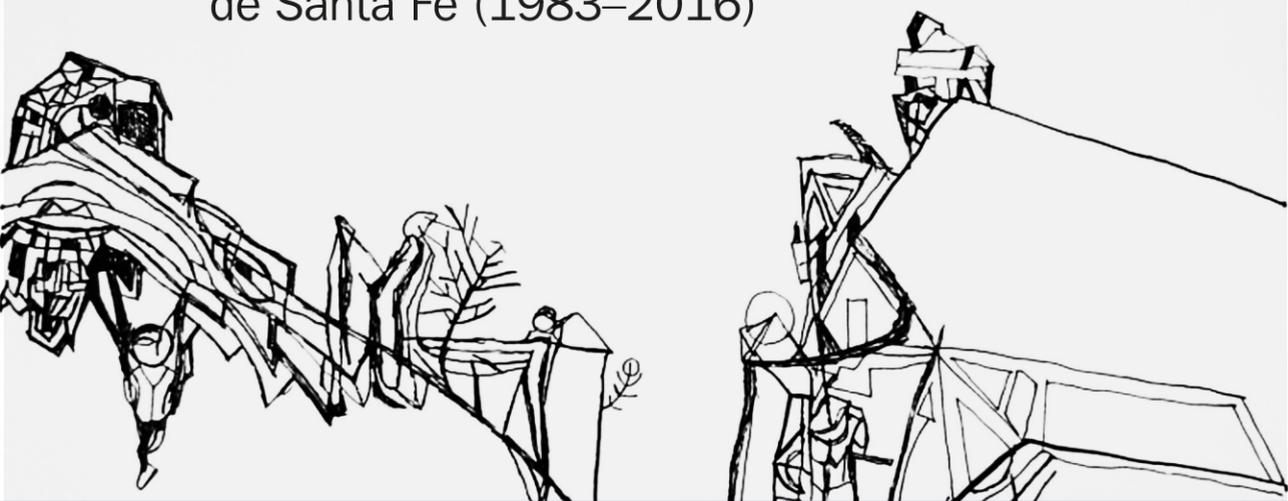


COLECCIÓN CIENCIA Y TECNOLOGÍA



Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales

La política social en la ciudad
de Santa Fe (1983–2016)



Daniela Soldano (Directora)

ediciones UNL



**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**

Rector

Enrique Mammarella

Secretario de Planeamiento

Institucional y Académico

Miguel Irigoyen

Decano Facultad de Ciencias

Jurídicas y Sociales

Javier Aga



Consejo Asesor

Colección Ciencia y Tecnología

Graciela Barranco

Ana María Canal

Miguel Irigoyen

Gustavo Ribero

Luis Quevedo

Ivana Tosti

Alejandro R. Trombert

Dirección editorial

Ivana Tosti

Coordinación editorial

María Alejandra Sedrán

Coordinación diseño

Alina Hill

Coordinación comercial

José Díaz

Corrección

Laura Prati

Diagramación interior y tapa

Analía Drago

© Ediciones UNL, 2021.

—

Sugerencias y comentarios

editorial@unl.edu.ar

www.unl.edu.ar/editorial

Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales : la política social en la ciudad de Santa Fe, 1983—2016 / Daniela Soldano ... [et al.] ; director Daniela Soldano. – 1a ed – Santa Fe : Ediciones UNL, 2021.
Libro digital, PDF – (Ciencia y Tecnología)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-749-316-0

1. Santa Fe . 2. Política Social. 3. Sociología Política. I. Soldano, Daniela II. Soldano, Daniela, dir.
CDD 320

© Tamara Beltramino, Diego Beretta, María Valeria Berros, Matías Bustamante, Silvina Fernández, Soledad García Conde, Joaquín Gorrochategui, Viviana Marucci, Sofía Marzioni, Rita Masi, Emilia Mosso, Pedro Núñez, María Josefina Paviotti, Guillermo Ríos, Candelaria Sánchez, María Silvia Serra, Daniela Soldano, Estefanía Szupiany, 2021.



Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales

La política social en la ciudad
de Santa Fe (1983–2016)

Daniela Soldano
(Directora)

Tamara Beltramino
Diego Beretta
María Valeria Berros
Matías Bustamante
Silvina Fernández
Soledad García Conde
Joaquín Gorrochategui
Viviana Marucci
Sofía Marzioni

Rita Masi
Emilia Mosso
Pedro Núñez
María Josefina Paviotti
Guillermo Ríos
Candelaria Sánchez
María Silvia Serra
Daniela Soldano
Estefanía Szupiany

ediciones UNL

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Índice

INTRODUCCIÓN / 9

Daniela Soldano

Hoja de ruta / 13

Referencias bibliográficas / 18

Capítulo 1

MOMENTOS Y PROCESOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL NIVEL SUBNACIONAL.

LA CIUDAD DE SANTA FE (1983–2016) / 20

Daniela Soldano y Diego Beretta

Introducción / 20

Itinerarios, palabras y arquitecturas institucionales del bienestar / 22

Los antecedentes: de la Revolución Argentina a la dictadura militar de 1976 / 24

La política social en la restauración democrática / 31

La asistencialización de la política social en los años 1990 / 37

Crisis social, inundación y fin del gobierno peronista / 42

El escenario del nuevo siglo en Santa Fe: la política social del Frente

Progresista Cívico y Social / 50

Reflexiones finales / 57

Referencias bibliográficas / 59

Capítulo 2

LA POLÍTICA ASISTENCIAL Y DE ACCIÓN SOCIAL DIRECTA / 62

Rita Masi y Candelaria Sánchez

Introducción / 62

La política de asistencia en el retorno a la democracia / 62

Las transformaciones en el campo de la asistencia: focalización territorial y nuevos actores / 67

La crisis del nuevo milenio. Los programas de transferencias condicionadas de ingresos / 75

La nueva arena política provincial y las políticas sociales / 79

Nuevos aires: políticas locales en revisión. La gestión del gobierno de la ciudad en el primer período socialista / 82

Reflexiones finales / 86

Referencias bibliográficas / 89

Capítulo 3

LA PLANIFICACIÓN DEL ESPACIO RESIDENCIAL: POLÍTICAS DE VIVIENDA Y HÁBITAT / 90

Emilia Mosso y Estefanía Szupiany

Introducción / 90

La dinámica urbana santafesina / 90

La planificación urbana santafesina / 96

Primeras propuestas urbanísticas / 97

El enfoque tradicional de la planificación urbana en Santa Fe / 98

Hacia una planificación urbana estratégica / 101

Políticas de vivienda y hábitat / 105

El acceso al suelo urbano / 105

El acceso a la vivienda / 110

El mejoramiento urbano integral / 114

Recapitulación / 118

Referencias bibliográficas / 120

Capítulo 4

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MATERIA DE RIESGO HÍDRICO / 123

Tamara Beltramino y María Valeria Berros

Introducción / 123

Una narrativa de los hechos: las inundaciones de Santa Fe en los años 2003 y 2007 / 123

2003: la inundación más trágica de la historia santafesina / 124

2007: una ciudad assolada por la lluvia / 127

La productividad política de los desastres / 130

La etapa previa: los antecedentes de políticas públicas del gobierno local para gestionar las inundaciones (1999–2003) / 131

El tratamiento del problema durante la gestión entre desastres (2003–2007) / 134

La gestión posterior al desastre de 2007: la atención a los riesgos hídricos como eje de gobierno / 140

Conclusiones / 142

Referencias bibliográficas / 144

Capítulo 5

LAS POLÍTICAS SANITARIAS / 145

Joaquín Gorrochategui

Introducción / 145

La salud entre la herencia dictatorial y la impotencia democrática / 146

La democracia entre la ruptura política y la continuidad de las políticas / 150
La salud en la década de 1990: entre la retirada estatal
y la modernización sectorial / 157
Nuevos expertos para una nueva política / 160
«Me atravesaba un río, me atravesaba» / 163
La era progresista y su modelo de salud / 166
A modo de conclusión / 171
Referencias bibliográficas / 172

Capítulo 6

LAS POLÍTICAS SOCIOEDUCATIVAS / 174

Guillermo Ríos y María Silvia Serra

Introducción / 174
Democratizar / 175
Compensar / 180
Incluir / 184
Conclusiones / 191
Referencias bibliográficas / 194

Capítulo 7

LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ / 196

Silvina Fernández

Introducción / 196
Antecedentes: el complejo tutelar santafesino / 198
Las tendencias familiaristas de la década de 1990 / 203
La niñez focalizada. Las tendencias programáticas en la década
de 2000 / 207
La protección de los derechos de la infancia. Las tendencias territorializadas
en la década de 2010 / 214
En síntesis / 219
Referencias bibliográficas / 222

Capítulo 8

LAS POLÍTICAS DE INFANCIA. UNA APROXIMACIÓN A LOS JARDINES MATERNALES MUNICIPALES / 225

María Josefina Paviotti

Introducción / 225
Primeros pasos en políticas de infancia en el nivel local / 226
2007: un cambio de perfil en las políticas sociales de primera infancia / 231
Funcionamiento y organización de los Jardines Maternales Municipales / 236
Las políticas municipales de infancia desde una visión comparada / 239

Comentarios finales / 245
Referencias bibliográficas / 248

Capítulo 9

LAS POLÍTICAS DE JUVENTUDES / 249

Diego Beretta y Pedro Núñez

Presentación / 249
Preludios de las políticas de juventud / 250
 De los legados del peronismo a la juventud movilizada / 250
 Dictadura militar y transición democrática / 254
Los primeros trazos de políticas de juventud / 256
El desarrollo de las políticas de juventud a nivel local / 258
La juventud en clave de exclusión y apatía / 260
La institucionalidad joven / 264
La perspectiva joven / 268
Reflexiones finales / 275
Referencias bibliográficas / 277

Capítulo 10

LAS POLÍTICAS DE VEJEZ / 281

Sofía Marzioni

Presentación / 281
Antecedentes y acciones pioneras de asistencia y protección social a las personas mayores / 282
 Los inicios del itinerario de las políticas de vejez: el desarrollo de la seguridad social y la institucionalización de la asistencia social en el Estado / 284
Estrategias provinciales de protección. La creación del Departamento de la Ancianidad. Las décadas de 1970 y 1980 / 285
 El objetivo de «asistir al viejo en su necesidad»: las instituciones provinciales de larga estancia / 287
La aparición de nuevos actores en el escenario local y el quiebre del paradigma asilar. Las décadas de 1990 y 2000 / 288
 Cambios conceptuales e institucionales en el gobierno provincial en torno a la cuestión de la vejez: la Dirección Provincial de Adultos Mayores / 293
La cuestión de la vejez gana peso en la agenda política subnacional: desarrollos institucionales y normativos, desde la década de 2010 / 296
Comentarios de cierre / 299
Referencias bibliográficas / 302

Capítulo 11

LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS SANTAFESINOS / 303

Soledad García Conde y Sofía Marzioni

Introducción / 303

La ciudad de Santa Fe: tendencias demográficas y de urbanización / 304

Tipos de hogares, composición familiar y características de sus miembros / 308

Situación socioeconómica de las familias santafesinas / 310

A modo de cierre / 318

Referencias bibliográficas / 320

Capítulo 12

LA GESTIÓN SOCIAL LOCAL DESDE EL ARCHIVO. UNA MIRADA PANORÁMICA DEL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA FE ENTRE 1983 Y 2015 / 322

Diego Beretta y Matías Bustamante

El Concejo Municipal / 323

Corpus empírico y clasificación / 324

La agenda del Concejo Municipal desde el archivo / 327

La cuestión social en la agenda legislativa local / 332

Reflexiones finales / 337

Referencias bibliográficas / 339

Capítulo 13

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SANTAFESINA Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO (1983–2003) / 340

Viviana Marucci

Introducción / 340

Breve caracterización de las OSC bajo estudio / 342

Recuperando trayectorias: las OSC en la década de 1980 / 345

Las OSC en la década de 1990 / 353

Las organizaciones sociales entre la crisis de 2001 y la gran inundación
de 2003 / 367

Reflexiones finales / 373

Referencias bibliográficas / 374

ANEXO / 375

Línea de tiempo. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983–2016) / 376

Cuadro 1. Síntesis del Capítulo 2 / 377

Cuadro 2. Síntesis del Capítulo 3 / 379

Cuadro 3. Síntesis del Capítulo 4 / 383

Cuadro 4. Síntesis del Capítulo 8 / 387

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES / 389

Introducción

Daniela Soldano

¿En qué términos se definía la cuestión social en la ciudad de Santa Fe en el despertar de la democracia? ¿Cómo fue la implementación local de las primeras acciones asistenciales masivas tales como el Plan Alimentario Nacional? ¿Y la de los programas asistenciales focalizados con financiamiento externo en la década siguiente? ¿Cómo se vivieron la hiperinflación de 1989 y la crisis de 2001? ¿Qué marcas dejaron las inundaciones de la década de 1980 y el gran desborde del río Salado de 2003 en la agenda pública? ¿Cómo fueron consideradas la infancia, la juventud y la vejez en este derrotero? ¿Cuáles fueron las políticas socioeducativas, de vivienda y urbanas? ¿Cómo se organizó el sistema sanitario en la provincia y la ciudad? En suma, ¿cuáles fueron los itinerarios de las políticas de bienestar social en la ciudad en el período 1983–2016?

Este libro propone abordar este amplio conjunto de preguntas con el objetivo central de enriquecer el debate académico sobre la gestión pública en el nivel subnacional y sobre la política social en la ciudad. La propuesta se basa en la investigación «Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la ciudad de Santa Fe (1983–2016)» cuya sede fue el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral entre 2017 y 2019, realizada en el marco del PICT 201–0243 y CAI+D.¹ Dicho proyecto colocó a la ciudad de Santa Fe bajo la lupa; ejercicio analítico que, como se verá, ha permitido pensarla como un espacio de producción de política social relativamente independiente de la provincia, con proyectos y agendas propias, incluso desde antes de que esta se reconociese y fuese reconocida con esa capacidad. Con todo, el foco de los capítulos no será el de la política social *de* la ciudad de Santa Fe —es decir, la generada por el gobierno municipal— sino el de las intervenciones implementadas *en* la ciudad, partiendo del supuesto de que la política social resulta de una producción multiescalar. Así, se pretendió abarcar —todo cuando fue posible— al conjunto de intervenciones municipales, provinciales y nacionales, frecuentemente solapado y complejo, que tuvieron impacto en su territorio y en las condiciones y modos de vida de los vecinos. Asimismo, se sostiene que estudiar la política social *en* la ciudad redonda en un aporte a la

1 Lxs investigadores del proyecto manifiestan un especial agradecimiento a las colegas Aymé Luca y Maribé Ferreyra por sus colaboraciones en el trabajo de campo y dedican este libro a la memoria de la querida Mónica Bifarello por su invaluable aporte a la construcción de políticas sociales de calidad y profundamente éticas.

comprensión de las interacciones de los distintos niveles de gobierno y los actores sociales y políticos en un territorio determinado, entendiendo que estas pueden estar constituyendo patrones relativamente estables de políticas públicas. A la vez, esto ha permitido analizar cómo el nivel local, lejos de reflejar mecánicamente los imperativos que bajan de las políticas definidas a nivel macro, puede contestar y transformar su sentido y finalidad con el desarrollo de instituciones y dinámicas de *gobernanza* propias (Ziccardi, 2018; Chiara, 2018; Bifarello y Nari, 1999; Mauro *et al.*, 2016; Gomá, 2018; Subirats, 2016).

En esta línea, se afirma que distintos aspectos tornan importante el hecho de estudiar a la ciudad de Santa Fe en un libro preocupado por el nivel subnacional. En primer término, se destaca uno sociodemográfico y geográfico. El Gran Santa Fe, es decir, la ciudad capital y los municipios linderos —las localidades vecinas de Monte Vera y Recreo al norte, Santo Tomé y Sauce Viejo al suroeste, San José del Rincón y Arroyo Leyes al este— exhibe las características de una aglomeración intermedia que viene creciendo de modo centrífugo «hacia sus bordes» y adquiere lentamente una fisonomía metropolitana. En efecto, con más de 650 000 habitantes y un perfil demográfico envejecido, la población del Gran Santa Fe que se viene instalando en las nuevas periferias —tanto la de ingresos medios y altos en las urbanizaciones cerradas como los sectores populares en los asentamientos informales— transforma los modos de vida de los pueblos rurales, «urbaniza» la agenda de la cuestión social local, complejiza una matriz ambiental signada por los problemas del riesgo hídrico y la basura y agudiza problemas y demandas como el de la cobertura y calidad del transporte, el acceso a los servicios sociales, la seguridad, entre otros.

Al tiempo que las áreas de centralidad muestran un *boom* del crecimiento inmobiliario y la transformación del paisaje de la ciudad y de su patrimonio urbanístico y cultural, la expansión de Santa Fe plantea dilemas permanentes a la planificación ya que lo que se expande es una ciudad de baja densidad y con problemas de discontinuidad en el tejido urbano. Adicionalmente, las características de la estructura productiva y del mercado de empleo permiten ver las dificultades de inserción laboral y sus asimetrías en cuanto a condiciones de formalidad y niveles de ingresos (Cardozo, 2014; Peretti y Gómez, 2011; Rausch, 2017; Fedele y Martínez, 2015; Soijet, 2010, Mendiondo *et al.*, 2010).

El modo en el que los jóvenes vienen acumulando desventajas (Saraví, 2004), con sus trayectorias educativas y laborales frágiles; las infancias que crecen en hogares extendidos, modelados por la pobreza severa y la postergación urbana y ambiental, nos muestran la cara más acuciante de la cuestión social en la ciudad. En suma, las marcas de una sociedad desigual de muy compleja reversión. Este conjunto de dinámicas demográficas, urbanísticas, sociales, ambientales y económicas da forma a las condiciones y modos de vida en Santa Fe,

atraviesa sus sociabilidades, alimenta y diversifica —con sus tensiones— la agenda de intervención del Estado en sus distintos campos y sectores.

Pero hay una razón todavía más urgente que orientó esta empresa: la escasa producción empírica politológica, sociológica y de análisis de políticas públicas que preste atención a estas intervenciones. En efecto, opacada por la densidad y magnitud del Gran Buenos Aires y Rosario, la ciudad capital de la provincia de Santa Fe ha sido postergada en la investigación. Una excepción a estos descuidos lo constituye la historiografía centrada en el estudio del Estado o de ciertas profesiones, así como la historia reciente e investigaciones de corte urbanístico, líneas de trabajo que serán en parte recuperadas en el curso de esta obra.

Esta desatención es claramente injusta. Si la provincia de Santa Fe puede ser pensada como un claro territorio de innovación en materia de política social en el concierto del nivel nacional de las últimas dos décadas —tanto por los dispositivos implementados como por la institucionalidad construida— la ciudad capital es, a todas luces, un caso testigo y un mirador privilegiado de estos procesos.

Como se podrá apreciar en el desarrollo de este libro, desde la restauración democrática y hasta el presente, los gobiernos de la provincia y del municipio generaron distintas acciones en materia de política social con grados variables de creatividad y efectividad. Desde las primeras intervenciones de erradicación de ranchos, dispensarios de salud y comedores hasta la implementación de acciones integrales e innovadoras inscriptos en planes estratégicos en las décadas siguientes, la política social del período abre líneas de interrogación sobre los múltiples impactos de la intervención social en un espacio geográfico determinado y en la vida de sus residentes.

Asimismo, nuestra visión de la política social pone en cuestión lo que usualmente trae a la mente el sentido común. No se trata solo de estudiar las clásicas respuestas de contención frente a la emergencia o a las carencias graves de la población, sino de comprenderlas como acciones públicas que dan forma a las condiciones y modos de vida de los ciudadanos, a sus sociabilidades y subjetividades en términos amplios. La política social es comprendida en esta libro como el conjunto de intervenciones sobre la cuestión social, es decir, sobre los problemas que desafían a los mecanismos profundos de integración social y que se organizan en un abanico amplio y diverso de intervenciones, en sectores y ejecutados en políticas y programas. Políticas laborales, de seguridad social, de servicios sociales universales y asistenciales, constituyen sus principales universos de intervención, cuya presencia y ausencia —en diferentes modo y combinación— otorga un sesgo a todos los Estados contem-

poráneos (Castel, 1997; Adelantado, Offe, 1990; Soldano y Andrenacci, 2006; Lo Vuolo *et al.*, 1999; Cortes y Marshall, 1994).

Además, la política social solo puede comprenderse en tanto inscrita en los entramados de poder que recorren a las sociedades complejas en las que vivimos, en las que actores de distinto peso, intereses e ideologías, disputan el sentido y la finalidad de las acciones públicas sobre la cuestión social. Por ello, se sostiene que la política social no es la sumatoria de respuestas técnicas a problemas sociales que tienen una existencia objetiva. Por el contrario, la política social estuvo presente históricamente en la producción de esas desigualdades y carencias que constituyen la cuestión social contemporánea —en la medida en que es la que regula los salarios, hace más o menos accesibles los servicios de salud y educación, provee o no infraestructura urbana de calidad— y sigue estando cuando interviene con intentos de contravenir o contrapesar esas desigualdades con nuevos programas y acciones (Danani, 2008; Martínez Nogueira, 2007).

Esa omnipresencia de la política social hace que la pensemos como estructuradora del orden social y de la producción de ciudadanía (Grassi, 2003). Efectivamente, todas sus acciones y omisiones son la materia prima de los vínculos entre los individuos y el Estado en cada momento histórico, de sus identidades y de las relaciones que establecen entre sí (Cunill Grau, 2008; Rabotnikof, 2005).

Como veremos a continuación, el libro no agota la totalidad de estos campos (v.g. no analiza la seguridad social o la política de regulación del trabajo, en parte por no constituir los temas sobre los que poseen gobernabilidad los niveles subnacionales) y a la vez incorpora otros que para el caso analizado son fundamentales. En efecto, por sus características físico-ambientales, la ciudad Santa Fe reclama ser entendida desde la política urbana y de gestión del riesgo.

Los capítulos que conforman este volumen asumen —todo cuanto han permitido las fuentes y la estrategia metodológica empleada— propuestas posibles en una empresa tan vasta como desafiante. A su turno, cada uno procura una reconstrucción y análisis de los itinerarios de distintos campos de políticas públicas —asistencial, urbana, educativa, de empleo, sanitaria, ambiental, de vejez, de infancia y de juventudes— a partir de la identificación de los elementos emergentes de la cuestión social, los actores sociales y estatales, los entramados intervinientes y la arquitectura institucional desarrollada. Desde el punto de vista metodológico, cada capítulo toma distintas fuentes de información: entrevistas realizadas a agentes estatales, normativa nacional, provincial y municipal, archivos del Concejo Deliberante y de la Legislatura, documentos de políticas, programas y proyectos, material audiovisual y periodístico.

Hoja de ruta

En el Capítulo 1, «Momentos y procesos de la política social en la ciudad de Santa Fe», junto a Diego Beretta proponemos una periodización sobre la base de los hitos y temas implicados en los procesos sociopolíticos que marcaron a la ciudad de Santa Fe desde fines del siglo xx hasta nuestros días. La tarea ha sido guiada por una hipótesis tan sencilla como poco contrastada en nuestro país: el recorrido nacional no explica necesariamente las dinámicas y temporalidades de las intervenciones sociales del Estado en los gobiernos subnacionales, y la vida política local reclama un tono y categorías propios. Así, el capítulo traza a grandes rasgos los itinerarios de las políticas analizadas en los distintos trabajos que componen esta obra atendiendo a las palabras con las que se constituyó la agenda de la política social, las relaciones con los otros niveles de gobierno y las arquitecturas institucionales desarrolladas.

En el Capítulo 2, «La política asistencial y de acción social directa», Rita Masi y Candelaria Sánchez reconstruyen las principales políticas sociales compensatorias que se implementaron en la ciudad en el período bajo estudio, desde el Programa Alimentario Nacional hasta la Asignación Universal por Hijo. Para ello, trazan un recorrido desde las acciones llevadas a cabo por la vieja Dirección de Acción Social —dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la provincia— en las décadas de 1960 y 1970 hasta llegar al giro que representaron los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la región, pasando por los programas alimentarios de los años 80 y los focalizados de la década de 1990.

