, como ya se mencionó, los relativos a la existencia de objetivos claros en relación a la pobreza (por ejemplo la satisfacción de necesidades básicas) o la existencia de una plan contra la pobreza o del avance en relación a las causas estructurales de los problemas sociales. Las dificultades ya analizadas en relación a la definición de competencias del Ministerio de Desarrollo Social son el principal obstáculo para alcanzar este parámetro de calidad.

En relación al supuesto de contar con la llamada por los autores “garantía presupuestaria”, tampoco está explicitada en las competencias que, en sentido contrario, cargan al propio MDS con esta responsabilidad. En el ámbito nacional se dice:

Entender en las medidas y acciones tendientes a obtener financiamiento para planes de desarrollo social, dentro de las pautas establecidas por el Jefe de Gabinete de Ministros, controlando —en el ámbito de su competencia— el cumplimiento por los organismos ejecutores —nacionales, provinciales o municipales— de los compromisos adquiridos; (inciso 5 Decretos:355,141 y Ley26338)

En el ámbito provincial este mandato también se explicita para la SGPS: “Formular los criterios de asignación de recursos materiales y financieros a que deben ajustarse los programas de actividades y los proyectos de inversión e identificar las fuentes de obtención de dichos recursos” (inciso 4 del Decreto 1/03 y 26/4 del año 2005). La posterior asignación de competencias al MDS no hace referencia alguna a este tema.

Otras funciones establecidas, en cambio, hacen referencia explícita al desarrollo de capacidades estatales, como las que enuncian la obligación de definir políticas “...en un marco de derechos y equidad territorial...” (Ley Nacional 26338, 2007) o “...de acuerdo a los principios de equidad territorial y efectivización de derechos de ciudadanía” (Ley Provincial 7939, 2007). En ambos casos la normativa resulta adecuada para orientar intervenciones de calidad. La mención a los derechos alude a uno de los desafíos de las políticas sociales hoy, que es funcionar como garantía de realización concreta de los mismos. Por otro lado, la equidad es una mención específica a uno de los objetivos centrales para generar valor público, que es la equidad distributiva.

También se impulsa la sustentabilidad y la innovación de las políticas cuando en el nivel nacional se define como función la necesidad de “intervenir desde el punto de vista de su competencia en el desarrollo de investigaciones propias para la elaboración, desarrollo y consolidación de las políticas sociales” o la de “entender en el desarrollo de sistemas de comunicación social comunitarios para trabajar en la evolución, promoción y articulación de las políticas sociales” (Ley 26338, 2007).

La planificación y la evaluación se promueven en diversos incisos, tanto a nivel nacional como provincial. La función de control y monitoreo está prevista, en el caso de la nación, sobre las jurisdicciones provinciales que ejecutan planes nacionales; y tanto en el caso de la nación como la provincia, sobre las organizaciones que cumplen fines proteccionales.

En la provincia de Tucumán se realizaron experiencias acotadas de planificación, pero éstas no se sostuvieron durante todo el período ni se generaron las herramientas para el monitoreo de actividades o de evaluación integral de los objetivos. En todo el período bajo análisis se elaboró un solo plan ministerial para el período 2007-2011, luego del cual se volvió a las planificaciones por Secretaría de Estado sin una propuesta única.

3.3 Las Políticas Sociales del Período 2003-2015 y su Impacto en la Provincia

Tal como se describió en los Capítulos 1 y 2 y como consecuencia de las políticas neo-liberales implementadas, la situación social en el país y la provincia a fines del año 2003 era muy grave. Al igual que en gran parte de Latinoamérica, se implementó entonces un nuevo modelo que recuperó la capacidad de intervención del Estado en el proceso económico e impulsó un conjunto de políticas orientadas a generar desarrollo. El énfasis estuvo puesto en el trabajo como elemento de inclusión (más que en el ingreso):

La estrategia oficial planteó las políticas de empleo como un instrumento prioritario para lograr mayores niveles de inclusión social y en este sentido se constituiría inicialmente en el principal mecanismo articulador de la política social. A partir de esta lógica se buscaba colocar al incremento del empleo formal como el eje de la integración social y de la expansión de las coberturas sociales (Alonso y Di Costa, 2011:2)

Si bien la reactivación económica generó una importantísima baja en la tasa de desocupación, las mejoras para los trabajadores se concentraron sobre todo en los formalizados, beneficiados con una nueva ley laboral que reactivó a los sindicatos en su función de control; se restauraron las paritarias y la determinación del salario mínimo. La recuperación del poder adquisitivo del salario fue muy significativa (el salario básico del docente de grado se incrementó en la Provincia de Tucumán, entre los años 2003 y 2011, un 573%⁷¹), así como también la baja en la tasa de informalidad a partir de la reactivación de los mecanismos de control (Repetto, 2014).

Fueron sustantivas también las mejoras en dos sectores claves de las políticas sociales: las áreas de educación y salud. En relación a educación, a través de la ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional se establecieron trece años de educación obligatoria y se aumentó el presupuesto educativo hasta superar el porcentaje del 6% del PBI (tanto a nivel nacional como

⁷¹ Ministerio de Educación de la Provincia de Tucumán (2012)

provincial). En la provincia de Tucumán, el presupuesto como porcentaje del PBI pasó del 4,76% (2006) al 7,55% (2011), en tanto la inversión educativa se aumentó en un 329%.

La tasa neta de escolarización en el nivel secundario pasó del 55,20 (2001) al 82,10 (2011), mejorando también la promoción efectiva en ese nivel, pasando de un 75,2 (2003) a un 82,9 (2011). La tasa de repitencia en el nivel primario pasó del 7,2 (2003) al 1,8 (2011). En cuanto a los mayores de 18 años inscriptos en el programa Fines (cuyo objetivo era garantizar la terminalidad secundaria y primaria), se informan 10.156 inscriptos (2008-2011) y 1.948 egresados. Todo, según datos publicados por el Ministerio de Educación de la Provincia⁷².

Desde otra fuente oficial, como son los informes entregados a la Legislatura provincial en el inicio de cada ciclo de sesiones ordinarias, se muestra que en el período 2008-2011 se construyeron y terminaron 166 escuelas nuevas; se entregaron por el programa Conectar Igualdad 171.000 notebooks (entre los años 2010 y 2013); y 30.000 jóvenes de 18 a 24 años, desocupados o con familias con ingresos por debajo del salario mínimo, se incorporaron al Programa Progresar en el año 2013.

En el sector de la salud, a través de los planes nacionales Nacer, y luego Sumar, se incentivó la inclusión primero de niños y niñas, y luego de adolescentes, a los Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS). Según datos publicados por el Ministerio de Salud de la Provincia⁷³, durante el año 2014 un 64% de la población total de niños, niñas, adolescentes y mujeres de hasta 64 años se habían atendido en el CAPS al menos una vez al año. La inversión en el área pasó de 118 millones de pesos en el año 2003 (10% del PBI) a 3.066 millones en el año 2013 (13% del PBI).

⁷² Ibidem

⁷³ Ministerio de Salud de la Provincia, 2014

Se mejoraron notablemente las condiciones de la infraestructura de salud en la provincia, a lo que se sumó la provisión de medicamentos a través del Plan Nacional Remediar distribuidos en los centros de atención primaria y la sanción de la Ley de Genéricos.

La tasa de mortalidad infantil descendió sensiblemente en la provincia de 24,5 por cada mil nacidos vivos en el año 2001 a 12,4 en el año 2015. En el caso de la mortalidad materna también se registró un descenso muy significativo de la tasa desde el 7,3 al 3,6 cada 10.000 nacidos vivos. Todo esto asociado al incremento de agentes de salud que pasaron de ser 7.000 en el año 2003 a 17.000 en el año 2014, siendo muy significativo el crecimiento de la planta de agentes sanitarios, psicólogos y médicos distribuidos en 34 hospitales y 352 CAPS⁷⁴.

También se sancionó e implementó la Ley Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, que brindaba un marco adecuado para el desarrollo de una política en relación a la planificación familiar.

Se reactivó la construcción de viviendas orientadas a trabajadores con ingresos formales sobre todo. También se mejoraron las condiciones de habitabilidad de los sectores sin ingresos formales a través de los Planes PROMEVI (módulos de vivienda)⁷⁵, Solidaridad Habitacional y PROCOVI (vivienda nueva), Emergencia Habitacional, Techo Digno y Fedevillas⁷⁶ (vivienda nueva e infraestructura).

En la provincia de Tucumán resultaron beneficiadas con vivienda nueva o mejoramientos aproximadamente 42.700 familias, de las cuales un 77,5% recibió un mejoramiento. Por otro lado a partir de programas de mejoramiento de

⁷⁴ *Ibíd*em

⁷⁵ El programa de Mejoramiento de Viviendas, tiene entre sus objetivos que los habitantes de la vivienda donde se interviene tengan una participación activa: “involucrar al propio interesado en la búsqueda de soluciones concretas para su problema habitacional estimulando el crecimiento de sus capacidades en el orden personal y comunitario”. Se financia la construcción de módulos específicos dependiendo de la elección de la familia: baño y galería o habitación (www.casarosada.gov.ar.2009).

⁷⁶ Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios

infraestructura (PROMEBA⁷⁷, principalmente) se beneficiaron aproximadamente 2.900 familias localizadas en las zonas más críticas del aglomerado⁷⁸.

También se produjo una reestructuración fundamental de la seguridad social permitiendo la incorporación al sistema de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares a familias y personas sin aportes o con aportes insuficientes. La Asignación Universal por Hijo permitió la incorporación de niños y niñas de hogares con ingresos informales o beneficiarios de planes sociales al sistema de la seguridad social, alcanzando en el año 2012 una cobertura del 84% de los mismos en todo el país entre el sistema contributivo y los beneficiarios de la AUH. En la provincia de Tucumán para abril del año 2015 existían 93.580 titulares de este beneficio, un 98,3% de las cuales eran mujeres según datos publicados por la Dirección de Estadística de la Provincia.

En cuanto a las jubilaciones y pensiones, mediante el sistema de moratorias la cobertura alcanzó a nivel nacional al 90% de los adultos en edad de jubilarse. La propuesta del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) cambia por vez primera la estructura de una seguridad social estrictamente limitada a los aportantes para financiarse (por lo menos parcialmente) con ingresos del presupuesto general, garantizando la casi universalidad de la misma. (Danani y Hintze citados por Repetto, op.cit)

Se puede decir que la propuesta de política social nacional estuvo orientada a restituir un modelo de políticas universales basadas en el pleno empleo, con recuperación del rol del Estado en áreas clave como salud, educación y vivienda. El Estado nacional recuperó, además, los fondos de la seguridad social, lo que le permitió garantizar ingresos a los sectores de trabajo informal o sin posibilidades de trabajar.

⁷⁷ El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) tiene como objetivo “la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria (...) se caracteriza por la modalidad participativa con que son llevadas a cabo (www.casarosada.gov.ar.2009)

⁷⁸ Publicación Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) <http://www.ipvtuc.gov.ar/obras/realizadas>

Las medidas tuvieron un enorme impacto en los indicadores de pobreza por ingreso y beneficiaron también a los grupos afectados por la denominada pobreza estructural, tanto a nivel país como en la provincia, lo que se reflejó en el descenso de las Necesidades Básicas Insatisfechas, según los resultados del Censo 2010.

3.3.1 La Propuesta del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN)

La masificación de los procesos de empobrecimiento de la sociedad Argentina llevó a fortalecer la institucionalidad orientada a atender específicamente, como ya se mencionó, las situaciones de pobreza a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Las iniciativas impulsadas por esta área respondieron a una lógica similar a la ya enunciada para el resto de las políticas sociales. Desde los principales documentos generados se transmite la necesidad de no apartar lo productivo de lo social, teniendo como horizonte la justicia social y el desarrollo humano, concepción esta última a la que se coloca como paradigmática.

Se pone énfasis en el trabajo como principal motor de la integración social, así como también en la educación y la salud como herramientas fundamentales de inclusión social. Se habla de la igualdad de oportunidades y, al respecto, dice Alicia Kirchner: “...Cuando el Estado solamente apuntaba al asistencialismo como aliviador estaba retroalimentando la crisis social y se alejaba cada vez más de una política sana que apuntara a la igualdad de oportunidades” (Kirchner, 2007:13).

Este posicionamiento en relación a la igualdad se refuerza cuando se toma la equidad como uno de los principios de la política social, a la que se menciona en su dimensión territorial o asociada a “situaciones de extrema vulnerabilidad” o a “grupos que presenten determinadas particularidades socio-culturales: niños, mujeres, desocupados, tercera edad” (Kirchner, 2007:154).

Para Kirchner lo asistencial debía limitarse a “reparar el tejido social”. Realiza una crítica a los programas de transferencia de ingresos (por ejemplo, el Plan Jefas y Jefes de Hogar) por partir de la idea de la pobreza como algo irremediable, así como también a la propuesta de un Ingreso Ciudadano por considerarla una herramienta inequitativa (por orientarse no sólo a los desocupados

sino a los que no buscan trabajar) y partir de una visión “pesimista” del desarrollo así como estigmatizante de los sectores a los que se destina. (Kirchner, op.cit).

De acuerdo a lo planteado por Kirchner, las políticas sociales reparadoras se distinguen de aquellas a las que denomina mitigadoras, que se enmarcan en un paradigma de política neo-liberal de naturalización de la pobreza. A éstas opone una perspectiva reparadora y constructiva de las políticas sociales integradas a un modelo productivo con inclusión social. (Kirchner, 2007; Ministerio de Desarrollo Social, 2010)

Desde esta perspectiva, resultaba imprescindible incorporar a la población al trabajo. Para ello se desarrollarán una serie de instrumentos vinculados a la economía social y se exigirán contraprestaciones laborales y/o de capacitación -organizadas y diseñadas por el propio MDSN- para permanecer en los programas de ingreso. Ambas alternativas trataron de promover espacios de auto-empleo, ya sea individual o asociativo (fundamentalmente en forma de cooperativas):

No estamos combatiendo la pobreza con dádivas; no subsidiamos el desempleo ni regalamos nada. Apostamos al trabajo creador y dignificador como la mejor salida de la postración individual y colectiva y a la decadencia a las que nos arrojaron como pueblo. A la brecha entre ricos y pobres hay que comenzar a medirla integralmente y no sólo por un ingreso. (Ministerio de Desarrollo Social, op.cit: 86)

La propuesta institucional se desarrolló (desde lo conceptual) tomando como motivación central la idea del compromiso con la restauración de los derechos de la población. Se reemplaza el concepto de beneficiarios de programas por la idea de “titulares de derecho”. Se oponen las políticas universales (por las que se apuesta) a las focalizadas que se consideran propias del neo-liberalismo. Se apela a una mística basada en el imperativo de **comprender** las vivencias de la gente para construir en conjunto. Dice Alicia Kirchner “Los que tenemos la responsabilidad de conducir las políticas sociales debemos ser capaces de aprender y asumir la experiencia vital y cotidiana de los que menos tienen para que, concretamente, seamos capaces de hacer (Kirchner, 2007: 7).

Esta idea fue central durante todo el período y de algún modo fue la respuesta a un paradigma tecnocrático y eficientista (propio del neo-liberalismo) que se entendía había caracterizado la etapa anterior. Si bien no se modificaron las rutinas institucionales, se impregnó toda la tarea de una fuerza propia de la militancia. Dicen Rey, Packmann y Mango (2015) al respecto:

[...] De tal manera, podemos hipotetizar que el modo de gestión del ministerio en la última década ha tendido a armonizar la continuidad de un marco general weberiano con innovaciones asociadas a lo que Mintzberg (1992) llama organizaciones misionales, en las cuales una ideología permea la conducta de sus miembros y de tal forma guía el funcionamiento y la coordinación de la organización. (S/N).

Esto se evidencia también, en cierta enunciación dicotómica entre el hacer y el opinar o el idear, frente a la cual se apuesta por lo primero:

Cuando percibimos que lo que proponíamos no se comprendía en su cabal dimensión, que se minimizaba el contacto directo con la realidad, optamos por hacer, por entender que sólo desde la comunidad se puede producir la transformación...La escala reclamada no se podía dar desde un plano idealizado de algún escritorio.” (Kirchner, 2007: 9).

Sin embargo, la reticencia se orienta hacia las propuestas que vienen desde el exterior del país (organismos internacionales o consultores de los mencionados organismos). De hecho, la gestión bajo estudio articula con diversas universidades nacionales capacitaciones orientadas a profesionales en distintas áreas, como fueron las especializaciones en “abordaje comunitario”, “médicos comunitarios”, “gerontología”, niñez y adolescencia”, por mencionar las más importantes.

Como estrategia de implementación de las políticas se menciona la red institucional (se propone un **sistema** de políticas sociales cuyos ámbitos institucionales son el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, los Centros de Referencia y los Centros Integradores Comunitarios); la transversalidad

ambiental, social y económica; y el acompañamiento personalizado. Se suman a la propuesta estratégica **la integralidad** (a la que se relaciona con la intersectorialidad, la vinculación entre los distintos niveles de gobierno y los distintos tipos de abordaje: asistencial y promocional) **y el eje en el territorio**, entendido como ámbito para la participación y como fuente de propuestas de intervención (se hace referencia, en distintas publicaciones del MDSN, a la investigación-acción como metodología de trabajo).

En la primera etapa de la gestión se agrupan las distintas iniciativas en cuatro grandes programas: Plan Familias por la Inclusión Social, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Plan Nacional de Recreación y Deporte Social. A partir del año 2009 la propuesta se reduce a dos grandes ejes denominados Argentina Trabaja y Familia Argentina. (Ministerio de Desarrollo Social, 2010)

Al inicio el Programa Manos a la Obra (incluido en el Plan de Desarrollo Local y Economía Social) proponía estructurar un “Sistema Federal de Economía Social” a partir de la oferta de subsidios en insumos y herramientas, orientados a fortalecer las capacidades productivas de las personas (y sus familias) o de grupos asociativos. Incluía también una oferta de capacitación y comercialización para apoyar iniciativas provinciales. Inicialmente estaba destinado –aunque no exclusivamente- a los titulares del Seguro de Capacitación y Empleo que habían migrado desde el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. (Kirchner, 2007)

Se generaron, además, una serie de herramientas dirigidas a permitir el fortalecimiento de la economía social a través de la sanción de un conjunto de normas para aumentar la competitividad de los emprendedores en el mercado. En el año 2004, se sancionó la ley de Monotributo Social para permitir la inscripción de los emprendedores en el sistema fiscal (obteniendo a cambio su regularización e inclusión en la seguridad social). En el año 2006, la ley de Promoción del Microcrédito, mediante un fondo especial orientado a financiar a distintas organizaciones (subsidiando “total o parcialmente” la tasa de interés y demás costos de la operatoria), permitió el acceso al crédito a pequeños emprendedores. Por último,

en el año 2009, se sancionó la Ley de Marca Colectiva, que facilitaba a los emprendedores la inscripción de una marca propia con la cual comercializar. En todos los casos se promueve la formación de grupos asociativos y/o cooperativas de trabajo ofertando subsidios de un monto mayor.

A partir del año 2009, todas estas iniciativas se agrupan en un mega-programa al que se denomina Argentina Trabaja, que incluye una propuesta de transferencia dineraria con contraprestación y capacitación laboral (Programa de Ingreso Social con Trabajo), y luego otro, denominado Ellas Hacen, orientado a mujeres jefas de hogar con tres hijos menores o más –beneficiarias de AUH- o con un hijo discapacitado o víctimas de violencia. En este caso, la contraprestación planteada es educativa. Ambas propuestas se organizan a partir de la inclusión de los futuros titulares en cooperativas de trabajo, en un principio formadas por sesenta miembros. La experiencia que retoman estos programas es la que se venía acumulando en otras áreas del estado vinculadas a la obra pública.

Esta segunda etapa que inaugura el Programa Argentina Trabaja modifica la lógica que hasta ese momento venía desarrollando el MDSN. Esta consistía en generar oportunidades de trabajo para aquellas personas o grupos interesados, con capacidades y experiencia en el desarrollo de emprendimientos, preferentemente con trabajo informal o desempleadas (lo que determinaba, sobre todo, el subsidio en materiales y herramientas de trabajo). Se promovía el auto-empleo y se generaban las condiciones para que fuera sustentable.

En cambio, Argentina Trabaja fue básicamente un programa de ingresos con contra-prestación laboral y de capacitación, similar –a pesar de lo discursivo- al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, pero que además determinaba como parte de su operatoria, la formación de grupos de personas formalizados forzosamente como cooperativas. Esto se repite en la línea del “Ellas Hacen”, sin embargo, esta última propuesta resultó superadora ya que la preocupación central era el fortalecimiento no sólo de los ingresos, sino también de las capacidades de las mujeres a partir de su inclusión en el sistema educativo.

En cuanto a la línea denominada Familia Argentina, inicialmente uno de sus componentes principales, el Programa de Seguridad Alimentaria, estaba

orientado a asistir principalmente a niños, niñas y embarazadas e incluía un módulo de capacitación. La modalidad se acordaba con las provincias, a las que se transferían fondos para garantizar prestaciones familiares y/o para el sostén de espacios de comensalidad en las escuelas o en la comunidad. En los dos últimos períodos (2007-2015), las transferencias sólo permitían a las provincias el financiamiento familiar o en las escuelas, con montos definidos por el MDSN de acuerdo a su capacidad presupuestaria y con contraparte presupuestaria provincial.

Otros programas dirigidos a las familias se estructuraban a partir de la transferencia de subsidios, por ejemplo el programa Familias por la Inclusión Social (que se mantuvo hasta la implementación de la AUH). También las pensiones no contributivas, que se otorgaron de acuerdo a las necesidades planteadas por las unidades del MDSN en las provincias, sin limitaciones presupuestarias, constituyeron una formidable herramienta de distribución de ingresos a sectores sin posibilidad alguna de obtener otros (discapacitados, madres de siete o más hijos, personas de la tercera edad sin aportes).

Se implementó, además, como parte de Familia Argentina, un abanico de programas promocionales orientados al cambio de paradigma en la infancia y a la implementación de la Ley 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. También desde esta línea se abordaban otros grupos, definidos ya sea por edad o condición: jóvenes, adultos mayores, discapacitados, mujeres, pueblos originarios.

Algunas propuestas realizaron abordajes más territoriales –como por ejemplo el Plan Ahí o la propuesta de los Centros Integradores Comunitarios- y se centraron en la generación de procesos participativos, no siempre acompañados técnicamente ni coordinados con el resto de las líneas del MDSN. Incentivar la participación fue también el objetivo de algunas propuestas dirigidas a los jóvenes, que no dejaron de ser experiencias aisladas.

Desde lo presupuestario, fue un área de gobierno priorizada durante todo el período bajo análisis lo que le permitió crecer institucionalmente abriendo filiales en las provincias. En el caso de Tucumán tuvo una presencia muy importante en el desarrollo de las políticas locales. Dicen Rey , Packmann y Mango:

El Ministerio de Desarrollo Social es una de las carteras del gobierno que más ha crecido en su participación dentro del gasto de la Administración Nacional, pasando del 3,28% en 2002 al 5,70% en 2014, siendo el tercer ministerio con mayor asignación de recursos. Salvo en el período 2007-2008, donde tuvo una caída del 0,10%, el presupuesto de Desarrollo Social ha ido en constante crecimiento desde el año 2002. Este crecimiento es consecuente con mayor énfasis en políticas de promoción social que el Gobierno Nacional ha llevado adelante. (Rey et al, s/n)

3.4 Los Principales Programas y Actividades Implementados por Tucumán⁷⁹

La provincia de Tucumán, como se describió en el párrafo 3.2.1 de este capítulo, había fortalecido la institucionalidad orientada a las políticas de asistencia y desarrollo social focalizado desde el año 2003, a través de la Secretaría General de Políticas Sociales, y en el año 2007 con la creación del Ministerio de Desarrollo Social. La estructura administrativa cambia en cuanto a su envergadura (ver Anexo), fortaleciéndose sensiblemente no sólo a partir de la creación de nuevos órganos sino del incremento de recursos humanos, materiales y financieros. La organización continuó siendo por temas (políticas alimentarias, economía social, emergencias, discapacidad, articulación territorial) o por grupos etarios (niñez, adolescencia o adultos mayores), de los que daban cuenta diferentes Direcciones, Sub-Direcciones, Departamentos y Divisiones.

Una vez recuperado el rol protagónico del Estado nacional y provincial, esta estructura se orientó principalmente a implementar las iniciativas

⁷⁹ Los programas y actividades fueron considerados a partir de los registros, sistematizaciones y publicaciones realizadas por el área durante todo el período: Guía de Programas Sociales realizada por el Programa SIEMPRO, informes anuales presentados a la Legislatura provincial, Libro El Bienestar de Nuestra Gente (informe de gestión 2003-2011) que se consignan en las referencias Bibliográficas; así como también de la experiencia de participación en la gestión e intercambio con otros referentes.

Se mencionan programas y actividades ya que no todas las intervenciones que realizó el MDS de la provincia estaban diseñadas como programas. Algunas de ellas se desarrollaron como actividades en el marco del ejercicio de ciertas funciones pre-ordenadas para este sector del Estado.

diseñadas por el nivel nacional estableciendo una relación de “donante-receptor”, según la Clasificación de Cabrero Mendoza; es decir, los programas estaban “altamente centralizados” en el nivel nacional durante su diseño pero existía una “alta coordinación” en la implementación con el nivel provincial. (Cabrero Mendoza, 2006, citado en Repetto, 2009)

El porcentaje de programas y/o actividades diseñadas, implementadas y financiadas íntegramente por la provincia llega a un 31% del total de prestaciones durante el período bajo estudio, porcentaje que no es representativo en términos financieros, ya que se trata principalmente de propuestas de servicios, o con escaso nivel de cobertura en términos de población atendida. Estas intervenciones provinciales en algunos casos no están diseñadas como programas, sino que más bien se desarrollan como servicios o actividades orientadas a cumplir con el mandato generado por la normativa para esta área de gobierno provincial. En el caso de la implementación de programas nacionales, en todos los casos se incorporaron la estructura administrativa existente.

La lectura que se propone sobre ambos tipos de intervenciones (provinciales o de ambos niveles de gobierno) tiene en cuenta su orientación a impactar en ámbitos y factores especialmente críticos para la configuración de la exclusión social, más allá de que no se hayan enfocado específicamente a las zonas con mayor intensidad de privaciones.

El diseño de ámbitos y factores que se presenta en la Tabla N° 8, está inspirado en la Matriz de Indicadores de Exclusión de Subirats i Humet, Gomà Carmona y Brugué Torruella. Los autores desarrollan la misma como un instrumento para facilitar la medición de situaciones que suponen un riesgo de exclusión social, coincidiendo en su caracterización con los distintos aspectos tomados en consideración en el Capítulo 1 de este trabajo. (Subirats et al, 2005)

Tabla N° 8

Ámbitos y Factores presentes en hogares-comunidades en situación de exclusión

Ámbitos/Factores	Jefa/es de hogar sin experiencia de trabajo formal
Laboral	Jefas/es de hogar imposibilitados para trabajar por discapacidad o enfermedad Jefas/es de hogar con trabajo discontinuo/precario Jóvenes desocupados Jóvenes con insuficiente calificación laboral
Económico	Ingresos discontinuos / insuficientes: bajo línea de pobreza/indigencia Imposibilidad de resolver por sí mismos las necesidades alimentarias Ropa insuficiente/inadecuada Calzado Insuficiente/inadecuado
Sanitario	Inexistencia de obra social Insuficientes controles de salud Desconocimiento sobre anticoncepción y salud-sexual y reproductiva Problemas Nutricionales Embarazo adolescente Falta de asistencia buco-dental Algún miembro de la familia con problema de adicciones Algún miembro de la familia con problemas de desgano/apatía
Educativo	Jefe/as de Hogar con bajo nivel educativo Adultos con bajo nivel educativo Adolescentes y jóvenes que no completaron la educación básica Abandono de la escuela sin completar la educación básica obligatoria Niños Problemas en el afianzamiento de saberes (lecto-escritura)
Derechos Ciudadanos	Personas sin registro de identidad Personas con Documento Nacional de Identidad vencido
Vivienda y Equipamiento	Vivienda inadecuada (Indec) Deficiencia de equipamiento básico (camas, colchones, cocina, heladera) Hacinamiento critico Falta de servicios esenciales: agua y cloacas

Tabla N°8 : Ámbitos y Factores presentes en hogares-comunidades en situación de exclusión	
Vínculos	Jefe/a solas a cargo de niños menores Hogares con numerosos niños/niñas Vínculos familiares primarios debilitados (padres-hijos) Violencia de género/familiar
Comunitario	Escasa inter-acción comunitaria Organizaciones comunitarias escasas o inexistentes Organizaciones comunitarias con escasa participación vecinal
Instituciones/Ser- vicios Públicos	Servicios de educación/ salud u otros insuficientes o inexistentes Insuficiente o inexistente transporte público Ausencia de protección policial Falta de alumbrado público
Espacial	Deterioro del espacio público Poco uso del espacio público Inexistencia de espacios adecuados de reunión y/o esparcimiento Estigmatización del territorio (rechazo de la zona como insegura, peligrosa) Inseguridad entre los vecinos por hechos de violencia de distinta magnitud

Se comparan dos etapas institucionales: la de la Secretaría General de Políticas Sociales (SGPS), que se extendió entre octubre del año 2003 y octubre del año 2007, y la del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), desde ese momento hasta el final del período. Entre los años 2003 y 2007 la SGPS desarrolló treinta programas o actividades principales, en tanto que entre 2007 y 2015 el MDS ejecutó treinta y nueve iniciativas. Todas ellas pueden consultarse en el anexo N°6. De los 44 factores considerados, la SGPS abordó directa o indirectamente (incentivando determinados comportamientos como contraprestación de algún programa) un 61% de los mismos, teniendo en cuenta los 30 programas y/o actividades (P&A) que funcionaron en la primera etapa. Se trabajó sobre nueve de los diez ámbitos, dejando de lado sólo el correspondiente a los derechos ciudadanos.

En la etapa siguiente, se llegó a intervenir sobre el 82% de los factores, a través de 39 P&A. Los diez ámbitos fueron considerados a partir de la incorporación de una propuesta provincial referida a la gestión de documentación para personas no identificadas (NN).

Tabla N°9:***Ámbitos y Factores abordados en cada período***

Ámbitos, Factores/Períodos	2003-2007 SGPS	2007-2015 MDS
Ámbitos Abordados	9	10
Factores Abordados	61%	82%
Factores multi-intervenidos (abordados por más de cuatro P/A)	20%	36%
Factores multi-intervenidos por más de una Dirección /Secretaría de Estado	50%	81%

Los factores multi-intervenidos, es decir abordados por más de cuatro programas o actividades implementadas, aumentan del 20% al 36%, llegando al final del período, en el caso de dos de ellos (la escasa inter-acción comunitaria y vínculos familiares debilitados), a tener doce y diecisiete intervenciones respectivamente. Sobre los insuficientes controles de salud se realizaron nueve tipo de intervenciones, ocho sobre los ingresos insuficientes y seis sobre la imposibilidad de resolver las necesidades alimentarias. Sobre este factor las intervenciones disminuyen a lo largo del período, ya que algunos de los programas se fusionaron (por ejemplo el programa copa de leche con el de comedores escolares) a fin de potenciarse. También aumentan los factores intervenidos por diferentes órganos de la estructura administrativa.

La cantidad de intervenciones en los distintos ámbitos aumenta entre ambos períodos (salvo en vivienda y equipamiento).

Tabla N°10:***Cantidad de P&A por cada uno de los Ámbitos***

Ámbito/Período	2003-2007	2007-2015
Laboral	6	10
Económico	14	15
Sanitario	12	16
Educativo	4	9
Derechos Ciudadanos	0	1
Vivienda y Equipamiento	2	1
Vínculos	10	20
Comunitario	8	12
Instituciones/Servicios Públicos	4	6
Espacial	2	7

Los vínculos familiares, los aspectos relativos a la salud, las iniciativas con impacto económico, laboral y comunitario fueron las más trabajadas, llegando en el caso de los vínculos a contar con veinte formas diferentes de intervención.

Las acciones sobre vínculos familiares estuvieron enfocadas a fortalecerlos (promover espacios de crianza o terapéuticos) o a generar alternativas de sustitución de los adultos responsables del cuidado. Los lazos comunitarios se trabajaron promoviendo la organización comunitaria a través de una mayor interacción entre las asociaciones y/o instituciones, así como incentivando espacios de participación. Las intervenciones relativas a la salud se centraron en la exigibilidad de los controles, el acceso a medicamentos, al sistema de obras sociales y a la información sobre salud sexual y reproductiva. También se desarrollaron iniciativas de prevención de las enfermedades psiquiátricas.

En lo económico, se realizaron transferencias dinerarias, de bienes o de servicios alimentarios. Igualmente se habilitaron micro-créditos para emprendedores sociales. En lo laboral, se transfirieron insumos y herramientas, se promovieron las capacitaciones para emprendedores sociales orientadas a la producción, la comercialización, la organización contable, etc.

En el ámbito educativo, se trabajó sobre todo en lo referente al abandono escolar y al fortalecimiento de saberes, incluyendo la promoción de la terminalidad educativa para mujeres jefas de familia. Asimismo se implementaron actividades relativas al uso y la percepción del espacio público, al fortalecimiento de instituciones o servicios, al mejoramiento de la vivienda y el equipamiento comunitario. En el ámbito de los derechos ciudadanos, se intervino en la certificación de identidad de las personas sin registro de su nacimiento.

Cuando se analizan las características propias de cada uno de los P&A implementados, se observa un aumento de los que procuran intervenciones más integrales, que inciden en más de tres ámbitos de la vida de las personas, llegando a actuar en algunos casos hasta en quince de los factores seleccionados: el programa Familias por la Inclusión Social (para mujeres jefas de familia con hijos menores a cargo), los programas Familias y Nutrición y Enredándonos para Crecer (orientados a la crianza desde el fortalecimiento institucional y comunitario) y el programa Vida (dirigido a adolescentes que no estudian ni trabajan) están entre los más representativos en este sentido.

Disminuyen los P&A orientados a familias/hogares y aumentan los dirigidos a diferentes grupos etarios (niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores) o a discapacitados y los que intervienen sobre las organizaciones o instituciones de la comunidad.

En cuanto a las prestaciones, en el segundo período aumentan los que transfieren servicios, realizan actividades de acompañamiento (ya sea a las familias o a los emprendedores) y combinan prestaciones, en tanto que los que entregan bienes o dinero prácticamente se mantienen con la misma importancia.

Tabla N° 11***Características Generales de los P&A durante el Periodo Estudiado***

Programas y Acciones/Período	2003-2007	2007-2015
P/A cuyas prestaciones se financian con fondos provinciales ⁸⁰	23%	31%
P/A que intervienen en tres o más ámbitos	27%	38%
P/A que tienen como población-objetivo (P.O) a familias/hogares ⁸¹	52%	41%
P/A que tienen como P.O a grupos etarios o con otra condición	67%	69%
P/A que tienen como P.O la comunidad	17%	26%
P/A que combinan P.O	33%	46%
P/A que transfieren dinero o bienes	63%	62%
P/A que transfieren servicios	57%	69%
P/A que realizan acompañamiento ⁸²	13%	26%
P/A que combinan prestaciones	30%	51%
P/A que focalizan solo el territorio	10%	10%
P/A que focalizan familias/hogares	50%	41%
P/A que focalizan situaciones personales	10%	10%
P/A que focalizan a población objetivo de otros programas	17%	21%
P/A que combinan criterios de focalización	17%	21%
P/A sin focalizar ⁸³	27%	23%
Programas ejecutados en toda la Provincia y/o en GSMT	70%	69%

Por último, el porcentaje de iniciativas orientadas a desarrollarse en toda la provincia o en el Gran San Miguel de Tucumán disminuye levemente en comparación con el desarrollo de propuestas limitadas en su alcance territorial (ya sea por decisión nacional o provincial, asociada en general a las capacidades de gestión y a la disponibilidad de recursos) .

⁸⁰ Si bien la totalidad de las iniciativas implementadas cuentan con financiamiento provincial (la implementación se realiza siempre utilizando la estructura administrativa local), en éste ítem se toman en cuenta los programas financiados con fondos provinciales, exclusivamente.

⁸¹ Se considera así a los que transfieren dinero, alimentos o servicios alimentarios o asociados al fortalecimiento de emprendimientos productivos a adultos con hijos a cargo ya que directa o indirectamente impactan en el hogar.

⁸² Se refiere a los P/A que generan un vínculo de confianza con la P.O y se proponen un contacto periódico con la misma para orientar, asistir, capacitar, etc.

⁸³ Se refiere a las intervenciones que se generan a partir de la demanda de la población.

En cuanto a los criterios de focalización utilizados, la situación económica de las familias u hogares fue el criterio más utilizado, seguido por los P&A que focalizaron la población objetivo de otros programas y por los que combinaron criterios.

Capítulo 4

Capítulo 4: Consideraciones Sobre una Propuesta de Modelo de Intervención

4.1 Elementos a Tener en Cuenta Sobre la Exclusión Social y su Expresión en la Provincia

Se considera que la investigación reafirma la pertinencia del concepto de exclusión social para describir las manifestaciones más graves de la pobreza en Tucumán. A pesar de provenir de una fuente europea, tal como se señaló en el Capítulo 1, el término habilita pensar en los determinantes estructurales de un sistema social e institucional que excluye, no en un sentido jurídico, pero sí generando impedimentos insalvables para las personas y familias en esta situación, cuyos comportamientos se ven severamente condicionados. Sirve, entonces, tanto para reflexionar sobre la estructura social como para analizar las manifestaciones y particularidades del fenómeno.

Las múltiples determinaciones que el concepto sintetiza lo vinculan con otro, también de gran capacidad descriptiva, acuñado por Adriana Clemente: el de pobreza persistente. En ambos se acentúa la permanencia en el tiempo de un conjunto de privaciones que dificultan la reproducción de la vida de modo muy severo, imposibilitan a las personas para desplegar sus capacidades biológicas, sociales y culturales de acuerdo a los parámetros sociales vigentes -lo que las distancia del resto de la sociedad-, propician su estigmatización y entorpecen su interacción con las diferentes instituciones sociales. Todo ello coloca a esas personas en el espacio de la exclusión social. (Clemente, 2014)

A diferencia del fenómeno de la marginalidad, propio de la conceptualización desarrollista, que se interpretaba como una situación transitoria asociada a dificultades relativas a la escasa demanda de trabajo formal, la exclusión social se presenta como la demostración de la permanencia de este fenómeno en el tiempo, el endurecimiento de la estructura social, y la percepción por parte de la población afectada de que el trabajo no les habilitará (nunca) mayores oportunidades ni seguridades que, por lo tanto, no forman parte de su perspectiva de vida.

Las dificultades de integración de este sector de la población al mercado formal de trabajo, interpretadas por los teóricos de la dependencia como una expresión del capitalismo periférico, tienden a consolidarse como una característica propia del capitalismo de hoy, más allá de su nivel de desarrollo. Afectan también a los países centrales y consolidan la estructura de marginalidad en países como Argentina. El concepto de masa marginal, usado por Nun al debatir con otros teóricos de la teoría de la dependencia, resulta así adecuado para describir este fenómeno. (Nun, 1999)

Las familias que viven en El Sifón no han sufrido el deterioro de sus condiciones de vida por la pérdida de las seguridades laborales, a diferencia de lo mostrado por Wacquant en países centrales. El trabajo no ha sido para ellas (por lo menos durante tres generaciones) garantía de seguridad alguna. La inseguridad es la característica principal de sus actividades laborales: en su duración, en la retribución y en sus condiciones. Los vecinos narran experiencias de trabajo rural o urbano (ver págs. 141-143), de un modo en el que se enfatiza la disponibilidad para realizar cualquier tarea sin condición alguna. La prolongación de estas experiencias en el tiempo refleja su participación en la estructura económica, según sus circunstancias personales, bien como supernumerarios que esperan una incorporación (cada vez más remota) a los modos de producción formalizados, bien como ha-funcionales para los que se descarta esta potencial articulación con el modo de producción formal.

Los testimonios reflejan con claridad una posición subordinada acorde a sus limitaciones estructurales, principalmente educativas⁸⁴, y, al decir de Grassi y Danani, a las disposiciones subjetivas propias de un habitus adaptado a la supervivencia. Al mismo tiempo, la precariedad económica dificulta el vínculo con el mercado escolar, lo que debilita aún más sus oportunidades. Al decir de Bourdieu,

⁸⁴ La escasa trayectoria educativa de los adultos jefes de familia determina un bajo clima educativo y estímulos insuficientes que condicionan negativamente la escolaridad a los más jóvenes, urgidos por aportar ingresos a la familia. Finalizar los estudios de nivel secundario es el desafío mayor de los y las jóvenes, muchos de los cuales no logran proyectarse en el futuro.

se amplía la distancia con el mercado de trabajo y el mercado escolar; los dos ámbitos que habilitan la reproducción social y permiten a las familias conservar o mejorar su patrimonio, lo que las coloca en una situación de extrema vulnerabilidad. (Bourdieu, 2011, Grassi y Danani, 2009:16)

La distancia entre los activos de esta población y la estructura de oportunidades, al decir de Kaztman, se ensancha de modo tal que las estrategias de reproducción social que utilizan las familias se organizan de acuerdo a una disposición mínima de capital (económico, cultural, social), que sirve principalmente para la supervivencia, incluso si optan por alternativas anómicas. (Kaztman, 2002).

El factor racial no se evidencia como relevante en la configuración del fenómeno en esta etapa histórica, a diferencia de los estudios sobre la exclusión social en Chicago; tampoco el religioso o el relativo al origen nacional, propios del fenómeno en París. La población del barrio El Sifón se compone de migrantes internos de origen rural o proveniente de otras zonas de la ciudad y en esto coincide con otros asentamientos y villas que son ejemplo de los procesos de segregación urbana local.

Las privaciones extremas y los padecimientos de estas familias, que incluyen el sufrimiento psíquico y el padecimiento de enfermedades como las adicciones, desarticulan también los vínculos familiares al someterlos a presiones extremas, limitando la capacidad de cuidado y sostén. En el ejemplo local, los lazos familiares de protección y amparo se limitan frecuentemente a los propios del cuidado elemental y cotidiano, que se realiza como se puede, mientras los hijos o nietos son pequeños. Las mujeres están al frente del mismo casi como únicas responsables, afianzadas en ese rol por los planes sociales de gran impacto en el período (ver págs. 156-157).

Los adultos varones –salvo excepciones- no son una referencia frente a las diferentes problemáticas, por lo que puede decirse que no sólo están desvalorizados como proveedores del hogar, sino también como interlocutores

familiares cuya opinión pudiera respetarse o tenerse en cuenta⁸⁵. Esta situación tensiona los vínculos, agrava la violencia intra-familiar y profundiza el rumbo errático de los adolescentes varones que son, por otro lado, los más afectados por las adicciones.

La edad de inicio en la maternidad y paternidad es muy temprana y está asociada no sólo al desconocimiento de cómo evitarla, sino a las posibilidades de realización personal, que no encuentra otras alternativas. La maternidad termina siendo el único proyecto posible para lograr, por ejemplo, un espacio propio (limitado a veces a una habitación). Esto no augura buenas perspectivas para la modificación de la estructura familiar e impacta también en la continuidad educativa, que se ve muy dificultada por la responsabilidades maternas y paternas que se asumen tempranamente.

Las posibilidades para mujeres y varones están tan condicionadas por la supervivencia que los roles tradicionalmente asociados a la mujer terminan brindándoles un proyecto concreto, a diferencia de los varones. La lucha por las necesidades prácticas, al decir de Molyneux, ordena la vida e incluso augura algunas mejoras en su condición, dado el perfil de los programas sociales. Además, convierte a las mujeres en interlocutoras válidas (casi únicas) frente al Estado, siempre como responsables de la supervivencia de los hijos e hijas, lo que aumenta -en comparación con los varones- su vinculación con las instituciones y su importancia personal. (Molyneux, 2001)

Las dificultades de las familias para encontrar seguridades a través del mercado de trabajo o escolar tampoco se compensan con los sostenes de una familia extensa (inexistente o con limitaciones similares). En relación a las redes comunitarias, en el barrio estudiado se señalan dos etapas al decir de los propios vecinos y de sus líderes (ver págs. 149 y 158): la etapa del hambre (fines del siglo

⁸⁵ Un ejemplo de esto es la tradición en los hospitales públicos de no permitir a los padres permanecer al cuidado de sus hijos durante su internación, justificada por algún hecho aberrante (no comprobable) ocurrido sin mayor precisión de tiempo o lugar.

pasado y primeros años del siglo XXI) y la etapa de las drogas, que comenzó apenas superaban la anterior.

La organización de los vecinos y vecinas, en particular las madres, permitió superar la primera no sin graves consecuencias (muertes por desnutrición). Luego, y al decir de una de las dirigentes, “casi sin darse cuenta” la venta de drogas comenzó a ser una salida, una oportunidad que algunos no desaprovecharon y que se convirtió en el principal problema de la zona, contribuyendo a su estigmatización.

Los atributos negativos asignados a estos lugares, incluidos en los mapas del delito o en las páginas policiales como zonas peligrosas que esconden delincuentes, forman parte de un proceso que discrimina y profundiza la distancia social, aumenta las dificultades de las familias y obstaculiza las relaciones con el entorno. Con ello se agrava la percepción de abandono, aislamiento e injusticia, que también forma parte de la ambigua relación de los vecinos con el lugar e impone dinámicas de comportamiento defensivo.

Los estigmas del territorio se reproducen también hacia adentro de la comunidad, fragmentando aún más el tejido social. En ese contexto hay una implícita clasificación que diferencia a los buenos de los malos, los que se sacrifican y los que no, los que quieren y los que no quieren salir de la situación en la que se encuentran, reproduciendo de este modo la interpretación dominante: siempre depende de uno mismo (ver págs. 148-149). Las personas se afirman en valores compartidos como positivos para diferenciarse de “los otros” y construir una identidad que les permita sentirse parte de la sociedad. Todo este proceso de señalamiento interno y externo termina configurando un doble proceso de aislamiento tanto de la comunidad como, en su interior, de las familias refugiadas en sus viviendas para aislarse de un entorno peligroso.

Los elementos mencionados muestran cómo para estas familias se cercenan también las posibilidades de “integración multiafiliatoria”. El debilitamiento y la pérdida de lazos familiares así como de recursos (capital) –no sólo económicos sino también culturales- terminan resquebrajando las posibilidades de sostén familiar. También se limitan las posibilidades de organización y de sostén comunitario, perjudicadas por el desarrollo de actividades

delictivas, que se ofrecen como oportunidad, y sus graves consecuencias en el plano de las relaciones entre vecinos.

Todo este escenario de profundización de la subordinación de estos sectores, es decir de la dominación en el sentido que le asigna Weber, se evidencia en el plano subjetivo. Las percepciones sobre sí mismas de estas personas (las que les resultan válidas) están asociadas a un destino de sufrimiento y lucha permanente que es consecuencia de su condición de pobres. Los muros que deben atravesar moldean su perspectiva. Se adaptan, entonces, a “lo posible” para ellos, sin que aparezca claramente una identidad común más allá de la que surge de compartir problemas y desventajas. Esto, por otro lado, se resume en ser pobres, condición que debe ser aceptada casi como el color de la piel.