«La planificación del espacio residencial: políticas de vivienda y hábitat» se titula el Capítulo 3 en el cual Emilia Mosso y Estefanía Szupiany analizan las intervenciones vinculadas a la producción de la vivienda y el hábitat en la ciudad capital de la provincia, en tanto centran la mirada en las acciones destinadas a los sectores urbanos más desfavorecidos en términos socioespaciales. Para ello, luego de realizar una breve descripción de la dinámica urbana de Santa Fe Capital, las autoras examinan dos instancias centrales en el proceso de construcción del espacio residencial santafesino: por un lado, la etapa de planificación e ideación de dichas políticas, condensada en diferentes documentos urbanísticos y por el otro, el momento de la acción y puesta en marcha de esas políticas, traducido en programas, planes y proyectos específicos y en la implementación de cambios normativos. Finalmente, emprenden una recapitulación de ambas instancias con el objetivo de construir una mirada integral acerca de las políticas urbanas dirigidas al espacio residencial de la ciudad en las últimas tres décadas.

En el Capítulo 4, «La política ambiental en materia de riesgo hídrico», Tamara Beltramino y María Valeria Berros analizan las políticas públicas de gestión del riesgo desplegadas en la ciudad a partir de la gran inundación de 2003. En ese ejercicio, discriminan las diferentes miradas sobre el riesgo, la vulnerabilidad y los procesos de selección social y jerarquización que muestran cómo el problema ha sido abordado con lógicas fragmentadas, variando conforme a si la situación era considerada de normalidad o excepcional. En el año 2003 esta fragmentación fue contrarrestada por la emergencia de una reflexividad en torno a los riesgos que se actualizó ante la inundación pluvial de 2007. Uno de los aprendizajes destacados por los políticos sobre las disputas públicas surgidas en el posdesastre de 2003 fue la necesidad de atender al reclamo de los afectados.

En «Las políticas sanitarias», tal como se titula el Capítulo 5, Joaquín Gorrochategui reconstruye el itinerario de las políticas de salud implementadas en la ciudad de Santa Fe desde la restauración democrática hasta el año 2015, cuando finaliza el segundo mandato del Frente Progresista Cívico y Social en los órdenes municipal y provincial. Sobre la base de la orientación general de las políticas y los actores protagonistas de su hechura, el autor distingue tres períodos: la primera etapa (1983–1991) de regionalización sanitaria; la segunda etapa (1991–2007) de funcionamiento de los programas verticales que reconfiguraron prácticas y la estructura estatal; y la última etapa (2007–2015), que se caracteriza por políticas de salud integrales que buscan fortalecer la oferta pública de salud sustentada en la estrategia de Atención Primaria de la Salud.

En el Capítulo 6, «La política socioeducativa», Guillermo Ríos y María Silvia Serra se proponen establecer cuáles fueron los rasgos más sobresalientes de las intervenciones en este campo que tuvieron impacto en la ciudad de Santa Fe en el período 1983–2016 e identificar las problemáticas que en cada coyuntura se tornaron centrales. Así, distinguen tres grandes etapas: la que surge tras la crisis económica y política de 1980 —y en la cual se desarrolla el Plan Nacional de Alfabetización—; la de corte neoliberal, que se impuso otorgando un lugar central a la reorganización del Estado y al afianzamiento de políticas compensatorias, la Ley Federal de Educación y el Plan Social Educativo y, finalmente, las implementadas en el marco del Plan Abre, en las que se apeló a las herramientas propias del arte y la cultura.

En el Capítulo 7, «Las políticas de protección a la niñez», Silvina Fernández reconstruye el itinerario de las políticas públicas de infancia surgidas luego de las transformaciones que se produjeron en las jurisdicciones subnacionales a partir los debates y orientaciones introducidos con la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989. El capítulo realiza un recorrido enfocado en la creación de la Junta Central del Patronato (1938), los Centros de

Acción Social (1947) y en el carácter heterogéneo de las instituciones de acogimiento que entrelazaron coordinadas preventivas y protectoras en torno a la población infantil en la ciudad de Santa Fe. Más adelante, se recupera la experiencia del Pequeño Hogar Sarmiento como acercamiento a las controversias que se desplegaron durante la década de 1990 en la búsqueda de alternativas a la internación masiva en hogares. Posteriormente, se describen las tendencias programáticas ejecutadas algunas con financiamiento externo durante la década de 2000 a través del Programa de Atención de Niños en Situación de Calle y del Programa de Atención a Menores en Riesgo (PROAME). Por último, se analiza el enclave local del Equipo Interdisciplinario de Intervención en Niñez y Adolescencia (ECINA) —después Servicio Local de Niñez— en el que es posible reconocer las principales tensiones, rupturas y continuidades presentes en el anhelo de la conformación de un Sistema de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes establecido a partir de la sanción de la ley provincial 12967/09 en el año 2009.

En el Capítulo 8, «Las políticas de infancia. Una aproximación a los Jardines Maternales Municipales», María Josefina Paviotti analiza las políticas que implementó el municipio de Santa Fe desde el advenimiento de la democracia hasta el presente para intervenir sobre los primeros años de vida, especialmente en los sectores sociales más vulnerables de la ciudad. La autora reconstruye el devenir de los comedores municipales, los centros de primera infancia, los Solares y los Jardines Maternales Municipales, considerados por muchos como la obra emblemática de la gestión social local en los últimos años.

En «La política de juventudes», Capítulo 9, Diego Beretta y Pedro Núñez analizan el desarrollo de las políticas de juventudes. Para ello presentan distintas etapas, considerando tanto las principales problemáticas abordadas, el rol de los diversos actores y la relación entre las escalas municipal, provincial y nacional como el impacto de la agenda de los organismos internacionales. De esta forma, procuran dar cuenta de los itinerarios de las políticas públicas sobre estas temáticas en una reflexión que incorpora la pregunta por las cuestiones locales y su articulación con procesos de escala más amplia. El texto está organizado en cinco apartados con la intención de caracterizar distintos itinerarios a partir de identificar cómo emergen la cuestión juvenil, los actores involucrados, las perspectivas predominantes y el tipo de intervenciones desplegadas. Se recorren diferentes momentos de las políticas públicas de juventud *en y desde* la ciudad de Santa Fe, los dilemas que enfrentaron y las modalidades de intervención en el territorio.

En el Capítulo 10, «Las políticas de vejez», Sofía Marzoni analiza las políticas de vejez orientadas al bienestar social de este grupo etario gestionadas por los gobiernos provincial y municipal con miras a aportar a la reconstruc-

ción de su itinerario en la ciudad de Santa Fe. El capítulo se compone de cinco apartados. El primero remite a los antecedentes y acciones pioneras de asistencia y protección social a las personas mayores. El segundo se dedica a examinar las políticas de vejez durante las décadas de 1970 y 1980, cuando tiene lugar la creación y puesta en marcha de la primera dependencia provincial en la materia: el Departamento de la Ancianidad. El tercer apartado aborda la aparición de nuevos actores vinculados a la cuestión de la vejez en el escenario local y el quiebre del «paradigma asilar», ocurrido durante las décadas de 1990 y 2000. Por último, la cuarta sección se centra en el devenir reciente de las políticas de vejez, con énfasis en los desarrollos institucionales y normativos de la década de 2010.

En el Capítulo II, «Las condiciones de vida de los santafesinos», Soledad García Conde y Sofía Marzioni describen el territorio de la investigación —la ciudad de Santa Fe— observando las tendencias demográficas y de urbanización salientes. Luego se concentran en las condiciones de vida de los santafesinos para emprender una caracterización de los tipos de hogares y las composiciones familiares y, con un grado mayor de detalle, reconstruyen las condiciones socioeconómicas considerando la estructura del mercado de trabajo y la situación económica de los hogares e incluyendo su relación con la vivienda y el acceso a servicios públicos básicos y de infraestructura, de salud y educación. Para ello, se valen de la información existente en fuentes secundarias, principalmente, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del Panel de Hogares del Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral (OBS-UNL).

En el Capítulo 12, «La gestión social local desde el archivo. Análisis de los proyectos presentados y aprobados en el Concejo Deliberante de la ciudad de Santa Fe entre 1983 y 2016», Diego Beretta y Matías Bustamante proponen una mirada panorámica sobre la producción del Honorable Concejo Municipal de Santa Fe en la problematización y elaboración de políticas públicas. En este sentido, buscan desentrañar el proceso de construcción de la cuestión social en tanto problema de política pública en un ámbito legislativo subnacional. Para ello toman la totalidad de los expedientes presentados en el cuerpo legislativo y construyen una matriz que permite tanto la clasificación de las iniciativas por sectores y áreas temáticas que concentran la atención como la caracterización del contenido de las políticas de bienestar y un agrupamiento por momentos históricos, dando cuenta de marcas epocales.

En el Capítulo 13, «Las Organizaciones de la Sociedad Civil en la ciudad de Santa Fe y sus relaciones con el Estado (1983–2003)», Viviana Marucci contribuye a la discusión sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil de la ciudad en la cuestión social, atendiendo en especial a sus articulaciones con el

Estado. Dada la cantidad y heterogeneidad de instituciones comunitarias que trabajaron en el territorio la estrategia adoptada fue la construcción de cuatro casos testigo que, por su sostenida y consolidada actuación, su perfil y legitimidad han cobrado un alto protagonismo en la política social local. Se trata de CANOA, Acción Educativa, Casa Juan Diego y el Movimiento Los sin Techo.

Finalmente, los lectores encontrarán al final del volumen una línea de tiempo que recupera los principales hitos, instituciones y programas de política social desplegados en la ciudad en el período analizado.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, José, Noguera José Antonio y Rambla, Xavier (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En Adelantado José, *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdad en España*. Icaria.
- Beretta, Diego (2015). Cartografía de los vínculos. El caso de la elaboración participativa del Plan Integral de Juventud en la Ciudad de Rosario. En Díaz, Cristina y Isuani, Fernando (Comps.). *Políticas públicas en Estados Subnacionales*. SAAP/Aurelia Libros.
- Bertranou, Julián; Isuani, Fernando y Pereyra, Elsa (Eds.) (2016). ¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bifarello, Mónica y Nari, Patricia (1999). Políticas locales para la construcción de ciudadanía. *IV Congreso Nacional de Ciencia Política–Sociedad Argentina de Análisis Político*.
- Cardoso, Mercedes (2014). Desaceleración en el crecimiento demográfico del Área Metropolitana de Santa Fe. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (11), 43–61. <http://gaea.org.ar/4.GAEA23-Cardoso.pdf>
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Paidós.
- Cortes, Rosalía y Marshall, Adriana (1994). Política Social y Regulación de la Fuerza de Trabajo. *Cuadernos Medico Sociales*, (65–66).
- Cunill Grau, Nuria (2008). La construcción de la ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En Mariani, Rodolfo (Coord.). *Democracia, Estado y Ciudadanía*. PNUD.
- Danani, Claudia (2009). La gestión de la política social. Un intento de aportar a su problematización. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Comps.), *Manual de la política social. Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional de General Sarmiento –Prometeo Libros.
- Chiara, Magdalena (2018). De lo «subnacional» a las relaciones intergubernamentales (RIG): Debates y desafíos metodológicos en el estudio de las políticas sociales. *IV Jornada de la Red de Estudios en Política Subnacional en Argentina*.
- Fedele, Javier y Martínez, Irene (2015). Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación post crisis 2001. *Cuaderno Urbano*, (18). Nobuko / Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste.
- Gomá, Ricard. (2018). Políticas sociales y territorio. Municipalismo y derecho a la ciudad. *Cuestión Urbana*, (4).
- Grassi, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial.
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez Enríquez, Corina (1999): *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila.
- Martínez Nogueira, Ricardo (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En Cortázar Velarde, Juan Carlos (Ed.). *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mauro, Sebastián; Ortiz de Rozas, Victoria; Paratz Vaca Narvaja, Martín (Comps.) (2016). *Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

- Mendiondo, Javier (2010). *Segregación urbana y vulnerabilidad territorial. Aportes para una visión integral del Borde Oeste de Santa Fe*. Facultad de Arquitectura. Universidad Católica de Santa Fe.
- Offe, Clauss (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza Editorial.
- Peretti, Gustavo y Gómez, Néstor. Ralentización del crecimiento poblacional de la provincia de Santa Fe. Período 1991–2010. *Párrafos Geográficos*, 1(10). Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia (FHCS–UNPSJB).
- Rabotnikof, Nora (2005). En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea. Instituto de Investigaciones Filosóficas. Universidad Autónoma de México.
- Rausch, Gisela Ariana (2010). El plan del 80 en Santa Fe: regionalización tardía ante una suburbanización inminente. *Cuaderno Urbano*, (9), 111–129.
- Rausch, Gisela Ariana (2014). El paradigma del hiperconsumo en contextos espaciales ambientalmente críticos. Santa Fe (Argentina) y la urbanización del valle aluvial del río Paraná. *Cuaderno Urbano*, (16), 87–105.
- Saraví, Gonzalo (2004). Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 83.
- Soijet, Mirta (2014). *Monitoreo de la precariedad urbana en Santa Fe y Entre Ríos*. Edición de la autora.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Luciano Andrenacci (Comps.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Universidad Nacional de General Sarmiento–Prometeo Libros.
- Subirats, Joan (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Catarata.
- Ziccardi, Alicia (2018). Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, V(8), 15–36.

Capítulo 1

Momentos y procesos de la política social en el nivel subnacional. La ciudad de Santa Fe (1983–2016)

Daniela Soldano y Diego Beretta

Introducción

La reconstrucción de un proceso sociopolítico implica la articulación de múltiples fuentes y registros en función de una hipótesis de trabajo cuyo resultado solo puede ser considerado como una interpretación de tono conjetural: un relato que hilvana los retazos y las marcas que ese derrotero dejó en los actores sociales, las instituciones estatales y la ciudad.

En este capítulo inaugural del libro, y a partir de la lectura de los aportes de los siguientes, se propone una periodización que ha sido denominada «momentos de la política social subnacional», en la que se intenta establecer ciertos mojones y temas que marcaron a la ciudad de Santa Fe desde fines del siglo xx hasta nuestros días. La tarea ha sido guiada por una hipótesis tan sencilla como poco contrastada en nuestro país: el recorrido nacional de las intervenciones sociales del Estado no explica necesariamente las dinámicas y temporalidades de lo ocurrido en los gobiernos subnacionales. En otras palabras, que con la mirada puesta en el nivel local es posible producir otras interpretaciones y hasta otras categorías analíticas.

El trabajo ha sido arduo debido a que los archivos potencialmente pertinentes a esta empresa son escasos y fragmentarios, y tampoco existen estudios empíricos similares. Eventualmente, es posible hallar trabajos de corte monográfico sobre un programa o sector, pero o bien presentan un recorte temporal–espacial muy específico o bien están centrados en la ejecución general del gasto social.¹

1 Tal es el caso de los trabajos de Aulicino y Díaz Langou (2012) y de Pignatta (2016) sobre políticas sociourbanas; de Curti (2014) sobre las políticas alimentarias, de Bifarello (2014) y Nari (2015) sobre la ciudadanía en espacios locales; de Alonso (2016); Mauro, Ortiz de Rozas y Paratz Vaca Narvaja (2016) sobre la política en el nivel subnacional, entre otros. También se han realizado reconstrucciones de los procesos de la política social desde el nivel nacional, ocupados de aspectos específicos como el análisis sobre los programas sociales en el bicentenario de Cruces, Moreno, Ringold y Rofman (2008) que toman el gasto público social como principal unidad de análisis.

Entre las pocas contribuciones que toman un período largo de política pública desde la perspectiva nacional se destaca el trabajo de Cortés y Kessler (2013), en el que los autores proponen analizar las rupturas y continuidades en la gestión de la pobreza, la salud y la educación del gobierno central entre los años 1983 y 2012, atendiendo en particular a la relación entre el papel de los expertos, la circulación de ideas, las coaliciones políticas y los cambios institucionales realizados. Si bien el punto a demostrar en dicho artículo alude a la dificultad que encuentran las nuevas ideas para plasmarse en cambios concretos —es decir, el *gap* entre los discursos y las transformaciones efectivas en instituciones— la hipótesis de trabajo sirvió a la estrategia de investigación en la que se basa este libro.

En efecto, sin expresarlo de este modo, los autores ponen el foco en un problema de temporalidades y registros. Así, sostienen que los giros discursivos, la producción de leyes y el diseño de planes típicos de los inicios de los ciclos políticos se mueven en un registro de ruptura y alta velocidad. Y que, mientras tanto, la institucionalidad social mantiene un ritmo cansino y conservador respecto de las categorías del pasado y a sus diálogos con el sentido común. De manera que, según el punto de mira que adopte el observador, podrán realizarse distintas lecturas de las políticas públicas en clave de resistencias o de innovación, de continuidades o rupturas.

Ahora bien, si en el trabajo mencionado de Cortés y Kessler el punto ha sido ahondar en la complejidad de la política social del gobierno nacional, en este caso la mirada ha escarbado el nivel municipal para observar desde allí los procesos que sucedieron en otros niveles. ¿Existe una correspondencia entre el registro nacional de los momentos y procesos y el de la provincia y la ciudad bajo estudio? ¿Cómo se relacionaron los objetivos, reglas, recursos e instrumentos de las políticas y programas sociales elaborados desde el nivel nacional con lo que sucedía en el nivel local? ¿Qué estado de cosas —relaciones y tramas de poder, actores, identidades, ciudadanos— estructuró esa multiescalaridad en la vida cotidiana de la ciudad?

A partir de estas preguntas se abre un vasto panorama de líneas de investigación. Las páginas que siguen ofrecen una reconstrucción del recorrido realizado.

Itinerarios, palabras y arquitecturas institucionales del bienestar

Desde el punto de vista teórico y metodológico, este libro se ha propuesto reconstruir los itinerarios de un conjunto de políticas públicas vinculadas a sectores emblemáticos de la gestión de lo social, deteniéndose especialmente en las palabras con las que se nombraron a los problemas y en las instituciones que se construyeron o se transformaron para darles respuesta en el nivel local.

El concepto de «itinerario de políticas públicas» remite a la orientación que adquiere un conjunto de intervenciones en un determinado contexto, consideradas en tanto cierre de un proceso político —el de estructuración de las políticas— que expresa cierto equilibrio transitorio en torno a la argumentación y conceptualización de la cuestión. Así, no se concibe a los itinerarios como unívocos o lineales, sino que se asume que estos materializan las decisiones tomadas por los actores sobre los posibles y variados rumbos a adoptar (Beretta, 2018).

A este respecto, se puede afirmar que este libro tiene como finalidad aportar al estudio de las Relaciones Intergubernamentales (RIGs), entendidas como las interacciones de los distintos niveles de gobierno en un territorio determinado, que constituyen patrones relativamente estables de relación entre los actores y que cobran vida en políticas y programas (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997, citados en Chiara, 2018). Desde la perspectiva a la que se adscribe aquí, el estudio de las RIGs permite ver cómo el nivel local puede contestar y transformar —con el desarrollo de instituciones propias— el sentido de políticas definidas a nivel macro. En efecto, enfoques relacionales de las RIGs invitan a reponer los encuadres y contextos político–institucionales implicados en los procesos de implementación (Chiara, 2018).

No obstante, así como no es correcto aseverar que el nivel local meramente refleja procesos cuya explicación deben buscarse en niveles superiores, tampoco lo es entender a esta escala como autosuficiente o explicable en sí misma (Aelo, 2006). En las últimas décadas se asiste a una multiplicación de investigaciones que, desde distintas disciplinas, construyen sus objetos en el nivel local. Sin embargo, la construcción de marcos teóricos y metodológicos para su abordaje continúa siendo, en gran parte, una tarea pendiente que deberá articular perspectivas microsociológicas, institucionales y macro vinculadas al sistema federal argentino (Mauro y otros, 2016:12).

De este modo reclama ser leído este libro. Lo que sigue es el estado de cosas de las políticas urbanas, ambientales, asistenciales, socioeducativas, sanitarias, de infancias, juventudes y vejezes ocurridas en la ciudad capital en las últimas cuatro décadas. Así, en los capítulos se ensaya una reconstrucción posible de

posiciones y decisiones, de explicaciones y eventuales juicios de valor implicadas en las voces de los actores y de las fuentes. A su vez, cada momento histórico permite advertir la emergencia de ciertos términos que aluden a los problemas sociales relevantes de la época. Estas palabras —cargadas de sentidos— son el resultado de construcciones colectivas y de complejas discusiones. De hecho, puede decirse que en esas polémicas se construyen la cuestión social y la política social. Como plantean Danani (2009) y Grassi (2003) en textos ya clásicos del campo, estos problemas representan la «operacionalización» de la cuestión social —que en sí misma porta un altísimo grado de abstracción— y las palabras con las que se los nombra están cargadas de respuestas técnicas, argumentos políticos y posiciones éticas y filosóficas sobre los modelos de sociedad en juego.

Asimismo, los problemas se relacionan con respuestas públicas: las tomas de posiciones del Estado y de los distintos actores sociales conforman el ciclo de vida de la resolución de una cuestión que —como sabemos gracias a los estudios liminares de O'Donnell y Oszlak (1976)— no se resuelven «estrictamente», sino que se apagan y encienden al compás de las coyunturas. Así, las necesidades alimentarias, el desempleo, el problema habitacional y el riesgo hídrico son ejemplos de estos asuntos que, en estado de flotación permanente en la opinión pública, emergen con fuerza cada tanto con la pretensión de hegemonizar el contenido de la agenda social y gubernamental en una escala determinada. Asimismo, las tomas de posiciones del Estado impactan al interior de sus estructuras organizacionales. Los organigramas permiten ver la cristalización de esas respuestas institucionales y los movimientos del Estado, tanto los explícitos como las tentativas y omisiones. En igual sentido, cada capítulo de este libro posibilita echar luz sobre las transiciones en los modelos y estrategias de gestión, los avatares entre las propuestas focalizadas y las universalistas, y las disputas sobre las prioridades de la cuestión social.

Grondona (2014) propone que, lejos de la idea de racionalidad, las intervenciones estatales deben ser inscriptas en un campo de inteligibilidad: una suerte de régimen de discursividad donde reina la dispersión, la contradicción y la inconsistencia de los significados. En esa complejidad, es fundamental la capacidad de producir y ordenar lo que suele denominarse un *corpus*. El conjunto de documentos que se lograron acopiar se desnaturalizan frente a la hipótesis del investigador, se «problematizan» en función de una hipótesis, suponiendo que dicho corpus no es el reflejo directo de los sentidos y significados de cada actor en cuestión, sino que este trae a escena lo que se denomina los «interdiscursos», es decir, las huellas de todos los discursos de un tiempo y un espacio determinado (Aguilar *et al.*, 2013–2014).

En el corpus de esta investigación se destaca la voz de los actores del presente y del pasado en torno a las preguntas efectuadas. Exfuncionarios políticos, técnicos, miembros de organizaciones sociales y asociaciones vecinales, todos ellos han compartido un relato de su propia experiencia y acerca de los acontecimientos que les tocó vivir.

El paso del tiempo permite objetivar en cierta medida los procesos de la política social vividos en la ciudad y realizar a su vez un ejercicio «arqueológico»: ¿Qué ha quedado de esos instrumentos? ¿Qué información preservan los archivos, un poco por azar, otro por decisión? ¿Qué recuerdan los actores? ¿Se ha institucionalizado esa memoria en algún sitio? ¿Cómo dar sentido a esta variedad entrecortada de voces?

En el libro *Pueblo en vilo*, el historiador mexicano Luis González narra la larga historia del pueblo San José de Gracia vista desde el campanario de la iglesia. Desde la perspectiva de la «microhistoria», el autor explica que en la coyuntura de la revolución mexicana a este pueblo le preocupaba mucho más el paso del cometa Halley y sus posibles y terribles consecuencias, como ejemplo de lo que en el centro del país se consideraba como la principal cuestión pública allí formaba parte de un eco lejano.