Esas identidades individuales, que se constituyen en un escenario lleno de adversidades, recrean los valores predominantes y repetidos hasta el cansancio que atribuyen a cada uno ser el hacedor de su destino. La mirada autoincriminatoria es (a veces) reforzada por los agentes públicos que se encuentran trabajando en la zona y que terminan proyectando en los propios vecinos su impotencia por situaciones laborales que los exceden y para las que no tienen respuesta. Las explicaciones se asocian entonces a cierta condición moral que, además, supuestamente el Estado no debe tolerar. De algún modo, al “no pueden” o “no saben” (tradicional) se asocia el “no quieren”. Se refuerza el estigma y se devuelve la imagen de que “algo le pasa a esa gente” o “uno les da oportunidades y no responden” (ver pág.162).

No se confirma en el ejemplo local la desconexión funcional con las tendencias macroeconómicas si consideramos como parte de las mismas a la intervención estatal. La actitud activa del Estado durante el período 2003-2015 mejoró no sólo las posibilidades de aprovisionamiento de los hogares sino también el hábitat, lo que impidió el avance del deterioro y permitió fortalecer el espacio como un lugar, a pesar de las dificultades.

En este caso, a diferencia del ejemplo tomado por Wacquant, el lugar es apreciado como propio por los entrevistados. Se trata de una zona que no se degrada sino que se urbaniza y se consolida en el marco de los procesos de

integración iniciados (y también interrumpidos) por el Estado y por los vecinos en diferentes momentos desde su origen como asentamiento (ver págs. 151-154).

Es decir, la presencia de Estado, a veces atendiendo los requerimientos de los pobladores y otras por decisión propia, hace la diferencia: limita el proceso de deterioro y consolida la zona, aunque sea de modo parcial, en su urbanización. A diferencia de lo relatado respecto de países centrales, la intervención pública evita que se pierda totalmente el marco humanizado y familiar, amenazado severamente por la violencia y por las actividades delictivas.

También como consecuencia de la conexión con la macro economía, pero en un sentido negativo, crece la presión de una economía criminal que no es singular de la provincia sino que afecta a gran parte de los países de Latinoamérica y del mundo y que se fortalece en la medida que las políticas públicas no logran revertir el problema⁸⁶.

La presencia activa del Estado también resulta contradictoria en la medida que los estereotipos dominantes en la concepción de las políticas, propios de una concepción de la pobreza que hace responsable al propio individuo, son también funcionales al trabajo cotidiano del Estado en estos territorios. Al mismo tiempo desde los sectores en situación de exclusión, el énfasis en la suerte personal, que se aleja de la idea de proyecto de vida es también un refugio y un posicionamiento que es parte de las exigencias, acreditaciones o “demostraciones” que se requieren, aún hoy, para ser merecedores de alguna ayuda pública.

Se contribuye de este modo a profundizar la resignación y fortalecer la opción por el destino, opuesta a la del “proyecto de vida”. Ser víctima de una suerte que no puedo cambiar ayuda al circuito de la dominación y es funcional a la multiplicación de comportamientos anómicos, que a su vez refuerzan el espacio social y geográfico que se otorga a este sector poblacional.

Estas percepciones y disposiciones, repetidas de generación en generación, estructuran el habitus de las personas en esta condición y orientan principalmente sus elecciones y disposiciones hacia lo que Clemente llama

⁸⁶ Conferencia de Manuel Castells dictada en Valparaíso, Chile, el 19/11/2019. Se puede acceder en YouTube.

estrategias de adaptación, que terminan reproduciendo el problema. (Clemente, 2014)

Los estigmas se reproducen por los medios de comunicación y están en boca del resto de sectores sociales, a los que les resultan útiles por razones diversas, entre otras, porque amplían la tolerancia a la desigualdad y a la pobreza. Desde una perspectiva histórica la desigualdad es la consecuencia y también la causa de este estado de cosas por las que atraviesa el mundo, nuestro continente, nuestro país y nuestra provincia.

Cuando la desigualdad, incluso aquella que implicaba posiciones jurídicas diferenciadas, fue tolerada, se la justificaba degradando a los que la padecían a una condición de inferioridad, tal como demuestra la experiencia de América Latina. Estas ideas, que parecían enterradas por el paulatino reconocimiento de derechos conquistados a través de los procesos de organización y movilización social, vuelven a estar en vigencia y justifican la obsolescencia de territorios o personas como si se tratara de un proceso de selección natural. Es decir, negando la responsabilidad social por el bienestar de los individuos y sus familias y adjudicándoles la carga casi exclusiva por el mismo, así como también por su éxito o fracaso.

Como consecuencia de esta perspectiva se reducen a la vez las posibilidades de intervención del Estado como garante del bienestar del conjunto de la ciudadanía, en particular de los sectores peor posicionados en la estructura social. Sólo se asiste a aquellos que logran demostrar su incapacidad de autovalía, tal como históricamente ha sucedido; el resto debe garantizarse lo propio⁸⁷.

⁸⁷ Para una disciplina como el trabajo social, históricamente orientada a intermediar en la tensión entre necesidades insatisfechas y recursos disponibles, este debate se remonta a uno de los momentos de mayor cuestionamiento y discusión del llamado trabajo social tradicional. La reconceptualización llevada adelante por la “generación del sesenta y cinco”, como se llamó ese momento de debate profesional, puso en cuestión precisamente la premisa –no dicha– de que cada persona debía resolver sus necesidades y, si no lo hacía, se debía a una anomalía individual que los profesionales debían ayudar a superar. Tanto en su versión desarrollista como marxista, la reconceptualización cuestionaba esta idea dominante, poniendo el énfasis en los condicionantes estructurales de las necesidades de los sectores subalternos.

La propuesta sociológica de Bourdieu, en particular la noción de estrategias de reproducción social, permite salvar esta falsa dicotomía entre la responsabilidad de los agentes y de la estructura social en la explicación del funcionamiento social. No es que las personas no decidan y actúen su propio destino, sino que las decisiones que van forjando están condicionadas por el conjunto de disposiciones incorporadas (*habitus*) a partir de los recursos simbólicos que explican su posición en la estructura social y consecuentemente del volumen de capital económico, cultural y social que tienen disponible. El peso de estos condicionantes estructurales en las percepciones y disposiciones subjetivas se pasa por alto en las explicaciones, enfatizando sólo el espacio de agencia de las personas. (Bourdieu, 2011)

La naturalización de las desventajas que padecen estos sectores sociales se explica en parte por el ocultamiento de estas diferencias estructurales y también por el énfasis puesto en los comportamientos o las decisiones de los propios individuos. Casi como si los procesos de acumulación y desarrollo fueran, no el producto del trabajo acumulado por la humanidad en su conjunto, sino un “estado de cosas” con el que llegamos al mundo y con el que nos tenemos que arreglar. Las relaciones entre los sectores que ocupan las distintas posiciones en el espacio social se pautan de un modo que dificulta el desarrollo de vínculos fraternos y genera sentimientos de rechazo y violencia social.

Otras conclusiones que vale la pena resaltar y que surgen de esta investigación, versan sobre la forma en la que la exclusión social se produce y reproduce, proceso menos evidente que se desarrolla al interior de las sociedades y que da lugar a su configuración.

Al mismo tiempo que se generaba un escenario de exclusión social, otros grupos sociales se apropiaban excesivamente de los recursos, o sea, utilizando los términos de Bourdieu, del capital en sus diferentes formas. Particularmente el proceso de empobrecimiento de la sociedad argentina y tucumana -que en la provincia se anticipó con el cierre de los ingenios azucareros- se produjo junto al enriquecimiento de un sector dominante minoritario que fue liberado de los controles del Estado, el cual se erigió en garante de los privilegios de esas minorías,

facilitándoles el control de los recursos del mercado en el que las mayorías participan subordinadamente, desertando de su función social.

La centralidad del Estado se ratifica en la configuración de la problemática. La deserción de su función y responsabilidad social por un período de más de treinta años, intensificó los padecimientos de aquellos sectores tradicionalmente afectados por la pobreza y los distanció aún más (como ya se mencionó) de los mercados disponibles para su reproducción.

Las consecuencias fueron tan graves que esta situación no se modificó en su estructura después de doce años de políticas activas. Si bien el indicador de desigualdad en la provincia mantuvo una tendencia positiva durante todo el período (el índice de Gini midió en el 3° trimestre de 2003 0,526 y 0,395 en el segundo trimestre de 2015⁸⁸), los condicionantes que explican la exclusión social no mostraron cambios significativos.

4.2 Los Desafíos para el Estado y el Ministerio de Desarrollo Social

El Estado Moderno, como principal institución de articulación de las relaciones sociales, fue modificando su posición desde el abstencionismo hasta la injerencia en la dinámica económica y social, conforme se fueron reconociendo derechos a la ciudadanía. De este modo se incorporaron los intereses de los distintos sectores sociales, proceso que en nuestro país no se completó debido a múltiples factores económicos, sociales y culturales. Entre otros, los arraigados sentimientos de rechazo hacia la población indígena y mestiza, así como una mirada peyorativa sobre lo nacional, elementos presentes desde el período colonial.

El proceso antes descripto abarcó hasta la década del setenta, cuando la ideología neoliberal comenzó a denostar las intervenciones públicas, objetando las capacidades técnicas del Estado y considerándolo ineficiente, corrupto e ineficaz en su rol de proveedor de bienes y servicios. El Estado dejó entonces de actuar como coordinador del conjunto de la sociedad, limitando sus capacidades de intervención en la economía y de redistribución de la riqueza. De acuerdo al marco conceptual

⁸⁸ Datos de la Dirección de Estadística de la Provincia

de Matus, el Estado modificó la forma de intercambio de problemas entre juegos terminales (económicos, políticos y de la vida cotidiana) y los juegos de capital (recursos naturales, desarrollo científico, valores e ideología). De este modo, se profundizó la marginación de los sectores sociales tradicionalmente postergados del proceso de desarrollo. Esto fue posible a partir de la instauración de una dictadura cívico-militar que, aplicando el terrorismo de Estado, reprimió la protesta y el conflicto social eliminando actores del juego social.

Recuperadas las instituciones democráticas, se incorporaron nuevos actores y readecuaron las reglas de funcionamiento y resolución de problemas, en un marco de extrema debilidad y dependencia económica que se agravó durante los siguientes veinte años. A pesar de que la Constitución Nacional continuó ampliando el conjunto de derechos que el Estado debe garantizar a la población, se agravaron las condiciones de vida de gran parte de los habitantes de nuestro país. La hegemonía neoliberal profundizó la desarticulación y reducción del aparato estatal y determinó la forma como se priorizaron e intercambiaron los problemas propios de la convivencia social, llevando a una crisis social sin precedentes.

El modelo económico del periodo 2003-2015 produjo un reposicionamiento del Estado: amplió su intervención en la dimensión económica y social y provocó un mejoramiento muy significativo en las condiciones de los más vulnerados. No obstante, el esfuerzo resultó insuficiente e inadecuado para el abordaje de la exclusión social, que siguió siendo considerada (al igual que la pobreza) esencialmente un problema individual-familiar generado por la falta de empleo.

Mejorar las intervenciones públicas en función de la equidad distributiva, el desarrollo sustentable y la gobernabilidad democrática remite a repensar las reglas formales e informales del funcionamiento del Estado. También a desarrollar capacidades tanto administrativas como políticas que lo permitan, propiciando, por ejemplo, espacios de debate orientados al surgimiento de nuevas voces, nuevos actores, fundamentalmente de los sectores más postergados, que sean capaces de influir en el escenario social y político, modificándolo. Sumar actores al juego social, es también parte de la tarea de equilibrar, a través de la intervención

pública, la preeminencia de la libertad por sobre la igualdad que está en la base del juego social moderno.

La institucionalidad estatal se ha visto impregnada de una ideología que reniega de lo social, generando un conjunto de contradicciones que se expresan en la propia dinámica normativa. La Constitución Nacional y los tratados internacionales que la constituyen -R3- (ver pág. 88) enuncian derechos del conjunto de los habitantes de la Nación que no se concretan ni se plasman como garantías ineludibles en las reglas que definen misiones y funciones para las distintas áreas del Estado (Ministerio de Desarrollo Social, por ejemplo-R2-) o las que organizan programas sociales -R1-. Tanto las R2 como las R1 deberían poner en funcionamiento el aparato estatal a fin de garantizar los derechos constitucionales. Sin embargo, cuando se avanza en los niveles de mayor concreción normativa se despliega “el sentido común⁸⁹” hegemonizado por un pensamiento que da preeminencia a las responsabilidades y capacidades individuales, a las que hay que en todo caso acompañar, (casi) sin reparar en las insalvables inequidades de origen.

Más allá de lo que diga la Constitución o las leyes internacionales, este orden simbólico que se plasma en las instituciones y en las políticas -que exalta las capacidades de agencia de los hombres y limita al Estado en su función redistributiva- termina condicionando la interpretación constitucional que define las R2 y las R1 y genera contradicciones en el accionar del Estado y la política, deslegitimándolos. Esto hace muy difícil para la burocracia “incrustarse en el tejido social” para mediar en las disputas de poder. Las normas (R2 y R1) actúan como límites, dificultando que el Estado asuma su rol de coordinador social y garante de los derechos consagrados.

⁸⁹ El concepto de sentido común se utiliza con el significado que le dan Berger y Luckmann (1986) y por lo tanto, representa al conjunto de conocimientos y valores más o menos institucionalizados que explican la realidad en determinado momento histórico.

Precisamente son las áreas de la institucionalidad social las que se han visto profundamente afectadas por estas contradicciones, que se hacen evidentes, por ejemplo, cuando se deja librada a la reactivación del mercado laboral -como principal estrategia desde el Estado- la posibilidad de acceder a los derechos reconocidos, sin resolver el problema de la acumulación de desventajas cuando se trata de población en situación de pobreza persistente y exclusión social. Por decirlo de otro modo, la apertura del mercado laboral no resuelve la situación de aquellos que a través del mismo no logran garantizar su supervivencia ni obtener las seguridades necesarias que les son totalmente ajenas.

El corsé ideológico estructurado por el neoliberalismo no se desactivó al ratificarse una y otra vez -incluso con un Estado activo y preocupado por lo social- la idea de que cada uno a partir de su propio esfuerzo (y sin importar su situación inicial) es responsable de su propio bienestar. La exclusión social, también como resultado de la falta de discusión sobre la pobreza, es entendida como un producto de desajustes individuales y de la falta de acción del Estado que no atiende la emergencia (enfoque neoliberal) o que no ha generado las suficientes oportunidades de trabajo (enfoque liberal del desarrollo nacional). En ambos casos se espera que los sujetos se agencien lo propio, aunque para estos sectores, como se vio, esto es imposible mientras la desventaja en el capital del que disponen sea tan grande.

Esta perspectiva de la pobreza y la exclusión social, que como se vio a lo largo del trabajo no es novedosa, tampoco se modificó con la creación de los ministerios de desarrollo social. Las limitaciones de esta nueva institucionalidad, producto de esta mirada parcial e incompleta sobre el fenómeno, se manifestó en la asignación de funciones y competencias, dificultando el desarrollo de un campo de intervención y conocimiento específico: la pobreza en sus distintas intensidades, sus modos de producción y reproducción y sus diferentes manifestaciones urbana, periurbana o rural.

La importancia de las reglas formales e informales (definidas por la tradición de las áreas de asistencia y desarrollo social focalizado) se evidencia en este caso como límite para el modo de procesamiento de los problemas sociales. El

déficit en el procesamiento adecuado de la pobreza y la exclusión social está íntimamente relacionado con los valores e ideas que subyacen a un proyecto de gobierno pero también con la falta de conocimiento horizontal sobre los problemas sociales. Un conocimiento que rebasa los límites departamentalizados de la ciencia y también de las estructuras organizativas de las instituciones. (Matus 2007 a; Repetto, 2014)

Cuando se analizan las competencias asignadas a la nueva institucionalidad social, y más allá de los cambios en el uso del lenguaje y su adecuación y adaptación a los conceptos hegemónicos en cada momento, la pobreza como fenómeno que se produce y reproduce no fue considerada. Es decir, no se refleja la necesidad de remover ni las causas estructurales ni sus condicionantes, en términos de Álvarez Leguizamón ⁹⁰. Esto se mantiene a lo largo de todo el período e incluso se agrava con las reformas del año 2007, sobre todo en el nivel nacional, cuando mostrando una excesiva confianza en el mercado de trabajo se diluye aún más la competencia ampliándola casi de un modo que abarca a las del Estado en su conjunto. (Álvarez Leguizamón, 2008)

La estructura institucional del MDS –tanto nacional como provincial- segmenta sus órganos y les otorga atribuciones orientadas a alguna necesidad específica relativa a la pobreza, por ejemplo la de alimentación o el fortalecimiento de las capacidades productivas; a diferentes grupos etarios (niños, niñas, adolescentes, jóvenes); o a problemas como la discapacidad. Estas últimas con pretensión de universalidad pero, finalmente, para intervenir sobre población en situación de pobreza.

Esta forma de organización contribuye a su vez a la fragmentación de un problema que, además, no se nombra. Por consiguiente, se hace muy difícil el desarrollo de una especificidad en las intervenciones que justifique y deje en claro al resto de la institucionalidad cuál es el cometido concreto al que se dedica el

⁹⁰ Dice Álvarez Leguizamón “[...] la producción de la pobreza estudia las causas que la generan. La reproducción alude a factores no tanto causales como contingentes o contextuales, que permiten que esta se mantenga y/o incremente en un ciclo continuo y persistente” (Álvarez Leguizamón, op.cit: 79).

sector. Las áreas de desarrollo social no habilitaron la posibilidad de acumular conocimiento y experiencia en las intervenciones con las familias y comunidades afectadas por las diferentes intensidades y/o manifestaciones de la pobreza.

EL MDS, tanto nacional como provincial, no fue la autoridad social capaz de liderar un proceso de intervención efectiva, ni pudo coordinar un proceso virtuoso inter-sectorial e inter-jurisdiccional, ambos imprescindibles para abordar este fenómeno en sus manifestaciones más graves. Tampoco avanzó en la promoción de espacios de debate, que hubieran permitido fortalecer las capacidades de negociación e incidencia en el orden del “sentido común” que explica la problemática al conjunto de la población (lo que incluye a los sectores excluidos⁹¹). Se limitó también en sus capacidades políticas de ampliación de la gobernabilidad, es decir de sumar variables controladas por sobre las que se encuentran fuera de control para la implementación de un proyecto de gobierno. (Matus, 2007; Repetto, 2014)

La posibilidad de coordinar, o no, depende fundamentalmente del tipo de problema que se enfrenta, cómo se lo describe y analiza (capacidades de gobierno y proyecto de gobierno), lo que a su vez permite un mayor (o menor) nivel de claridad sobre la interdependencia entre los que intervienen en su resolución y también sobre el alcance de la coordinación necesaria. Al mismo tiempo se requieren ámbitos de diálogo adecuados y, eventualmente, el establecimiento de rutinas o prácticas de coordinación adecuadas, en cada caso, al tipo de desafíos a enfrentar.

La existencia de una estructura formal establecida (el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) no bastó –como se vio- para el desarrollo de prácticas y rutinas de coordinación cuando la perspectiva ideológica que prevalece devalúa la responsabilidad del Estado y el peso de la estructura social en la persistencia y reproducción de la pobreza.

⁹¹ A pesar de que se pone énfasis sobre el comportamiento de las personas en situación de exclusión, no se tiene en cuenta su empoderamiento como agentes ni se modifican sustancialmente las condiciones objetivas de su existencia.

En relación a lo ocurrido en la provincia, es importante resaltar los ámbitos de coordinación intersectorial que, aunque informales y orientados a la implementación de programas ya diseñados, generaron un hábito de cooperación e intercambio de ideas entre los distintos órganos del Estado provincial. Fueron, además, liderados por el Ministerio de Desarrollo Social, posicionándolo como voz rectora en algunos temas asociados a la población en situación de pobreza (ver págs. 170-173).

4.3 Las Políticas Sociales

4.3.1. La Propuesta Nacional

Las políticas sociales son herramientas fundamentales que ponen en evidencia las capacidades del Estado para incidir en el tejido social en orden a la equidad distributiva y también al desarrollo sustentable y la gobernabilidad democrática. La etapa que se estudia resultaba particularmente desafiante en este sentido ya que, desde la crisis del modelo de bienestar del siglo pasado, la economía se había independizado del desarrollo social y generado en países como el nuestro graves desigualdades que requerían modificar la orientación de las decisiones públicas.

Sin embargo, se puede decir que, salvo la importante transformación en el criterio y los valores de la seguridad social, que alcanzó prácticamente una cobertura universal, el modelo de protección social implementado durante el período fue coincidente con el modelo de bienestar del siglo pasado. Los medios habilitados para la inclusión social fueron la inserción en el trabajo formal y el acceso a los servicios de salud y educación principalmente, los cuales resultaron inadecuados e insuficientes para la población en situación de exclusión social.

Las oportunidades de obtener un trabajo formal son muy limitadas para estos sectores, tal como se analizó en este trabajo. Por ello, la reactivación del mercado de trabajo, si bien los benefició (multiplicando la demanda de trabajo), continuó siendo principalmente a través de puestos irregulares y sin protección social (la tasa del trabajo informal continuó muy elevada en todo el período). En el

caso de los trabajadores por cuenta propia, el mejoramiento de las ventas no garantizó (necesariamente) la formalización de dichas actividades. En otras palabras, se mantuvo la inseguridad en los ingresos, así como la desprotección frente a los imprevistos.

Por otro lado, los servicios de salud y educativos continuaron funcionando principalmente en función de la demanda, lo que genera muchas dificultades para estos sectores de la población. Las experiencias negativas con las instituciones, el bajo clima educativo familiar, la necesidad de trabajar de los que debieran estar insertos en el sistema educativo, la imposibilidad para percibirse fuera de los estereotipos asignados, etc., son todos aspectos limitantes que configuran la mencionada “imposibilidad de salir solos de su situación”, elemento considerado relevante en la configuración de la exclusión social.

Pese a que desde los servicios educativos y de salud se generaron algunos dispositivos institucionales alternativos y más flexibles, no fueron orientados especialmente hacia estos sectores. Es importante mencionar, además, los déficits en políticas sanitarias que impactaran en las adicciones y las dificultades de implementación que tuvieron las orientadas a la planificación familiar, siendo ambos aspectos centrales en la dinámica de la exclusión social⁹².

Las mejoras implementadas en el caso de las viviendas tampoco resolvieron las dificultades de estos hogares, en cuyo seno habitan normalmente varias familias. A pesar de haber sido beneficiados con la construcción de baños y/o módulos de material que se anexaron a sus viviendas, los problemas de hacinamiento no se resolvieron.

El efecto positivo de la casi universalización de la seguridad social, que permitió a cientos de familias salir de la indigencia, no se asoció con una intervención sostenida sobre el resto de los condicionantes de la exclusión social,

⁹² En el caso de las adicciones, la perspectiva hegemónica parte de la necesidad de contar con la voluntad de curarse, aspecto que en todo caso requiere de intervenciones previas que no son tomadas en cuenta y que resultan indispensables en contextos de extrema vulneración y/o exclusión social. Los programas orientados a la planificación familiar se vieron obstaculizados –particularmente en la provincia de Tucumán– por prejuicios y actitudes contrarias a sus objetivos.

ya que no se pensaron respuestas desde el conocimiento de su lógica de funcionamiento e interacción particular. La Asignación Universal por Hijo reafirmó además el posicionamiento de la mujer como responsable de la crianza, lo que tampoco contribuye a satisfacer la necesidad de fortalecer la presencia de referentes masculinos en las comunidades en situación de exclusión social y, a contrario sensu, refuerza el posicionamiento femenino como responsable única de la crianza sin habilitar otras oportunidades de desarrollo personal para las mujeres de esta condición social.

La experiencia del período bajo estudio nos muestra claramente la limitación de la perspectiva centrada en la oferta de “trabajo digno” para alcanzar a los sectores que por décadas han permanecido al margen del mismo y han ido agravando su condición en los diferentes planos de su vida y en su forma de reproducción social. Tampoco resultan suficientes las prestaciones educativas, de salud o incluso las habitacionales sin antes generar los cambios que permitan el acceso efectivo de esta población.

Si la pobreza se explica, en parte, como un problema de distribución de recursos, las políticas sociales no pueden ser intervenciones subordinadas a la lógica del desarrollo económico ni al lugar que este asigna a estos sectores en el mercado de trabajo. Avanzar en la desmercantilización efectiva (es decir, que tenga en cuenta los obstáculos concretos con que se encuentran las familias) de las necesidades fundamentales reconocidas como derechos (con protección jurisdiccional concreta) permitiría iniciar un proceso virtuoso orientado a producir una ruptura con la lógica de la producción y reproducción de la exclusión social, otorgando a la población que acumula desventajas las seguridades imprescindibles para promover modificaciones en su comportamiento.

No basta la buena voluntad ni una ideología centrada en el desarrollo nacional y el Estado activo. Se requiere incorporar metodologías de intervención que le permitan al Estado en sus distintos niveles, de un modo adecuado, trabajar junto a la población afectada en el mejoramiento paulatino de su situación, rompiendo la lógica de la reproducción y el agravamiento intergeneracional de la

pobreza y compartiéndoles los beneficios de la vida en sociedad y de las normas sociales.

Políticas universales o focalizadas, centralizadas o descentralizadas, a cargo del Estado, del ámbito privado o de las organizaciones no gubernamentales, se resignificarían como debates válidos en el afán de permitir la inclusión del conjunto de los grupos sociales, sobre todo de los que permanecen al margen de la oferta institucional para sobrevivir a partir de circuitos irregulares.

La oferta programática del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) también hizo eje en el trabajo entendido como el principal articulador social. Desde el inicio de su gestión el MDSN desarrolló propuestas que no se orientaron para complementarse ni potenciarse entre sí. Por un lado, las orientadas a fortalecer las oportunidades y capacidades laborales de aquellos que pueden (deben) trabajar; por otro, aquellas diseñadas para asistir fundamentalmente a mujeres, niños y, en general, a los sectores imposibilitados de trabajar por cuestiones biológicas o sociales. Alternativas que refuerzan, a pesar de las intenciones, la discriminación de género y los estigmas de clase.

No se desarrolló una propuesta orientada a los sectores atravesados por la exclusión social. Esta limitación se explica, en parte, por la antinomia planteada entre políticas universales y políticas focalizadas. La perspectiva dicotómica impidió el diseño de propuestas adecuadas a las distintas formas de manifestación de la pobreza, que requieren el desarrollo de una especificidad que dé cuenta de las mismas y que habilite la efectiva universalización en el goce efectivo de los derechos.

Precisamente la necesidad de diferenciarse del modelo neoliberal y sus políticas restringidas sólo a atender a la población más pobre contribuyó a la falta de iniciativas que tomaran en cuenta especialmente los territorios con acumulación de privaciones y/o afectados por la estigmatización del resto de la sociedad. El territorio fue abordado principalmente para focalizar el ámbito de intervenciones específicas (es decir, dirigidas a algún aspecto particular), por

ejemplo promover la participación⁹³ o trabajar las dificultades de la crianza, sin priorizar las zonas de exclusión en particular y también en forma aislada del resto de las propuestas.

Es decir, si bien se diseñaron propuestas orientadas a impactar en los distintos condicionantes del fenómeno, las mismas se implementaron con lógicas no coordinadas entre sí. Las iniciativas se fragmentaron (en correlato con la estructura institucional) en propuestas orientadas a los distintos grupos etarios, o relativas a algunos aspectos de la pobreza como las dificultades alimentarias o el desarrollo de habilidades productivas o la crianza. Se analizó la problemática de los hogares y las personas desde enfoques incompletos y parciales, alejados de la dinámica de la vida cotidiana y de los territorios en los que se desarrolla. No se puso en juego todo lo relativo al conocimiento sobre los mecanismos que orientan la toma de decisiones individuales y familiares en un contexto de limitaciones prolongadas y a veces extremas. Tampoco se tuvo en cuenta el impacto de dichas condiciones en la estructura de las subjetividades ni en el desarrollo de las capacidades o las relaciones sociales.

Más allá de tener en cuenta las particularidades de acuerdo a la edad y al sexo, el desafío es considerar las interacciones y la dinámica de las relaciones intrafamiliares y comunitarias para permitir el fortalecimiento de los sujetos como agentes sociales desde la oferta prestacional pública. Sin embargo, los programas de la línea Familia Argentina, a pesar del discurso de la integralidad, se caracterizaron por una enorme fragmentación lo que impidió el desarrollo de cualquier sinergia imprescindible para el abordaje de problemáticas multifactoriales. Incluso las orientadas al mismo grupo etario y con una estrategia similar se implementaron en forma paralela. Por ejemplo, los programas Familias y Nutrición, dependiente del programa de Seguridad Alimentaria, y el programa

⁹³ Si bien las propuestas de participación tuvieron una mirada más orientada a generar actores sociales que los procesos promovidos durante los años noventa –más centrados en la eficacia–, no se generaron los procedimientos para garantizarla (Oraison, 2016).

Primeros Años , dependiente del Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. (Ortiz, Pérez Rubio, 2016),

Además, la falta de una mirada interseccional de las exclusiones impidió el análisis de la posición de las mujeres de estos territorios de exclusión y de las relaciones al interior de sus familias, lo que hubiera permitido iniciativas que contemplaran no sólo las necesidades prácticas sino las estratégicas, al decir de Molyneux. Habilitar a los hombres en las estrategias de cuidado y reproducción social, dadas las dificultades en su rol de proveedores, o fortalecer capacidades de las mujeres, más allá de su rol de madres, son mecanismos relevantes para el reposicionamiento de las personas en estrategias que vayan más allá de la supervivencia. Pero deben ser considerados a partir de una estrategia de diálogo e intercambio que los potencie en su eficacia y los legitime como proceso de interpretación de necesidades y de efectivización de los derechos correspondientes a estas últimas. (Molyneux ,2001)

El programa Argentina Trabaja, **orientado a fortalecer la reinserción laboral**, replicó la lógica de exigir contraprestación en trabajo -aunque se enunciara como capacitación- sin aprovechar esas tareas para fortalecer los saberes que las personas ya poseían y utilizaban para garantizar su subsistencia y la de su familia. Se colocó a las personas que ingresaron al plan en posición de tener que cumplir una **obligación** al margen de esas valiosas experiencias.

No se tuvo en cuenta el tiempo dedicado por las mujeres a las tareas de cuidado no sólo de su propia familia sino el invertido en tareas comunitarias. Ambas actividades son valoradas y exigidas por el Estado como parte del rol asignado a las mujeres y naturalizadas como no-trabajo Tampoco se prestó atención a las actividades de los cartoneros y su tarea silenciosa y útil a la comunidad.

La inclusión forzada en cooperativas como forma de reclutamiento al programa hace decir a Pérez Rubio que, a contrario sensu de lo proclamado, se reforzó la heteronomía y la dependencia al convertir a los aspirantes en **receptores pasivos**. Se alejó de este modo la posibilidad de posicionar al **sujeto como titular**

de un derecho, tal y como se manifestaba en la normativa del programa. (Pérez Rubio, 2016)

Si bien la propuesta estuvo orientada a mitigar los problemas de ingreso de los desocupados o trabajadores informales, no alcanzó una cobertura universal -tampoco en las zonas de exclusión-. En lugar de fortalecer lazos sociales se profundizaron las divisiones y enfrentamientos en la comunidad. Las personas se encontraron nuevamente a merced de sus relaciones personales para el acceso a un programa (algo similar había ocurrido ya con el programa Familias por la Inclusión Social) que establecía límites de tiempo o cantidad para el ingreso. Esto fue, además, especialmente negativo en las zonas de pobreza persistente y/o exclusión social, ya caracterizadas por la fragmentación de los vínculos comunitarios.

A pesar de que la transferencia de ingresos mejoró la capacidad de consumo, no resolvió la distancia entre precariedad y estabilidad laboral, tanto para quienes alguna vez habían tenido trabajo en blanco como para quienes no. Los ingresos que permitía el programa continuaban asociados a una suerte que había que aprovechar pero que no permitía mayores certezas. A esto contribuyó también la falta de mecanismos claros de reclamo frente a las bajas o suspensiones por no cumplimiento de las contraprestaciones. (Pérez Rubio, op.cit)

En cuanto al Programa Ellas Hacen, si bien al exigir una contraprestación educativa a las mujeres se orientó a atender uno de los aspectos más importantes de la configuración de la exclusión social -el bajo nivel educativo de la jefa de familia-, tampoco se asoció al conjunto de iniciativas que abordaban otros aspectos esenciales de la problemática y fue una iniciativa parcial. Además reincidió en la fragmentación de los lazos comunitarios al tener una cobertura limitada y no orientada especialmente a esta configuración de la pobreza. Si bien revaloró a las mujeres en sus capacidades personales, fue a condición de ser responsables principales del cuidado o por ser víctimas de violencia.

Entonces, en relación a los aspectos simbólicos que caracterizan la exclusión social los programas no siempre fortalecieron la autoestima y el reposicionamiento de los sujetos como titulares de un derecho. Más bien replicaron

la necesidad de comportamientos autodenigratorios, como la demostración de pobreza y/o vulneración social para obtener prestaciones. La “demostración de pobreza” se exigió como a lo largo de toda la historia de las formas de asistencia. La imposibilidad de trabajar o de tener trabajo registrado, estar a cargo de niñas o niños o ser víctima de violencia, entre otros, fueron requisitos para la inclusión en los planes de ingreso. La estigmatización de estos sectores se tradujo en la idea de comportamientos que “necesitan ser estimulados”, como por ejemplo trabajar, mandar los niños a la escuela o realizar controles sanitarios, todos comportamientos cuya demostración certificada se exigió como condición de permanencia, alejándose de la idea de garantizar derechos y afianzando las distancias sociales al reafirmar prejuicios.

Tampoco se fomentaron los lazos comunitarios o de cohesión social sino que se armaron dispositivos para forzar procesos organizativos por fuera de las lógicas territoriales, a pesar de la importancia de las mismas. La voluntad de asociarse, indispensable para las organizaciones sociales, no fue tomada en cuenta por lo que se distorsionaron las prácticas organizativas lo que, lejos de empoderar a los sujetos, los colocaba nuevamente como receptores pasivos que soportan cualquier requerimiento con tal de conseguir ayuda.

La falta de coordinación fue una característica presente entre las propuestas del propio ministerio. La falta de diálogo y de claridad en torno a la interdependencia y a la existencia de objetivos comunes en la propuesta ministerial, se evidenció también a través de una propuesta programática muy alejada de una especificidad en torno a la pobreza, sus diversas intensidades y manifestaciones. Tampoco se desarrolló la coordinación intersectorial ni entre los distintos niveles de gobierno acorde a las características del problema.

La falta de desarrollo de una especificidad propia por parte del MDSN que pudiera transferir conocimiento e información sobre la temática dificultó, sin duda, este cometido. El desarrollo de una perspectiva transversal en relación a la pobreza y sus diferentes modos de manifestación que implicara a los distintos sectores de la administración, no se concretó. Nuevamente el límite estuvo en la falta de reflexión sobre la pobreza como tema común, cada órgano del ministerio

se ocupó de un problema comprendido como diferente y sin lazos comunicantes con los competentes al resto de esa institucionalidad. Por su parte, los distintos sectores de la administración diseñaron estrategias propias para este mismo sector de la población.

Si bien se estructuró un discurso centrado en la restitución de derechos, la propuesta programática no dio cuenta de esta perspectiva. No generó obligaciones para el Estado, ni garantizó modos claros de reclamo, tal como ocurre en la dinámica tradicional de los derechos subjetivos. Se generó, de este modo, un discurso de empoderamiento muy necesario para generar cambios en el posicionamiento tradicional y pasivo de la población. Sin embargo, ese discurso no tuvo su correlato en la práctica.

A diferencia de los denominados derechos humanos, los derechos subjetivos se concretan en una obligación específica para el Estado, que puede ser reclamada y que tiene un valor económico. Esto coloca al titular del derecho en el rol de sujeto activo legitimado para reclamar lo que le corresponde, valga la redundancia, por derecho. Si bien la judicialización de los derechos sociales es un tema polémico, por las consecuencias para la agenda pública y por las implicancias para el poder judicial mismo, la garantía de contar con la posibilidad de realizar reclamos efectivos colocaría a las personas en una posición diferente a la de ser beneficiarios de una ayuda social.

4.3.2 La Intervención Provincial

La forma de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, que en el caso de la provincia de Tucumán se configuró en la categoría donante-receptor, de acuerdo a la clasificación de Cabrero Mendoza, implicó la separación tajante entre el ámbito del diseño de las propuestas, reservado al nivel nacional, y el de la implementación, coordinado con la provincia, que actuaba como receptora de las iniciativas nacionales. (Cabrero Mendoza, 2006 citado en Repetto, 2009)

Tal como surge del análisis realizado en el Capítulo 3, las iniciativas orientadas a impactar en los aspectos que condicionan el riesgo de exclusión social fueron múltiples. Tanto desde los programas nacionales como desde las propuestas

provinciales que enriquecieron la oferta. Sin embargo, la provincia tampoco logró transversalizar el abordaje de la pobreza, a pesar de haber generado iniciativas orientadas a problemáticas específicas de los sectores excluidos⁹⁴.

Ni la implementación de los programas nacionales ni las iniciativas provinciales (salvo alguna experiencia al final del período) se adecuaron a la dinámica y características que asumen los factores de riesgo en los territorios que acumulan privaciones y que configuran el escenario de la exclusión social. Esto se debió, en parte, al reflejo de lo que ocurrió en el MDSN y a las relaciones establecidas entre ambos niveles de gobierno, pero también a las limitaciones en la atribución de misiones y funciones y a la estructura institucional ya analizadas.

A las limitaciones propias de la perspectiva que orientó el diseño de los programas nacionales, que ya fue señalada, se le sumó la falta de visión provincial sobre la necesidad de desarrollar un abordaje específico que diera cuenta de la complejidad del fenómeno de la pobreza y la exclusión social. La consecuencia de esta falta de claridad en torno a estar trabajando sobre un problema común explica en parte la falta de escenarios formales de coordinación tanto intra como intersectoriales.

A pesar de que las distintas direcciones y/o secretarías de estado realizaron intervenciones sobre los mismos factores y ámbitos de la vida de las personas y de que se trabajó fundamentalmente con población atravesada por la pobreza, la falta de problematización y reflexión sobre la misma hizo que la intervención se centrara sobre distintas expresiones de una problemática común y compleja, pero que no se abordó como tal.

No fue suficiente el hecho de que el Plan Integral 2008-2011 tuviera entre sus objetivos la creación de ámbitos formales de coordinación de programas

⁹⁴ Un ejemplo es la iniciativa provincial de acompañamiento a la población sin registro de identidad, desarrollada a partir del año 2008 desde la Unidad de Gestión de Documentos. Se realizó en coordinación con el Ministerio Público de la provincia y el Registro de Identidad de las Personas y permitió acreditar la identidad a un conjunto de personas que, en algunos casos, pertenecían a una segunda generación que no contaba con esa posibilidad.

como eran las mesas de trabajo por objetivos, ni que esto hubiera resultado de un diagnóstico que enfatizara la “falta de integralidad en la respuesta” o “falta de una estrategia común” (Plan Integral 2008-2011, p: 67).

Dicen Santillán y González al respecto (op.cit):

[...]Dada la necesidad de hacer operativos los principios enunciados, se intentó modificar el esquema general de trabajo del MDS a partir de la creación de espacios de diálogo entre los distintos sectores sobre temas comunes: exclusión social, desarticulación familiar, violencia de género, etc. Esta iniciativa no prosperó, pero si se desarrolló la expansión de las acciones del Ministerio a cada uno de los gobiernos locales... (Santillán y González, 1919: 152)

Las limitaciones en la incorporación de espacios de coordinación al interior del MDS se explica por factores técnicos y políticos que se retroalimentan. La falta de claridad en la definición de competencias específicas en torno a la problemática de la pobreza y la estructuración institucional por temas o grupos etarios, con sus misiones y funciones correspondientes, tuvieron un peso normativo mucho mayor que los objetivos planteados durante el proceso de planificación, los cuales alteraban lo establecido por las normas fundantes del Ministerio de Desarrollo Social y también por la cultura institucional predominante.

En relación al proceso de planificación, su valor fue relativizado debido a que el mismo no formaba parte de las prácticas de trabajo habituales (de hecho no volvió a repetirse durante todo el período). También porque no estaba incorporado en la denominada por Matus agenda del dirigente (siempre más orientada a resolver dificultades coyunturales) ni como modo de trabajo ni como cuestión a ser considerada en la petición y rendición de cuentas, que continuó vinculada a la agenda sectorial y no a las propuestas del Plan de Trabajo. (Matus, 2007).

La cultura institucional dominante se mantuvo impregnada de las viejas prácticas segmentadas por área –más o menos planificadas de acuerdo al responsable- y de la perspectiva dominante en relación a la pobreza que incluso se

traducía en ideas como la de limitar la asistencia a algún aspecto particular o la inconveniencia (probablemente motivada también en la histórica falta de recursos de este sector de la administración) de brindar varias asistencias o ayudas a una misma persona o grupo familiar. Más allá de algunos cambios y cierta reconfiguración de estos aspectos en el período 2007-2015, el Ministerio de Desarrollo Social no logró definir una mirada transversal a los distintos grupos etarios o temas que permitiera orientar esas intervenciones sobre la base de las características particulares y la dinámica propia de la pobreza y sus diferentes ámbitos de desarrollo urbano, periurbano y rural.

Tal como se evidencia en los testimonios de las págs. 145 y 147 y más allá de no haberse indagado particularmente en los programas, los vecinos del barrio El Sifón mencionan mejoras puntuales en algunos aspectos de su vida que son aprovechadas como “ayudas” pero que no les significan (salvo en el caso de la infraestructura urbana) cambios más permanentes o que puedan transformar su condición.

A pesar de que muchas de las propuestas tenían entre sus objetivos impactar sobre problemáticas que son motivo central de intervención de otros ministerios, como las relativas a la educación o la salud, tampoco se habilitó formalmente la coordinación entre los mismos. La intersectorialidad desarrollada en la provincia (ya descrita en el Capítulo 3) permitió la coordinación de actividades de programas nacionales o provinciales de diseño sectorial. Por ello, si bien no se logró un avance mayor en términos de integralidad, la necesidad de la misma se hizo evidente. Tal como se describe en las páginas 172-173 los espacios intersectoriales estuvieron referidos a niñez y adolescencia, economía social, salud y nutrición, etc., como si las manifestaciones de estas problemáticas no respondieran mayormente a modos de manifestación de la pobreza, con características específicas según la intensidad de la misma y su expresión territorial.

No se diseñaron iniciativas intersectoriales, salvo un programa provincial orientado a la primera infancia, cuya implementación resultó muy dificultosa dada la falta de mecanismos de gestión y financiamiento conjunto entre

los distintos sectores, las diferencias entre los circuitos administrativos e incluso en los regímenes de contratación del personal.

La pobreza no fue un asunto específico ni del propio MDS ni tampoco del resto de la institucionalidad social. Por lo tanto, si bien fue un tema permanente de la agenda pública e incluso se generaron múltiples intervenciones sobre los factores que inciden en su producción y reproducción, no existió un ámbito de reflexión que orientara las propuestas y las adecuara a las características de la población y los territorios en los que ésta se desarrolla. Un tema claramente transversal careció de un espacio de coordinación que aportara conocimiento, perspectiva e información (Serra, op.cit).

Como se vio en el apartado anterior, la dimensión territorial fue tomada en cuenta para focalizar algunos de los programas, pero siempre para trabajar sobre algún aspecto particular de la pobreza. A pesar de que los procesos urbanos de segregación agravada definidos por el acceso diferencial a los servicios y por la estigmatización son parte del escenario del aglomerado del Gran San Miguel de Tucumán, los programas hicieron caso omiso de las diferencias territoriales. En el caso del barrio El Sifón como se vio en los testimonios de los agentes de la página 149 y 150 se da cuenta que se trata de un barrio “peligroso” sin que esta condición fuera problematizada por el Estado o las políticas públicas; debía ser resuelta por cada agente, de acuerdo a sus propias posibilidades.

Los programas y propuestas que desarrollaron un enfoque territorial lo hicieron para focalizar zonas en las que se atendía algún problema particular o en los que se proponía incentivar la participación. De estas últimas experiencias vale la pena mencionar dos. Una es el programa de Centros Integradores Comunitarios, que entre sus objetivos proponía un rol activo para la comunidad, habilitando un mayor protagonismo de sus actores y permitiéndoles participar en la elaboración de iniciativas. La otra es el programa de Mesas de Gestión Local promovidas por la provincia en todo su territorio y que, con el mismo sentido, posibilitaron el desarrollo de iniciativas sobre algún tema o preocupación particular. El programa nacional de Centros Integradores Comunitarios y la propuesta provincial orientaron sus actividades a generar iniciativas de intervención a partir

de las necesidades de los distintos territorios y en ámbitos de interacción con vecinos, organizaciones, y gobiernos locales.

Las experiencias permitieron generar ámbitos para la expresión de las personas residentes, que se sintieron valoradas y tenidas en cuenta, y fueron orientadas a mantener canales abiertos con los distintos grupos desfavorecidos que, al decir de Repetto es uno de los criterios para definir una institucionalidad social de calidad. También este modo de gestión aportó al desarrollo de capacidades locales, imprescindibles para habilitar un sistema de políticas públicas orientadas al desarrollo con inclusión social. (Repetto, 2014)

Esta forma de trabajo se realizó también en algunas zonas de exclusión social con el objetivo de potenciar el desarrollo de los programas. No se abordó el problema de la exclusión como tal ni la interacción entre los factores que la constituyen fue objeto de análisis, pero se realizó un trabajo orientado a potenciar los efectos de los programas a partir de la coordinación en su implementación. Se procuró generar un diálogo con los referentes de las organizaciones de base, para habilitar una voz del territorio y sus habitantes que orientara la intervención, definiendo intereses y prioridades y también teniendo en cuenta las alianzas, las disputas y las desconfianzas propias del territorio. Más allá de que las iniciativas eran de una escala muy reducida, se configuró un modo de trabajo que habilita a generar transformaciones institucionales y sociales más profundas.

4.4 Conclusiones

El análisis realizado sobre las intervenciones del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia y su adecuación para la atención de la exclusión social confirmó los presupuestos teóricos que dieron marco a esta investigación y sumó nuevos elementos que explican la persistencia del fenómeno luego doce años de un accionar político e institucional orientado a la inclusión social.

Uno de estos elementos es la perspectiva que prevalece sobre la pobreza y la exclusión social, que continúa interpretando la misma principalmente a partir de las dificultades de las familias y las personas para su propio desarrollo. Más allá del cambio en el plano discursivo, no se modificó esta idea que impacta

en el diseño y el modo de funcionamiento institucional del Estado (y del Ministerio de Desarrollo Social) y que condiciona las intervenciones sociales a las posibilidades que habilita el funcionamiento de la economía y su propia dinámica que, en el mejor de los casos, debe habilitar oportunidades laborales.