Salvando las enormes distancias, podría decirse que aquí se procuró realizar un ejercicio similar: comprender la política social *desde* la ciudad de Santa Fe, reconociendo que esta resulta de su hibridación con las palabras e instituciones de la escala nacional y provincial en cada momento particular pero que tiene hitos propios y que, por ende, lejos está de ser su reflejo. Lo que sigue es una posible lectura de estos momentos y procesos.

Los antecedentes: de la Revolución Argentina a la dictadura militar de 1976

La instauración del gobierno militar de 1966, a partir de la denominada Revolución Argentina, cimentó las bases de la política social que perduró hasta el advenimiento de la democracia por lo que el análisis del gobierno de Onganía (1966–1970) resulta clave para entender el escenario de lo que se constituirá después. Y en efecto, a pesar de haber carecido de un proyecto diseñado y planificado, es posible identificar algunas orientaciones que repercutieron tanto en la política social del país en general como en la de la ciudad de Santa Fe en particular.

Una de las ideas que inauguró el Onganiato fue la de «refundar» el país a partir de una matriz comunitarista, «transformando el funcionamiento de la sociedad, es decir, las modalidades a través de las cuales los individuos se

relacionaban mutuamente y participaban de lo público» (Giorgi, 2014:161). Dicho comunitarismo se basó en el aliento a nuevas formas de participación y en el fomento de la subsidiariedad del Estado sustentados en la Doctrina Social de la Iglesia. En este marco, los municipios —el nivel estatal de mayor proximidad con la comunidad— empezaron a constituirse como un actor central de la política pública.

Fueron estos los años de la denominada «promoción comunitaria», bajo la cual se instaba a una vinculación entre actores sociales, privados y familias, con el fin de que se procuraran soluciones a las necesidades básicas de sus barrios. Los conceptos de «comunitarismo» y «microparticipación» que promulgó el Onganiato «resultaban totalmente apropiados a la ideología corporativa y comunitarista del régimen de la Revolución Argentina y a su forma de concebir e instrumentar programas sociales para los marginados del proceso» (Cardarelli y Rosenfeld, 1998:30). A su turno, el Estado nacional facilitó este proceso a través de la instrumentalización de la descentralización financiera y de la ejecución de políticas sociales en los niveles subnacionales.

El espacio institucional encargado de materializar estas orientaciones fue el Ministerio de Bienestar Social, creado en septiembre de 1966, del cual dependía la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia Comunitaria (SEPAAC). Esta nueva arquitectura organizacional constituyó, según Giorgi (2014), una innovación en las estructuras del Estado al incorporar las nociones de Bienestar y Promoción Comunitaria como categorías de intervención social del Estado. El nuevo Ministerio de Bienestar Social reemplazó al antecesor Ministerio de Acción Social y Salud Pública e incorporó a Seguridad Social y Vivienda. Dicho ministerio, como el resto de la estructura estatal de la Revolución Argentina, estuvo signado por un estilo de gestión tecnocrático en el cual la racionalidad técnica, el conocimiento universitario y los equipos técnicos de expertos se impusieron frente a la racionalidad política.

En la ciudad de Santa Fe, durante el gobierno del intendente Ureta Cortés (1966–1969), la gestión de la cuestión social se concentró en la órbita de la Secretaría de Cultura y Acción Social, específicamente bajo el encuadre del Departamento de Acción Social liderado por Clodomiro Amado. En uno de los documentos oficiales se afirmaba que:

El organismo tiene un carácter técnico, preventivo y asistencial. Su objetivo es propender a que el hombre viva en salud, correctamente alimentado y en vivienda higiénica... El equipo técnico está compuesto por: asistentes sociales, educadoras sanitarias e inspectores sanitarios. Y el administrativo por un Secretario y auxiliares. (Municipalidad de Santa Fe, 1967)

Y entre sus propósitos inmediatos se mencionaba:

la erradicación de la villa miseria del barrio San Lorenzo, convirtiéndola en una unidad urbanística piloto que se multiplicará en el cinturón socialmente sumergido de la ciudad, para resolver con sentido integral sus problemas. (Municipalidad de Santa Fe, 1967:1)

La cuestión de la marginalidad social y el déficit habitacional —lo que en el período bajo análisis de esta investigación se entendió como el problema de los «ranchos»— fueron temas centrales en la agenda social de esos años. También en la ciudad, como en el resto del país, se apeló a la racionalidad técnica como criterio de abordaje. Desde el Departamento de Acción Social se delineó un programa general de intervención que consistió en la construcción de un catastro económico social de las familias que sirviera de base a la futura elaboración de estadísticas locales.



Figura 1. Pizarra con ofertas laborales para empleadas domésticas. Circa 1965

Fuente: Dirección de Acción Social, 1970. Gentileza María Inés Cavallé.



Figura 2. Ranchos en el Barrio San Lorenzo. Circa 1970
Fuente: Dirección de Acción Social, 1970. Gentileza María Inés Cavallé.



Figura 3. Construcción del Plan de Viviendas Económicas Municipales. Circa 1969
Fuente: Dirección de Acción Social, 1970. Gentileza María Inés Cavallé.



Figura 4. Trabajadoras sociales del municipio entregan leche a las vecinas. Circa 1970
Fuente: Dirección de Acción Social, 1970. Gentileza María Inés Cavallé.

El Departamento lo resumía como un «estudio integral de los núcleos familiares para el tratamiento concreto de cada caso extraído; un programa a preparar según las anomalías sociales constatadas, estableciéndose un régimen de prevalencia para su tratamiento» (Municipalidad de Santa Fe, 1967:2).

Los documentos citados dan muestra de la importancia que asume la construcción de la información para la intervención. En un contexto signado por la austeridad del gobierno municipal, la política social debía llegar ahí donde las necesidades pudieran ser demostradas empíricamente. En este campo, la participación del equipo de trabajadoras sociales egresadas de la Escuela de Servicio Social de la provincia adquirió especial protagonismo desde esta etapa y hasta entrado el nuevo siglo. Su conocimiento del territorio y de las familias y de sus capacidades de intervención constituyó un pilar central para las capacidades de gestión de lo social de la ciudad. En este marco, como sostiene Rubinzal, «la acción de los trabajadores sociales insertos en la estructura gubernamental era clave no solo en términos sociales sino también en términos políticos para mantener y acrecentar las lealtades partidarias» (2014:79).

La dictadura cívico–militar que inició en 1976 encarnó una bisagra en la historia argentina que implicó significativos cambios políticos y económicos e impactó directamente en la cuestión social de las décadas siguientes. Su programa económico generó consecuencias que se materializaron como graves problemas en la agenda pública, especialmente a partir de la década de 1980. Entre las principales, pueden señalarse la concentración en la distribución del ingreso, el progresivo proceso de desindustrialización en el marco de la aper-

tura de la economía, el acelerado endeudamiento externo y el aumento de la informalidad en el mercado de trabajo.

En este lapso, tanto el gobierno provincial como el municipal fueron ocupados por integrantes de las fuerzas armadas. Esto fue una constante en las grandes ciudades, aunque hay que destacar que en localidades de menor escala algunos cargos directivos fueron provistos por los partidos políticos tradicionales. En la provincia de Santa Fe los partidos Demócrata Progresista y el Movimiento Línea Popular, además de otros partidos de alcance nacional, como el Movimiento de Integración y Desarrollo, aportaron dirigentes a las filas de la gestión (Águila, 2006).

Los gobiernos subnacionales, específicamente los municipales, fueron claves en el proyecto político del gobierno militar. Por su proximidad en el territorio, los municipios tenían mayores posibilidades de controlar a las sociedades y al propio Estado local. En efecto, en un contexto de fuerte municipalización y comunitarización de la política, se desplegaron distintas estrategias para disciplinar los espacios comunales y municipales: control y racionalización de la planta, supervisión del patrimonio y de los ingresos de los empleados, poder para la designación de personas idóneas y gestión de «bajas» a partir de la denominada ley de Prescindibilidad (Poniso, 2016b). Esta última debe comprenderse como parte del discurso racionalizador que procuraba reorganizar y depurar las agencias estatales. En este contexto, el gobierno provincial de Santa Fe, mediante la ley 7854 de marzo de 1976, autorizó a dar de baja por razones de seguridad a todo el personal que se identificara vinculado a cualquier tipo de actividades de carácter subversivo, más allá de sus formas de contratación. Esta potestad incluía, además de las agencias provinciales, al Poder Judicial y Legislativo y a la planta de municipios y comunas con el fin de producir un «real y concreto proceso depurativo de la Administración Pública»². Recién en 1984, después de que la provincia promulgue la ley 9528, se posibilitaría el reingreso del personal que había sido separado de sus funciones mediante la ley 7854. En el mismo año, el Concejo Municipal de Santa Fe recibió más de 400 expedientes relacionados con el reingreso de personal cesanteado durante la dictadura.

Desde el punto de vista de la provisión del bienestar, este período aceleró la tendencia presente en el gobierno de Onganía de trasladar la responsabilidad del Estado a los individuos, las familias y las comunidades. En efecto, la política social protagonizó un acelerado proceso de descentralización tanto de la salud como de la educación pública. En el campo sanitario, en 1978 se

2 Ley provincial 7854 (28/03/76) citada en el decreto 1325 de creación de la comisión para la tramitación de solicitudes y reingreso a la administración pública. Ley 12833 (26/05/08).

derogó el Sistema Nacional Integrado de Salud creado durante el peronismo, se sancionó la nueva ley de Obras Sociales y se reformó el sistema previsional.

Por su parte, la provisión de la salud pública se reorientó a la población materno-infantil, especialmente en los denominados sectores carenciados y marginados. Así, se trazaron los primeros lineamientos de lo que convertiría en 1980 en la Atención Primaria de la Salud (APS), asistencia sanitaria abocada especialmente a los territorios marginados y villas miserias de Rosario y Santa Fe, y con foco en lo materno-infantil y en las enfermedades infectocontagiosas. El antecedente directo de la APS fue el Programa Nacional de Salud Rural, cuya figura central fue el agente sanitario, y el método de trabajo la «ronda sanitaria».

En la ciudad de Santa Fe, con Miguel Coquet (1976–1981) al frente del Municipio y Reinaldo Bandini en la Secretaría de Cultura y Bienestar Social, la política social quedó supeditada a las intervenciones del gobierno provincial. Desde la conducción municipal, el principal objetivo durante este período fue ordenar y racionalizar tanto las estructuras burocráticas del Estado local, como algunas dimensiones del espacio urbano, con un claro sentido refundacional, modernizador que buscaba privilegiar el radio céntrico en detrimento de lo que se entendía como «la ciudad popular», que desmejoraba su fisonomía y atentaba contra el orden urbano. En términos normativos, durante el gobierno dictatorial se aprobaron distintos reglamentos y ordenanzas en relación a la planificación urbana, a saber: el Reglamento de Edificaciones, el Código Tributario Unificado, el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones, la Ordenanza de Delimitación de Áreas, y el Plan Director de la ciudad (Alonso y Citroni, 2008).

En cuanto a las viviendas, a partir de 1977 se destaca en todo el país la implementación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que en la ciudad permitió el emplazamiento de complejos habitacionales en los barrios Centenario, Las Flores y El Pozo. Asimismo, en materia de política urbana, en 1980 se sanciona el Plan Director, desarrollado en la primera oficina local dedicada especialmente a este tema: la Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio.

Una política pública de asistencia —creada en el gobierno de Onganía en 1968 y que perduró durante el Proceso de Reorganización Nacional— fue el Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU), a través de cuyos fondos se sostenía económicamente a comedores escolares de las provincias.

Por otra parte, en este lapso la provincia de Santa Fe fue precursora en la atención a la vejez. En 1974, siendo gobernador Carlos Sylvestre Begnis (1973–1976), se instituyó el Departamento de la Ancianidad en el ámbito del Ministerio de Salud, el cual asumiría la gestión de aquellos «asilos» u «hogares

de ancianos» que habían nacido bajo la tutela de organizaciones comunitarias en diferentes localidades de la provincia y cuyo financiamiento era muy costoso para éstas.

La provisión del bienestar desde el municipio fue exigua en este período. Si bien el área de asistencia social tenía rango de dirección y contaba con una cantidad amplia de prerrogativas y responsabilidades delimitadas desde el año 1933 —con la sanción de la Carta Orgánica Municipal— ésta no lograba plasmarse en una agenda concreta de acciones. En el llamado *Libro de Oro* se expresan las múltiples responsabilidades del Municipio en materia de lo que era considerado el bienestar:

brindar asistencia médica a enfermos sin recursos, crear y sostener hospitales, maternidades, casas de aislamiento, asilos de niños huérfanos, para dementes y valetudinarios y refugios para necesitados; proscribir los oficios impúdicos, fomentar la lucha contra el alcoholismo y el juego y reglamentar el servicio doméstico y hacerse cargo de los servicios públicos... hasta tanto la municipalidad no realice por sí misma los servicios especificados en el inciso anterior, subvencionará a las instituciones que la reemplacen, siempre que se ajusten a las condiciones que establece esta carta y a lo dispuesto por las ordenanzas pertinentes. (1987:140)

No obstante, entre la letra escrita y las prácticas se abría una considerable brecha. El territorio local era un laboratorio de participación sin democracia, la cuestión social era abordada en términos de una marginalidad social, económica y territorial indiferenciada que se encarnaba en ciertos grupos y espacios relegados de la ciudad, y la política social no era más que un conjunto rudimentario de respuestas a problemáticas cada vez más complejas que desafiaron de cerca a la futura democracia.

La política social en la restauración democrática

Vista desde la ciudad, la política social de la transición democrática estuvo definida por los lineamientos del gobierno nacional y provincial. Bajo los órdenes de Tomás Berdat (1983–1987), el primer intendente electo de la ciudad, y con estatus opaco y desdibujado, el municipio se limitaba a cumplir con las responsabilidades básicas de alumbrado, barrido y limpieza. En concordancia con ello, su organigrama se encontraba escasamente desarrollado y era prácticamente desconocido por la ciudadanía. Una de sus áreas más destacadas

fue la Secretaría de Servicios y Obras Públicas, dato que describe la orientación principal de las políticas públicas que efectivamente se implementaron.

A partir de un estudio realizado sobre el Archivo del Concejo Municipal, se constata que de 6640 expedientes ingresados durante los años 1983 y 1989 el 47 % corresponde a iniciativas referidas a «microproblemáticas» urbanas y ambientales acotadas. En materia de planificación urbana lo más importante del período fue la sanción del Plan Logro de Ordenamiento Territorial Estable (LOTE) en 1985, tendiente a la regularización dominial de las familias asentadas en tierras fiscales, y la revisión y sanción de los Reglamentos de Edificación y Zonificación en 1986, documento que permitió diferenciar las posibles áreas inundables con el fin —siempre infructuoso— de impedir en éstas el asentamiento poblacional. Así es que la problemática del riesgo hídrico forma parte de la cuestión social de la ciudad atravesando todo el período estudiado, cobrando renovada fuerza y visibilidad con cada gran inundación en los años 1983, 2003 y 2007.



Figura 5. Asunción de Víctor Reviglio

Fuente: Archivo El Litoral, publicada el jueves 21 de noviembre de 2019.

Desde el punto de vista administrativo, el gobierno local había emplazado delegaciones municipales en diversos puntos de la ciudad, pero estas no lograban cumplir con su propósito efectivo de descentralización de la gestión, manteniéndose en la órbita del Palacio Municipal.

Durante esta etapa, el área social local pasó a denominarse Dirección de Acción Social y Cultural. La política social local implicó unas escasas pero bien definidas líneas de acción en respuesta a la situación de los grupos sociales denominados «marginales», es decir, residentes en los barrios del norte y el

oeste de la ciudad. En este sentido se destacaron tres clases de iniciativas: tierra, loteo y vivienda, alimentación y nutrición, y educación sanitaria.

Bajo el título de «tierra», «loteo» y «vivienda» se agruparon distintas acciones que fueron desde obras de infraestructura básica o de mejoramiento del hábitat hasta programas de acceso a la tierra y la vivienda a partir de operatorias de regulación dominial y planes de autoconstrucción. No obstante, la urbanización de Santa Fe ocurrió sin planificación estatal, generando problemas estructurales de provisión y conexión de estos que aún hoy no se han podido superar.

Durante todo este período, y hasta el presente, dos organizaciones de la sociedad civil cobraron un protagonismo central en la gestión del problema habitacional y en la construcción social del hábitat, el movimiento de Los Sin Techo y Canoa.

Fundado por el cura Atilio Rosso en 1985, Los Sin Techo desarrolló una intensa labor en la regularización de tierras y construcción de viviendas desde una lógica comunitaria y destinada a los sectores más pobres de Santa Fe. Esta asociación logró, desde su origen, visibilizar el problema urbano y habitacional en la agenda local, apelando a la solidaridad de los habitantes e interpelando el rol del Estado, tanto provincial como municipal. Y desde 1986 Los Sin Techo puso en práctica el llamado Plan de Erradicación de Ranchos.

En 1988, un conjunto de profesionales y voluntarios deciden constituir la cooperativa Canoa con el objetivo de intervenir en la construcción social del hábitat desde el enfoque de la economía popular, interpelando y construyendo un sentido específico a la problemática, desatendida según la organización por las agencias estatales.

La acción de estas y de otras organizaciones, como la Casa de Juan Diego, contribuyeron a incorporar en la agenda pública el tema de la pobreza estructural, colocando a la infancia en un todavía incipiente primer plano. Prueba de ello fueron las campañas, festivales y campeonatos deportivos a favor del niño marginado organizados por Los Sin Techo. No obstante, la forma de construcción del problema a partir del término «marginalidad» dista de lo que serán las palabras con las que se abordará el tema unos años después. La Casa de Juan Diego, una organización de raíz religiosa, fue creada en el año 1987 con el objetivo de brindar contención social a los denominados chicos de la calle, visibilizando una cuestión casi ignorada por las políticas sociales estatales de la época. No obstante, con el correr de los años y tras aporte muy valorable desde el territorio, esta organización fue logrando problematizar el tema hasta lograr articulaciones con el municipio y el gobierno provincial en la intervención social, y fue pionera en la discusión sobre la conceptualización y transformación en la denominación que pasó de «chicos de la calle» a «niños en situación de calle», reconociendo a estos como portadores de derechos.

Paralelamente, el municipio avanzó en iniciativas de alimentación y nutrición y de educación sanitaria, gestionadas por parte de un conjunto de instituciones y organizaciones de base territorial tales como comedores barriales, centros comunitarios y «salitas» de salud. Allí, la ayuda social era canalizada por una embrionaria red de referentes y punteros territoriales.

En dicha red territorial, y al calor de la primavera democrática, las asociaciones vecinales se destacaron como actores políticos comunitarios y se erigieron como mediadores entre los vecinos y el Estado local, y poniendo sobre la mesa las demandas barriales en términos de cuestiones urbanas acotadas.

En el año 1986, a través del decreto 870, la Municipalidad de Santa Fe aprueba el mapa de asociaciones vecinales por el cual establece los límites jurisdiccionales de cada una. Desde entonces, y hasta la actualidad, el territorio de la ciudad está organizado en más de 80 «vecinales» con grados variables de actuación e incidencia.

Resulta indispensable destacar la incidencia y el accionar de Cáritas en la cuestión social en la ciudad. Además de la asistencia alimentaria y de medicamentos, la organización realizaba donaciones de muebles, artículos del hogar y vestimenta. Pero también durante esta etapa gestionó una bolsa de trabajo para empleadas domésticas.

Mientras tanto, desde el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el gobierno nacional publica el primer mapa de la pobreza de la Argentina con el objeto de dar cuenta de un fenómeno de proporciones inéditas y desconocidas, y estudiar sus rasgos regionales. Los resultados de dicho estudio representan un parteaguas en la historia de la gestión social del país que da origen a dos políticas de novedosa cobertura y transferencias: el Plan Nacional de Alfabetización (PNA) y el Plan Alimentario Nacional (PAN) (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

El Plan Nacional de Alfabetización surge del seno de la Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente (CONAFEP) —con rango de Secretaría de Estado— a través del decreto 4136 del Poder Ejecutivo Nacional. Allí se le dio un carácter prioritario y formó parte de la Declaración de Emergencia Nacional junto a los Planes de Vivienda, de Salud y de Alimentación. El PNA llegó a la provincia y a la ciudad de Santa Fe a partir de convenios firmados con la Universidad Nacional del Litoral y Acción Educativa, una organización social de amplio alcance territorial y legitimidad en la ciudad a través de la cual se relevaba a las personas analfabetas y se abrían centros de alfabetización cuyas metodologías de trabajo tomaron el enfoque de la educación popular. Acción Educativa además sumó intervenciones espe-

cíficas con mujeres de sectores populares siendo de esta manera pionera en el abordaje de problemáticas de género en la ciudad.

A su turno, en el derrotero de las políticas socioeducativas de Santa Fe, se destacó en 1977 la creación del Instituto Becario provincial —dependiente del Ministerio de Educación— a través de la Ley N° 8067. A través del instituto se otorgaban becas a estudiantes de nivel medio. Sus acciones de corte asistencial tuvieron poca o nula relación con las del Municipio.

Por su parte, el PAN ejecutado desde la Secretaría de Promoción Social de la Nación, supuso una coordinación novedosa con los entramados institucionales a nivel local. En torno al PAN se desplegaron distintos programas basados en una perspectiva de desarrollo integral —apoyo escolar, promoción comunitaria y educación sanitaria— que contrastan notablemente con los programas focalizados de la década siguiente.

La gestión del PAN en la provincia de Santa Fe supuso intervenciones coordinadas entre Nación, provincia, municipios y comunas bajo una supervisión zonal. En estas participaban diferentes actores sociales, funcionarios políticos, equipos técnicos profesionales, militantes, punteros políticos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y vecinos, aunque las decisiones políticas se dirimían entre los delegados y subdelegados elegidos a nivel nacional. En este sentido, tanto las políticas de asistencia como las políticas sanitarias —Plan Nacional de Atención Primaria de la Salud— y socioeducativas del período respondieron a dos lógicas concretas de gestión: por un lado, la planificación en sectores territoriales o zonificación, basada en los indicadores de pobreza y, por otro lado, la gestión centralizada a nivel nacional pero con la ejecución a nivel descentralizada.

En efecto, en materia de atención a la salud, a partir de 1984 el Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Acción Social profundizó un proceso de regionalización sanitaria mediante la interrelación de dos políticas gestadas en el período anterior: la zonificación sanitaria y el programa de APS. Con ello se buscó integrar el desempeño de los Centros de atención territorial con la de los hospitales de mayor complejidad y fortalecerlos con el incremento del plantel de agentes sanitarios.

El año 1985 implica un hito en el reconocimiento de un nuevo actor en la agenda social: los jóvenes. Distintos procesos desencadenan esta construcción: la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) lo designa como Año Internacional de la Juventud (AIJ), la Iglesia Católica celebra las Jornadas Mundiales de la Juventud, que en 1987 se realizarán en Argentina; la CEPAL publica *La juventud en América Latina y el Caribe. Plan de Acción Regional en relación con el Año Internacional de la Juventud*; y el INDEC, el mencionado trabajo *La pobreza en la Argentina, que* incorpora el

primer compendio estadístico —*La Juventud de la Argentina*— centrado en el análisis de la población de entre 15 y 24 años. Asimismo, en 1986 se crea el primer organismo específico a nivel nacional denominado Área de Juventud, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, modificándose al año siguiente con la creación de la Subsecretaría de la Juventud.

En el caso de la ciudad de Santa Fe, la cuestión juvenil ingresó en la agenda pública de manera periférica, a través de proyectos legislativos en el Concejo Municipal que no lograron cristalizarse ni en organismos, ni en políticas específicas. Faltaban unos años para que la problemática de la exclusión social y laboral de los jóvenes se ubicara en el núcleo de la política social.

En el campo de la ancianidad, en 1984, el gobernador José María Vernet (1983–1987) jerarquizó el Departamento de la Ancianidad, elevándolo al rango de Dirección provincial, el que para ese entonces, gestionaba unas veinte instituciones de larga estancia. La Dirección fue ganando presencia territorial durante la década de 1980 a partir de la celebración de convenios con gobiernos locales y organizaciones comunitarias, en virtud de los cuales les transfería el financiamiento para que gestionaran los servicios.

En síntesis, al mirar el período de transición democrática en perspectiva local se advierte una relativa continuidad de los temas de la agenda social respecto del momento previo, fundamentalmente en relación a la problemática habitacional. Sin embargo, aparecen de modo más nítido la problemática alimentaria y sociosanitaria.

Por otra parte, si se contemplan las arquitecturas institucionales del bienestar, se destacan la implementación del PAN y del PNA, los cuales pusieron por primera vez en tensión la relación entre niveles de gobierno y sus espacios de acumulación política, fundamentalmente debido a la llegada de recursos nacionales casi sin intervención subnacional. En efecto, hasta finales de los años 80 la política social local se configuró «desde arriba», adecuándose a los lineamientos, estrategias y recursos que «bajaban» del gobierno nacional y en menor medida del gobierno provincial. En relación a la política social generada *desde* la ciudad, el gobierno municipal junto a la red territorial de referentes sociales contaba con conocimiento de las necesidades y demandas de las familias y, aunque con magros recursos, intervenía sistemática y cotidianamente a través de su equipo de trabajadoras sociales. En otras palabras, aún sin una planificación de mediano plazo, el hecho de que un área específica del Gobierno concentrara la atención de las urgencias y la ayuda directa confirió a la política social local cierto carácter holístico «de hecho» que respondía integralmente a la cuestión social de la ciudad.

Finalmente, los activos asociativos de la ciudad —que incluyen a las organizaciones mencionadas en este apartado: Los Sin Techo, Canoa, Juan Diego, Cáritas y Acción Educativa— constituyen un dato no menor en la política social, si se ve en perspectiva cómo dicha red socioestatal se verá activada, desde entonces y hasta el presente, cada vez que la situación de emergencia lo requiera.

La asistencialización de la política social en los años 1990

Los últimos años de la década de 1980 estuvieron marcados por una grave situación económica que parecía no tener fin. En 1988, a través del Plan Primavera, el gobierno de Alfonsín intentó contener la crisis inflacionaria que crecía exponencialmente, hasta llegar a lo que en 1989 se conoció como «hiperinflación».

En este contexto, la provincia de Santa Fe gobernada por Víctor Reviglio (1987–1991) estuvo en los titulares de todos los diarios cuando, a mediados de mayo de 1989, se realizaron los primeros saqueos a supermercados en la zona sur de la ciudad de Rosario. Por esos días, grupos de personas de barrios periféricos ingresaron a locales comerciales para robar mercadería. Rápidamente, la práctica se extendió a pequeños comercios de la ciudad y se extendió a distintas ciudades del país. Santa Fe capital no fue ajena a esta cuestión, aunque el impacto social y mediático no tuvo la magnitud de lo sucedido en Rosario, que terminó con un saldo de siete víctimas fatales y más de mil detenidos.

A la emergencia social, los saqueos y la declaración del estado de sitio le siguió la asunción anticipada del presidente electo Carlos Menem (1989–1995/1995–1999) y con ello, la acelerada configuración un nuevo modelo de Estado y de gestión de lo social que transformó notablemente la institucionalidad de la protección social de la mano de las políticas de convertibilidad. La ley nacional 23696 de Reforma del Estado atestigua claramente estas transformaciones.

Como todas las provincias, la de Santa Fe se encuadró progresivamente en el nuevo patrón de política social impuesto desde el gobierno nacional por la llamada reforma neoliberal. Esto fue especialmente notorio en materia de regulación del trabajo, con la ley nacional de Empleo de 1991 y en la adopción de nuevos instrumentos y discursos imbuidos del clima reformista de las políticas sociales derivadas del ajuste estructural. Al tiempo que se producía el movimiento de privatización de los activos del Estado Nacional, se reestructuró el sistema de seguridad social con una semiprivatización y se avanzaba en la descentralización de los servicios sanitarios y educativos. Asimismo, el financiamiento externo impulsaba la implementación de planes de corte asistencial

en la mayoría de los sectores de las políticas públicas trayendo consigo varias novedades. En primer lugar, la instalación de un instrumento —el programa focalizado— y de una filosofía —la de la nueva gestión pública— que ya nunca abandonarían los escritorios y las mentalidades de los agentes estatales a la hora de encarar la gestión. En segundo lugar, la incorporación de burocracias paralelas o «tecnoburocracias», contratadas y altamente profesionalizadas que convivirán con los agentes de planta en condiciones de desigualdad salarial y contractual. En tercer lugar, una renovación del llamado a la sociedad civil —a las organizaciones sociales, vecinales, religiosas— a participar en los procesos de implementación de los programas bajo una lógica de corresponsabilidad. Esto llevó a un redireccionamiento de las prácticas de las organizaciones, la reconfiguración en sus dinámicas de intervención y en la disputa por los sentidos de la política social frente a las estrategias estructuradas emanadas especialmente desde el gobierno nacional. Finalmente, la aparición del territorio —el barrio— como espacio de impacto específico, que fue desplazando a la ciudad como unidad de intervención del Estado de bienestar clásico. Así, poblaciones vulnerables que residían en territorios de extrema pobreza pasaron a constituirse en la prioridad de la política social focalizada.³

En un repaso somero de las intervenciones más importantes, se destaca el Plan Social Educativo (PSE). Vigente entre 1993 y 1999, constituyó la primera política compensatoria nacional de envergadura en el campo de la educación cuyo fundamento fue la Ley Federal de Educación 24195, en la que se establecía la responsabilidad del Estado nacional en acciones compensatorias de las desigualdades escolares, al tiempo que culmina la descentralización de la gestión del sistema educativo. La implementación del PSE implicó una relación directa entre el Estado nacional y las escuelas, por un lado, y entre éstas y el Ministerio de Educación provincial por el otro. Las instituciones administraban los recursos materiales y financieros, y elaboraban proyectos en un trabajo articulado con el nivel provincial, quien las seleccionaba en virtud de la presencia de NBI en la población receptora, monitoreando y controlando el proceso.

En 1992 se puso en marcha un proceso de descentralización que profundizó el que había comenzado con la ley de Transferencia de Servicios Educativos sancionada en diciembre de 1991. El proceso se moduló a nivel subnacional a través de dos instrumentos que implicaron una relación directa y radial entre las instituciones y el Ministerio: el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y Proyecto Curricular Institucional (PCI). En la provincia de Santa Fe, por ejemplo, hacia 1995 se diseñó el Programa para la atención de los grupos de

3 Para ampliar sobre el proceso de focalización ver Álvarez Leguizamón (2006); Soldano y Andrenacci (2006); Soldano (2008).

bajo rendimiento con el objetivo de superar el fracaso escolar el cual incluyó proyectos específicos para el primer y tercer ciclo de la Educación General Básica, llegando a 150 escuelas del territorio provincial.

En materia de salud, la crisis económica y social de finales de los años 80 provocó estragos. Reclamos salariales, medidas de fuerza, suspensión de pagos al Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS), faltante de medicamentos e insumos básicos, renunciadas colectivas, y la suspensión de la cadena de pagos se sumaron a las clásicas denuncias por el deterioro edilicio y técnico que afectaba al sector. En este contexto de emergencia, las organizaciones de la sociedad civil —especialmente Cáritas— desempeñaron un papel central en la contención y asistencia directa, llegando incluso a coordinar, en algunas ocasiones, los operativos sanitarios.

La escala internacional también irrumpió en la escena local configurándose un entramado interinstitucional inédito. Uno de los programas más importantes y emblemáticos del período fue el Programa Materno Infantil (PROMIN) cuyo grupo objetivo eran hogares con NBI, niños menores de 6 años y madres con alto riesgo sanitario y nutricional. Cada provincia proponía al gobierno nacional zonas de intervención con altos niveles de NBI, formulaban subproyectos y ejecutaban las acciones. El gobierno central, a través de una Unidad Ejecutora de Proyectos, llevaba a cabo la coordinación, realizaba asistencias técnicas a los equipos locales y evaluaba los proyectos. A través de los fondos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) se construyó en la ciudad de Santa Fe la principal obra de infraestructura sanitaria de la época: el Hospital Alassia.

La ley 10472 de Emergencia Económica con la que la provincia adhirió a ley nacional 23696 de Reforma del Estado autorizó a los hospitales públicos provinciales y a los incluidos en la ley del Sistema para la Atención Médica de la Comunidad (SAMCO) a facturar la atención prestada a pacientes del Sistema de la Seguridad Social. En 1993, con el mismo objetivo de achicamiento del gasto público, se creó el régimen de Hospitales Públicos de Autogestión (HPA) por medio del decreto 578/93. En un marco de restricción presupuestaria, estas nuevas reglas de juego favorecieron la fragmentación del sector al promover distintas y variadas formas de autofinanciamiento. En 1995, el Ministerio de Salud de la Nación lanzó el Programa de Reforma del Sector Salud (PRESSAL) con financiamiento del (BIRF). El programa estaba integrado por un proyecto de Reforma del Sistema de Seguro de Salud y otro de Reforma de la Atención Primaria de la Salud. De este modo se buscó la implementación de seguros provinciales de salud cuya aprobación por parte de las provincias era una condición para la recepción de préstamos dirigidos a la reforma del sector.

Hacia fines de la década comenzó a desarrollarse una incipiente agenda sanitaria en el nivel municipal, con la creación del Programa Municipal de Prevención del Sida en el ámbito de la Secretaría de Promoción Social (ordenanza 10267/97).

Otro de los programas de alcance nacional, promovidos y financiados por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tuvo presencia en la ciudad de Santa Fe fue el Proyecto Joven, iniciado en 1994, el cual apuntaba a incidir en la inserción laboral de jóvenes de unos 200 000 destinatarios en condición de pobreza, desempleados o subempleados, para lo cual se ofrecían cursos de capacitación y pasantías laborales en empresas. La ejecución del Proyecto Joven estuvo a cargo de una Unidad Ejecutora de Proyectos especiales del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, que fue transferida en el año 1996 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La organización estaba centralizada normativamente en Buenos Aires y se descentralizaba en la gestión a nivel regional. Santa Fe fue una de las localidades del interior del país donde se instalaron oficinas, no obstante la coordinación entre la Nación y el municipio fue casi nula.

La atención a la cuestión alimentaria siguió organizando la agenda local. Mientras desde el gobierno nacional se implementó una batería de programas focalizados, tales como el Programa Social Nutricional (PROSONU) y el Programa Social Comunitario (POSOCO) —en buena medida sostenidos por financiamiento externo—. A nivel provincial, desde la nueva Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (SEPC) se organizaron acciones asistenciales en los municipios a través del reparto masivo de mercadería en los barrios con más carencias.

Esta agenda llevó al gobierno municipal a configurar una nueva forma de gestión de la intervención social caracterizada por dos líneas de acción: por un lado, una mayor presencia territorial y, por otro, la vinculación y relativa tercerización de la gestión social hacia organizaciones de la sociedad civil, especialmente comedores, centros comunitarios y merenderos. El año 1992 es el de la consigna «un comedor por mes», a través de la cual el intendente Ponce pone en marcha a los comedores municipales privilegiando la vinculación directa entre el municipio, las familias y las organizaciones de la sociedad civil de los barrios periféricos.

Hacia 1995, a través de una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación —en momentos de notable auge del mundo asociativo no gubernamental— los comedores se convirtieron en Centros de Cuidado Infantil. La problemática de la infancia irrumpe así en la agenda de las políticas sociales con las marcas del período, es decir, de manera asistencializada. Una figura que se destacó por su trabajo en los Centros fue la de las «Madres cuidadoras»,

mujeres desempleadas de los barrios que además de llevar a sus hijos a dichas instituciones prestaban allí un servicio semivoluntario a cambio de la comida.

A estos centros se sumaron tres jardines de infantes municipales en los barrios San Martín, San Lorenzo y La Costerita, originalmente destinados a educación preescolar pero luego incorporaron salas de cuidados para 2 y 3 años. Recién en 1998, durante la intendencia de Horacio Rosatti (1995–1998), se sancionó la ordenanza 10275 con el objeto de regular la actividad de las instituciones particulares no registradas que brindaban educación inicial dentro de la ciudad. Con esta norma se dejaba de considerar a los jardines privados como actividades comerciales y se autorizaba al municipio a intervenir.

En cuanto a las políticas urbanas, la década de 1990 fue la del Programa Arraigo y de la primera experiencia en la ciudad del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBBA) donde se procuraba atender a la provisión de servicios urbanos básicos, la regularización dominial y los mejoramientos barriales específicos.

Asimismo, entre 1992 y 1998 comenzó el anillado de la ciudad con la construcción de dos terraplenes de defensa. Por su parte el municipio sancionó dos ordenanzas creando organismos *ad hoc* que nunca llegaron a reglamentarse ni a actuar: el Comité Operativo de Brigadas de Emergencias del Municipio (COBEM) y la Junta de Defensa Civil.

Durante las Intendencias de Obeid (1989–1990), Muttis (1990–1991), Ponce (1991–1994) y Rosatti (1995–1999) los equipos sociales municipales tuvieron como premisa el trabajo territorial. Los actores locales se valieron de los recursos de la política social asistencial para su profesionalización mientras que, según los testigos de este período, se densifican y extendían las redes clientelares y el poder de los punteros políticos en los barrios. Estas dinámicas se hicieron especialmente evidentes con la implementación de los planes asistenciales de empleo como el Plan Trabajar I del año 1996. A través de este, el gobierno nacional financia un subsidio de entre tres y seis meses a personas desocupadas, seleccionadas desde el gobierno local junto a movimientos sociales —especialmente con los denominados Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) y el recién constituido Movimiento Piquetero.⁴

En materia de infancia, la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia fue reconvertida en el Consejo Nacional del Menor y la Familia en el marco del Ministerio de Salud y Acción Social del gobierno de Carlos Menem. Dicho Consejo tuvo una fuerte influencia en el nivel subnacional. Se favoreció, entre otras cuestiones, la implementación de los llamados Pequeños

4 Sobre el proceso de constitución del denominado Movimiento Piquetero ver Svampa y Pereyra (2003).

Hogares, viviendas particulares donde se alojaban grupos reducidos de niños y niñas al cuidado de matrimonios u operadores del Estado. Durante el primer gobierno de Reutemann (1991–1995), en la ciudad de Santa Fe se alentó la experiencia del Pequeño Hogar Sarmiento.

En resumen, el análisis del momento de las reformas neoliberales vistas desde la ciudad permiten contemplar la densificación de su trama asociativa local, proceso vinculado a su rol de mediación de los recursos que circulaban en los planes sociales asistenciales. Además, las organizaciones de la sociedad civil anteriormente mencionadas —Canoa, Acción Educativa, Cáritas y Los Sin Techo— adquirieron protagonismo en la implementación de programas y proyectos con financiamiento internacional.

Se advierte un cambio en las palabras con las que se cualifica a la cuestión social y se proponen soluciones en materia de gestión pública. De explicaciones centradas en el concepto de pobreza entendido como privaciones severas, estructurales e históricas vinculadas a ciertos grupos, se pasó a una consideración más dinámica de su universo en el que habían comenzado a integrarse los llamados «nuevos pobres». En efecto, poco tenía que ver la clase media —empobrecida y vulnerable, amenazada por el desempleo y con problemas de empleabilidad— con las barriadas populares y sus carencias históricas. Sin embargo, allí estaban juntas ahora, jóvenes, desempleados, mujeres con hijos de barrios populares, adultos con trayectorias laborales inestables, componiendo un paisaje de exclusiones diversas que había llegado para quedarse.

Finalmente, en las relaciones intergubernamentales predominó una lógica en la que la escala provincial quedaba severamente diluida, favoreciendo relaciones directas entre nación y ciudad en las que fondos que «bajaban» del nivel central llegaban a los Municipios y de allí iban directamente a los barrios.

Crisis social, inundación y fin del gobierno peronista

Al comienzo del nuevo siglo, el hambre y la pobreza, las principales consecuencias del modelo neoliberal, se encontraban al tope de la agenda pública. Con la consigna «Ningún hogar pobre en la Argentina», en julio de 2001 se crea oficialmente —bajo la conducción de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)— el Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO), constituido por juntas promotoras de todo el país en las que participaba una diversa red de organizaciones sindicales, sociales y políticas. La acción del FRENAPO significó un hito en la construcción y movilización del poder popular en Argentina que adquiere un fuerte protagonismo en el cambio de siglo. Un ejemplo relevante de esto fue «La marcha de las 7 columnas» que recorrió el interior del

país durante 10 días; como también la Consulta Popular sobre el Seguro de Empleo y la Asignación por Hijo que consiguió más de 3 000 000 de firmas días previos a la renuncia del presidente De la Rúa.

En los días 19 y 20 de diciembre de 2001, en el marco de la confiscación de los depósitos bancarios —denominado «corralito»— y con una intensa movilización popular que ganó las calles bajo el lema de «que se vayan todos», estalló la crisis social, económica y política que puso en vilo la gobernabilidad del país e impulsó el final anticipado de la presidencia de Fernando de la Rúa (1999–2001).

En la ciudad de Santa Fe, gobernada por Álvarez (1999–2002), se fue esparciendo un rumor —al calor del clima nacional— sobre la distribución de alimentos en algunos locales y en el Mercado de Concentración. La mañana del 19 de diciembre innumerables familias de distintos barrios se acercaron a diversos comercios sin obtener lo que buscaban. Sin embargo, durante esa misma tarde, ya con una gran custodia policial en las calles, grupos de vecinos insistieron acercándose nuevamente a los locales, rompiendo vidrieras y puertas. El resultado fue una fuerte represión por parte de las fuerzas de seguridad, con un saldo de 50 personas heridas y 20 detenidas. El epicentro del conflicto fue la Avenida Blas Parera, en el norte de la ciudad, donde un joven de 15 años fue brutalmente asesinado a escopetazos por un comerciante quien argumentó haber defendido su propiedad y su propia seguridad.

Después de Buenos Aires, fue la provincia de Santa Fe —al mando del Reutemann (1999–2002)— la que se destacó por la explosión de los denominados «cacerolazos», y la aparición de asambleas barriales y clubes de trueque como expresiones del descontento social y como estrategias de supervivencia asociadas a la crisis. De los clubes de trueque —unos 5000 en todo el país hacia 2002— 900 funcionaron en la provincia de Santa Fe (Nueva Mayoría, 2002). En la ciudad capital, los del parque Garay y los de la plazoleta ubicada en calle Espora entre Alberdi y Mitre fueron los más significativos.

Sin embargo, no sería ésta la última crisis del inicio del nuevo milenio para los vecinos. La ciudad de Santa Fe fue protagonista del suceso de mayor tensión y ruptura de la vida cotidiana jamás conocida: la inundación de 2003, provocada por el desborde del Río Salado que dejó a la ciudad arrasada. Casi 130 000 personas debieron dejar sus viviendas, se improvisaron unos 400 centros de evacuados y se registraron 23 víctimas fatales según fuentes oficiales.

La gran inundación de 2003 puso de manifiesto la escala local frente a los procesos sociales y políticos que se estaban registrando a nivel nacional y provocó una notable reconfiguración de la agenda pública. En efecto, la catástrofe marcó un hito clave en los itinerarios de la política social santafesina. Lo local se impuso cotidianamente en la tarea concreta de reconstruir la ciudad,

dejando relegados los procesos nacionales que estaban sucediendo con el inicio de un nuevo ciclo político de la mano de Néstor Kirchner (2003–2007).



Figura 6. Recorrida en bote por la ciudad inundada

Fuente: Fotografía de Darío Montenegro.



Figura 7. Conferencia de prensa del Gobernador Reuteman junto con el ministro de Salud de la Nación, Ginés González García

Fuente. El Litoral edición miércoles 30 de abril de 2003.



Figura 8. Escena de la inundación del 2003

Fuente. Fotografía de Darío Montenegro.



Figura 9: Retiro de las vallas frente a la Casa Gris

Fuente: Foto de Kevin García, El Litoral, 12 de diciembre de 2007.



Figura 10. Barrio promovido por la organización Los Sin Techo en Barranquitas Oeste

Fuente: Trabajo de campo.

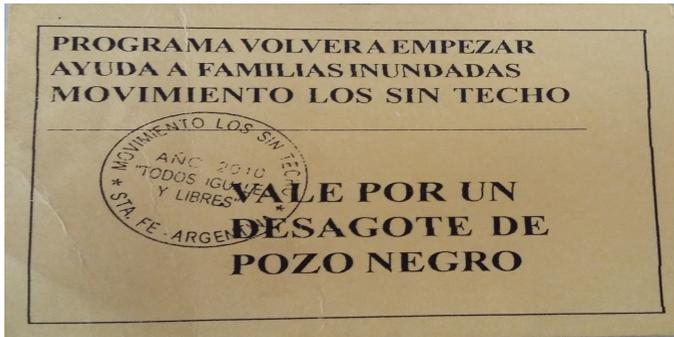


Figura 11. Acciones sociales de la organización Los Sin Techo, 2010
Fuente: Trabajo de campo.



Figura 12. Interior de los Jardines Maternales Municipales en la ciudad de Santa Fe
Fuente: Trabajo de campo.

El gobierno provincial en manos de Obeid (2003–2007), muy golpeado por la responsabilidad de la catástrofe, procuró reorientar todas sus intervenciones con el foco puesto en la reconstrucción de la ciudad, desplegando una batería de medidas tales como la creación del Comité Provincial de Crisis, el Fondo de Emergencia Hídrica y la Unidad Ejecutora de Recuperación de la Emergencia Hídrica y Pluvial. Por su parte, desde la sociedad civil se fue consolidando un movimiento de los afectados de la inundación que puso en jaque tanto al gobierno provincial como municipal denunciando desidia y abandono. Es así que toman visibilidad pública distintos repertorios de protestas y organización como apuesta a la memoria colectiva y como estrategia para reclamar justicia y dignidad para las víctimas. Entre ellas se destacan la Carpa Negra por la Dignidad y la Justicia, la Asociación Civil 29 de Abril, Vecinos de Plaza Arenales y la significativa Marcha de las Antorchas. Por otro lado, las organiza-

ciones con intervención en lo social desde la recuperación democrática también reconfiguraron todas sus acciones bajo la idea de reconstrucción de la ciudad, especialmente en los sectores más afectados por la inundación. Es así que coordinaron dispositivos de asistencia alimentaria y sanitaria, relevamientos sobre condiciones edilicias, proyectos de mejora y construcción de vivienda, y por sobre todas las cosas propiciaron una cohesión entre las distintas organizaciones de la sociedad civil para poner en agenda la responsabilidad y la desidia estatal frente a la crisis hídrica que devino en crisis sociourbana.

En este marco, como ya fue mencionado, el desacople de escalas gubernamentales se explicita. Mientras que el proceso de reconstrucción del Estado nacional se fortalece, el peronismo santafesino va exhibiendo su agonía, la cual culminará con una derrota electoral sin precedentes en manos del Frente Progresista Cívico y Social tanto en el gobierno de la ciudad como de la provincia de Santa Fe.

En efecto, el gobierno nacional se presenta a la ciudadanía tomando el timón en el marco de una importante reorientación de la política social en toda la región. La lógica de la focalización era ahora cuestionada y los nuevos aires pujaban por llevar los sistemas de protección hacia una nueva universalidad de las prestaciones. En ese marco, los programas compensatorios fueron gradualmente transformados en transferencias condicionadas de ingresos (PTCI). La controversial figura de la contraprestación en forma de trabajo que caracterizó a los planes sociales Trabajar y al Jefes de Hogar Desocupados viró, por ejemplo, hacia la exigencia de cumplimiento de compromisos por parte de las familias beneficiarias —que se depositaban especialmente en las madres— y que remitían al calendario de vacunación y escolarización de los hijos.