Otro factor que resulta relevante, esta vez relacionado a la forma de entender el fenómeno, es considerar la interacción entre la posición de las personas en la estructura social (la disponibilidad de capital) y su comportamiento, permitiendo incorporar estos elementos al análisis no para realizar juicios valorativos o transferir responsabilidades sino para comprender el funcionamiento de la producción y reproducción de este problema.

Si bien la exclusión social se explica a través de múltiples dimensiones que afectan la vida de las personas de modo diferencial según edad y género, su reproducción se debe, muy especialmente, a la falta de seguridades mínimas, fundamentalmente económicas y de acceso a los servicios, que habiliten a las personas opciones distintas a las habituales ajustadas a la supervivencia.

Uno de los hallazgos de la investigación es la comprensión de la importancia que tiene la inseguridad que se expresa en múltiples aspectos de la vida: educativos y laborales, pero también relativos a la salud y a la integridad física. Dicha inseguridad condiciona severamente los comportamientos y posicionamientos de las personas y garantiza la producción y reproducción del fenómeno de la exclusión social.

La inseguridad impide la toma de decisiones, incluso en relación con objetivos y plazos mínimos, y condiciona a mujeres y hombres a la supervivencia y a permanecer subordinados y al margen de los beneficios de la vida social. Cuando la meta es sobrevivir, las mujeres -atadas a sus roles tradicionales que les permiten establecer lazos con el resto de las mujeres- cobran una dimensión mayúscula. Se convierten en una garantía no solo para sus hijas e hijos sino para el propio Estado, que en ocasiones utiliza su disponibilidad de tiempo para encargarles el cuidado a cambio de garantizar un ingreso mínimo para la supervivencia.

Los hombres, también condicionados al lugar que les procura la estructura patriarcal, están muy limitados en su rol de proveedores. No encuentran otro espacio social y son más proclives a ser víctimas de adicciones y a generar situaciones de violencia, agravando la condición de mujeres y niñas y niños. La adolescencia muestra opciones diferentes según el género, que condicionan a una prematura maternidad, al consumo problemático de sustancias o a los comportamientos anómicos y/o autodestructivos.

La mínima disponibilidad de capital económico, cultural y social de las familias y la naturalización de esta situación en un contexto comunitario estigmatizado y también desprovisto de recursos mínimos condiciona vínculos y comportamientos, como se describió a lo largo del trabajo, que refuerzan la reproducción del fenómeno y que les impiden salir de la situación.

Las intervenciones públicas en este contexto han servido para aliviar el proceso de aislamiento y abandono, aunque no evitaron la reproducción del fenómeno. Tampoco impactaron en la distribución de responsabilidades entre los géneros. La ratificación de la mujer como cuidadora y madre, a pesar de cualquier adversidad, es una característica a exaltar que hace menos profundo el desmembramiento social.

Entonces, para que el Estado asuma la responsabilidad principal de revertir la reproducción de la exclusión social es imprescindible recuperar el sentido social de las intervenciones públicas en general y de la economía en particular, habilitándolo a garantizar a los sectores sociales afectados por la pobreza persistente y la exclusión social el acceso efectivo a los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico. Es fundamental además reconocer el valor económico de las tareas de cuidado, realizadas principalmente por mujeres, que le permiten al Estado y a la sociedad hacer efectivo el derecho a la vida y garantizar el proceso reproductivo y económico en amplios sectores sociales (no sólo los excluidos) que están imposibilitados de acceder a otros medios de cuidado.

Tal como señalan Arcidiácono y Gamallo, el Estado es la única institución que puede distribuir satisfactores por fuera del mercado, garantizando

así el acceso efectivo a los derechos sociales pero también al cuidado (o sea a la vida). Ya no cómo una responsabilidad de la mujer sino compartida entre los géneros y pública. (Arcidiácono y Gamallo, 2011)

Realizar esta tarea implica un proceso político, social y administrativo que debería orientarse por esta premisa y por una estrategia destinada a fortalecer las capacidades del Estado, ampliando sus posibilidades de incidencia sobre el tejido social. En relación a las capacidades políticas, la promoción y el fortalecimiento de nuevos actores sociales provenientes de los sectores excluidos, hasta ahora silenciados, es uno de los desafíos para la gestión pública en esta tarea de lograr un mejor posicionamiento para intervenir en la disputa social.

Se requiere, además, desarrollar capacidades administrativas específicas. En este desafío cobra una especial importancia la estructura institucional del Ministerio de Desarrollo Social en los distintos niveles de gobierno. Es necesario replantear sus competencias y funciones de modo que habiliten una perspectiva más adecuada al abordaje de la pobreza y sus diferentes manifestaciones. Reorientar las intervenciones de esta área de gobierno permitiría desarrollar un mayor conocimiento sobre los factores estructurales y de comportamiento que condicionan la producción y reproducción de la pobreza y generar una especificidad para desarrollar las herramientas adecuadas de acuerdo a cada nivel de gobierno, ejerciendo la rectoría y la coordinación sobre el tema con los distintos sectores de la institucionalidad social⁹⁵.

El despliegue de una especificidad sectorial⁹⁶ permitiría al MDS gestionar la transversalidad del fenómeno al interior del propio sector y hacia el

⁹⁵ La propuesta de un ministerio específicamente orientado a generar herramientas válidas para impedir la reproducción de la pobreza, se justifica en la medida que el Estado en su conjunto sostenga un proceso de desarrollo con inclusión social y redistribución de la renta y garantice servicios al conjunto de la población que paulatinamente se irán tornando *verdaderamente* universales.

⁹⁶ Tal como señala Fabián Repetto, el desarrollo de la intersectorialidad requiere del despliegue de la sectorialidad. (Repetto,2014)

resto de los sectores del Estado. Hacia adentro de su propia estructura, el desarrollo de la transversalidad posibilitaría la generación de propuestas que tengan en cuenta el impacto de las situaciones de pobreza en las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas, en los vínculos familiares y comunitarios, y según la identidad de género. Habilitaría una mirada que dé cuenta de la interseccionalidad de las exclusiones, y considere los modos como se toman decisiones y se resuelven problemas y necesidades prácticas en los diferentes territorios, a partir de la interacción con la población.

Es imprescindible desarrollar un sistema político administrativo en diferentes niveles, utilizando la expresión tomada por Lechner, que debiera articularse teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades de cada nivel de gobierno y su rol (como vimos se trata de una competencia concurrente) en función de la problemática y de sus capacidades financieras, administrativas y políticas. (Lechner, 1997)

Si bien el MDS de la provincia, a diferencia de otros sectores, no cuenta con efectores institucionales en el territorio como pueden ser las escuelas o los centros de atención primaria en salud; la implementación de políticas contra la exclusión social en el nivel provincial y municipal requiere interactuar con las familias y organizaciones de los distintos territorios, a fin de ir orientando las intervenciones en función del conocimiento sobre las formas de interacción familiar y de las organizaciones, aumentar los niveles de participación e implicación de los vecinos y habilitar opciones alternativas de desarrollo personal y familiar.

La experiencia de las Mesas de Gestión Local (MGL) promovidas por el MDS en la provincia es un ejemplo a considerar como ámbito de interacción e intercambio con los distintos agentes del territorio, válido para crear y fortalecer actores sociales y para el diseño conjunto de propuestas de intervención. Las MGL (Mesas de Gestión Local) le permitieron al MDS acumular conocimiento y legitimidad a la hora de desarrollar e implementar iniciativas junto a otros sectores del Estado, ya que ellas incluyen la participación de referentes institucionales como son los de salud y las escuelas.

Desarrollar un sistema político administrativo orientado a resolver el problema de la exclusión social requiere de ámbitos de reflexión y coordinación intersectorial que puedan contar con el aporte de conocimiento e información sobre el tema. Este ámbito, hoy inexistente a nivel nacional y provincial, debería asumir la forma de un espacio dedicado a la temática con la rectoría del MDS y orientado específicamente a desarrollar conocimiento, información e iniciativas adecuadas a la complejidad del fenómeno, así como a promover el debate con el resto de los sectores del Estado gestionando la transversalidad.

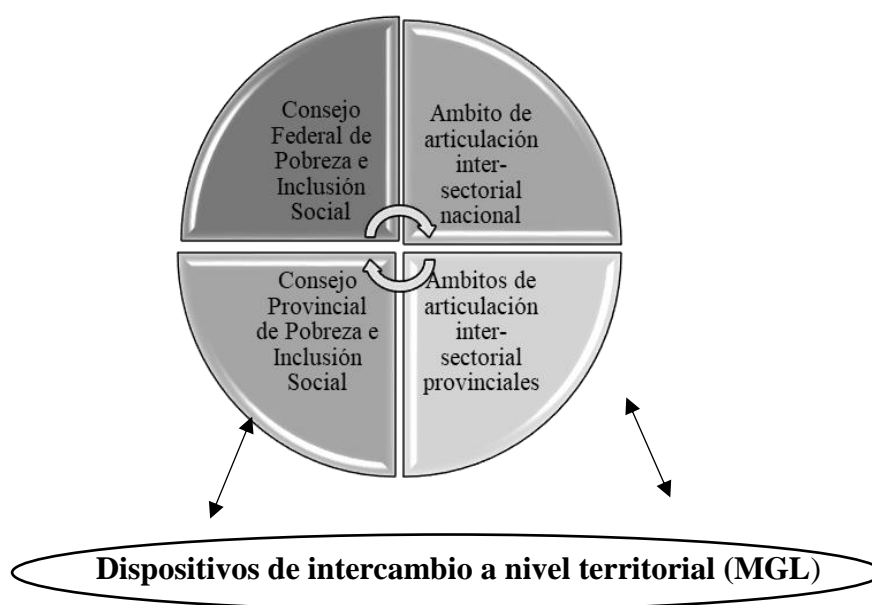
Las propuestas podrían ponerse a consideración de las distintas provincias (en un consejo federal) y de los gobiernos locales (en un consejo provincial), dando cuenta de la estructura federal del país y habilitando las propias de provincias o gobiernos locales. Ambos escenarios deberían retroalimentarse generando un círculo virtuoso de intercambio de conocimiento e información sobre la temática.

La participación provincial en el Consejo Federal propiciaría además la difusión de la experiencia provincial y local tanto en relación a iniciativas propias como con la implementación de las propuestas aprobadas en el ámbito federal. Los gobiernos locales (en el caso de la provincia de Tucumán, municipios y comunas), por su parte, junto al MDS de la provincia o por su cuenta, deberían aportar la experiencia y la demanda de las propias comunidades (abordadas por el MDS y/o las áreas sociales locales) al Consejo Provincial y desde allí al Consejo Federal como mecanismo que vaya cimentando un sistema de políticas contra la pobreza persistente y la exclusión social que recupere las fortalezas y oportunidades que se presentan en cada nivel del Estado.

A continuación se presenta un gráfico en el que se sintetiza la propuesta de conformación de un Consejo Federal, y el análogo de nivel provincial, de Pobreza e Inclusión Social, así como de espacios de articulación intersectorial en ambos niveles institucionales. Los dos deberían retroalimentarse garantizando viabilidad política y técnica a las propuestas. Podrían recibir información y demandas de los dispositivos establecidos en los distintos territorios que interactúan junto a las personas que habitan los territorios de la exclusión social y la pobreza

persistente. A su vez las propuestas serían resignificadas y habilitadas política y técnicamente para poder implementarse.

Figura N° 1: Ámbitos de diálogo para el diseño e implementación de políticas contra la pobreza



El esquema propuesto puede ser el inicio de un proceso de consolidación y fortalecimiento de la gestión pública que le permita al Estado liderar otros escenarios en los que se debate lo social y que no fueron especialmente mencionados. La disputa por los sentidos y la validación de las acciones contra la pobreza se juega también en relación con otras instituciones sociales como, por ejemplo, las iglesias y sus diferentes organizaciones o los organismos internacionales de ayuda y cooperación. En ambos escenarios el Estado, en sus diferentes niveles, puede convocar y liderar el debate haciendo efectiva la coordinación social.

Tal como lo señala Acuña, la articulación del Estado en sus diferentes niveles e incluso entre los distintos sectores del gabinete de cada nivel de gobierno se ha visto tradicionalmente obstaculizada por las diferencias político-partidarias o por las disputas de poder producto de los condicionamientos propios

de las coaliciones que resultan vencedoras. En relación a lo primero, una propuesta respetuosa de las autonomías provinciales y locales permitiría no siempre sumar aliados a la hora de gestionar las políticas, pero sí limitar los escenarios de confrontación que tanto daño hacen a las políticas públicas y particularmente a los sectores en situación de exclusión social. (Acuña, 2013)

Limitar los condicionamientos de los grupos vencedores en la disputa electoral, ampliando las condiciones de gobernabilidad del proyecto político, será posible en la medida que se recupere la dimensión transformadora de la política. Es preciso para esto incorporar nuevos actores al juego social que sean capaces de movilizarse y permear el campo político como espacio de luchas por los sentidos. Al decir de Bourdieu “...de visión y división del mundo social”, habilitando la discusión, por ejemplo, sobre la forma de distribución de las diferentes formas de capital y la exclusión a la que condena a grandes grupos poblacionales (Bourdieu, 2000:17)

Se ampliaría también la posibilidad de sentimientos fraternos, deslizando el énfasis de las explicaciones desde los comportamientos individuales, familiares o comunitarios, hacia las enormes dificultades estructurales. En tal sentido, Bourdieu dio la voz de alerta sobre la aparente generosidad de ciertas actitudes culturales o políticas: “[...] Particularmente de la propensión a exigir o a celebrar las virtudes universales olvidando trabajar en universalizar las condiciones económicas y sociales de acceso a lo universal”. Se propone considerar, además, que ya no se trata de un problema moral relativo a lo que está bien o mal para los otros, sino de lo que afecta al futuro de la humanidad en su conjunto. (Bourdieu, op.cit.:35)

Referencias Bibliográficas

5. Referencias Bibliográficas

ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián, 2007, “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina” en *Documento de Trabajo N°44*, Buenos Aires: Departamento de Humanidades. Universidad de San Andrés.

ACUÑA, Carlos, 2013, “Introducción” en ACUÑA Carlos (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones?*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

ADLER, Larissa, 1975, *¿Cómo Sobreviven los Marginados?*, México: Fondo de Cultura Económica.

ALONSO, Guillermo V, DI COSTA, Valeria, 2011, Cambios y Continuidades en la Política Social Argentina, 2003-2010 en VI° Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Chaco.

ALTIMIR, Oscar, 1979, *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*, Santiago de Chile: ONU: Cuadernos de la CEPAL.

ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia, 2005, “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de pobreza” en Sonia ALVAREZ LEGUIZAMON (Comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires: CLACSO

ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia, 2008, “La producción de pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano” en *Producción de Pobreza y Desigualdad en América Latina*, Bogotá: CLACSO. Recuperado de

<http://bliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/clacso-rop/20120620084143/05legui.pdf>

ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia, 2013, “La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia” en *Voces en el Fénix*, N°22, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas. Recuperado de www.vocesenelfenix.com

ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia, AGUILAR María, PERELMAN Mariano, 2012, “Desigualdad Urbana, Pobreza y Racismo: las recientes tomas de tierra en Argentina” en Carlos FIDEL y Enrique VALENCIA LOMELI (Coord.) *Desencuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América* - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Bernal: Universidad Nacional de Quilmes; Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

ANDRENACCI, Luciano y REPETTO, Fabián, 2006, “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía” en Gerardo MOLINA (Ed) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, México: BID.

ARCIDIACONO, Pilar, GAMALLO, Gustavo, 2011, “Política social y judicialización de los derechos sociales” en *Temas y Debates* N°22, Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

AUYERO, Javier, 2012, *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires: Manantial

BARATTA, Alessandro, 2007 [1995], Barata, Alessandro. “La niñez como arqueología de futuro” (conferencia) en BELOFF Mary(Ed), *Justicia y Derechos del Niño*, Santiago de Chile: UNICEF. Recuperado de

<https://docplayer.es/16644598-Justicia-y-derechos-del-nino-numero.html>

BARCESAT, Eduardo, 1993, *Derecho al derecho, Democracia y Liberación*, Buenos Aires: Ed Fin de siglo.

BARDACH, Eugene, RHODAS, R 1999, “Implementing Innovation Across Agency Lines” rescatado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary>

BAYON, Cristina, SARAVI, Gonzalo, 2002, “Vulnerabilidad Social de la Argentina en los años noventa: impactos de la crisis en el Gran Buenos Aires” en KAZTMAN y WORMALD (Coord.), *Trabajo y Ciudadanía: Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión Social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Ed: Fernando Errandonea

BECK, Ulrich, 1998, *La invención de lo político*, México: Fondo de Cultura Económica.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas (1986). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu. ISBN 978-84-85043-11-8.

BLANCO, Ismael y GOMA, Ricard, 2003,” La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad” en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, pp. 5-42, Distrito Federal de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

BOBBIO, Norberto, 1992, *Liberalismo y Democracia*, Bs.As.: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto, 2010, *El futuro de la democracia*, Bs As: Fondo de Cultura Económica.

BOLSI, Alfredo, HERNÁNDEZ, Claudia, MADARIAGA Horacio, PAOLASSO Pablo, 2009,”Incidencia, intensidad y “núcleos duros” de la pobreza en el Norte Grande Argentino” en Alfredo BOLSI y pablo PAOLASSO (Comp.) *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino*, Tucumán: PNUD, UNT, CONICET

BOURDIEU, Pierre, 2000, *Poder, Derecho y Clases Sociales*, Colección Palimpsesto, España: Desclée de Brouwer, S.A.

BOURDIEU, Pierre, 2010, *La Miseria del Mundo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BOURDIEU, Pierre, 2011, *Las Estrategias de la Reproducción Social*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores

- BRITOS, Nora, 2003, “La Trayectoria de la ciudadanía en la Argentina. Derechos Humanos y Ciudadanía” en Nora AQUÍN (Comp.) *Ensayos sobre Ciudadanía: Reflexiones desde el trabajo Social*, Buenos Aires: Espacio Editorial
- BURCHARDT, T., LE GRAND, J., PIACHAUD D., 2002 “Introduction” en J. HILLS, Julian LE GRAND and D. PIACHAUD, (Ed.) *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- BUVINIC, Mayra, 2004, “Introducción: La Inclusión Social en América Latina” en Mayra BUVINIV., MAZZA (Edit.), *Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina*, Washington: BID
- CAMOU, A, 2010, “El discurso sobre la crisis de la gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la "Comisión Trilateral" (1975-2010). en *Questión*, 27(1), 1-15. Recuperado de <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view>
- CAMPIONE, Daniel, 2001, “El Estado en Argentina” en *Reforma y Democracia*, Caracas: CLAD.
- CANUDAS Rocío, 2005, “Inclusión social. Perspectiva de las estrategias para la reducción de la pobreza” en Rocío CANUDAS, Marcos LORENZELLI (Edit.), *Inclusión Social: una perspectiva para la reducción de la pobreza*, Cap.1, Honduras: INDES.
- CAO, Horacio, LAGUADO DUCA, Arturo, 2015, “Una administración pública para las sociedades pos-neoliberales en América Latina (2003-2013)” en *Estado y Políticas Públicas* N° 4, Argentina: FLACSO.
- CASALIS, Alejandro, 2011, “Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas” en *Segunda Época* N° 19, Universidad Nacional de Quilmes
- CASTEL, Robert, 2006, *Las Metamorfosis De La Cuestión Social*, Buenos Aires: Paidós.
- CATENAZZI A, REPRESANTACAO N, 2009, “A cerca de la Gestión de Proximidad” en Magdalena CHIARA, María Mercedes DI VIRGILIO (organizadoras) *Manual de gestión de la política social*, Buenos Aires: Instituto del Conurbano Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CAVAROZZI, Marcelo, 1993, “El sentido de la democracia en la América Latina contemporánea” en revista *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 2, N°2, México: FLACSO.
- CIMADAMORE, Alberto, CATTANI, Antonio, 2008, “La construcción de la pobreza y la desigualdad en América Latina: una introducción” en CLACSO (Edit.) *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Bogotá: Siglo del Hombre
- CLEMENTE, Adriana, 2014, “Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención” en Adriana CLEMENTE (coord.), *Territorios Urbanos y Pobreza Persistente*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando, 2006, "Inclusión Social: Esferas y Políticas Sociales para Exclusión" en *Exclusión Social y Políticas Sociales en América Latina*, Taller Regional, El Salvador: FLACSO Grupo Regional Latinoamericano y Caribeño de Investigación sobre Pobreza Y Exclusión Social

CRENSHAW, Kimberle, 1989, "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics," *University of Chicago Legal Forum*: Vol. 1989: Iss. 1, Article 8. Recuperado de: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989>

CRUCES, Guillermo; GASPARINI, Leonardo. 2009, *Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina: Evidencia y temas pendientes*. Serie de documentos de trabajo sobre políticas sociales; no. 5. Washington. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/>

CUNILL GRAU, Nuria, 2014, "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual en *Gestión y Política Pública*, Vol. XXIII. N°1. México: División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas

CUNILL GRAU, Nuria, BRONZO Carla, REPETTO Fabián, 2015, "Coordinación inter-sectorial pro integralidad en las instituciones de protección social" en *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL.

CZYTAJLO, M.P, 2016, "Mapas sociales: herramientas de política pública. Indicadores socio habitacionales para el aglomerado metropolitano de Tucumán" en. *Geografía y Sistemas de Información Geográfica*. 8(8) Sección I: 1-26 On-line: www.gesig-proeg.com.ar

DA CUNHA, Neiva, CARMAN, María, SEGURA, Ramiro, 2013, "Antropología, diferencia y segregación urbana" en María CARMAN, Neiva DA CUNHA y Ramiro SEGURA (coord.) *Segregación y diferencia en la ciudad*, Ecuador: Flacso-CLACSO.

DANANI, Claudia, 2009, "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización" en Magdalena CHIARA, María Mercedes DI VIRGILIO (organizadoras) *Manual de gestión de la política social*, Buenos Aires: Instituto del Conurbano Universidad Nacional de General Sarmiento.

DANANI, Claudia, 2013, "Estatidades en disputa. Recrear la protección social, refundar el Estado. La reforma previsional en la Argentina, 2004-2011 en Claudia ROBLES [et al] *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América* 1a ed. -Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.E-Book.

DEL CASTILLO, Alejandra, 2014, "Un estudio de caso sobre la pobreza urbana en Gran San Miguel de Tucumán (Argentina) en los inicios del siglo XXI". III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo. Universidad Nacional de Jujuy (Facultad de Cs. Económicas y Unidad de Investigación en Comunicación, Cultura y Sociedad de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales) y Red SIMEL, San Salvador de Jujuy.