La gestión presidencial de Kirchner propició el retorno de la llamada «política del trabajo», es decir, al impulso a la generación y formalización del empleo y de la política de ingresos. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social organizó formalmente sus intervenciones en tres áreas estratégicas: seguridad alimentaria; fortalecimiento de los emprendimientos socioproductivos en el marco de la economía social y el desarrollo local —Manos a la obra y Argentina Trabaja— y la creación del Programa Familias por la Inclusión Social.

En lo referente a las políticas de inclusión destinadas a fortalecer la escolaridad de los sectores más vulnerables se destaca el fortalecimiento, durante estos años, del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) —creado en el año 1997 y ratificado en 2003—. Este programa formó parte de las propuestas que se diseñaron con el objetivo de acompañar las trayectorias educativas de los alumnos de las escuelas secundarias, a partir del otorgamiento de becas, así como fondos para el desarrollo de Propuestas Institucionales para la Retención (PIR). Posteriormente, se llevó a cabo el Programa Nacional de

Inclusión Educativa Línea Todos a Estudiar (PNIE), que dio sus primeros pasos en 2004 y consistía en la provisión de becas para los jóvenes que habían sido desescolarizados. En Santa Fe, el PNBE se articuló con las becas que se otorgaban a través del Instituto Becario Provincial, situación que permitió fortalecer las estrategias destinadas a la retención escolar.

En materia de políticas habitacionales del gobierno de Kirchner se destacó el Plan Federal de Viviendas, implementado desde el nivel nacional y con financiamiento internacional. A diferencia de las viviendas construidas por el FONAVI, estas se emplazaron en grandes loteos individuales hacia el norte de la ciudad, según lo proponía el Plan Director de 1980, y se retomaría más adelante en el Plan Urbano Santa Fe Ciudad de 2009.

En materia de política de juventudes, en el año 2004, con el antecedente de la ciudad de Rosario, se crea en la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria el Área de Juventud (ARJU), que intentó incorporar la dimensión participativa en sus acciones, especialmente en coordinación con programas nacionales emanados de la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU). Sin embargo, la política de mayor impacto tanto en el país como en la ciudad de Santa Fe fue el Programa Nacional de Inclusión Juvenil —o Incluir— financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y destinado a jóvenes de 18 a 25 años en situación de vulnerabilidad y exclusión social, desocupados, con bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral. Siguiendo la tendencia del período previo, los programas nacionales vinculados al ARJU y de la DINAJU llegaron al territorio local sin la mínima coordinación con el gobierno municipal.

En este lapso, y asociado a las crisis, la agenda de la política social local comenzó a diversificarse. El campo de la atención de la salud fue clave. En abril del 2002 se sancionó la ordenanza 10842 que creó el Programa Municipal Permanente de Coordinación y Evaluación de la Atención Primaria de la Salud (PMAPS) bajo la dependencia de la Secretaría Municipal de Promoción Comunitaria. La misma contemplaba la conformación de centros participativos en salud en los hospitales base de la ciudad de Santa Fe. Por su parte, en diciembre de 2004, se creó el Organismo Municipal de Atención Primaria (OMAP), dependiente del Departamento Ejecutivo Municipal, con el objetivo de conformar Consejos Barriales de Salud (CBS) y afianzar la estrategia de APS en la ciudad.

Asimismo, como una consecuencia imprevisible, la inundación marcó el inicio de un período en el cual se fortaleció la oferta pública de los servicios públicos de salud, especialmente en el primer nivel de atención. El programa nacional Vuelta a casa, un dispositivo que procuró acompañar integralmente a las familias en el regreso a sus hogares severamente afectados, contrató a 170 trabajadores de la salud por un plazo de tres a seis meses.

El interregno de las crisis permite apreciar una nueva gestión de problemáticas sociales de la infancia. Es así que se inicia el Programa de Atención a Menores en Riesgo (PROAME I y II) implementados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante los años 2001–2006 en las diferentes provincias, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. La bajada del programa en la ciudad de Santa Fe, permitió el reconocimiento público de uno de sus problemas sociales más graves: el de los denominados «chicos en la calle», una población infantil itinerante, atravesada por el consumo de sustancias y sin referentes adultos.

Para ellos, la provincia creó un dispositivo de atención de situaciones de urgencia subjetiva grave, llamado Parador para el Mundo Infantil (PARAMI), en una sección del Hospital Mira y López como iniciativa del Equipo de Infancia de la Dirección Provincial de Salud Mental del Ministerio de Salud. Además se inauguró el Centro de Permanencia Nocturna en el barrio Candiotti y un Programa para Chicos en Situación de Calle en el que las operadoras de calle recorrían un trayecto desde la cancha de Unión hacia el Puente Colgante.

Mientras tanto la Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria centró sus objetivos en orientar y fortalecer las prácticas en los Centros de Acción Familiar (CAF) y los Hogares que no solo se encontraban desfinanciados y desgobernados, sino que se habían convertido en espacios de disputa política y acumulación clientelar. De hecho, durante el último gobierno de Reutemann (1999–2003) se habían suprimido de la estructura del Ministerio tanto la Secretaría Técnica como la de Supervisión Administrativa, puestos ejercidos generalmente por agentes de carrera.

Por su parte, los asuntos relativos a la población de edad avanzada consiguieron un lugar más amplio en la agenda de gobierno a comienzos de la década de 2000. Ello fue posible luego de la reforma constitucional de 1994, que implicó nuevas responsabilidades para los gobiernos locales. En 2004 se inauguró el Consejo Municipal de Adultos Mayores de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz (ordenanza 11107) con el objetivo de diseñar, coordinar y realizar el seguimiento de las acciones dirigidas a las personas mayores. Sin embargo, sus acciones tuvieron escaso desarrollo e impacto en la vida pública de la ciudad.

En el final de este período de crisis, el programa provincial Santa Fe Vale supuso un salto cualitativo en materia de política alimentaria con la entrega de tickets en reemplazo de la entrega directa de alimentos. Habilitaba la compra de un conjunto de productos y permitía así el ejercicio de cierta soberanía alimentaria. Su entrega era mensual en las ciudades de Santa Fe, Rosario y algunas municipalidades del resto del territorio provincial.

Más allá de estas acciones, los gobiernos de Obeid (2003–2007) en la provincia y de Balbarrey (2003–2007) en la ciudad quedaron acorralados en

la crisis ambiental y social de la posinundación, viendo cómo se derrumbaba estrepitosamente su capital político.

El escenario del nuevo siglo en Santa Fe: la política social del Frente Progresista Cívico y Social

El triunfo del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) en las elecciones generales de 2007 puso un punto final a un ciclo de casi tres décadas de gobiernos peronistas. En materia de política social, los gobiernos del FPCyS —Hermes Binner, 2007–2011, Antonio Bonfatti, 2011–2015 y Miguel Lifschitz 2015–2019— dieron un giro copernicano hacia un escenario que puede ser comprendido en términos de una «integralidad progresista». Dos fueron los aspectos que condicionaron favorablemente este giro. El primero remite a la ventana de oportunidad que implicaron las relaciones intergubernamentales favorables a este cambio. Los gobiernos de la provincia en manos de Hermes Binner y del municipio —a cargo de Mario Barletta (2007–2011)— coincidieron políticamente, y las propuestas programáticas y técnicas encontraron un cauce claro en estrategias políticas explícitas y en canales de articulación entre jurisdicción inéditos. El segundo elemento importante fue la ganancia en autonomía que cobró el gobierno municipal, involucrándose directamente en la gestión de ciertas problemáticas sociales que tradicionalmente —como ya se ha planteado— estaban en manos de la gestión provincial o nacional.

Asimismo, la gestión socialista no encuentra un gran apoyo en el gobierno de Cristina Kirchner (2007–2011, 2011–2015). Los fondos coparticipables llegan con atraso, obras viales y de infraestructura centrales para el desarrollo de la provincia no se concretan. En materia específica de política social, programas con gran protagonismo —como el Argentina Trabaja— nunca llegan a Santa Fe, quizá debido a que la capacidad innovativa de los gobiernos del Frente puede haber sido estimulada por esta relativa lejanía de recursos y de lealtades asociadas.

Antes de explicar estas innovaciones, es conveniente señalar los campos de política en los que sí es factible encontrar lógicas de continuidad cooperativa entre Nación y Provincia, tales como el PSE, las políticas de vivienda y el Programa Nacional Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el cual se menciona al final de este apartado. El PSE se transformó en el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), donde el eje estuvo puesto en las condiciones materiales y comunitarias de la experiencia escolar. El PIIE permitió que 226 escuelas de la provincia de Santa Fe recibieran equipamiento tecnológico y

digital, materiales para las bibliotecas y se dinamicen proyectos de articulación barrial.

En junio de 2012 se lanza el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr), con el objeto de facilitar el acceso a la vivienda de la clase media a través de créditos hipotecarios tanto para personas que ya sean dueñas de terrenos aptos como para las que no. A partir de 2013, el Programa ProCreAr también incluyó una línea de crédito destinada a la refacción, terminación y ampliación de una vivienda ya existente. Todos los préstamos fueron realizados a través del Banco Hipotecario. Además de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), se involucraron al Ministerio de Economía (MECON) y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), que aportó los terrenos fiscales en el que se edificaron los desarrollos urbanísticos. En la provincia de Santa Fe, esta dinámica derivó en el surgimiento de nuevas centralidades sobre los ejes de expansión y en la consolidación de procesos de suburbanización.

En Santa Fe, en notable contraste con el derrotero previo, aparece en escena la centralidad de la planificación estratégica, el monitoreo y la evaluación de resultados. En 2008 se inicia la implementación del Plan Estratégico provincial y el Plan de Desarrollo Ciudad de Santa Fe 2008–2012, a los que le siguieron el Plan Estratégico Provincial Visión 2030 del año 2012, el Plan de desarrollo Santa Fe 2020 y el Plan Estratégico de Turismo Santa Fe 2020.

El despliegue de la planificación estratégica necesitó emprender un proceso de descentralización y regionalización. En la gestión frentista el territorio dejó de ser considerado un mero escenario donde ocurren los procesos sociales, económicos y políticos ubicándose en el centro de la escena y adquiriendo de manera novedosa un estatus clave de la política social donde el Estado y la ciudadanía se encontraban. A la gestión del territorio, se le sumó la promoción de la participación social y la propensión a la calidad de las intervenciones sociales. A nivel provincial, el proceso de regionalización y descentralización del Estado generó cinco nodos que procuraron la integración de territorios desconectados y equilibraron las capacidades provinciales (Gobierno de Santa Fe, 2009).

En el municipio, por su parte, el proceso de descentralización organizó a la ciudad en 8 distritos, con el objetivo de transferir funciones, competencias y recursos desde la administración central hacia los barrios, lograr mayor eficacia y cercanía territorial y promover la gestión asociada entre el Estado y los actores de la sociedad civil (Municipalidad de Santa Fe, 2011).

Asimismo, el gobierno provincial jerarquizó las áreas sociales creando los Ministerios de Desarrollo Social, de Innovación y Cultura y de Trabajo, y un espacio de coordinación interministerial al que se denominó Gabinete Social en cuyo seno se trabajó por llevar la visión de intervención social del Estado

en un sentido de «integralidad, intersectorialidad, intergubernamentalidad y transversalidad» de temas y problemas sociales. El resultado paradigmático de esta forma de trabajo fue el Plan Abre —programa integral de intervención en barrios puesto en marcha en el año 2013—. Basado en una comprensión integral del territorio, el Abre procuró intervenir sobre problemas tales como el incremento de la violencia interpersonal, la inseguridad, el retraimiento de la participación, la escasez de espacios públicos y la falta de infraestructura urbana y de accesibilidad a servicios públicos. Para ello organizó sus acciones en dos ejes: uno de infraestructura y hábitat y otro de convivencia y participación.



Figura 13. El Alero Mónica Bifarello en el barrio Coronel Dorrego

Fuente: Trabajo de campo

La Municipalidad de Santa Fe revisó su estructura administrativa en dos oportunidades: en el año 2007 (ordenanza 11437) y en el año 2015 (ordenanza 12244), cuando adquiere su organización actual. Entre las incorporaciones más importantes, se encuentra la creación del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo (ordenanza 11512, año 2008) y la definición de un Plan de Contingencia, ambos destinados a prevenir y mitigar las amenazas hídricas, así como a brindar mejores respuestas frente a las emergencias.

En materia de gestión de la vivienda, la Municipalidad incorporó a su estructura orgánica a la Agencia Santa Fe Hábitat: Agencia para el Desarrollo Social y Urbano, a través de la ordenanza 10382, modificando y dando mayores atribuciones a lo que era conocido como Instituto Municipal de la Vivienda.

La cuestión sanitaria fue clave en el primer gobierno socialista. En el Plan Estratégico —inspirado en el sistema sanitario brasileño— se persiguió constituir un sistema integrado de salud a partir de su consideración como un derecho humano universal y esencial y basado en los principios de universalidad, gratuidad y equidad que cuenta con el Estado como su único garante.

Para ello, el FPCys promovió la reforma de dos aspectos centrales vinculados entre sí: el modelo de atención y el modelo de gestión. Es decir, se buscó una reforma que resolviera la asimetría en la distribución de necesidades y recursos e implementara a través de los colegiados de gestión procesos democráticos de debate entre trabajadores, usuarios y organizaciones sociales del sistema.

A escala de la ciudad, la gestión frentista fortaleció la estructura pública de atención sanitaria con la construcción del Nuevo Hospital Iturraspe en 2009 —un nosocomio de alta complejidad localizado en la zona norte de su territorio—, del Centro de Especialidades Médicas Ambulatoria de Santa Fe (CEMAFE) —inaugurado en 2017, busca la centralización y restructuración de la oferta de especialistas que mediante turnos programados— y de tres nuevos Centros de APS: (CAPS) en Alto de Noguera en 2008, Acería en 2014 y Varadero Sarsotti en 2015. En 2008 se construyó el primer Centro de Atención Primaria Municipal en la ciudad —en el barrio Nuevo Horizonte— como resultado de la implementación del presupuesto participativo municipal. A partir de 2011, el gobierno de la ciudad jerarquizó la cuestión sanitaria en la gestión con la creación de la Secretaría de Salud Municipal.

En materia de política socioeducativa, también es posible advertir un giro desde la focalización a la integralidad. Durante el gobierno de Antonio Bonfatti, en 2011, se cambió la denominación del área por la de Dirección Provincial de Programas socioeducativos (decreto 34–11) asumió la misión de «entender en el ingreso, permanencia y egreso de los niños, adolescentes y jóvenes». Entre sus funciones, pueden destacarse la de asesorar y coordinar las acciones del Instituto Becario Provincial, integrar el Gabinete y fortalecer el ingreso y la retención escolar a partir de la conformación de un espacio–puente entre el barrio y las escuelas.

Un plan socioeducativo emblemático del gobierno provincial frentista fue el Vuelvo a Estudiar. Consistió en una acción de inclusión socioeducativa dirigida a jóvenes y adultos con educación secundaria incompleta. Su rasgo innovador residió en la selección de los beneficiarios. Los equipos interdisciplinarios de la provincia, junto con los municipios y las comunas, buscaron a estas personas «casa por casa». Simultáneamente un grupo de consejeros, referentes de los jóvenes que vuelven a estudiar, los acompañan fuera de la escuela, para que logren sortear los inconvenientes que aparezcan en su escolarización.

Respecto del gobierno municipal, se pueden destacar dos momentos en la modificación de su organigrama que denota un cambio en la impronta de las políticas socioeducativas locales. Bajo la consigna «Con la educación desde el primer día», la intendencia de Mario Barletta creó la Subsecretaría de Educación, que tenía la intencionalidad de promover la inclusión educativa. A tales efectos, se puso en acción un programa de inversión en las escuelas,

a través del Fondo de Asistencia Educativa (FAE), que abarcó infraestructura y provisión de materiales didácticos y libros. Además, se creó el Consejo de Niños y Niñas, por decreto 1026/08, en el que participaron representantes de trece escuelas de los ocho distritos de la ciudad. Ese espacio, destinado a niños y niñas de 8 a 11 años, impulsaba la participación ciudadana y la construcción de proyectos colectivos urbanos bajo la impronta del pensamiento del pedagogo italiano Francesco Tonucci. Como parte de las políticas que tienden a la inclusión se destaca también el Programa Arte y Comunidad. Entre sus acciones más notorias, se encuentra el Proyecto SOS Música. Desde una perspectiva social, este proyecto impulsó el fortalecimiento de orquestas infantojuveniles en las que participaron alrededor de 200 niños, niñas y jóvenes.

En el campo de las políticas de infancia, en el año 2007 los comedores municipales y Centros de Cuidado Infantil pasaron a denominarse Solares, con el objetivo de dejar de ser solo efectores dadores de asistencia alimentaria para transformarse en espacios de desarrollo integral y construcción de una ciudadanía más plena. En 2011, durante la gestión de José Corral, cobró impulso una propuesta altamente innovadora para el nivel municipal, como fue la creación de la red de Jardines Maternales Municipales, principal emergente de política socioeducativa local fomentada a partir de la sanción de la Ordenanza 11841 que creó el Sistema Municipal de Educación Inicial.

La experiencia santafesina recupera el espíritu de época de la ley nacional 26061 de 2005 y la ley provincial 12967 en marzo de 2009 y los lineamientos de la Secretaría Nacional de Niñez y Familia (SENNAF) a través del Consejo Federal. El gobierno socialista creó la Subsecretaría de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia (SDNAF) y se creó a su vez en forma independiente, la Dirección de la Mujer, ambas subsumidas a la Secretaría de Desarrollo para la Ciudadanía dependientes del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social provincial.

A nivel local, en 2009 se creó el Equipo Centralizado Interdisciplinario en Intervención en Niñez y Adolescencia (ECINA) dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Santa Fe. En efecto, a partir del año 2012 —cuando el municipio firmó un convenio con el gobierno provincial para la creación del Servicio Local de Niñez—, la intervención del gobierno local fue intensificándose por la ampliación y especificación de sus incumbencias en la ley provincial 12967. En el año 2014 el ECINA asumió la forma de un programa cuya dirección se unificó con la de los Solares, ampliando de tal manera el abordaje descentralizada en los diferentes barrios de la ciudad.

Por su parte, la cuestión juvenil fue otra protagonista clave en la política social del FPcys. Apenas asumido, Binner crea la Dirección Provincial de Políticas de Juventud dependiente del Ministerio de Innovación y Cultura, y

en este marco, la constitución del Gabinete Joven como espacio articulador de los distintos sectores de políticas públicas. De esta manera, se inició una etapa caracterizada por el intento de incorporar la perspectiva joven de manera transversal en las políticas públicas, y con una dimensión participativa como forma de inclusión de los jóvenes.

En sus primeros años, el área municipal coordinó y participó de las acciones emanadas del Gabinete Joven provincial, pero gradualmente se fue corriendo de ese lugar. Las intervenciones municipales destinadas a los jóvenes se desplegaron mayoritariamente hacia la cuestión del empleo juvenil, a través del programa Empleo Joven y Oportunidades Laborales que coordinó con el Programa Nacional Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en cual se incorporaron a casi 2000 jóvenes durante la gestión 2007–2011 (Municipalidad de Santa Fe, 2011). Dicho plan constituyó la política de mayor impacto en términos de cobertura que se diseñó desde Nación, específicamente desde el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Implementado entre 2008 y 2013 —y destinado a jóvenes de 18 a 24 años que no hubieran terminado la educación formal y que estén desocupados— el programa presentaba una clara continuidad con las políticas de los años 90 dirigidas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

Por su parte, la problemática de la violencia asociada a la población juvenil y de los procesos de desafiliación social y educativa a los que se ven sometidos, dieron lugar a la creación de un conjunto de intervenciones provinciales y municipales, a saber: Juventudes Incluidas, en el marco del Gabinete Joven y posteriormente el Nueva oportunidad y las Escuelas de Trabajo, estas últimas de nivel municipal, que se instalaron en cinco barrios considerados vulnerables. En efecto, en este período la Municipalidad comienza a intervenir en la cuestión en términos de empleo impulsando políticas de aliento al emprendedurismo y la economía social, tales como el Centro de Emprendedores de la Economía Social y Solidaria.

Las políticas de vejez obtuvieron mayor atención a partir de 2007, cuando inició el nuevo ciclo de gobierno en la provincia y la ciudad. En 2009, el gobierno municipal dispuso la implementación del Programa Local de Atención Adultos Mayores (ordenanza 11577), a cargo de la Subsecretaría de Salud, destinado a mejorar la calidad de vida en el proceso natural de envejecimiento. Asimismo, desde el año 2011 existe el Área Adulto Mayor —aún pendiente de encuadre normativo— en el ámbito de la Subsecretaría de Acción Social de la Secretaría de Desarrollo Social, área que concentra sus esfuerzos en la atención de la vulnerabilidad social. En cuanto al gobierno provincial, durante los últimos años, la Dirección de Adultos Mayores se renombró como Dirección de Políticas de Adultos Mayores (DIPAM).

Por otro lado, desde 2008 la Municipalidad llevó adelante una recuperación de los espacios públicos y culturales de la ciudad: Estación Belgrano, Molino Marconetti; Mercado Norte y Mercado Progreso. A estas intervenciones se sumaron otras realizadas en articulación con el gobierno provincial entre la que se destaca la construcción de El Alero en el barrio Coronel Dorrego; el Tríptico de la imaginación —que integra La Redonda, Arte y Vida Cotidiana, un proyecto en un antiguo taller de locomotoras que incluyó la puesta en valor de las 23 hectáreas que rodean al antiguo taller ferroviario; El Molino Fábrica Cultural —un exmolino harinero, construido en 1895— y la Esquina Encendida.

El mismo año, a nivel provincial, la asistencia alimentaria incorpora algunas variantes, tendientes a garantizar la transparencia de los procedimientos de implementación. En línea con el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) se implementó la Tarjeta Única de Ciudadanía cuyos componentes fueron el Programa Alimentario Familiar (PAF), por un lado, y el programa Nutrir Más, por el otro, este último destinado a niños y niñas menores de 6 años con riesgo nutricional (desnutrición y celiaquía) constatado a través de certificado médico profesional.

La metodología de la tarjeta única se extendió para comedores escolares y comunitarios y otras organizaciones sociales a través del dispositivo de las Tarjetas Institucionales precargadas. Ambos beneficios —la Tarjeta Única de Ciudadanía y la Tarjeta Institucional— dependen de la Dirección Provincial de Asistencia Crítica (creada en 2007) de la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

La fractura del FPCys a partir de la salida de un sector de la UCR que pasó a vincularse a la Alianza Cambiemos en el nivel nacional marcó el principio del fin de esa ventana de oportunidad. Las restricciones presupuestarias generales y las disputas por la acumulación de capital político y legitimidad en el territorio entre el gobierno de la ciudad y el de la provincia condujeron a que la política social encontrara sus límites. Las intervenciones en la ciudad capital se solapan y hasta obstaculizan. Ya fuera del arco temporal de la investigación, el retorno del peronismo a la gobernación en las elecciones generales de 2019 supone el quiebre de un proceso político que moverá la institucionalidad, los consensos y los imaginarios.

El período que se inicia en 2007 permite advertir una transformación radical de las instituciones productoras de bienestar social tanto a nivel provincial como municipal. Con la jerarquización de áreas críticas en ministerios, el desarrollo de políticas sociales integrales dio cuenta de una fuerte impronta progresista y se consolidaron los nuevos temas de la agenda social, tales como la infancia, la juventud, la tercera edad, el acceso a la cultura y a los espacios públicos.

Todo esto fue posible por un enriquecimiento y complejización de los debates sobre la cuestión social que atravesaron a los elencos políticos y gestores de toda esta etapa. Con el foco puesto en la construcción de una ciudadanía igualitaria, los elementos conceptuales que en el pasado fundamentaron las políticas, tales como la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión, se van apagando y son reemplazados por nociones de cohesión o integración sociourbana.

Reflexiones finales

Vista desde la ciudad de Santa Fe, como lo hacía Luis González desde San José de Gracia en *Pueblo en vilo*, la política social reconoce semejanzas y contrastes con los procesos nacionales, que pueden ser pensados en términos de «acoples y desacoples». «Acoples» cuando los itinerarios subnacionales —provinciales y municipales— pueden explicarse en los términos y relatos dominantes del campo académico y político elaborados en la contemplación de lo nacional. «Desacoples» cuando las marcas de la provincia y la ciudad, sus actores, sus problemas y tensiones, desafían esa mirada macro y céntrica por no dar cuenta de sus particularidades.

Los cinco momentos propuestos en este capítulo —los antecedentes, la transición democrática, los años de la reforma social, el interregno de las crisis social e hídrica y los tiempos de la integralidad progresista— constituyen una periodización posible que permite reflexionar en torno a esos acoples y desacoples. En efecto, si la transición democrática y el período neoliberal pueden ser pensados en términos de una relativa concordancia entre los momentos y procesos de la política social nacional, provincial y local; a partir del interregno de las crisis social e hídrica, el ámbito subnacional recorta progresivamente un perfil propio, desacoplándose de la agenda nacional y logrando una importante institucionalización a partir de la asunción del FPCys en el ámbito provincial y municipal, en 2007.

Asimismo, luego del cimbronazo de la crisis de 2001, pero sobre todo y fundamentalmente de la gran inundación de 2003, la ciudad protagoniza un punto de clara ruptura con la cadencia del proceso nacional. Mientras el gobierno de Néstor Kirchner procura dinamizar la integración social a través de la recuperación y formalización del trabajo y la creación de nuevos esquemas de protección, la provincia de Santa Fe protagoniza un fuerte cambio en su matriz política, con la pérdida de legitimidad del peronismo y el surgimiento de una coalición de izquierda que impulsa un cambio de modo, de condiciones y objetivos de las políticas sociales.

Desde el punto de vista de los intereses de este libro, la política social de la ciudad adquiere otra tonicidad. El organigrama se puebla de una cantidad de direcciones, áreas y secretarías donde se pretende construir respuestas más diversificadas a problemas reconocidos como complejos. Aparecen el género, la infancia, el ambiente, la educación, la cultura y los espacios públicos, la juventud, la tercera edad, el ambiente y la gestión de riesgos como nuevas incumbencias.

Estos procesos también pueden ser comprendidos desde el punto de vista de la transformación de las arquitecturas institucionales. En el inicio del lapso analizado a través de la Dirección de Acción Social gestada en el Onganiato —que incluso llegó a impulsar un plan de vivienda municipal y que a través de una planta de trabajadoras sociales que rastrellaba el territorio santafesino con un repertorio netamente asistencial— hasta una incipiente institucionalización ligada a la asistencia alimentaria y sociosanitaria de la década de 1980. Luego, con la transformación que significó la implementación de los programas con financiamiento externo en la ciudad y sus exigencias de monitoreo y rendición de cuentas, que permite ver la pretendida modernización del Estado desde las capacidades estatales de un gobierno local y una interpelación permanente a la sociedad civil. Y finalmente, la incorporación de nuevas necesidades vinculadas a ciudadanías activas que demandaron respuestas en clave intersectorial.

Desde el punto de vista de las palabras del bienestar, resulta interesante advertir cómo se produce la incorporación —así como los desplazamientos y el anudamiento— de ciertos modos de nombrar los problemas sociales. Si en los albores de 1980, se impusieron los tópicos de la pobreza estructural y los problemas habitacionales de los sectores populares, a partir de 1990 cobra relevancia la cuestión de la vulnerabilidad social y laboral y el estallido de múltiples categorías para nombrar a las poblaciones focalizables tales como «los adultos mayores sin cobertura social», «los jóvenes excluidos del sistema educativo y laboral», y «los menores en riesgo», entre otras. Luego, temas como la gestión del riesgo hídrico se instalan como respuesta a las graves crisis de las inundaciones, y adquiere cada vez más peso la cuestión de la protección integral de la infancia sobre la problemática de los «chicos de la calle».

Finalmente, este recorrido panorámico sobre casi cuatro décadas de política social permite advertir cómo se fueron incorporando procesos de innovación tecnológica en la implementación de políticas alimentarias, cómo una visión compleja del territorio adquirió creciente preponderancia tanto para el diseño como para la gestión de diferentes políticas sociales, y cómo la planificación estratégica, la participación ciudadana, la intersectorialidad y la integralidad cobraron cada vez más peso en la vida de la política social de la ciudad.

Referencias bibliográficas

- Aelo, Oscar (2006). Modelos en Conflicto. El Partido Peronista en la Provincia de Buenos Aires 1947–1955. *Estudios Sociales*, 30(1).
- Aguilar, Paula; Gluzman, Mara Ruth; Grondona, Ana Lucía; Haidar, Victoria (2014). ¿Qué es un Corpus? Entramados y Perspectivas. *Revista de la Carrera de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, 4(4), 35–64.
- Águila, Gabriela (2006). La dictadura, 1976–83: política, economía y sociedad. En Águila, Gabriela (Comp.). *De los cordones industriales a la integración del eje Mercosur (1940–2005)* Nueva Historia de Santa Fe, Volumen 11. Prohistoria y Diario La Capital.
- Alonso, Guillermo (2016). Políticas de salud y articulación interjurisdiccional en Avellaneda, Morón, San Martín y Tres de Febrero. En Alonso, Guillermo; Merlinsky, María Gabriela; Besana, Patricia y Gutierrez, Ricardo (Comps.). *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación. Políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. UNSAM Edita.
- Alonso, Luciano y Citroni, Julieta (2008). Intervenciones en la zona céntrica santafesina en época de dictadura: interacciones y conflictos. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, (7). Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional del Nordeste.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2006). La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de opciones preferenciales por los pobres. En Andrenacci, Luciano (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Prometeo libros, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Aulicino, Claudia y Díaz Langou, Gala (2012). *La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales*. Documento de trabajo N° 88, CIPPEC.
- Beretta, Diego (2018). Itinerarios de políticas de juventudes a nivel local. Huellas de la experiencia en la ciudad de Rosario. En Beretta, Diego; Laredo, Fernando; Núñez, Pedro y Vommaro, Pablo (Comps.), *Políticas de juventudes y participación política. Perspectivas, agendas y ámbitos de militancia*. UNR Editora y CLACSO.
- Bifarello, Mónica (2014). Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales. En Beretta, Diego y Galano, Natalia (Comps.). *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. Laborde Editorial.
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Paidós.
- Cruces, Guillermo; Moreno, Juan Manuel; Ringold, Daniel y Rofman, Rafael (Eds.) (2008). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Banco Mundial.
- Curti, Guillermina (2014). *Aproximación a las transformaciones de la política alimentaria argentina. Un estudio sobre la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en la Provincia de Santa Fe (2003–2013)*. Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales). FLACSO.
- Danani, Claudia (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Coords.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo libros.

- Chiara, Magdalena (2018). De lo «subnacional» a las relaciones intergubernamentales (RIG): Debates y desafíos metodológicos en el estudio de las políticas sociales. *IV Jornada de la Red de Estudios en Política Subnacional en Argentina*.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del banco mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo libros.
- Giorgi, Guido (2014). En los pliegues de la planificación del Onganiato: el comunitarismo como política estatal (1966–1970). *Anuario IEHS (Instituto de Estudios Históricos–Sociales)*, (29 & 30). Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro.
- González y Gonzalez, Luis (1995). *Pueblo en vilo. Microhistoria de San José de Gracia Zamora, Michoacán*. El Colegio de Michoacán.
- Grassi, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial.
- Grondona, Ana (2014). Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina 1956–2006. Ediciones CCC. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170714050213/SaberDeLaPobreza.pdf>
- Mauro, Sebastián; Ortiz de Rozas, Victoria y Paratz Vaca Narvaja, Martín (Comps.) (2016). *Política Subnacional en Argentina. Enfoques y Problemas*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Marshall, Adriana (1988). *Políticas sociales: el modelo neoliberal*. Legasa.
- Nari, Patricia (2015). *Ciudades des-tramadas: Políticas locales de Cohesión Social Urbana. Un estudio comparado de políticas públicas locales en territorios excluidos y aportes de diseño*. Tesis de Doctorado. Universidad Politécnica de Valencia.
- Nueva Mayoría (2002). *Argentina es el país del mundo en el cual el fenómeno del trueque tiene mayor dimensión social*. <http://www.nuevamayoria.com/invest/sociedad/cso080502.htm>
- O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES.
- Pignatta, María Angélica (2016). *Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (2012–2015)*. Tesis de Maestría en Desarrollo Humano. FLACSO.
- Poniso, Mariana (2016). La capilaridad del gobierno militar durante la última dictadura (1976–1983). Un abordaje de caso desde el nivel de las agencias estatales comunales de la provincia de Santa Fe. *Historia Regional*, XXIX(35), Sección Historia ISP N° 3.
- Rubinzal, Mariela (2014) *Historia de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe (1943–2013)*. Ediciones UNL.
- Soldano, Daniela (2008). Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990–2005). En Ziccardi, Alicia (Comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Siglo del Hombre Editores, Clacso–Crop.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, Luciano (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo libros y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos.

Documentos

Gobierno de Santa Fe (2009). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco Regiones, una sola provincia*. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, Gobierno de Santa Fe.

Municipalidad de Santa Fe (1967). *Planificación Departamento Municipal de Acción Social*.

Municipalidad de Santa Fe (1987). *Libro de Oro del Honorable Concejo Municipal*.

Municipalidad de Santa Fe (2011). *La gestión del cambio*.

Capítulo 2

La política asistencial y de acción social directa

Rita Masi y Candelaria Sánchez

Introducción

En este capítulo se reconstruyen, a grandes rasgos, las principales políticas sociales de corte asistencial y ayuda directa que se implementaron en la ciudad entre 1983 y 2016, período que abarca desde la implementación del Programa Alimentario Nacional (PAN) hasta la Asignación Universal por Hijo (AUH). Para el análisis se tomaron en cuenta las acciones llevadas a cabo tanto por la Municipalidad de Santa Fe como por los gobiernos provincial y nacional y se recuperaron testimonios de agentes estatales, referentes políticos y profesionales. Cada apartado procura dar cuenta de la dimensión organizacional del Estado local en este campo, de las modalidades de intervención para atender la cuestión social en cada momento, así como de las percepciones de los sujetos hacedores de la política sobre los problemas sociales priorizados en la agenda pública.

La política de asistencia en el retorno a la democracia

En el despertar de la democracia la política social santafesina mostraba un perfil centralmente asistencial. Las intervenciones se enfocaban en la ayuda directa a los sectores de la población con mayor vulnerabilidad y riesgo social, siendo la autoridad competente en la materia la Dirección de Acción Social, dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la provincia. Los fundamentos de las partidas presupuestarias para dicha dependencia señalaban que las mismas estaban destinadas a

la atención de personas de existencia visible, grupos familiares, comunidades y entidades de bien público que acrediten no poder afrontar por sus propios recursos, situaciones carenciales motivadas en coyunturas socio-económicas, climáticas y físicas de carácter transitorio o permanente. (decreto 1780 de septiembre de 1981. Poder Ejecutivo Provincial)

Las prestaciones incluían apoyo económico, asistencia técnico–profesional y transferencias de bienes materiales tales como alimentos, medicamentos, indumentaria, calzado y artículo de ortopedia. La tarea de asistencia era realizada por el trabajador social, quien avalaba las solicitudes, dando cuenta de la imposibilidad del aspirante de gestionarlas en forma autónoma.

Mientras tanto, en la órbita del gobierno municipal las demandas asistenciales se derivaban a la Dirección de Acción Social y Cultura, área que desde la dictadura cívico–militar de 1976 venía atendiendo a los problemas habitacionales de la población. En efecto, como fue planteado en el Capítulo 1 de este libro, el gobierno de la ciudad de Santa Fe había desarrollado algunas iniciativas en materia de vivienda —como fue el caso de las Viviendas Económicas Municipales— destinadas a la regularización de los emplazamientos precarios en zonas aledañas a las vías del ferrocarril. Dichos planes de vivienda —basados en el principio de autoconstrucción y ayuda mutua— implicaron la construcción de casas de material allí donde había ranchos. Un ejemplo de ello es el caso de las familias que residían en lo que actualmente son los barrios El Pozo y San Agustín, localizados en la zona este–noroeste de la ciudad, respectivamente.

El siguiente testimonio de una profesional que se desempeñaban en ese ámbito y nivel durante los años 80 señalan los principales rasgos de la intervención social en ese período:

Era un gobierno cívico–militar en el cual los ejes centrales del área de asistencia municipal eran tierra, loteo y vivienda, además de algunas actividades recreativas y culturales (...) se ayudaba a la gente que vivía en vagones o en ranchos de cartón y se impulsaban planes de autoconstrucción y esfuerzo propio, se trataba que la gente pudiera tener su terreno. (...)

Así se fueron formando distintos barrios en los bordes de la ciudad, como el San Agustín. Luego se complementa la urbanización y vivienda con otras cuestiones referidas a educación sanitaria y deporte. (...) De a poco se trasladó la Escuela, el Centro de Salud, la línea de colectivos. En materia de vivienda el esfuerzo político no alcanzaba, había ranchos, entregábamos chapas de cartón... entonces se marcaba el lote, la gente lo desmalezaba, luego se regularizaba.¹

Es menester poner en primer plano el complejo clima social que caracterizó este momento histórico y vincularlo a las profundas transformaciones operadas a partir de 1976 en la sociedad argentina, cuando en tiempos de la

1 Entrevista a trabajadora social de la Municipalidad en el período 1965-2015. Santa Fe, mayo de 2017.

dictadura militar se modificó el régimen social de acumulación y la forma de la estructura social, procesos cuyos impactos permanecen hasta nuestros días.

A partir de 1983, durante la campaña presidencial de Raúl Alfonsín, se hizo hincapié en el crecimiento acelerado de la pobreza como marca dominante de la cuestión social. Así, las condiciones de vida en el país mostraban un heterogéneo panorama de privaciones, tanto estructurales de larga data como nuevas vulnerabilidades, que signarían la vida de los argentinos en las décadas siguientes. El aumento de la desnutrición infantil y la falta de trabajo en la población económicamente activa, la ausencia de infraestructuras sociales y urbanas, la precariedad habitacional, la imposibilidad de acceso al tratamiento de enfermedades crónicas y de alta complejidad, así como la falta de cobertura y los altos costos fueron algunas de sus manifestaciones.

Durante el primer año del gobierno radical y tras el reconocimiento de la emergencia social, se impulsó, con pretensión reparadora y compensatoria, la implementación de un paquete de medidas económicas y de intervenciones sociales novedosas por su modalidad y su escala. En efecto, en marzo de 1984 se promulgó la ley 23056 y al mes siguiente se dio inicio al PAN, propuesto como una herramienta destinada a mejorar la situación de los sectores populares y medios afectados por la recesión y el desempleo —cuyo volumen se calculaba en un 15 % de la población total del país—. Según el historiador Luis Alberto Romero, la ejecución del PAN durante la gestión de Alfonsín buscó satisfacer las necesidades mínimas de los sectores más pobres afectados por la recesión y el desempleo (Romero, 2012:289).

El PAN implicó la distribución mensual de cajas de alimentos que pretendían cubrir el 30 % de los requerimientos nutricionales de una familia de cuatro hijos. Este proceso se desarrolló a través de delegaciones provinciales distribuidas en todo el país.

El encargado político y mentor del mismo fue Aldo Neri, el entonces ministro de Salud y Bienestar Social de la Nación, quien en años posteriores a su implementación señalaba lo siguiente:

El programa en ese momento era «una obligación solidaria del Estado». Cifras oficiales muestran que el costo del mismo representaba el 0,25 % del Producto Bruto Interno y el costo anual era relativamente bajo en comparación con otro plan de alcance nacional como el de vivienda implementado por el FONAVI, que le costaba al Estado unos 800 millones de dólares.²

2 Aldo Neri fue responsable de la ejecución del PAN durante el gobierno de Alfonsín, en el período 1984–1986. Ver diario *La Nación*, 05/06/2003. <https://www.lanacion.com.ar/economia/seis-meses-de-asumir-el-gobierno-de-raul-alfonsin-hizo-el-lanzamiento-de-las-cajas-pan-el-gran-antecedente-nid503874>

Los primeros envíos del PAN a las provincias se realizaron en abril de 1984, demandando un monto de \$ 2700 millones de australes (moneda argentina de esos años) equivalente al 0,12 % del presupuesto nacional. Esos fondos fueron transferidos directamente del Tesoro Nacional para la máxima expansión de la distribución alimentaria en el país (1 400 000 cajas), a la que posteriormente se sumó la incorporación de medicamentos.

La implementación de este programa sentó las bases para una nueva forma de gestión de la política social que marcaría a fuego las décadas siguientes. Asimismo, supo poner en evidencia en la escena de las políticas públicas la complejidad de las relaciones intergubernamentales y los conflictos políticos asociados a ésta. En efecto, el programa estipulaba que cada provincia debía armar una delegación provincial integrada por un delegado, subdelegados y responsables barriales —conocidos como Agentes PAN— quienes repartían los recursos enviados por el gobierno nacional.

Específicamente, fueron contratados con el objeto de censar a las familias y posteriormente realizar la entrega de cajas de alimentos en el territorio. Sin embargo, estos agentes —que intervenían de forma paralela a las burocracias estatales existentes— llegaron a desempeñar formas de «mediación» inéditas entre el Estado y la sociedad, y se constituyeron como antecedentes directos de las múltiples figuras del mundo asociativo – incluidas las clientelas- que crecerían en la década siguiente.

Desde la Secretaría de Promoción Social de la Nación se bajaban los criterios organizativos a cada provincia y un supervisor zonal se encargaba de la distribución de las cajas y del control de la ejecución:

Las cajas rotas se guardaban en el depósito del Ferrocarril Mitre donde nos instalamos (...) se ponían en la planilla y se entregaban cuando venían a pedir de las parroquias y comedores barriales (...) no había tantos subsidios, se trataba de que la gente hiciera para ellos mismos.³

Además de dar respuesta al déficit alimentario, el PAN tenía la pretensión de transformarse en un programa de desarrollo integral. Para ello, se fueron implementando otras acciones complementarias con fondos nacionales destinadas a la provisión de agua potable y apoyo a comedores escolares y organizaciones sociales e infantiles:

La propuesta incluyó programas de alfabetización, huertas y granjas que solo pudieron concretarse en algunos lugares del interior de la provincia, con la

3 Entrevista a médico responsable del programa PAN en la provincia. Santa Fe, abril de 2017.

participación de algunas comunas e instituciones confesionales, tales como Cáritas. Con ello se pretendía impulsar prácticas de autoabastecimiento familiar, de calidad y a menor costo. Se reunía a las madres y se daba educación alimentaria, había detección de problemas de escolaridad de los chicos y se estimulaban las compras comunitarias.⁴

A pesar de haber sido blanco de críticas, gracias a su amplio alcance y duración, el PAN se constituyó en un antecedente directo de otros programas sociales similares implementados en el país y en la región en los años posteriores. Con una visión evaluativa, su mentor, Aldo Neri, señalaba que:

A nivel nacional, una las críticas negativas recibidas en su momento aluden al ejercicio de cierto uso clientelar en su modalidad de aplicación. Si bien algún grado de favoritismo político existió, siempre que se reparte algo el riesgo existe, pero había mecanismos de control para acotarlo.⁵

Tras su finalización, la política alimentaria continuó en la órbita provincial a través de otras intervenciones que fueron adquiriendo modalidades y formas de financiamiento diferente. A modo de ejemplo, cabe mencionar al Programa de Ayuda Social Alimentaria (PASA), el cual consistía en la entrega mensual de una caja de alimentos destinada a familias vulnerables y a personas con discapacidad. Dicha entrega se definía en proporción a la cantidad de habitantes, siendo la ciudad de Santa Fe la que tuvo el mayor número de beneficiarios a nivel provincial. Los cupos se otorgaban por distrito o comuna mediante un informe realizado por un profesional del área social.

El Programa Social Nutricional (PROSONU) tuvo una modalidad de implementación semejante: inicialmente fue financiado por el presupuesto nacional y posteriormente por las provincias. En ambos casos, el municipio de Santa Fe no tuvo injerencia en la ejecución de estos programas.

4 Ver diario *La Nación*, 05/06/2003. <https://www.lanacion.com.ar/economia/a-seis-meses-de-asumir-el-gobierno-de-raul-alfonsin-hizo-el-lanzamiento-de-las-cajas-pan-el-gran-antecedente-nid503874>

5 Ídem.

Las transformaciones en el campo de la asistencia: focalización territorial y nuevos actores

Hacia el final de la década de 1980 —período denominado de emergencia social— la situación se agrava notablemente como consecuencia de la hiperinflación y el desenlace de la crisis política lleva al presidente Raúl Alfonsín a entregar prematuramente el poder a su sucesor, Carlos Menem. Las coordenadas de la política social cambian al compás del ciclo de reformas del Estado y del giro de la gestión pública, cobrando un cariz asistencial, compensatorio y focalizado ante el incremento del desempleo, la precariedad laboral y la desigualdad de ingresos.

En 1989, durante el último año del mandato de Alfonsín, se hace evidente en la ciudad la dificultad de los Estados provincial y municipal para asistir a los barrios y familias en situación de mayor vulnerabilidad. El deterioro de la imagen y pérdida de confianza de la sociedad en relación a sus referentes e instituciones políticas llevó a las autoridades del gobernador Víctor Reviglio (1987–1991) a delegar la coordinación y asistencia directa a Cáritas Santa Fe, una organización de la Iglesia Católica con vasta trayectoria y legitimidad en materia de trabajo asistencial comunitario. Es así que se ponen en marcha operativos de coordinación de acciones y distribución de bienes en las parroquias y sedes de Cáritas localizadas en los barrios periféricos de la ciudad (Masi y Marucci, 2018).

En ese marco, la presencia estatal se dio a través de la participación de profesionales de Trabajo Social que provenían de diferentes reparticiones de la administración pública, así como docentes y estudiantes de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe, institución con una tradición fuertemente arraigada en la comunidad local.⁶

A nivel subnacional, estas transformaciones se pusieron en evidencia en la reestructuración orgánica del Estado provincial, según consta en la ley de Emergencia Económica y Reforma del Estado y en lo dispuesto en el decreto provincial 0985/1990.

La finalidad de esta reforma era «redimensionar la estructura del gabinete a los efectos de lograr mayor homogeneidad y dinamismo en un marco de austeridad y restricción del gasto público». ⁷ Mediante estas normativas se pretendió llevar a cabo una reestructuración integral de las áreas del gobierno provincial,

6 Institución académica responsable de la formación de trabajadores sociales en la provincia, desde los años 40 y hasta 2010, momento en el que se efectuó su traspaso a la Universidad Nacional del Litoral.

7 Ley provincial 10472 de Emergencia Económica y Reforma del Estado; lo dispuesto en el decreto provincial 877/90. Modificado por las facultades otorgadas al gobernador por ley 10101.

tal como lo dispone el decreto 1844/93 y reinstituir a la esfera del ejecutivo el funcionamiento de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (SEPC), a los fines de «entender en el estudio y solución de la insuficiencia habitacional y en la elaboración y ejecución de programas de vivienda para los sectores de bajos recursos».⁸

El exsecretario de la SEPC —que desempeñó funciones entre 1991 y 1995, durante el primer gobierno de Carlos Reutemann— relata que en los inicios de su gestión eran muy escasos los programas sociales en la provincia y que las decisiones políticas bajaban del Ministerio de Salud del gobierno nacional. También explica que el aparato burocrático de entonces se movía de un modo muy lento para la atención de la urgencia, dando cuenta de la necesidad de lograr una mayor autonomía en las autoridades del área para la toma de decisiones.