- DI TELLA, Torcuato (Et al), 2004, *Diccionario de Ciencias Sociales y políticas*, Buenos Aires: Ariel
- DIAZ HERNANDEZ, Ramón, DOMINGUEZ MUJICA, J, 2015, “Lugar” en LORENZO LOPÉZ TRIGAL (Director), *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*, España: Universidad de León.
- DOMINGUEZ MUJICA, Josefina, 2015,” Espacio cotidiano, Espacio de vida” en LORENZO LOPÉZ TRIGAL (Director), *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*, España: Universidad de León.
- DURCKHEIM, Emile, 2014 [1893], *La división del trabajo social*, Buenos Aires: Ediciones LEA
- ESPING-ANDERSEN, 1993, *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*, Generalitat Valenciana: Edicions Alfons El Magnanim.
- ESTIVILL, Jordi, 2003, *Panorama de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social: Conceptos y Estrategias*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. OIT.
- ESGUERRA MUELLE, Camila, BELLO RAMIREZ, Alanís, 2014, “Interseccionalidad y Políticas Públicas LGTBI en Colombia: usos y desplazamientos de una opción crítica” en *Revista de Estudios Sociales No. 49*, Bogotá. Rescatado de <https://doi.org/10.7440/res49.2014.02>
- FERNANDEZ, Arturo, ROZAS, Margarita, 1988, *Políticas Sociales y Trabajo Social*, Buenos Aires: Humanitas.
- FERRAJOLI, Luigi, 2004 [1999], *Derechos y Garantías, la ley del más débil*, Roma: Ed. Trotta.
- FIDEL, Carlos, VALENCIA LOMELI, Enrique, 2012, Introducción en Carlos FIDEL y Enrique VALENCIA LOMELI (Coord.) *Desencuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América* - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- FIGUEROA, Adolfo, 2000, “La Exclusión Social Como Una Teoría De La Distribución” En GACITÚA, SOJO, SHELTON DAVIS (Eds.), *Exclusión Social Y Reducción De La Pobreza En América Latina*, San José, C. R.: FLACSO: Banco Mundial.
- FILGUEIRA, Fernando, 1995, *A Century of Social Welfare in Uruguay. Growth to the Limit of the Batllista Social State*, Kellog Institute, Notre Dame University (Democracy and Social Policy Series, núm. 5), pp. 1-56
- FLEURY Sonia, 2002, “Políticas Sociales y ciudadanía” en *Umbrales* Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Bolivia: CIDES-UMSA.
- FRANCO Rolando, 2004, *Institucionalidad de las Políticas Sociales: modificaciones para mejorar su efectividad*, Chile: FLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org/ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>

FRASER Nancy, 1991, “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío” en *Debate Feminista* Vol 3. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/cieg>.

GARCIA DELGADO Daniel, 2007. “El Estado. Crisis y Reconstrucción”, Argentina: FLACSO. Diplomatura en Gestión y Control de Políticas Públicas.

GERMANI, Gino, 2010, *La Sociedad en Cuestión: Antología Comentada*, CLACSO: Argentina

GOBIERNO DE TUCUMAN, *Informe de Gestión Abril 2009-Marzo 2010*, Honorable Legislatura de Tucumán

GOBIERNO DE TUCUMAN, *Informe de Gestión Abril 2010-Marzo 2011*, Honorable Legislatura de Tucumán

GOBIERNO DE TUCUMAN, *Informe de Gestión Abril 2011-Marzo 2012*, Honorable Legislatura de Tucumán

GOBIERNO DE TUCUMAN, *Informe de Gestión Abril 2012-Marzo 2013*, Honorable Legislatura de Tucumán

GOBIERNO DE TUCUMAN, *Informe de Gestión Abril 2013-Marzo 2014*, Honorable Legislatura de Tucumán

GOBIERNO DE TUCUMAN, *Informe de Gestión Abril 2014-Marzo 2015*, Honorable Legislatura de Tucumán

GOLBERT, Laura, 2005, “Los olvidados de la política social”. X Jornadas Inter escuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Rosario: Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral.

GONZALEZ, María Gabriela y SANTILLAN, Sofía, 2019, “Ampliando los horizontes de la intervención: una experiencia de articulación territorial. Ministerio de Desarrollo Social (Tucumán-Argentina)” en L. M. CUERVO y M. del P. DELANO (eds.), “Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 91 (LC/TS.2019/53), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

GORDON, David y NANDY, Shailen, 2007, “Measuring Child Poverty and Deprivation”, Townsend Centre for International Poverty Research University of Bristol. Disponible en: <http://www.equityforchildren.org/wp-content/uploads/2013/07/4>

GRASSI, Estela, DANANI, Claudia, 2009, “Con la mira en el trabajo” en Estela GRASSI y Claudia DANANI (org), *El mundo del trabajo y los caminos de la vida*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

GRIMSON, Alejandro, CAGGIANO, Sergio, 2015, “Introducción. Los pensamientos críticos argentinos” en GRIMSON Y CAGGIANO (coord.) *Antología del pensamiento crítico argentino contemporáneo*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

GUTIÉRREZ, Alicia, 2007, “Herramientas teórico-metodológicas de un análisis relacional para los estudios de la pobreza” en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. XVIII, núm. 35, pp. 15-33, Concepción del Uruguay, Argentina: Universidad Nacional de Entre Ríos .Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14503501>

HARDT, Michael y NEGRI, Toni, 2000, *Imperio*, Massachusetts: Harvard University Press.

HINKELAMMERT, Franz J., 1931, “La inversión de los derechos humanos: el caso de John Locke,” en Revista PASOS Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado de <http://coleccion.uca.edu.sv/franz-hinkelammert/items/show/2040>.

JAURECHE Arturo, 1968, *Manual de Zonceras Argentinas*, Buenos Aires: Corregidor.

JESSOP, Bob, 1999, *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad Nacional de Colombia.

KARSZ, Saúl, 2004, “La exclusión: concepto falso, problema verdadero” en Saúl KARSZ (Comp.), *La exclusión: bordeando sus fronteras .Definiciones y Matices*, Cap.5 133-214 Barcelona: Ed. Gedisa.

KAZTMAN Rubén, 1999, *Activos y Estructura de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Uruguay: CEPAL.PNUD

KAZTMAN, Rubén, 2002, “Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas de América Latina” en KAZTMAN y WORMALD (Coord.), *Trabajo y Ciudadanía: Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión Social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Santiago de Chile: Ed Fernando Errandonea

KIRCHNER Alicia, 2007, *La Bisagra*, Buenos Aires: Consejo de Coordinación de Políticas Sociales

LANDABURU, Alejandra y FERNANDEZ, María Estela, 2007, “La cuestión social en Tucumán: las primeras formas de intervención y la génesis de una política social a fines el siglo XIX y comienzos del XX”. *XI Jornadas*

Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

LE GRAND, Julian, 2003, “Individual Choice and Social Exclusion”, CASE, paper N°75, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics rescatado de http://eprints.lse.ac.uk/4645/1/Individual_Choice_and_Social_Exclusion.pdf

LECHNER, Norberto, 1997, “Tres formas de coordinación social” en *Revista de la CEPAL*, N° 61, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

LEVITAS, Ruth, 2005 [1998], *¿The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Nueva York: Palgrave Macmillan

LEWIS, Oscar, 1967 “La cultura de la pobreza” en *Pensamiento Crítico*, Habana, número 7, páginas 52-66 n° 7 en www.filosofia.org

LOSANO Claudio, 1999, “La relevancia del debate acerca de la relevancia del trabajo y la política a fin de siglo” en Claudio LOZANO (comp.), *El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires: EUDEBA, CTA

MACHINEA José Luis, CRUCES Guillermo, 2010, “Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos” en Rolando FRANCO y Miguel SZEKELY (Coord.) *Institucionalidad social en América Latina*, CEPAL/UNFPA: Colección Documentos de Proyecto, Santiago de Chile,

MANERO MIGUEL Fernando, 2015, “Territorio” en LORENZO LOPÉZ TRIGAL (Director), *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*, España: Universidad de León.

MANN, Michael, 2015, “Poder infraestructural revisitado” en Carlos ACUÑA (coord.) *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, Argentina: Corporación Andina de Fomento.

MARSHALL, T y BOTTOMORE, 1991, *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza Editorial

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto, 2010, “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencia” en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

MARTÍNEZ, Rodrigo, MALDONADO VALERA, Carlos, 2019, “Institucionalidad Social” en “Rodrigo Martínez (ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

MATUS, Carlos, 2007, *Los Tres Cinturones de Gobierno*, Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza.

- MATUS Carlos, 2007 a, *Teoría del Juego Social*, Bs. As: Ediciones UNLa
- MERTON, Robert, 1938, “Social structure and anomie” en *American Sociological Review*, Volumen 3, disponible en <http://links.jstor.org/sici?sici=0003->
- MHONE, 2005, “Neo liberalismo” en HOROWITZ, Maryanne Cline (Comp) *Nuevo Diccionario de la Historia de las Ideas Volumen I*, Thomson Gale: EEUU, ISBN 0-684-31452-5
- MIDAGLIA, Carmen, CASTILLO, Marcelo, FUENTES, Guillermo, 2010, “El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay” en *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, N°15-16, Chile. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/>
- MIDAGLIA, Carmen, CASTILLO Marcelo, FUENTES Guillermo, 2012, “El Papel de los Nuevos Ministerios Sociales en la Región” en Carlos FIDEL y Enrique VALENCIA LOMELI (Coord.) *Desencuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.*
- MINUJIN Alberto, 1992, “En la Rodada” en Alberto MINUJIN (Comp.), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad Argentina*, Buenos Aires: UNICEF y Losada.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular (Tomo I y II)*, Buenos Aires www.desarrollsocial.gov.ar
- MINISTERIO DE EDUCACION (2012) *La Educación en la Provincia de Tucumán en el Marco del Proyecto Nacional 2003-2011*. Recuperado de <http://www.educaciontuc.gov.ar/sistema/informesespeciales.php>
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (s/f), *El Bienestar de Nuestra Gente: Informe de gestión 2003-2011*, S.M de Tucumán: Gobierno de Tucumán
- MINISTERIO DE SALUD (2012) *Memoria Anual*. Tucumán: Gobierno de Tucumán
- MINISTERIO DE SALUD (2014) *Documento de Medición y Monitoreo de Indicadores de las Metas de Recursos Humanos para la salud en la Provincia de Tucumán*
- MINUJIN, Alberto, LOPEZ Néstor, 1994, “Nueva Pobreza y Exclusión. El caso Argentino” en *Nueva Sociedad* N°.131 pp. 88-105
- MOLINA, Gerardo, LICHA, Isabel, 2006, “Coordinación de la política social: criterios para Avanzar” en *Documentos de Trabajo del INDES I-58*, Washington: Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- MOLYNEUX, Maxine, 2001 *Mobilisation without Emancipation? Women’s Interests, the State and Revolution in Nicaragua*. In: *Women’s Movements in*

International Perspective. Institute of Latin American Studies Series. Palgrave Macmillan, London. Recuperado de <https://doi.org/>

MOLYNEUX Maxine, 2009, “Conditional Cash Transfers: A 'Pathway to Women's Empowerment? Recuperado de <https://eldis.org/document/A50501>

MOKATE, Karen, SAAVEDRA, José, 2006, “Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington: Serie de Documentos de Trabajo I-56. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gerencia-Social->

MURILLO Susana, 2008, “Producción de pobreza y construcción de subjetividad” en Alberto CIMADAMORE y Antonio CATTANI (coord.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores

NAVARRO ARREDONDO, 2011, “ Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México) María Mercedes DI VIRGILIO, María Pía OTERO, Paula BONIOLO (coord.) *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe 1° Ed*

Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO

NORTH, Douglas 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

NUN José, 1999, “El Futuro del empleo y la tesis de la masa marginal” en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N°152, Instituto de Desarrollo Económico y Social.

O DONNELL, Guillermo, 2004,” Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, pp. 11-31. Recuperado de <file:///C:/Users/HP/Downloads/37355-Texto%20del%20art%C3%ADculo-117306-1-10-20150717.pdf>

ORAISÓN, Mercedes, 2016, “La participación como estrategia de inclusión: el discurso de las políticas del Bicentenario” en Ana María PEREZ y Pablo BARBETTI (coord.) *Políticas Sociales: Significaciones y Prácticas*. Resistencia Chaco Argentina: Estudios Sociológicos. Recuperado de www.estudiosociologicos.com.ar

ORTIZ, María Isabel y PEREZ RUBIO, Ana María, 2016, “Problemas sociales y políticas sociales neo-desarrollistas: el Programa Familia Argentina” en Ana María PEREZ y Pablo BARBETTI (coord.) *Políticas Sociales: Significaciones y Prácticas*. Resistencia Chaco Argentina: Estudios Sociológicos. Recuperado de www.estudiosociologicos.com.

OSUNA, Florencia, 2017, “El Ministerio de Bienestar Social entre el onganato y la última dictadura (1966-1983). Análisis de la estrategia de intervención social del Estado en la historia argentina reciente” en *Estudios Sociales del Estado* volumen 3, número 6, pp. 41 a 65. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.35305/ese.v3i6.123>

OSZLAK Oscar y ORELLANA Edgardo, 2000, “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”. Recuperado de www.top.org.ar

OSZLAK, Oscar, 1997, “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Revista del CLAD* N° 9, Caracas.

OSZLAK, Oscar, 2005, “Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner” en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile OXFORD UNIVERSITY PRESS. Recuperado de (<https://www.lexico.com/es/definicion/coordinar>)

OSZLAK, Oscar, 2007, “Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio” en Acuña C., *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, pp115-143, Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

OYEN Else, 2005, “The Polyscopic Landscape of Poverty Research” en OYEN Else et al (Edit.), *The Polyscopic Landscape of Poverty Research*, Cap.2, Noruega: International Social Science Council, Comparative Research Program me on Poverty.

PAUGAM Serge, 2007, *Las Formas Elementales de la Pobreza*, Madrid: Alianza Editorial S.A.

PAULIZZI Cora, 2015, “Re-configuración del Estado y re-inención de lo social en la Argentina actual El gobierno de la pobreza (2003-2012)” en Trabajo y Sociedad N°24, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad

PERELMITER, Luisina, 2016, *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, Buenos Aires: UNSAM Edita.

PEREZ RUBIO Ana María, 2016, “Las Políticas sociales como instituciones totales: la construcción de la subjetividad” en Ana María PEREZ y Pablo BARBETTI (coord.) Políticas Sociales: Significaciones y Prácticas. Resistencia Chaco Argentina: Estudios Sociológicos. Recuperado de www.estudiossociologicos.com.

PERCY-SMITH, Janie, 2000, *Policy Responses to Social Exclusion: towards Inclusion*, Buckingham: Open University Press.

PETERS, Guy B, 1998, “Managing Horizontal Government, the Politics of Cordination”, en Minister of Supply and Services Canada, Catalogue Number SC94-61/21-1998, ISBN 0-662-62990-6, Canadá: Canadian Center of Management Development.

PRATS I CATALA, Joan, 2008, “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”. Recuperado de <http://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/PRATS-I-CATALA-J.-Administraci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>

RAMIREZ, Juan Carlos, PEÑALOZA, Cristina, 2006, “La Coordinación de las Políticas Sociales” en Irma ARRAIGADA (editora) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Chile: CEPAL.

REPETTO, Fabián, 2003, “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

REPETTO, Fabián, 2004, “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”, Serie de Documentos de Trabajo I, Washington: INDES - Banco Interamericano de Desarrollo,

REPETTO, Fabián, 2005,” La Dimensión Política de la Coordinación de Programas y Políticas Sociales: Una Aproximación Teórica Y Algunas Referencias Prácticas en América Latina” en Fabián REPETTO (Editor) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Guatemala: MAGNATERRA EDITORES, S. A.

REPETTO, Fabián, 2010, “Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social” en Rolando FRANCO y Miguel SZEKELY (Coord.) *Institucionalidad social en América Latina*, CEPAL/UNFPA: Colección Documentos de Proyecto, Santiago de Chile.

REPETTO, Fabián, 2014, “Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos” en Carlos ACUÑA (Comp), *El Estado en Acción*, Siglo XXI Editores.

REPETTO, Fabián, 2009, “El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social “en Magdalena CHIARA, Mercedes DI VIRGILIO (organizadoras), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

REY, Maximiliano, PACKMANN, Martin, FERRARI MANGO, Cynthia, 2015, *La administración pública en una década de transformación. Cambios en la estructura organizativa y en el patrón de gestión de las políticas públicas 2003-2014 en II° Jornadas de Investigación, Escuela de Gobierno*. Recuperado de www.unsam.edu.ar/jornadas-politica.

RICHARDSON L., LE GRAND J., 2002, “Outsider and Insider Expertise: The Response of Residents of Deprived Neighbourhoods to an Academic Definition of Social Exclusion”, CASE Paper57, Centre for Analysis of Social Exclusion-London School of Economics recuperado de <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper57.pdf>

RODRIGUEZ CABALLERO, Juan Carlos, 2003, *La economía laboral en el período clásico de la historia del pensamiento económico* (tesis doctoral). Recuperado de jrcr@eco.uva.es ISBN: 84-688-7252-0

RODRIGUEZ ENRIQUEZ, Corina, 2005, “Economía de Cuidado y Política Económica” Trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata: CEPAL.

RODRIGUEZ GUSTA, Ana Laura, 2019, “Introducción” en Ana RODRIGUEZ GUSTA (Ed) *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019. Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO / Atilio Alberto Boron)

SILVER, Hilary, 1994, “Social Exclusión and Social Solidarity: Three Paradigms” en *Internacional Labour Review*, USA: Brown University

SABATO Hilda, 1997, “Introducción” en Hilda SABATO (Coord.), *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones*, México: Fondo de Cultura Económica.

SANTOS, Wanderley Guilherme, 2018, “Del laissez-faire represivo a la ciudadanía en receso” en BRINGEL Breno (Coord.), *Antología del pensamiento crítico brasileño contemporáneo* 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

SARAVI, Gonzalo, 2007, “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina” en Gonzalo SARAVI (editor) *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América* - 1a ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros.

SCHWEINHEIM, Guillermo, 2003, ¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis?, *Reforma y Democracia*, Caracas: CLAD

SCHWEINHEIM, Guillermo, 2004, “Patrones de institucionalización de las decisiones públicas”, Buenos Aires: INAP.

SECRETARIA GENERAL DE POLITICAS SOCIALES (2006), “Guía de Planes, Programas y Áreas Sociales”

SEN, Amartya, 2000, *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires: Editorial Planeta S.A

SERRA Albert, 2005, “La gestión transversal. Expectativas y resultados” en *Reforma y Democracia* No. 32, Caracas: CLAD.

SERRANO, Claudia y FERNÁNDEZ, Ignacia, 2005, *Estudio comparativo: descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Documento de Trabajo, BID.

SPICKER Paul, LEGUIZAMON Sonia, GORDON David (Ed), 2007, *Poverty an international glossary (second edition)*, Londres & Nueva York (Zed Books)

SUBIRATS I Humet Joan (Dir.) Fundación BBVA, 2005, *Análisis de los factores de exclusión social*, recuperado de: <http://www.fbbva.es>

SZÉKELY, Miguel 2010, “Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina” en Rolando FRANCO y Miguel SZEKELY (Coord.), *Institucionalidad Social en América Latina*, Chile: CEPAL/UNFPA.

TOWNSEND, Peter, 1979, *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, England: Penguin Books Ltd

VALENCIA LOMELI, Enrique, 2010, “Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia: Los casos de México y Corea del Sur” en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XVI No. 47, México: Universidad de Guadalajara.

VILAS, Carlos, S/F, “Pensar el Estado”. Conferencia del Dr. Carlos M. Vilas en la ceremonia que en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús

<https://www.jstor.org/stable/3177922?seq=1>

WACQUANT Loic, 2007, *Los Condenados De La Ciudad*, Siglo XXI Editores

WALLERSTEIN, Immanuel, 2005, *Análisis del Sistema-Mundo*, Siglo XXI Editores.

WEBER, Max, 2012, *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.

ZAMORA, Ana, NATERA RIVAS, Juan, 2017, “La evolución del mapa social del Gran San Miguel de Tucumán. Un estudio del periodo 1991 a 2010 a través del análisis factorial en *Geograficando*, vol. 13, n. ° 2, e027, ISSN 2346-898X Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía

ZIBLATT, Daniel, 2015, “¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras? Una comparación sub nacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas.1912” en Carlos ACUÑA (coord.) *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, Argentina: Corporación Andina de Fomento.

5.1 Leyes Consultadas

Leyes y Decretos Nacionales:

Constitución Nacional

Ley 25233/99

Ley 26338/2007

Decreto Ley 1366/01

Decreto Ley 355/02

Decreto Ley 141/03

Leyes y Decretos Provinciales:

Constitución de la Provincia de Tucumán

Ley 7939/2007

Decreto Acuerdo 1/03

Decreto Acuerdo 11/03

Decreto Acuerdo 12-4/05

Decreto Acuerdo 26-4/05

Decreto Acuerdo 74-1/07

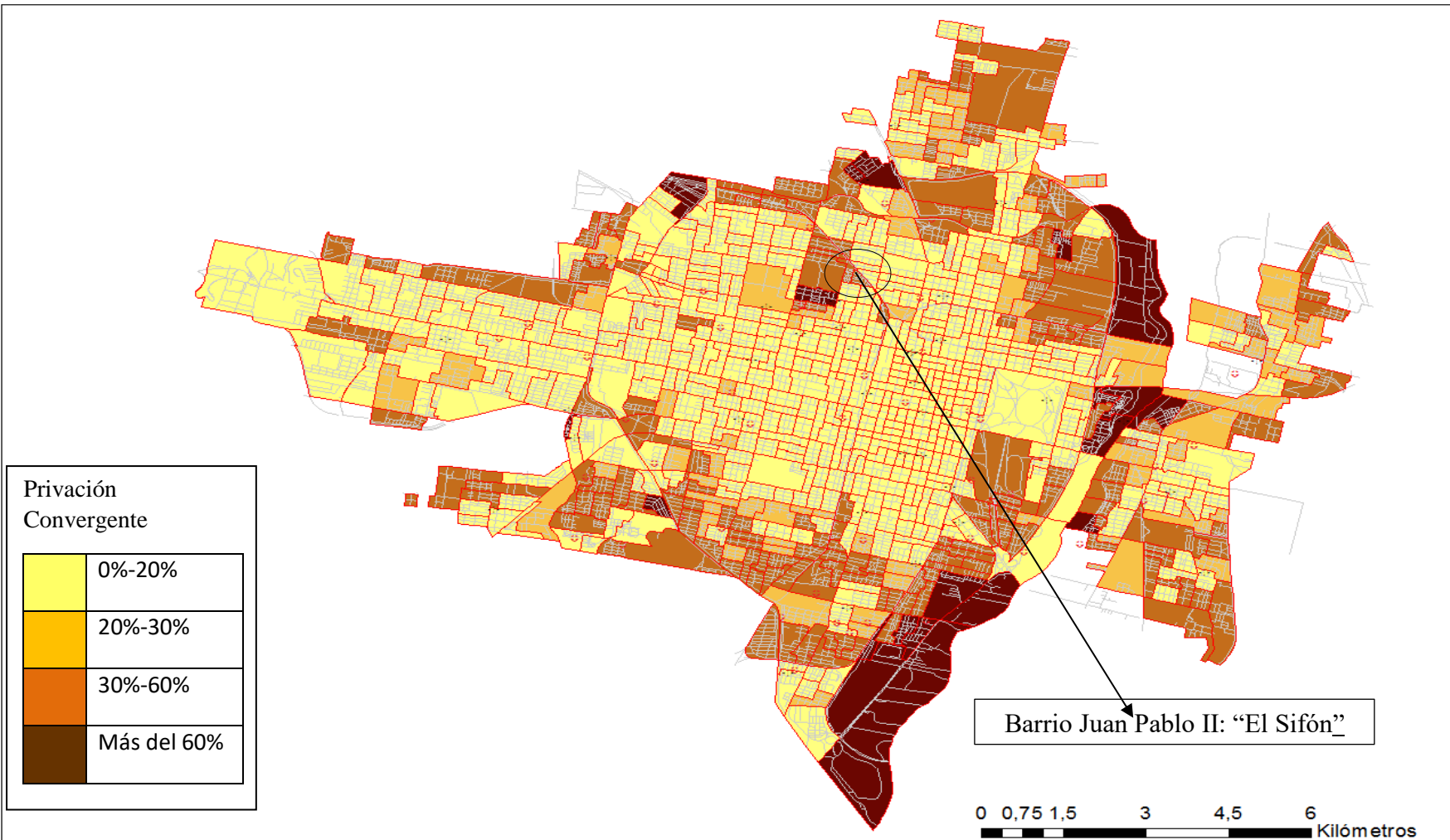
Decreto Acuerdo 45-4/011

Decreto Acuerdo 26-4/014

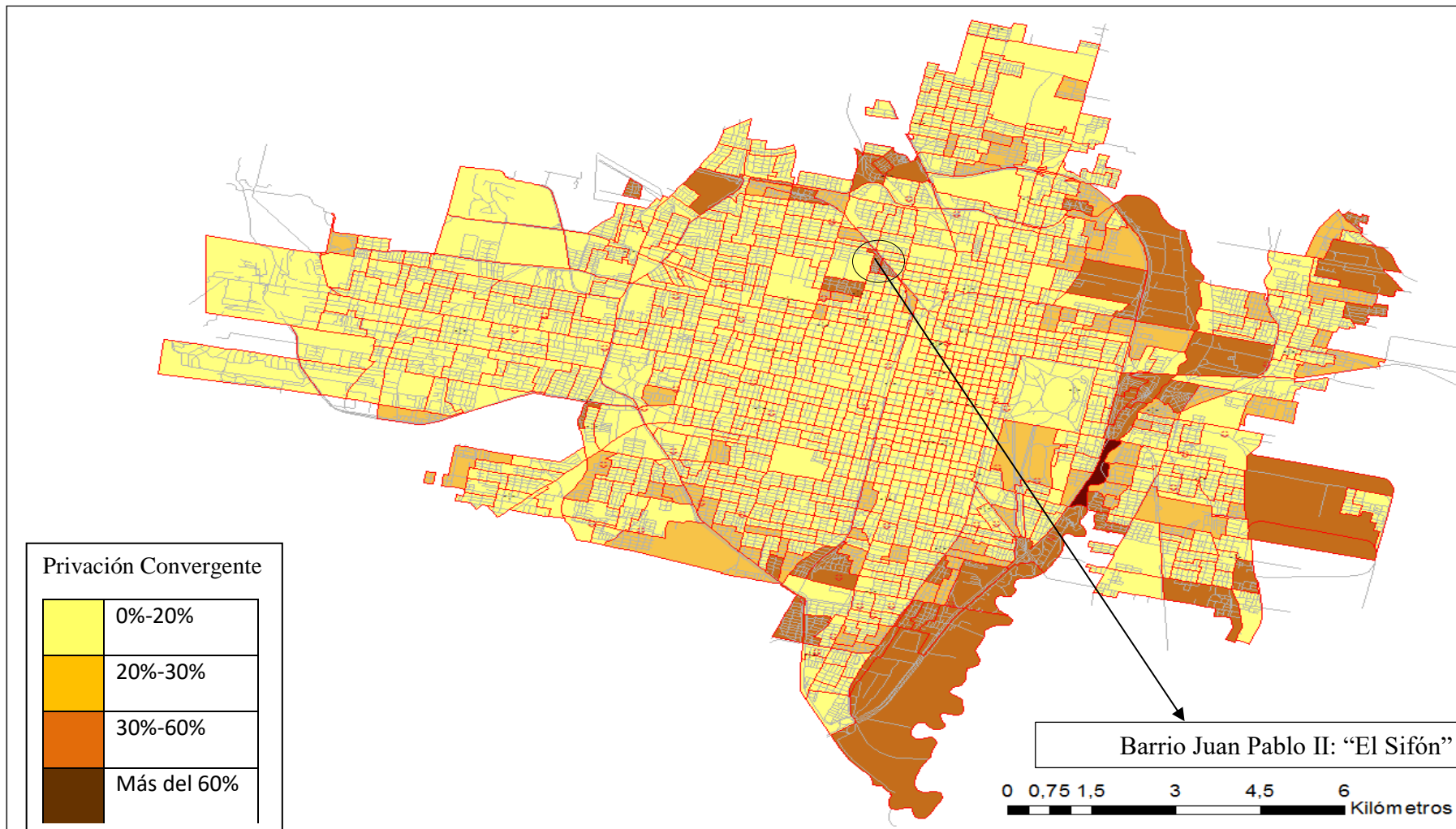
Anexos

Anexo N° 1: Evolución del Índice de Privación Material de Hogares (IPMH). Período 2001-2010

Porcentaje de Hogares con Privación Convergente de acuerdo al Estimador Provincial de IPMH. Radios Censales. Gran San Miguel de Tucumán 2001



Porcentaje de Hogares con Privación Convergente
de acuerdo al Estimador Provincial de IPMH.
Radios Censales. Gran San Miguel de Tucumán
2010



Anexo N° 2: Competencia general Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: período 1999-2007

Ley 25233-1999	Decreto 1366-2001	Decreto 355-2002	Decreto 141-2003	Ley 26338- 2007
<p>Compete al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente a la promoción y asistencia social, la protección de la familia, el medio ambiente, el deporte y, en particular:</p>	<p>Compete al Ministerio de desarrollo Social y Medioambiente asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente a la promoción y asistencia a los grupos en situación de emergencia social, la familia y el medio ambiente y, en particular:</p>	<p>Compete al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la promoción y asistencia social orientada hacia el fomento de la integración social y desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de pobreza, el desarrollo de igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables, discapacitados, menores, mujeres y ancianos, la protección de la familia y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, así como en lo relativo al acceso a la vivienda digna, y a la preservación y protección de los recursos naturales y el desarrollo sustentable y al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales, en materia de su competencia y, en particular:</p>	<p>Compete al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la promoción y asistencia social orientada hacia el fomento de la integración social y desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de vulnerabilidad social, el desarrollo de igualdad de oportunidades para estos sectores, capacidades especiales, menores, mujeres y ancianos, la protección de la familia y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, así como en lo relativo al acceso a la vivienda digna, y al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales, en materia de su competencia y, en particular:</p>	<p>Compete al Ministerio de Desarrollo Social asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo que hace al desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades del país en un marco de derechos y equidad territorial, articulando intersectorialmente y con otras jurisdicciones provinciales y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires las acciones ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad social; y en lo relativo al acceso a la vivienda digna, y al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales, en materia de su competencia y, en particular:</p>

Elaboración propia a partir de la comparación normativa.

Anexo N° 3: Competencias específicas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN): comparación período 2002-2007

Decreto 355/ 02	Decreto 141/ 03	Ley 26338/ 07
Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia;		
Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el PODER EJECUTIVO NACIONAL		
Entender en la ejecución de las acciones tendientes a modificar actitudes de la población desde el punto de vista social , así como también en la planificación y fiscalización de todo lo relativo a la promoción, protección, integración, capacitación y desarrollo de los grupos humanos con problemas sociales , dentro de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional, los tratados y convenios internacionales;		
Entender en los casos de emergencias sociales, en coordinación con el Ministerio de Salud, que requieran el auxilio del Estado;		
Entender en las medidas y acciones tendientes a obtener financiamiento para planes de desarrollo social , dentro de las pautas establecidas por el Jefe de Gabinete de Ministros, controlando —en el ámbito de su competencia— el cumplimiento por los organismos ejecutores —nacionales, provinciales o municipales— de los compromisos adquiridos;		
Entender en la administración de los fondos provenientes de los juegos de azar;		
Entender en la coordinación de toda la política social del Estado Nacional y sus respectivos planes de desarrollo en los ámbitos nacional, provincial y municipal , diseñando, promoviendo y ejecutando las actividades tendientes a mejorar la estructura institucional de las políticas y programas sociales públicos;		
Intervenir en las actividades de carácter internacional relacionadas con el desarrollo social de nuestro país como así también ejercer la representación de la República Argentina en las reuniones, foros y ámbitos internacionales vinculados con el desarrollo y la promoción social;		
Entender en la reglamentación, control y auditoría de los programas sociales descentralizados a las provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales, por transferencia o coparticipación;		
Intervenir en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros del Estado Nacional destinados a la población en situación de pobreza y a los grupos sociales especialmente vulnerables;	Intervenir en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros del Estado Nacional destinados a la población en situación de vulnerabilidad Social;	Intervenir en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros del Estado nacional destinados a la población
Entender en la organización y operación de un sistema de información social, con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad , que permita una adecuada focalización del conjunto de las políticas y programas sociales nacionales, como así también en la identificación, selección y registro único de las familias e individuos beneficiarios y el establecimiento y ejecución sistemática de monitoreo de dichos programas, evaluando el resultado de los mismos;		Entender en la organización y operación de un sistema de información social, con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales , que permita una adecuada ponderación del conjunto de las políticas y programas sociales nacionales, como así también en su identificación.
Entender en la formulación, normatización, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas alimentarias implementadas en el ámbito nacional, provincial y municipal, como así en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de todos los programas alimentarios implementados en el ámbito nacional;		

Decreto 355/ 02	Decreto 141/ 03	Ley 26338/ 07
Intervenir en la elaboración y ejecución de acciones tendientes a lograr el pleno desarrollo personal del discapacitado en situación de pobreza;	Intervenir en la elaboración y ejecución de acciones tendientes a lograr el pleno desarrollo personal de las personas con capacidades especiales;	Intervenir en la elaboración y ejecución de acciones tendientes a lograr el desarrollo de las personas con capacidades especiales.
Entender en la ejecución de acciones de asistencia directa a personas en situación de riesgo social , tanto del país como fuera de él, participando en acciones en cumplimiento de compromisos o planes de ayuda internacionales;		Entender en la ejecución de acciones que ameriten intervención directa y ayuda urgente a personas en situación de riesgo y vulnerabilidad social , tanto en el país como fuera de él, participando en acciones en cumplimiento de compromisos o planes de ayuda internacionales.
Entender en la formulación de las políticas destinadas a la infancia y a la adolescencia y en el diseño, ejecución, coordinación, monitoreo y evaluación de programas de promoción, protección, integración social y defensa de los derechos de los menores, siguiendo los lineamientos de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño;		Entender en la formulación de las políticas destinadas a niños, niñas y adolescentes y familias , y en el diseño, ejecución, coordinación, monitoreo y evaluación de programas de promoción, protección, integración social y defensa de sus derechos, siguiendo los lineamientos de la Constitución Nacional y las Convenciones Internacionales en la materia.
	Entender en la formulación de las políticas de promoción social destinada a la Juventud;	Entender en la formulación de las políticas de promoción social destinadas a la Juventud y al Género.
Entender en la formulación de las políticas destinadas a la familia y en el diseño, ejecución, coordinación, monitoreo y evaluación de programas de promoción, protección y desarrollo de la familia , y en las tendientes al cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 75, inciso 23, de la CONSTITUCION NACIONAL;	Elaborar programas de promoción, protección y desarrollo de la familia , y en los tendientes al cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 75, inciso 23, de la CONSTITUCION NACIONAL	No define competencia (NDC)
Entender en la elaboración, dirección y fiscalización de los regímenes relacionados con menores, ancianos, mujeres, jóvenes, discapacitados y otros sectores de la comunidad que se encuentren en estado de vulnerabilidad social , así como en la defensa de sus derechos;	Entender en la elaboración, dirección y fiscalización de los regímenes relacionados con menores, ancianos, mujeres, jóvenes, personas con capacidades especiales y otros sectores de la comunidad que se encuentren en estado de vulnerabilidad	NDC

Decreto 355/ 02	Decreto 141/ 03	Ley 26338/ 07
Elaborar, ejecutar y fiscalizar las acciones del área, tendientes a lograr la protección y la defensa de los derechos de las comunidades aborígenes y su plena inclusión en la sociedad;		Elaborar, ejecutar y fiscalizar las acciones del área, tendientes a lograr la protección y la defensa de los derechos de las comunidades aborígenes y su plena inclusión en la sociedad, con intervención de los Ministerios que tengan asignadas competencias en la materia, a los efectos previstos en el artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional.
Entender en la formulación de las políticas destinadas a la tercera edad y en la coordinación de programas de promoción e integración social de las personas mayores;		
Intervenir en la elaboración de normas de acreditación que regulen el funcionamiento, control y evaluación de las instituciones y organizaciones destinadas a la atención de las personas mayores;		Intervenir en la elaboración de normas de acreditación que regulen el funcionamiento, control y evaluación de las instituciones y organizaciones sociales.
Entender en la formulación, ejecución, coordinación, monitoreo y evaluación de programas destinados al fortalecimiento de instituciones locales y a la promoción del desarrollo social;		NDC
Entender en la formulación de políticas tendientes al fortalecimiento de la economía social y en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas de microcréditos destinados a la población en situación de vulnerabilidad social;		Entender en la formulación de políticas tendientes al fortalecimiento de la economía social y en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas de microcréditos.
NDC		Elaborar planes y programas de capacitación vinculados con la política social en estricta relación con la Economía Social y oficios y saberes populares en el ámbito de su competencia.
Entender en las acciones que promuevan el desarrollo humano en áreas de pobreza rural y urbana mediante la promoción de actividades productivas;	Entender en las acciones que promuevan el desarrollo humano mediante la promoción de actividades productivas en zonas rurales y urbanas;	NDC
Intervenir en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas integrados de seguridad social en lo atinente a los aspectos del ámbito de su competencia;		

Decreto 355/ 02	Decreto 141/ 03	A Ley 26338/ 07
Entender en la asignación y distribución de subsidios tendientes a resolver estados de necesidad no previstos o no cubiertos por los sistemas en vigor , y en los que se otorguen a entidades públicas o privadas que desarrollan actividades de asistencia a la población;	NDC	Entender en la asignación y distribución de subsidios y ayudas urgentes que se otorguen a personas, entidades públicas y privadas, cooperativas y organizaciones sociales, inclusive a través de equipamiento, insumos, materiales, infraestructura social, elementos para talleres familiares, emprendimientos sociales y comunitarios, de carácter productivo, recreativo o de servicios, que apunten al mejoramiento de la calidad de vida, en el marco del cumplimiento de las políticas sociales.
Entender en la elaboración de los planes de urbanismo destinados a adecuar la vivienda, la infraestructura de servicios y el equipamiento social tanto rural como urbana, a los principios de higiene y salubridad indispensables para el desarrollo integral de la familia;		
Entender en la elaboración de programas de vivienda destinados a los sectores de menores recursos ;	Entender en la elaboración de programas de vivienda e infraestructura social en coordinación con las áreas competentes;	
Entender en la promoción, cooperación y asistencia técnica de las instituciones de bien público destinadas a la asistencia de la población, como así en el registro y fiscalización de aquellas y de los organismos no gubernamentales, organizaciones comunitarias y de base, y en la coordinación de las acciones que permitan su adecuada y sistemática integración en las políticas y programas sociales;		
Entender en la promoción, programación, ejecución y control de actividades tendientes a la reactivación de conjuntos sociales, mediante la paulatina delegación de responsabilidades sociales desde el Estado hacia la comunidad o entidades intermedias, siguiendo el principio de subsidiariedad ;	NDC	
NDC	Entender en la aplicación de los tratados internacionales relacionados con los temas de su competencia, e intervenir en la formulación de convenios internacionales en los asuntos propios de su área.	

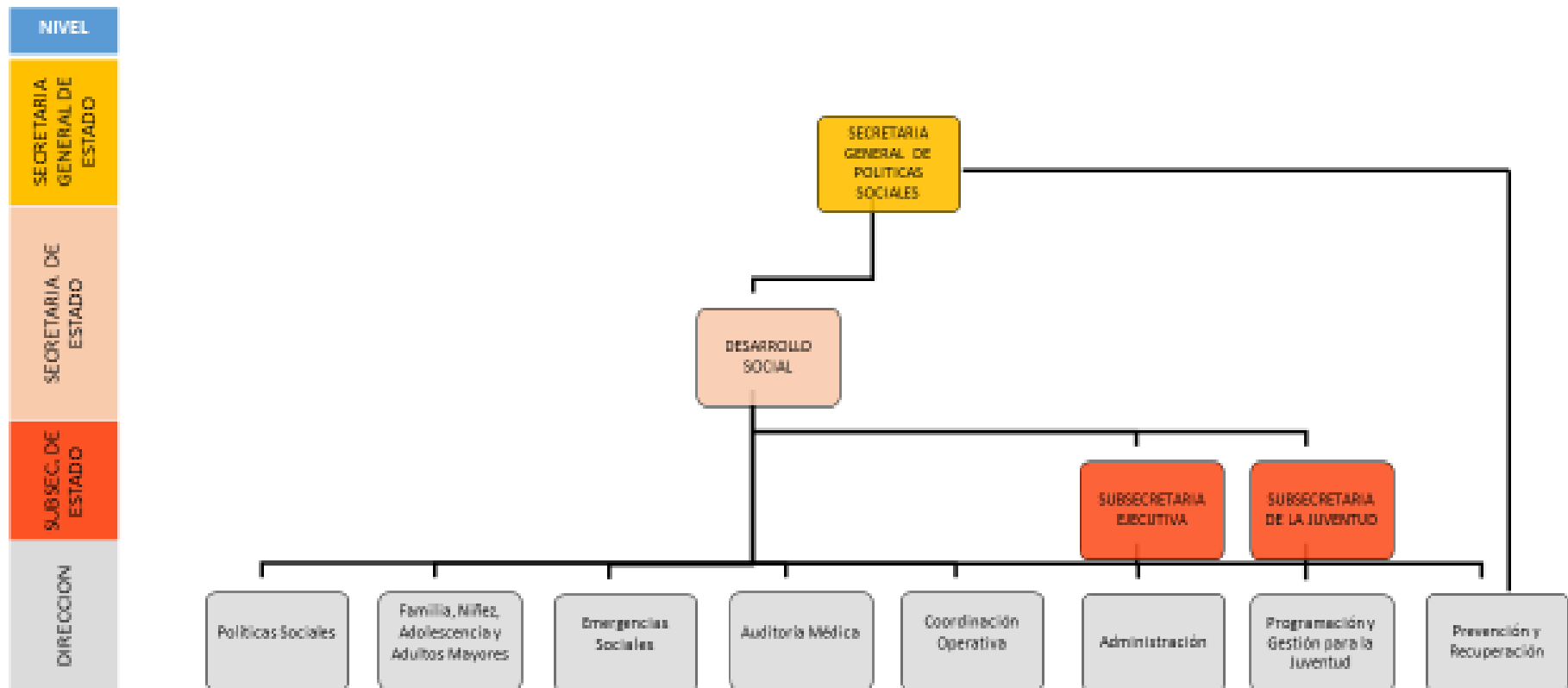
Decreto 355/ 02	Decreto 141/ 03	Ley 26338/ 07
NDC		Intervenir en las acciones destinadas a promover la formación y capacitación de los recursos destinados al área social.
NDC		Entender en la elaboración y ejecución de programas que contemplen los Centros de Desarrollo Infantil, tanto en el ámbito nacional como interregional, tendientes al desarrollo de la población en sus primeros años.
NDC		Intervenir desde el punto de vista de su competencia en el desarrollo de investigaciones propias para la elaboración, desarrollo y consolidación de las políticas sociales.
NDC		Entender en el desarrollo de sistemas de comunicación social comunitarios para trabajar en la evolución, promoción y articulación de las políticas sociales.
NDC		Entender en la formulación, normatización, articulación de las políticas atinentes a los Centros de Integración Comunitaria como un espacio central de ejecución de políticas sociales en el territorio, en coordinación con las autoridades de las jurisdicciones provinciales y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de consolidar la Red Federal de Políticas Sociales.
NDC		Administrar el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social en el ámbito de su competencia.
		Entender en todo lo relativo a la promoción y desarrollo en el país de la actividad deportiva en todas sus formas

Cuadro de elaboración propia a partir de la normativa correspondiente. Se toma desde el año 2002 por ser el primero en el que se diseñan competencias específicas. No se consignan, para ese año las competencias relativas al medioambiente. NDC: No define competencia

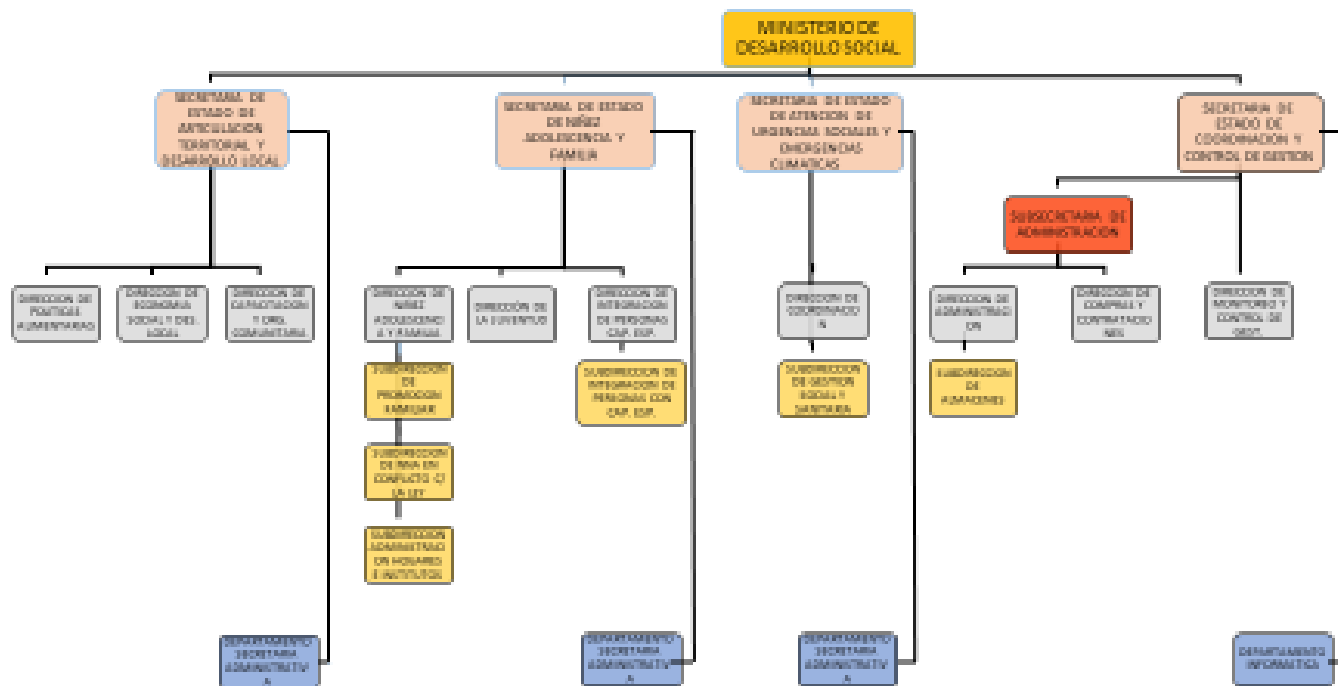
Anexo N° 4: Evolución de la estructura institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán: 2003-2011