El Estado tiene una cuestión estructural con poco margen para las políticas públicas... al lograr otra estructura tuvimos bastante presupuesto y más autonomía... queríamos terminar con repartir, salvo en la emergencia, pero desechábamos esa política... La Secretaría comienza a aplicar programas a mediano y largo plazo... queríamos alejarnos de lo coyuntural.⁹

En ese contexto, a través de la Secretaría se llevaron a cabo dos líneas de acción que pretendieron introducir nuevas respuestas estatales a un emergente histórico de la cuestión social local: la insuficiencia y precariedad habitacional. A estos efectos se creó la Dirección de Emergencia Habitacional y el Programa Solidario (PROSOL), ambos destinados a facilitar el acceso a la vivienda a familias sin una inserción formal al mercado de trabajo. A partir de esta primera experiencia en la ciudad se procuró la extensión del territorio para su implementación y, con ello, la descentralización de las acciones del Estado.

Trasladamos ese modelo a otros municipios, ellos ponían el terreno y nosotros la plata, el presupuesto venía de Nación... armamos un equipo interdisciplinario de profesionales en la ciudad y en el interior, y se trabajaba con las familias (...) también empezamos a construir hogares diferentes a los existentes para ancianos, sobre todo en el interior.¹⁰

Para llevar adelante estas acciones la Secretaría coordinaba con distintos organismos públicos estatales, con las organizaciones de la sociedad civil y

8 Decreto provincial 1844 del 27 de julio de 1993, art. 2. Gobierno de Carlos Reutemann.

9 Entrevista a funcionario de la SEPC en el período 1991–1995. Santa Fe, agosto de 2017.

10 Ídem.

con la anteriormente referida Escuela de Servicio Social de Santa Fe, institución formadora de Asistentes Sociales que se encontraba bajo su órbita. A modo de ejemplo, el funcionario hace mención «a la importante presencia de estudiantes de Servicio Sociales especialmente en la inundación del '93».¹¹

La participación de esos asistentes se debió a que la práctica de formación profesional de ese centro de estudios se realizaba en diferentes instituciones sociales y en organismos del Estado, en su mayoría, pertenecientes a la SEPC. Particularmente, durante momentos de catástrofes hídricas, el estudiantado participaba junto a los profesionales del Estado en tareas de acompañamiento y asistencia vinculadas al traslado y reubicación de familias de barrios anegados a las instalaciones de la Estación del Ferrocarril Belgrano.

En esta coyuntura nacional «bajaron» a los Estados provinciales un conjunto de programas dirigidos a grupos focalizados que, con la lógica de proyectos, se insertaron en el marco de las llamadas «políticas de combate a la pobreza». Esta nueva estrategia de política comprendía una serie de medidas que procuraban amortiguar los impactos indeseados de la reconversión macroeconómica y garantizar la gobernabilidad (Andrenacci y Repetto, 2008:13).

Hacia 1994 se creó —a nivel nacional— la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), el principal organismo para el diseño e implementación de políticas focalizadas. Desde allí se puso en marcha el Plan Social Nacional con el objeto de llevar adelante la planificación estatal del gasto público social.

En el período se ejecutaron 60 programas focalizados.¹² Sus áreas temáticas fueron el empleo y el desarrollo productivo, la integración y el desarrollo comunitario, así como viviendas, alimentación y nutrición, salud, subsidios de emergencia personales o institucionales y educación. (Isuani, 2008:179)

Al año siguiente se creó el Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES), organismo integrado por responsables del área social de los gobiernos provinciales y de la Nación para la coordinación de todas las acciones vinculadas al desarrollo social.

En el ámbito provincial —durante el período de 1995–1999— el gobernador Jorge Obeid, del Partido Justicialista, puso en funciones en la SEPC a

11 Ídem.

12 De esos 60 programas, 23 dependían de la Secretaría de Desarrollo Social, 16 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 6 del Ministerio de Salud y Acción Social, 3 del Ministerio de Cultura y Educación, 3 del Instituto Nacional de Seguridad Social Jubilaciones y Pensiones, 2 del Ministerio del Interior, 1 de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, y 3 eran responsabilidad de los gobiernos provinciales a través de fondos girados directamente desde el gobierno nacional y supervisados por la SDS.

un referente del mismo partido, el abogado Juan Carlos Forconi, quien debió afrontar una agenda social subnacional cada vez más diversificada y compleja. El nuevo secretario de Estado y sus equipos desarrollaron el programa provincial “Esta es mi familia” con el objeto de intervenir en lo que ellos consideraban el espacio donde la pobreza estaba haciendo estragos.

La cuestión social erosionaba la familia, creció el abandono de niños, la violencia de género. Así es que empezamos a trabajar con mujeres golpeadas y alcohólicos, que tenían una desprotección total. En el final de los '90 la asistencia era muy precaria y la intervención provincial se centraba en torno a un eje: la familia. Era muy grave la crisis familiar imperante y se agudizaba la deserción educativa (...) teníamos la mirada centrada en el sujeto y en la familia, con énfasis en la duración y proyección laboral (...) iniciamos un cambio en la política social, que antes estaba centrada en la ayuda directa y alimentaria (...) asistimos a un cambio de paradigma en la manera de pensar y materializar la política social (...) iniciamos en la provincia el Programa Esta es mi familia, dando cuenta del ideario peronista: la familia como célula básica de la sociedad.¹³

Mirando retrospectivamente, referentes y profesionales de las instituciones implicadas en la implementación de estos programas en la ciudad señalan que los esfuerzos emprendidos con la Nación en el referido Plan Social Nacional quedaron truncos.

El surgimiento de nuevos actores políticos y organizaciones sociales en el territorio fue coadyuvante a este proceso en la medida en que multiplicó las demandas y la intensidad de la agenda social del período. En efecto, a mediados de la década de 1990 se recrudeció el clima de conflictividad social en el país con la presencia en las calles de nuevos actores sociales, entre los que se destacó el Movimiento Piquetero.¹⁴ En el caso de Santa Fe, esta modalidad emergió con posterioridad a la gran inundación del río Salado en 2003.

Las expresiones de los profesionales respecto de la desprotección social, el desamparo y el abandono, entendida como la retirada del Estado, marca claramente el impacto del ajuste estructural durante este período. Se percibía una contradicción en la forma de concebir la intervención social: por un lado, el

13 Entrevista a Juan Carlos Forconi, Secretario de Estado de Promoción Comunitaria en el período 1995–1999 y 2003–2007. Santa Fe, agosto de 2017.

14 Se trata de una nueva modalidad de protesta emprendida por las clases populares en Argentina denominada «piquete», que entra en escena a mediados de 1996 a partir de la realización de cortes de ruta para exigir una solución al conflicto petrolero en Plaza Huincul y Cultra-Có (Neuquén). Luego se extiende a lo largo del país como parte del repertorio de la acción colectiva. Para una lectura en profundidad de estos procesos véase Merklen (2005) y Svampa y Pereyra (2009).

Estado y, por otro, el fortalecimiento de las organizaciones sociales en materia de asistencia, las cuales deslegitimaban, en cierto modo, las acciones que realizaba el plantel profesional del área de competencia. Asimismo, apareció en la escena el «puntero» político, una figura con mucho más poder que los propios equipos técnicos estatales y por cuyas manos pasaban y se distribuían los recursos escasos. En algunos pasajes escogidos de las entrevistas se subrayan los efectos negativos del ideario neoliberal, reflejado en la desprotección estatal y la ausencia de respuestas de sus instituciones.

En la década de 1990 el Estado se empieza a retirar y busca la ayuda de las ONG (...) se enuncian numerosos programas focalizados, aparecen los microemprendimientos en Acción Social (...) eso fue novedoso, pero nosotros no participábamos (...) pasaban los cheques pero desde Acción Social no se participaba. «Hay que dar» decía la directora funcionaria política. Es la primera vez que dinero del Estado se usa para vender ciertos artículos, pero no se sostuvieron [los microemprendimientos] ni se logró exceptuarlos de impuestos (...) había casos que se los dejaba sin rendir cuentas. (...) Aparecen los movimientos sociales, al principio reclamaban alimentos, luego ayuda dineraria, luego los Programas de Empleo comunitario [PEC] que fueron anteriores a la AUH. Estos bajaban de Nación y la gente tenía que hacer cunetas, plazas... Nosotros [en la provincia] no teníamos injerencia en relación al trabajo... bajaban de Nación... cobraban por arreglar plazas.¹⁵

En este contexto, la política de asistencia y ayuda directa se trasladó desde la sededel gobierno provincial hacia centros localizados en los barrios en situación de mayor riesgo social, adoptando un nuevo paradigma de mayor cercanía a la ciudadanía. La Dirección de Acción Social se descentralizó, creándose sedes territoriales donde se incorporaron nutricionistas, empleadas administrativas y trabajadores sociales.¹⁶ Estos nuevos centros buscaron dar respuestas a los vecinos más allá de la asistencia procurando resolver consultas en materia de empleo, acceso a programas nacionales y prevención y mitigación de las violencias, realizando desde las sedes territoriales las derivaciones pertinentes.¹⁷

Este proceso de «territorialización» de la política social también pudo advertirse en la conformación de las denominadas Unidades de Emergencia (UDE), que implementaban prestaciones de «ayuda directa».

15 Entrevista a personal del Ministerio de Desarrollo Social y docente de la escuela de Servicio Social de la UNL. Santa Fe, octubre de 2017.

16 Reglamentación 107/14 MDS. Provincia de Santa Fe. Adecuación del personal a las sedes territoriales.

17 Entrevista a agente estatal del MDS. Santa Fe, marzo de 2018.

Con el paso del tiempo se fueron generando otras formas de abordaje e intervención social desde una perspectiva más integral de las problemáticas y demandas de la población asistida y estos efectores adoptaron la denominación de Centros de Desarrollo Zonal (CDZ).¹⁸

En 2007, el FPCyS renombra a los CDZ como «sedes territoriales». Si bien esta estrategia se sostuvo en el tiempo, la descentralización en sedes no tiene en la actualidad una estructura burocrática formal ni capacidades institucionales que permitan el desarrollo de las funciones normativamente definidas. Así lo señala una empleada jerarquizada que desempeña tareas administrativas en el Ministerio:

Aún hoy no tienen una estructura funcional (...) hace más de 18 años que la esperan, no hay alguien que coordine, esto implica que se desmadre la cuestión administrativa... en cada sede se bajan distintos programas, funcionan en edificios que se alquilan, otros en sede propia o en lugares compartidos... desde 2007 se llaman sedes territoriales.¹⁹

A pesar de las críticas, en los relatos se pone en evidencia una valoración positiva de esta modalidad de actuación del Estado, centrada en la facilidad de desarrollar una mejor atención a partir de la cercanía entre la institución y la población. De alguna manera, quienes habitan los territorios más segregados de la ciudad de Santa Fe encuentran en las sedes territoriales los espacios de atención a sus demandas concretas. A este respecto, algunos profesionales del área manifiestan que este formato posibilita un mayor acceso a las prestaciones y a los programas, así como una mayor coordinación intersectorial, más allá de las dificultades de índole político-administrativa que se presentan en su plantel técnico profesional.

La ayuda directa con el tiempo mejoró... antes se hacían legajos, había que dar cuenta de la necesidad, se pedían certificados de pobreza... era un trámite muy lento. Con el tiempo se tramita en cada barrio, de un modo más singular... Lo que se buscaba era que la ayuda directa estuviera cerca de la gente: cajas alimentarias, estudios médicos especiales, dinero... la cuestión alimentaria era urgente, la pobreza era muy grande... En la actualidad, en las sedes coordinamos todos los Poderes: Judicial, Ejecutivo y Legislativo. No solo van teniendo más recursos económicos, sino que han crecido con programas focalizados, por ejemplo, para los jóvenes también se realizan talleres de complemento.²⁰

18 Resolución 000698-08 de octubre de 2009 MDS. Provincia de Santa Fe.

19 Entrevista a personal técnico jerarquizado del MDS. Santa Fe, marzo de 2018.

20 Entrevista a profesional del MDS. Santa Fe, octubre de 2017.

Entre los dispositivos utilizados puede mencionarse, a modo de ejemplo, la Ayuda Social Única (ASU),²¹ una transferencia monetaria de ayuda directa que facilita paliar ciertas problemáticas de acceso a la salud, a la vivienda y al transporte:

Una ayuda que se implementa en el área social para todas las reparticiones: casos de ancianidad, niñez, problemas de salud, estudios de salud, traslados especiales a hospitales fuera de la provincia, etc. Se otorga solo una vez en el año, se puede volver a solicitar y repetir en casos especiales. Son partidas específicas que se otorgan en casos individuales. No es reintegrable y continúa en la actualidad.²²

Otro rasgo que caracterizó a los años de reforma social en el nivel subnacional fue la incorporación de exigencias de control y monitoreo inherentes a los programas con financiamiento externo. En el gobierno provincial se modernizaron las modalidades de ejecución en la provisión de alimentos y se redefinieron los mecanismos de selección de beneficiarios a partir de la creación de un padrón único en el que se procuró —según las palabras de los actores institucionales entrevistados— intensificar la transparencia en su ejecución para evitar las prácticas clientelares. Para el final del período, el programa provincial Santa Fe Vale supuso un salto cualitativo con la entrega de tickets en reemplazo a la entrega directa de alimentos. Con éstos se podían comprar alimentos tales como, lácteos, carnes, frutas, verduras, cereales, legumbres, aceite, huevos, azúcar, mermelada y productos enlatados, al tiempo que no estaba permitido hacerse de golosinas, bebidas alcohólicas, pañales, cigarrillos, productos para copetín, gas, carbón, querosén, comidas y postres elaborados ni artículos de limpieza o perfumería. Su entrega era mensual en las ciudades de Santa Fe, Rosario, y algunas municipalidades del resto del territorio provincial.

De las cajas PAN del gobierno de Alfonsín se pasa a un sistema de tickets alimentarios. Se realizaron convenios con comercios. Así eliminamos el sistema de cajas, salvo que dejamos un residual para los municipios. Algunos intendentes pedían para algunos casos específicos y se lo enviamos. Los tickets los entregamos a través de ONG, pero al estar personalizados eliminamos la posibilidad de discrecionalidad. Y esto creo que funcionó bastante bien.²³

21 Decreto 1780 de 1981. En 2018, bajo el decreto 3503, se derogó el anterior y se generó el Programa Accionar.

22 Entrevista a asistente social, profesional de planta de la Municipalidad. Santa Fe, septiembre de 2018.

23 Entrevista a funcionario de la SEPC. Santa Fe, marzo de 2018.

Al comienzo era alrededor de 2 % del presupuesto total, con lo cual era bastante acotado. Una parte importante del presupuesto dependía de Nación. El pase de la caja al ticket implicó un aumento fuerte del presupuesto y parte de todo este financiamiento fue de Nación.²⁴

Mientras tanto, durante ese lapso también se emplazaron los llamados «comedores comunitarios», distribuidos en catorce barrios periféricos de la ciudad de Santa Fe. Según información recuperada en entrevistas a trabajadoras sociales que participaron en esta experiencia, el funcionamiento de los comedores tuvo implicancias fuertes en lo referente al fortalecimiento del capital asociativo y relacional en el nivel local:

Acción Social Municipal queda a cargo de la política de comedores comunitarios que baja con financiamiento de Nación vía el Programa Social Nutricional (PROSONU) y crece el trabajo territorial comunitario... la llamada «copa de leche» da el impulso al comienzo de los comedores municipales... no eran solo comedores, era una política integral... había una ración con todos los nutrientes destinado a niños de cero a cinco años, a embarazadas y ancianos... cuidados, comida y acompañamiento²⁵ (...) se buscaba el fortalecimiento de la sociedad civil, a través de diferentes Programas que eran destinados solo a mujeres, por ejemplo, madres cuidadoras, Animadoras Comunitarias que colaboraban en los comedores.²⁶

Otra problemática que se incorporó a la agenda fue la vinculada a la recolección de basura. Producto de la crisis social ya mencionada, la recuperación de los residuos urbanos irrumpió en el escenario de la ciudad —especialmente en las cercanías del relleno sanitario municipal, sito en la zona noroeste y comúnmente denominado «volcadero de basura»— como un modo de subsistencia para las personas excluidas del mercado laboral. Durante la gestión del intendente Álvarez (1999–2003) se impulsó un proyecto que pretendía mejorar las condiciones de estas prácticas de obtención de ingreso, que eran realizadas en condiciones de marginalidad y de alto riesgo sanitario por unas 400 personas provenientes de los barrios Las Lomas, San Agustín, Loyola Sur y Norte. Al comienzo, la recolección se desarrollaba con una lógica individual familiar, esto es se «repartía» el territorio en porciones habilitando la recolección para el consumo de la familia y, en ocasiones, para su mercantilización. Una de las profesionales que acompañó este proyecto desde su origen explica que el

24 Entrevista a personal administrativo jerarquizado del MDS. Santa Fe, marzo de 2019.

25 Entrevista a trabajadora social de la Municipalidad. Santa Fe, septiembre de 2018.

26 Entrevista a agente de la Municipalidad. Santa Fe, abril y mayo de 2016.

objetivo apuntaba a fortalecer un trabajo colectivo que a la vez se articulara con el cuidado de la salud y del medio ambiente. A estos efectos, se gestionó la instalación de un móvil sanitario que prestara asistencia básica y vacunación al grupo de recolectores. Posteriormente, tras un acompañamiento técnico y luego de obtener un subsidio proveniente del Fondo del Conurbano Bonaerense²⁷ se logró instalar una planta de reciclado de basura que ubicó la actividad en otro nivel de complejidad, confiriéndole la posibilidad de constituirse en una alternativa laboral. Durante los primeros años se trabajó para la organización y consolidación estatal de la misma, pero desde 2007 la planta se mantiene en forma autogestionada con la modalidad de Asociación Civil.

La crisis del nuevo milenio. Los programas de transferencias condicionadas de ingresos

El comienzo del nuevo milenio encontró a la ciudad de Santa Fe atravesada por dos hitos que impactaron de un modo trascendente en su población: la crisis social, económica e institucional de la Argentina de 2001–2002 y la gran inundación provocada por el desborde del río Salado en 2003.

Como se desarrolló en el Capítulo 1 de este libro, la caída del gobierno de la Alianza en diciembre 2001 puso en evidencia una de las crisis socioeconómicas y de legitimidad política más graves de la historia de nuestro país. La constatación de una pobreza cada vez más extendida y la pérdida de cobertura social de la frente a los riesgos de una amplia capa de la población desempleada o con trabajo precario (en abril de 2002 las tasas de desempleo eran superiores a un 20 % y las de pobreza cercanas al 50 %) fueron algunos de los indicadores de la gravedad del escenario. La persistencia y profundización de la situación con más de la mitad de la población con un ingreso que no alcanzaba a los niveles mínimos de consumo, condujo a un proceso de revisión y reformas de las políticas de corte neoliberal.

Con el objeto de paliar la crisis, en 2002 se puso en marcha el primer programa asistencial con exigencia de contraprestación laboral de alcance masivo denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados (JHD). Dicho plan reconoció como antecedentes directos al Programa de Empleo Transitorio, implementado desde el Ministerio de Trabajo Economía y Seguridad Social

27 Fondo del Conurbano Bonaerense hace alusión a un fondo de dinero que en la primera presidencia de Carlos Menem, y legitimado por el Congreso de la Nación (ley 24073/1992), se destinó a la provincia de Buenos Aires. Duhalde, gobernador de esa provincia, recibió por ley el 10 % de la recaudación anual del Impuesto a las Ganancias y el monto se destinó a financiar obras de infraestructura.

de la Nación, al Plan Trabajar I (1997–1998) y al Trabajar II (1998–2002). Los beneficiarios de estas intervenciones fueron absorbidos por el JHD, la cual procuró dar respuesta a una situación de desocupación de inédita magnitud (el 20 % de los hogares argentinos). El plan estaba destinado a personas con hijos menores a 18 años desocupadas u ocupadas sin registro formal y consistía en una transferencia monetaria y una contraprestación laboral o educativa y de salud de los hijos. Los recursos fueron fiscales y el Banco Mundial aportó a la financiación, la cual alcanzó a la cifra récord de dos millones de beneficiarios.

El JHD se sostuvo hasta la recuperación económica poscrisis, es decir, durante los primeros años de la presidencia de Néstor Kirchner y hasta que se inició en 2004 la salida gradual de los destinatarios por una doble vía.²⁸ En efecto, a través de esta medida se pretendieron reformular desde el Estado las respuestas diferenciadas a una población receptora muy heterogénea. A saber: la aplicación de un criterio denominado de «empleabilidad» para los desocupados pasibles de ser reinsertados en el mercado laboral en el nuevo clima de crecimiento económico: «los empleables» quedaron en el ámbito del Ministerio de Trabajo y los que por baja capacitación no podían llegar a conseguir empleo, «los no empleables», se constituyeron en destinatarios de otros programas focalizados para los más vulnerables bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social: Argentina Trabaja y Familia para la Inclusión Social (PF).²⁹

En el nuevo ciclo político que se inició en 2003 el área social del Estado nacional adquirió una renovada importancia política y un rol estratégico no solo en términos electorales, sino también en la definición de un esquema de poder y estilo de gestión impregnado de un discurso político más profesionalizado y con una política social orientada al desarrollo (Peremilter, 2007).

Una de las profesionales de la Secretaría de Empleo y Capacitación Social de la ciudad da cuenta de este proceso:

A fines de los '90 nos contratan a un grupo de profesionales de la ciudad, con financiamiento del PNUD, para desarrollar en la provincia, programas focalizados que bajaban de Nación, con el fin de mejorar la empleabilidad. En simultáneo se desarrolla el Seguro de Capacitación y Empleo (scyE) con la idea de mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral de los beneficiarios del PJHD en coordinación con los municipios de procedencia.³⁰

28 Decreto 1506/2004 Emergencia Ocupacional Nacional, Boletín Oficial. Basado en tres grandes líneas de programas sociales: Seguridad alimentaria, Manos a la obra: microemprendimientos productivos y Familias.

29 Entrevista a agente provincial, profesional de la Secretaría de Empleo y Capacitación del Ministerio de Trabajo de la Nación. Santa Fe, octubre de 2018.

30 Ídem.