Secretaría General de Políticas Sociales: Año 2005

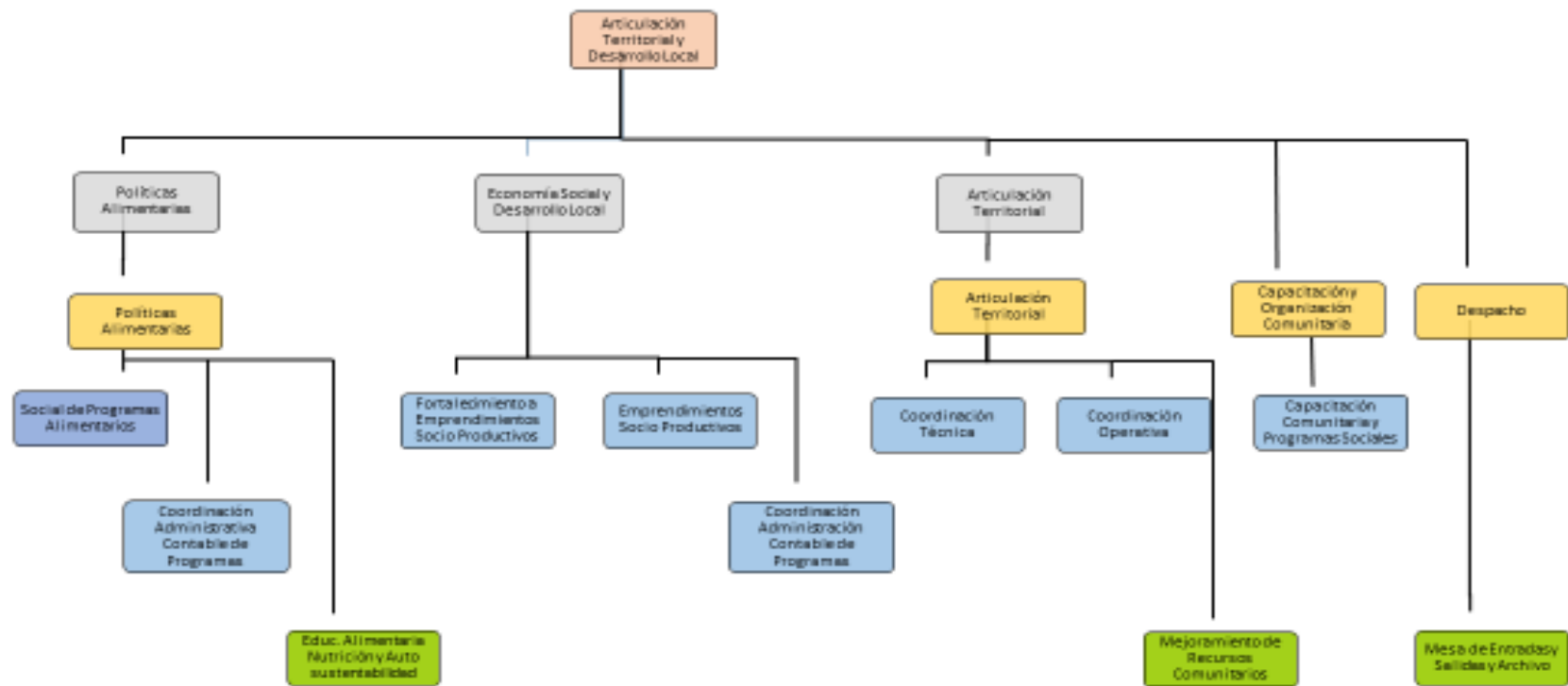


Ministerio de Desarrollo Social: Año 2007

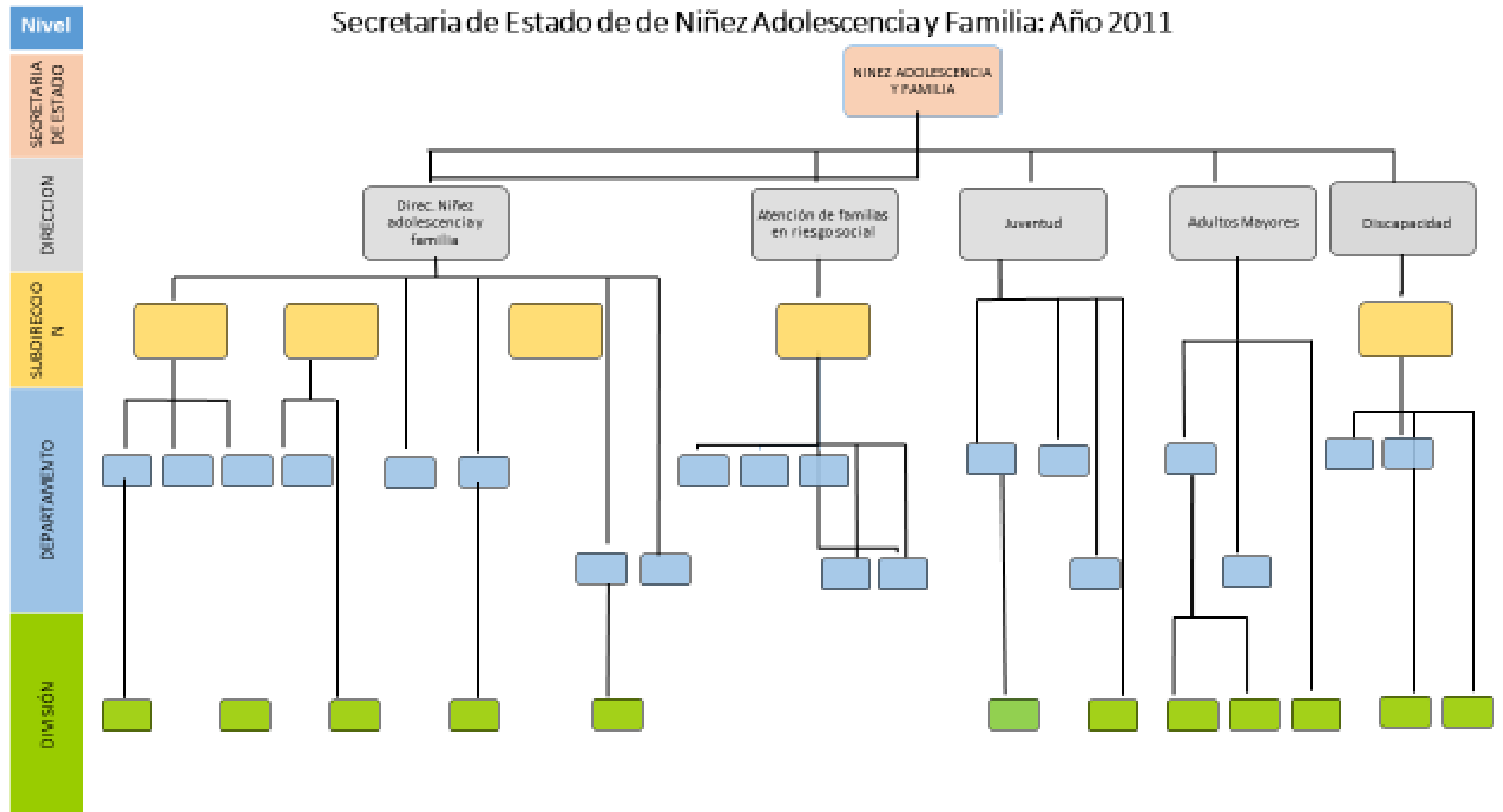




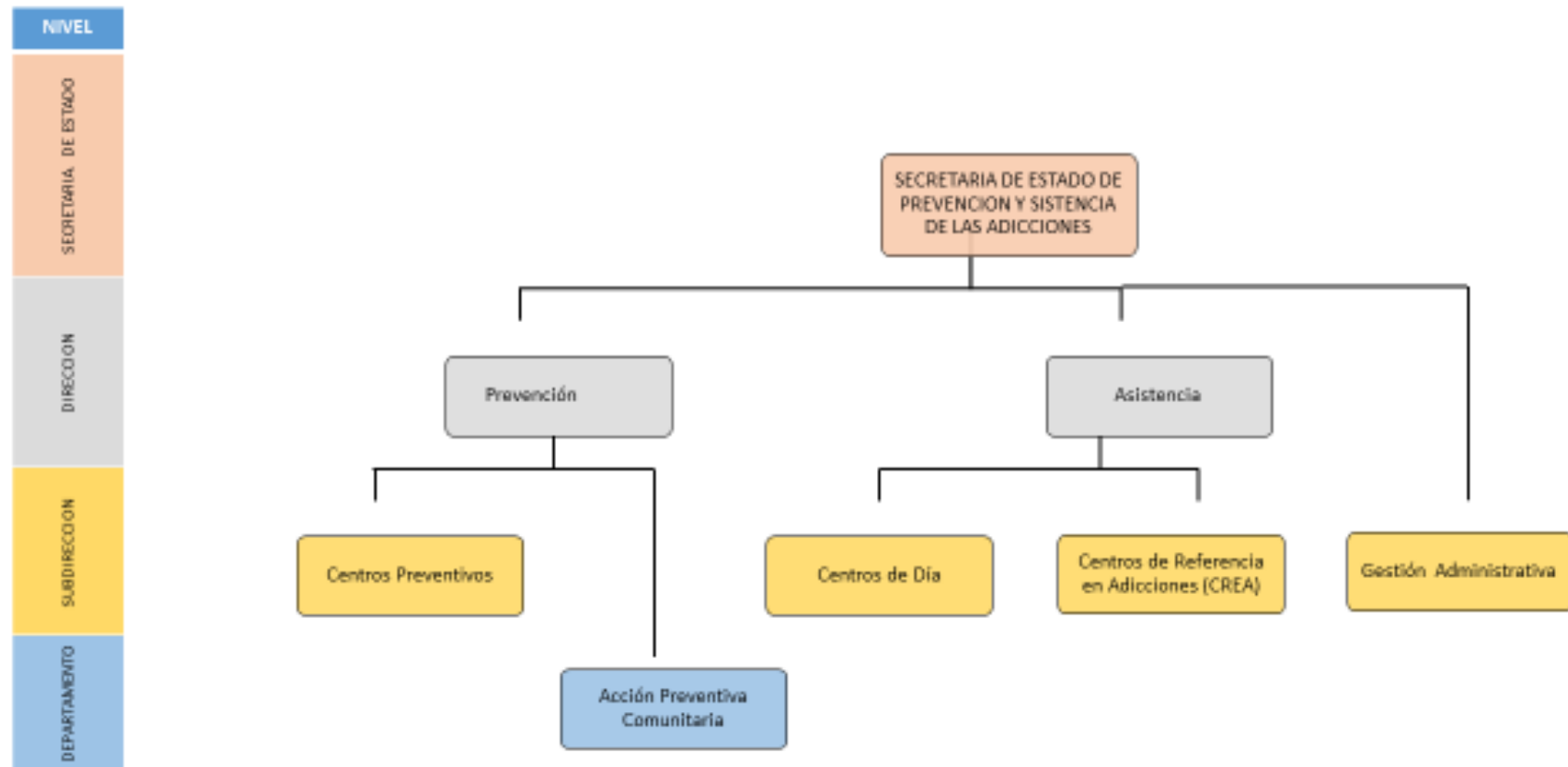
Secretaria de Estado de Articulacion Territorial: Año 2011



Secretaría de Estado de de Niñez Adolescencia y Familia: Año 2011



Incorporación de la Secretaría de Estado de Adicciones: Año 2014



Anexo 5: Comparación de la misión y funciones específicas de la SGPS /MDS. Provincia de Tucumán: 2003-2007

Año	2003 SGPS	2005 SGPS	2007MDS
Misión	Entender en la formulación, propuesta y ejecución de las políticas sociales, enmarcadas en los lineamientos estratégicos adoptados por el Estado Provincial.		
Funciones	1. Promover la creación y el mantenimiento actualizado de un registro único Informático que posibilite un adecuado diagnóstico de la situación social.		1. Diseñar, ejecutar y supervisar la política de desarrollo social de la Provincia, de acuerdo a los principios de equidad territorial y efectivización de derechos de ciudadanía.
	2. Promover la formulación de planes de desarrollo y programas de gobierno, en el marco de los lineamientos de las políticas y estrategias que se adopten en el Campo de lo social.		2. Monitorear la situación social de la Provincia a fin de poder elaborar diagnósticos adecuados e intervenir en forma oportuna.
	3. Entender en el proceso de institucionalización de los planes de desarrollo social definidos por el Estado Provincial.		3. Promover la democratización de todos los ámbitos sociales para garantizar la inclusión de los sectores más vulnerables de la comunidad.
	4. Formular los criterios de asignación de recursos materiales y financieros a que deben ajustarse los programas de actividades y los proyectos de inversión e identificar las fuentes de obtención de dichos recursos.		4. Promover el trabajo conjunto entre los distintos Ministerios y organismos públicos para lograr un abordaje integral de los problemas sociales.
	5. Propiciar a través del desarrollo sustentable de proyectos productivos, el fortalecimiento de procesos comunitarios basados en la autogestión, asociatividad, y la profundización de lazos solidarios de la población en situación de riesgo y/o de vulnerabilidad.		5. Facilitar el desarrollo de ámbitos de co-gestión pública y privada para el desarrollo de redes de protección social.

Año	2003 SGPS	2005 SGPS	2007MDS
Funciones	6. Entender en la ejecución, coordinación, articulación, seguimiento y evaluación de los Programas Alimentarios aplicados en el ámbito Provincial.		6. Asistir y promover a familias y comunidades vulnerables, posibilitando su organización y participación para la efectivización de sus derechos.
	7.Sostener un trabajo interrelacionado entre las áreas mas sensibles del Estado al problema social, permitiendo que interactúen Políticas Sociales con Educación y Salud Pública, en el seguimiento de casos de desnutrición, en los comedores infantiles y en los centros de apoyo escolar		7. Garantizar el cumplimiento de la Ley Nacional N° 26061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, a través de políticas que permitan su efectivización.
	8. Planificar, organizar y ejecutar la política proteccional de la familia, niñez, adolescencia y tercera edad; atendiendo en forma integral el desarrollo de planes programas sociales orientados hacia esos sectores.		8. Propiciar el desarrollo integral de los jóvenes en situación de vulnerabilidad en la Provincia, propiciando su participación plena en la vida social y laboral.
	9. Promover, ejecutar, apoyar y coordinar acciones destinadas a fortalecer las potencialidades de los jóvenes, así como la participación activa de la juventud tucumana, en todos los ámbitos del quehacer provincial, asegurándole igualdad de oportunidades sin discriminación de ninguna naturaleza.		9. Promover la incorporación de las personas con discapacidad al ejercicio de la ciudadanía plena, promoviendo su inclusión en todos los ámbitos de la vida social.
	10. Propiciar la capacitación del personal de los diferentes Organismos a su cargo, v en coordinación con el Organismo competente en la materia, y designar sus representantes en congresos, jornadas y seminarios, de carácter provincial, nacional e internacional.		10. Impulsar la integración de los adultos mayores a la vida familiar y social, asistiendo a los que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

Año	2003 SGPS	2005 SGPS	2007MDS	
Funciones	11. Entender en la capacitación específica de los líderes comunitarios identificados, a los fines de facilitar el planeamiento y la organización social que posibiliten el logro de los objetivos estratégicos esperados.		11. Promover la distribución igualitaria de responsabilidades en el ámbito de la familia para permitir el desarrollo pleno de la mujer, previniendo situaciones de violencia.	
	12. Celebrar convenios con Organismos públicos y/o privados de nivel provincial, nacional e internacional para el mejor cumplimiento de sus fines.		Sin Función Asignada (SFA)	
	14. Supervisar el apoyo técnico - administrativo y el asesoramiento jurídico, Articulándolo con los Organismos fines del área.	13) Supervisar el apoyo técnico - administrativo y el asesoramiento jurídico, articulándolo con los Organismos fines del área.		SFA
	13) Supervisar los establecimientos y/o los institutos provinciales de contención guarda y educación de menores y adultos	14) Cumplir y hacer cumplir la Ley N° 6830 Y modificatorias, referida al régimen de Protección Integral a favor de las personas con capacidades especiales.		SFA
	SFA	15) Entender en la implementación, mantenimiento y supervisión de un Padrón Único de Familias Beneficiarias de Políticas Sociales. (Ley N° 7407)		SFA
	SFA	16) Constituir, supervisar y mantener permanentemente actualizado el Registro Único de		SFA

Año	2003 SGPS	2005 SGPS	2007MDS
Funciones		Cartoneros Recuperadores de Materiales Reciclables. (Ley N° 7493)	
	SFA	17) Ejercer el control, monitoreo y evaluación de la aplicación de los programas sociales que se ejecutan en el ámbito de la Secretaría General de Políticas Sociales.	SFA
	SFA	18) Entender en la implementación de medidas en caso de emergencias sociales en la Provincia, supervisando las acciones que se desarrollen a tal efecto.	SFA
	SFA	19) Supervisar las actividades de auditoría médica en el ámbito de su competencia, receptando y evaluando los informes producidos.	SFA
	SFA	20) Ejercer la Secretaría Ejecutiva del Consejo Social Provincial	SCA

Cuadro de elaboración propia a partir de la comparación de misión y funciones asignadas en el período 2003-2007

SFA: Sin función asignada

**Anexo N°6 Principales programas y actividades implementados por la Provincia de Tucumán durante los períodos 2003/2007 y
2007/2015**

2003/2007	2007/2015
Tarjeta /módulos alimentarios a familias críticas	
Tarjeta/módulos alimentarios de recuperación nutricional	
Comedores Infantiles	
Cocinas comunitarias	
Comedores escolares	
Módulos Celíacos	
Programa Copa de Leche	Se incluye en Comedores Escolares
Pro-Huerta	Se incluye en Comedores Escolares
Módulos Inter-zafra	N/E
Programa de Verano "Ahora los Niños"	Talleres de Verano
Enredándonos para Crecer (Se ejecuta hasta 2010)	
Familias y Nutrición	
Familias por la Inclusión Social (Se ejecuta hasta el año 2009)	
Incentivo para Embarazadas y/o con niños recién nacidos	Fortalecimiento de Mujeres Jefas de hogar

2003/2007	2007/2015
Actividades del Departamento de Atención de Problemas Sociales	
Centros Integradores Comunitarios	
Manos a la Obra / Tucumán Productivo y Solidario	
Programa Nacional de Inclusión Juvenil	N/E
Adolescencia e Integración Social	N/E
Familias Cuidadoras	
Consolidación del Vínculo Familiar	
Internación de Niños, Adolescentes y Adultos Mayores	
Atención Integral a los Chicos en situación de Calle	
Actividades del Departamento de Prevención y Asistencia de la Violencia Familiar	
Atención a niños y adolescentes en riesgo	N/E
Cuidadores Domiciliarios	
Banco de Ayudas Técnicas	
Programa de Empleo Comunitario	
Micro emprendimientos individuales y asociativos para trabajadores con discapacidad	
Red de Jóvenes	N/E

2003/2007	2007/2015
N/E	Programa de Prevención de Discriminación, abuso y maltrato al adulto mayor
N/E	Programa Andamiaje
N/E	Primeros Años
N/E	Libertad Asistida :centro socio-educativo
N/E	Punto y Aparte
N/E	Consortio de Micro-crédito
N/E	Vida/Avanzar
N/E	Mesas de Gestión Local
N/E	Unidad de Gestión de Documentos
N/E	Ingreso Social con Trabajo: Argentina Trabaja
N/E	Ellas Hacen
N/E	Voluntariado Social
N/E	Observatorio de la Mujer
N/E	La experiencia cuenta
N/E	Acompañantes Familiares
N/E	Centros de Desarrollo Infantil

Cuadro de elaboración propia. N/E: no se ejecuta

Anexo N°7: Los Testimonios del Barrio El Sifón

Testimonio	Edad	Ocupación	Relaciones Familiares	Escolaridad	Procedencia	Rol en la Comunidad
Testimonio 1: Fatima	55	Ama de Casa. Pensión madre de 7 hijos. Trabajó como empleada doméstica	Vive sola con sus hijos, todos mayores de edad, seis adictos	Primaria Incompleta	Rural: llegó a los 13 años al barrio.	Vecina. Colabora organización Los Lapachos
Testimonio 2: Cristina	56	Ama de casa Titular de pensión madre de 7 hijos. Trabajó como empleada doméstica Esposo: Titular programa Argentina Trabaja	Vive con marido, cuatro hijos y tres nietos. Madre de once hijos	Analfabeta	Rural: llegó al barrio a los 16 años	Vecina. Concorre a la Iglesia y al Comedor Los Lapachos
Testimonio 3: Daiana	21	Estudiante: Titular programa Ellas Hacen. Trabajó en bar Pareja: Jubilado	Vive con pareja y tres hijos	Estudiante del secundario	Urbano: llegó a la edad de 1 año	Vecina
Testimonio 4: Roxana	46	Ama de Casa. Titular pensión madre de 7 hijos. Trabajó como empleada de librería, doméstica, vendedora ambulante	Vive con siete de sus nueve hijos	Primaria Completa	Urbano: llegó al barrio a los 16 años a vivir con su pareja	Vecina
Testimonio 5: Natalia	38	Tiene un pequeño almacén. Beneficiaria de AUH Marido: herrero	Vive con marido y cuatro hijos	Primaria Completa	Urbano: llegó al barrio a los 35 años para tener una casa propia	Vecina
Testimonio 6: Juana	54	Ama de Casa. Titular pensión madre de siete hijos Pareja: pequeña verdulería	Vive con dos hijos y dos nietos (madre de 11 hijos, dos muertos en hechos de violencia policial)	Primaria Incompleta	Rural: llegó al barrio a los 15 años con su pareja	Vecina

Testimonio	Edad	Ocupación	Relaciones Familiares	Escolaridad	Procedencia	Rol en la Comunidad
Testimonio 7: Felipe	70	Jubilado Profesor de Ballet	Vive con su pareja y un bebé	Secundaria Completa	Urbana: llegó al barrio para convivir con su pareja	Vecino
Testimonio 8: Lidia	60	Empleada doméstica. Titular pensión por discapacidad	Vive sola: todos sus hijos son mayores y viven solos	Primaria Incompleta	Rural: llegó a los siete años al barrio	Vecina
Testimonio 9: Héctor	40	Albañil. Esposa titular de AUH y del programa Ellas Hacen	Vive con su esposa y cuatro hijos	Secundario incompleto	Nació y creció en el barrio	Vecino
Testimonio 10: Bartolomé	58	Vendedor ambulante	Vive solo pero tiene seis hijos que no viven con él.	Primario Incompleto	No se acuerda cuando llegó (de chico)	Vecino
Testimonio 11: Juan	65	Albañil	Vive solo: tiene seis hijos, tres adultos y tres niños que viven con su madre	Primario Incompleto	Urbana: llegó a los 10 o 12 años	Vecino
Testimonio 12: Marisa	29	Ayudante de cocina	Vive con hermanas, sus hijos y los de sus hermanas	Primaria completa	Nació en el barrio	Vecina
Testimonio 13: Gabriela	27	Ama de casa.	Vive con su pareja, sin hijos	Primaria completa	Nació en el barrio.	Vecina
Testimonio 14: Claudia	34	Ama de casa	Vive con su pareja y dos hijos	Secundario Completo	Nació en el barrio	Vecina

Testimonio	Edad	Ocupación	Relaciones Familiares	Escolaridad	Procedencia	Rol en la Comunidad
Dirigente 1	60	Ama de casa. Empleada del Municipio sin aportes	Vive con sus hijas	Primaria Incompleta	Rural.: Llegó al barrio a los 15 años	Líder Comunitaria: Organización Los Lapachos
Dirigente 2	62	Empleada Municipal	Vive con su familia (no especifica)	Primaria Completa	Llegó al barrio a los 35 años buscando un lugar para vivir	Líder Comunitaria Organización Unidos para Crecer

Agentes públicos que trabajan en el barrio:

Testimonio	Edad	Lugar de Trabajo
Psicóloga: María Eugenia	30	Ministerio de Salud: Centro de Atención Primaria Eva Duarte
Agente Sanitario	S/D	Ministerio de Salud: Centro de Atención Primaria Eva Duarte
Maestra: María Laura	41	Ministerio de Educación Programa Fines

Los dos integrantes del Ministerio de Salud son parte del equipo territorial designado para trabajar en el barrio.