Con la salida gradual y traspaso voluntario del JHD comenzó a implementarse en 2005 el PF con igual porcentaje tanto en la ciudad como en el resto del país. La mayoría de las titulares eran mujeres con hijos y sin empleo. La modalidad de intervención de los nuevos Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos alteró los modos tradicionales de gestión de políticas asistenciales, ya que requirió para su implementación la constitución de equipos de gestión y administración paralelos a la burocracia pública estatal de planta. Una de las responsables del equipo técnico local, al referirse al *modus operandi*, explica:

Un Equipo Técnico Provincial, Técnico informático, Técnico Local y Centros de Atención Barrial (CAB) (...) se convocaron profesionales de distinta procedencia disciplinar y a nivel barrial a referentes sociales con cierta trayectoria en actividades comunitarias. Entre los diferentes actores se coordinaban acciones y la información circulaba en doble vía. Se conformó un Registro Único de beneficiarios para cruzar datos nacionales, provinciales y municipales y lograr mayor transparencia, control y monitoreo. Evidentemente había un corte de género, había una forma de entender que la jefa era la mujer, la que llevaba adelante la familia, responsable de garantizar la salud y educación de los hijos. A diferencia del PJJHD el monto no era fijo, sino según la cantidad de hijos (hasta cinco) y la contraprestación consistía en exigencias de certificados de control de escolaridad y salud de los hijos. Años después, a partir del año 2006, en convenio con dos OSC de la ciudad, se elabora un plan de actividades en el cual se incorporan otros componentes, sin carácter obligatorio, entre los que figura la capacitación y el otorgamiento de becas a mujeres interesadas en terminar su escolaridad inconclusa. Este componente denominado remoción de barreras a mi criterio significó una mejora a la propuesta original del programa.³¹

Por otra parte, la catástrofe hídrica ocurrida como consecuencia del desmadre del río Salado en abril de 2003 significó un quiebre estructural en la cotidianeidad de la ciudad de Santa Fe. Como puede leerse en el Capítulo 5 de este libro, la inundación anegó un tercio de la ciudad y produjo una situación de riesgo inédito para su población. Hizo visible la profunda vulnerabilidad en que se inscribía la ciudad:

deterioro económico, un alto índice de desempleo, descreimiento en las regulaciones y normas de convivencia, acostumbrada quizás a la escasa presencia del Estado y con un sentimiento de incertidumbre al desconocer las consecuencias que la emergencia hídrica podía desencadenar. (Masi y Kessler, 2009:137)

31 Entrevista a agente estatal profesional de la Secretaría de Trabajo. Santa Fe, octubre de 2018.

Las palabras de un funcionario provincial de la arena social entrevistado refuerzan este panorama dramático y amenazante para los vecinos:

El 2003 es el momento de mayor tensión en la ciudad, ahí fuimos todos inundados, todos pobres en la ciudad, todos iguales, no había diferencia. Fue un contexto complicado, más que el de poscrisis del 2001. Me tocó afrontar la crisis de las inundaciones del 2003. Para nosotros fue terrible, veníamos de una política de Reutemann de darle subsidios a los inundados en cuotas, con lo cual en la gente se había establecido que después venían otras cuotas. En el gobierno de Obeid (2003–2007) hubo una decisión de pararlo... era un barril sin fondo... lo cual generó una fuerte reacción.³²

En efecto, el Estado se concentró en distribuir subsidios y asistencia económica a los afectados, lo que generó un fuerte efecto de control del conflicto social y erosión de los espacios colectivos organizados (Guala, 2005; Masi y Kessler, 2009; Masi y Marucci, 2018). Como contracara de ello, la sociedad civil construyó un denso entramado asociativo durante la emergencia, el cual incluyó organizaciones altamente reconocidas en la ciudad tales como: Acción Educativa, Amsafe, CANOA, MEDH, Cáritas, UNL, Escuela de Servicio Social de Santa Fe, entre otras. A este grupo se sumaron ciudadanos afectados que, calificando el comportamiento de las autoridades municipales y provinciales en términos de abandono y desidia, decidieron organizar su propio movimiento de reclamo de justicia y memoria. Se trató de Carpa Negra, Asociación Civil 29 de Abril, Vecinos Plaza Arenales, Marcha de las Antorchas (Masi y Kessler, 2009; Marucci, 2018).

En respuesta a esta presión, el gobierno provincial conformó el Comité Provincial de Crisis con sede en el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia y se creó un Fondo de Emergencia Hídrica. En ese ámbito, los equipos estatales recibieron asesoramiento y apoyo de autoridades nacionales e internacionales especializados en catástrofe y ayuda humanitaria. Aun así, la magnitud del fenómeno puso en evidencia la insuficiente capacidad del Estado y requirió del protagonismo de las diferentes organizaciones para que intervinieran asistencialmente a los afectados, quienes, más allá de las diferencias ideológicas y de trayectorias, conformaron redes interinstitucionales que evidenciaron un fuerte grado de cohesión basado en el compromiso, la solidaridad y la contención.

32 Entrevista a funcionario político de la SEPC durante el período 2003–2007. Santa Fe, agosto de 2017.

En la ciudad de Santa Fe hubo 135 000 personas afectadas, entre evacuados y autoevacuados, 12 escuelas inutilizadas y 20 rutas destruidas. Durante ese período, fueron detectados 161 casos de hepatitis y 111 de leptospirosis. Asimismo, se acumularon en la ciudad 50 000 toneladas de basura. El monto total de daños y pérdidas superaron los 2800 millones de pesos, principalmente en las actividades y los sectores productivos. En términos sociales, la población de menores ingresos ubicada en zonas marginales urbanas perdió vivienda y enseres, y se vieron muy afectadas micro y pequeñas empresas y el empleo. (Guala, 2005:5)

En enero de 2004, a través de la ley 12106, se creó la Unidad Ejecutora de Recuperación de la Emergencia Hídrica y Pluvial, más conocida como el Ente de la Reconstrucción, cuyo principal objetivo fue la reparación por las pérdidas que sufrieron los inundados. Este espacio necesitó de un saber experto para poder dar cuenta y responder técnicamente a dicha problemática, que por su envergadura puso en evidencia la inoperancia política antes mencionada. Así, se incorporó a un centenar de profesionales del campo del saber científico tales como trabajadores sociales, psicólogos y arquitectos, para hacer frente a la necesidad de un saber experto y específico capaz de implementar acciones en materia de políticas sociales y de intervenciones en un territorio político estéril. Relaciones que habían sido débiles y casi nulas, debieron fortalecerse. A partir de la creación del Ente, se constituyeron vínculos entre el municipio y la provincia, ya que la problemática central fue dar respuestas a los sectores inundados, que por entonces ascendían a más de la mitad de la ciudad.

La nueva arena política provincial y las políticas sociales

La asunción de un gobierno provincial de nueva procedencia partidaria en diciembre de 2007, después de más de tres décadas de continuidad del Partido Justicialista, reveló la puesta en crisis de la representatividad de quienes habían sido responsables de gestiones anteriores atravesadas por el fenómeno de las inundaciones y por un clima de alta conflictividad social. El arribo de la alianza política de la Coalición Cívica y Social generó, por un lado, una expectativa diferente en la ciudadanía santafesina, y por el otro, un cambio en la una dinámica organizacional del Estado. Una de las primeras definiciones que se adoptaron fue la reorganización política administrativa provincial, materializada en la transformación de ciertas secretarías en ministerios.

La ex SPC pasó a ser el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). En el área cultura se constituyó el Ministerio de Innovación y Cultura. Asimismo, se

inauguró el llamado Gabinete Social, cuyos integrantes fueron las primeras líneas de gestión de los diferentes ministerios provinciales. Otra de las propuestas centrales a nivel provincial, y que refleja la intención de cambio en materia de política social en comparación con gestiones anteriores, fue el Plan Integral de Intervención en Barrios, luego denominado Plan Abre, que se implementó en articulación con municipios y comunas. Uno de los funcionarios responsables explica al respecto:

Los territorios no eran la ciudad, eran los barrios con nombre y apellido. El Plan Abre, lo que incorpora es la idea de intervención integral de un territorio. Y que en esa integralidad incluía por ejemplo la policía comunitaria, no podía ser solo lo tradicional de la intervención social.³³

El Plan Abre se puso en marcha en diciembre de 2013 y propuso una estrategia de intervención social integral, sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conformaban el Gabinete Social de la provincia de Santa Fe y gobiernos locales, con el fin de recuperar y fortalecer vínculos sociales en barrios de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez. Este dispositivo estaba enmarcado en el Plan Estratégico elaborado por el gobierno provincial en el año 2008, a partir de la cual se definieron tres grandes líneas de acción: económico-productiva, infraestructura y territorio, y socioinstitucional.

A nivel provincial, ese mismo año la asistencia alimentaria incorporó algunas variantes tendientes a garantizar la transparencia al procedimiento. En línea con el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) se implementó la Tarjeta Única de Ciudadanía, cuyos componentes fueron el Programa Alimentario Familiar (PAF) y el Programa Nutrir Más, este último destinado a niños y niñas menores de 6 años con riesgo nutricional (desnutrición y celiaquía) constatado a través de certificado médico profesional. La inversión mensual en este programa fue de 49 500 000 pesos, con un alcance de 185 000 titulares en toda la provincia de Santa Fe.³⁴

La metodología de la tarjeta única se extendió a comedores escolares y comunitarios y otras organizaciones sociales a través del dispositivo de las Tarjetas Institucionales precargadas. Ambos beneficios —la Tarjeta Única de Ciudadanía y la Tarjeta Institucional— dependieron de la Dirección Provincial de Asistencia Crítica (creada en 2007) de la Secretaría de Inclusión Social del MDS de la provincia.

33 Entrevista a responsable del Plan Abre. Santa Fe, abril de 2017.

34 [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118638/\(subtema\)/93754](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118638/(subtema)/93754)

El antecedente directo de las tarjetas fue el Programa de Seguridad Alimentaria Santa Fe Vale, del cual se habló anteriormente y cuya implementación implicó el reemplazo de la entrega de cajas con alimentos y tickets canasta por un dispositivo destinado a la compra de artículos básicos predeterminados en una red de comercios adheridos a lo largo de la provincia. Accedieron al Programa grupos familiares con ingresos inferiores al salario mínimo, vital y móvil.³⁵ Según relata un exfuncionario del área, con ese Programa se procuraba generar una institucionalidad diferente:

La lógica de la tarjeta es generar un control en que se gastan los recursos por parte de las organizaciones. El monto mensual se va acordando según los cambios que mostraba la institución. Era un proceso constante de negociación entre el ministerio y cada organización. Todo esto se articula con el Programa Social Nutricional (Nación), la provincia tenía que transferir dinero a los municipios y comunas para la cuestión alimentaria, y esto también se hacía a través del PROSONU... en la ciudad capital, a diferencia de Rosario, la dificultad es que no existió una mediación previa entre organizaciones y municipio. En este sentido la relación fue casi siempre satelital. El municipio, por lo menos en el momento que estuve no tenía el peso necesario, el peso de la acción social en Santa Fe la tenía el ministerio y no el municipio.³⁶

Con relación a las ayudas institucionales directas, las partidas de dinero que anteriormente se asignaban a referentes institucionales y mediadores barriales pasaron a formar parte de la órbita establecida por el Programa Buenas prácticas, destinado a fortalecer iniciativas sociales comunitarias territoriales a través del financiamiento de proyectos que presentaban las mismas organizaciones que cumplían un rol de intermediarias entre los ciudadanos en situación de vulnerabilidad social y la protección social. Las intervenciones territoriales se descentralizaron, así, desde el Ministerio de Desarrollo Social hacia nueve sedes territoriales que funcionaron en locales y oficinas ya instalados en la ciudad. Los equipos de referencia territoriales comenzaron a atender las cuestión social a nivel barrial, realizando tareas de promoción en general y en especial con la población juvenil a través del Programa Vuelvo a estudiar y Nueva Oportunidad. A ambos se hará referencia en el Capítulo 9 de este libro.

35 Financiado con partida provincial y en un 60 % de la Nación.

36 Entrevista a funcionario a cargo de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio del MDS en el período 2011–2015. Santa Fe, julio de 2017.

Nuevos aires: políticas locales en revisión.

La gestión del gobierno de la ciudad en el primer período socialista

Como ya se dijo, la asunción en 2007 del Frente Cívico y Social, tanto en la provincia como en la ciudad, trajo aparejado un cambio profundo de estilo y contenido de gestión social y se constituyó como un nudo clave en el itinerario de las políticas sociales en general. En lo cuanto a las acciones de corte asistencial, en las entrevistas realizadas a referentes municipales se constata la emergencia de otra visión de los emplazamientos territoriales y de la política de ayuda directa a nivel local:

Antes del año 2007, el Municipio se vinculaba a la sociedad y gestionaba la ayuda social en torno a una red conservadora y corrupta (se les daba dinero para 200 raciones y repartían 50), con un esquema clientelar y privatizado, cuyos fines últimos eran meramente electorales. Los Centros Comunitarios, eran asociaciones encabezadas por referentes territoriales fuertes, con mucha corrupción. La ayuda social se privatizaba y canalizaba a través de los centros comunitarios, vecinales y referentes territoriales. La relación Estado–sociedad estaba signada por el clientelismo y la corrupción. El Estado municipal delegaba todos sus roles en lo social en esos referentes. El Estado no estaba en ningún lugar.³⁷

En materia de política alimentaria se puso en marcha el proyecto Volver a Casa, cuyo objetivo apuntó al mejoramiento nutricional y al fortalecimiento de lazos al interior de las unidades domésticas. Este dispositivo —vigente en la actualidad— propende a la seguridad alimentaria de los grupos más vulnerables y forma parte del Programa Familias Incluidas, que consiste en la entrega de bolsones de alimentos frescos y secos para que los destinatarios elaboren su propia comida y, de este modo, reemplazar la concurrencia infantil a comedores comunitarios.

Con respecto a dicho Programa, una profesional del área da cuenta de las intervenciones iniciales y los cambios pretendidos:

Se trata de un programa de complemento alimentario que consiste en la entrega de alimentos secos y frescos (como fideos, carne, frutas, verduras y huevos) a familias para que cocinen en su casa. La intención de este programa es el de volver a comer en casa, que se cocine en el hogar, que se comparta la mesa familiar.³⁸

37 Entrevista a asesor del Concejo Municipal en 1995, director del Área de Trabajo y Empleo de la Municipalidad (2009–2011) y secretario general de la Municipalidad (2011–2016). Santa Fe, septiembre de 2017.

38 Entrevista a funcionaria de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad. Santa Fe, septiembre de 2018.

Anteriormente el niño desayunaba en un lado, almorzaba en otro, la madre no sabía si podía cocinar cocinaba, no tenía garrafa, no tenía cocina. Con el nuevo programa se evitaban esos riesgos pero se corrían otros como la posible pérdida del valor nutricional para aquellos a quienes iba dirigido al ser compartido con otros miembros del grupo familiar. Son decisiones políticas de las cuales no participábamos. Todas tienen aspectos positivos y negativos.³⁹

El Estado tiene que estar, un Estado presente a lo largo del territorio, con reglas claras y comunes para todos que brinda oportunidades a la población. La gestión busca ocupar el territorio de lo contrario, donde el Estado no está, ahí está la delincuencia, la violencia, la droga.⁴⁰

Las palabras del intendente Barletta dirigidas al Concejo Municipal en ocasión de cumplirse un año de su mandato refuerzan esta perspectiva:

Hemos puesto en marcha el Plan Social Familias Incluidas, entendiendo que debemos encarar nuestras políticas sociales con un enfoque integral asentado en el seno de las más de 40 000 familias que hoy viven en un contexto de alta vulnerabilidad social. Hemos reorganizado los planes sociales recuperando las historias laborales y los recorridos educativos de cada persona, procurando un contacto directo que elimine las redes clientelares que han abusado de esta situación social de miles de santafesinos. A través de planes de capacitación, programas de empleo y emprendimientos productivos de pequeña escala se facilitará la inserción laboral de quienes hoy no tienen empleo.⁴¹

Otro tema que ingresó a la agenda del gobierno local fue el del empleo. Si bien en la estructura administrativa del municipio⁴² no existió una repartición específicamente centrada en esta cuestión, la identificación del problema del desempleo motivó la creación de un Área de Trabajo y Empleo que inicialmente dependía del Ejecutivo, hasta la creación de la Subsecretaría de Empleo dependiente de la Secretaría de Acción Social.⁴³ Posteriormente, en 2015, pasó a la órbita de la Dirección de Iniciativa Comunitaria y Cooperativas de Trabajo, de la misma Secretaría.⁴⁴

39 Entrevista a agente estatal de la Municipalidad. Santa Fe, septiembre de 2018.

40 Entrevista a Secretario de Gobierno de la Municipalidad en el período, 2015-2019. Santa Fe, septiembre de 2018

41 Testimonio extraído de www.santafeciudad.gov.ar. Sesión especial realizada en el Concejo Municipal para rendir homenaje a los 25 años de la recuperación de la Democracia. Un balance de todo lo actuado en el primer año de gestión.

42 Ordenanza municipal 11437, 2007.

43 Ordenanza municipal 11829, 2011.

44 Ordenanza municipal 12244, 2015.

El director ejecutivo de dicho Programa explica que las intervenciones con relación al trabajo y al empleo respondían a dos orientaciones, según las características de los receptores: las de empleo formal y las de autoempleo y emprendedurismo.⁴⁵ Las primeras estaban dirigidas a aquellas personas que, aún desempleadas, pueden integrarse al mercado formal de trabajo. Las dependencias y propuestas del gobierno de la ciudad se materializaron en las oficinas de empleo, entrenamientos laborales, Programa de Inserción Laboral, Programa de Iniciativa Comunitaria, cooperativas de trabajo y Escuelas de Trabajo. El segundo tipo de intervenciones estuvo dirigido a los emprendedores con habilidades específicas y conocimiento de oficio pero sin una inserción real en el mercado de sus producciones. A este grupo se le garantizó la capacitación en temáticas como marketing, packaging y cálculos de costo/valores. Se pretendía fortalecer la cultura del trabajo y formación para la inclusión social. En cuanto a posibles coordinaciones entre áreas, niveles de gobierno y actores sociales para abordar las diferentes problemáticas, explican que los organismos estatales fueron variando en el tiempo según la coincidencia del tinte partidario de cada nivel gubernamental y que con instituciones sociales diversas se fueron concretando licitaciones y convenios:

Con el gobierno nacional... antes fue casi nula... la ciudad y la provincia de Santa Fe fueron medio discriminadas en ese sentido, ahora la cosa cambió... A partir del año 2015, la situación sería distinta, una mayor articulación sobre todo en relación a las políticas de hábitat. Hay una misma idea sobre lo que hay que trabajar: municipio y Nación coinciden en el diagnóstico de los problemas sociales y en las soluciones que proponen a estos. Desde Nación se asignan grandes partidas presupuestarias a Santa Fe, los proyectos que estaban en espera fueron aprobados. En el caso del Centro de Emprendedores, por ejemplo, la Universidad Nacional del Litoral brinda capacitaciones/talleres de formación; se coordina también con asociaciones civiles, vecinales, cooperativas de trabajo, entre otras.⁴⁶

Luego, hacia el año 2016, durante la gestión del intendente José Corral se destacan dos políticas: los Solares y las Escuelas de Trabajo. Solar fue la nomenclatura elegida para redesignar lo que antes se conocía como comedores municipales. Un Solar refiere a espacios vacíos que dan la sensación de potencia para crear y connota la idea de que el sol lo ilumina. Estos cambios implicaron una reinversión de los efectores, que pasaron de ser entes dispensadores de raciones

45 Entrevista a arquitecto, funcionario de la Municipalidad. Santa Fe, septiembre de 2018.

46 Entrevista a funcionario de la Municipalidad. Santa Fe, octubre de 2016.

de alimentos a tener otro anclaje con políticas de inclusión social con relación a educación, nutrición, salud, deportes y cultura.⁴⁷ Por su parte, las Escuelas de Trabajo significaron la principal política orientada a los jóvenes expulsados del sistema educativo formal que se centró en la capacitación laboral. Las funciones de estos dispositivos serán desarrolladas en los Capítulos 9 y 10 de este libro.

Por último, no sería pertinente reconstruir el itinerario de la política social del cambio de siglo sin hacer referencia a la Asignación Universal por Hijo (AUH). Las políticas sociales estatales de la primera década del nuevo milenio, a las que nos hemos referido en los apartados anteriores, expresaron nuevas pero insuficientes respuestas a los graves problemas estructurales de pobreza, desigualdad e indigencia. La presentación de numerosos proyectos de diferente tinte político en el Congreso de la Nación constituyó un valioso antecedente al lanzamiento de un nuevo PTCI que se denominó Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) en octubre de 2009. Durante el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner se creó por decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1602/09 este Programa. Según versa en su articulado, se debe a un acuerdo consensuado entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia de implementar medidas de alcance universal que combatan la pobreza y que ofrezcan apoyo y asistencia. Conforme al propio gobierno, el dispositivo se fundamenta en el reconocimiento de los derechos que corresponden a los hijos de aquellas personas que están desocupadas o que trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, vital y móvil.⁴⁸ A través de la estructura organizativa de la Anses comenzó a implementarse la AUH en cada jurisdicción. Esto se realizaba a nivel subnacional, es decir, sin integrarse a la estructura burocrática provincial, y se gestiona en oficinas y Unidades de Atención Integral (UDAI).

A partir de este Programa se establecieron acuerdos entre cada provincia y la órbita nacional que implicaron la cesión de la base de datos de planes y programas sociales por parte de las autoridades provinciales, que posibilitaron el cruce de datos, y así evitar incompatibilidades. Por tratarse de un programa regulado por disposiciones emitidas desde el nivel central de la Anses, no requiere ni permite ningún tipo de adaptación local. A fin de controlar el cumplimiento de las condiciones exigidas para el cobro total del subsidio, se habilita la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, un

47 Información extraída de www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/solares/

48 A partir de 2011, estas asignaciones se completaron con la Asignación Universal por Embarazo para protección social (AUE) destinada a las futuras madres que se encuentren en las doce o más semanas de gestación.

mecanismo que establece la coordinación con el Ministerio de Salud y con el Ministerio de Educación a través de la Resolución 132/2010 de Anses.

En su estudio, Díaz Langou (2012:22) señala que los estrictos criterios solo posibilitaron articulaciones intergubernamentales de tipo marginal que limitaron la incidencia de factores políticos pero recortaron el potencial de diálogo entre niveles el cual podría haber aportado a una mayor integralidad de las políticas públicas. En la ciudad Santa Fe, la imposibilidad de acceder a datos estadísticos y a referentes que den cuenta de su implementación a nivel local a lo largo de la década estaría reforzando la visión del casi nulo rol de la provincia y del municipio en este modo de intervención, que se lleva a cabo en su totalidad desde el nivel central.

La novedosa inscripción de la AUH como un subcomponente del sistema de seguridad social, situado en un sistema de reconocimiento de derechos y de registro de la categoría de trabajador informal, se aparta de la lógica asistencial de programas focalizados de décadas anteriores. Sin embargo, la coexistencia de requisitos para acceder al Programa, la segmentación del monto y las condicionalidades y penalidades plantean líneas de convergencia con el campo asistencial y cierta continuidad con la lógica de los programas que le antecedieron.

Reflexiones finales

Este capítulo recorrió un camino abierto por los relatos de gestores estatales, las fuentes consultadas y los fenómenos que irrumpieron en la vida de los santafesinos en el campo de la política asistencial y de ayuda social directa. El resultado no es, claro está, una reproducción fotográfica de lo acontecido, sino una posible reconstrucción de los itinerarios de la política social del sector.

La lectura de los testimonios permitió reconstruir algunos procesos del lapso analizado que sin duda arrojan señales que interpelan y plantean desafíos pendientes en materia de protección social de la ciudadanía en el nivel subnacional.

Del trabajo emerge el predominio que en la agenda pública tuvieron las problemáticas de la pobreza y el empobrecimiento a lo largo de las casi cuatro décadas. Estas han sido, junto a la presión ejercida por organizaciones de la sociedad civil y posteriormente por movimientos sociales, las impulsoras de respuestas del Estado en sus diferentes niveles. En efecto, el aumento de la pobreza, del desempleo, la desnutrición infantil, la fragmentaria cobertura en salud, la falta de vivienda y precariedad habitacional y de infraestructura barrial son los principales problemas que señalan en coincidencia los actores entrevistados.

Tanto funcionarios de gestión como del plantel administrativo profesional muestran cómo los mismos se fueron agudizando durante las reiteradas crisis de ocurridas a finales de cada década, a las que se sumó, en el caso específico de la ciudad, las marcas que dejó la catástrofe hídrica y social de 2003.

Tomando en consideración la modalidad de intervención asistencial y sus dispositivos e instrumentos centralizados a nivel nacional, se desprende quizás que el mayor de los cambios operados, y que se observa en las transformaciones que se sucedieron desde las políticas de asistencia alimentaria de los '80 y de «combate a la pobreza» en los '90, a Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos del nuevo milenio orientados en la perspectiva de «garantizar derechos sociales».

A nivel subnacional, podemos concluir que, desde una modalidad de «asistencia y ayuda directa» —centrada en la provisión de bienes básicos para la subsistencia y vinculadas a problemáticas de salud a nivel individual—, se opera un cambio hacia una política de asistencia descentralizada, orientada a distintos grupos etarios, familias y comunidades en sedes territoriales localizadas en barrios de mayor vulnerabilidad social.

Desde una mirada comparativa, se observa que las gestiones de la última década revelan intervenciones sociales fundamentadas en una visión de mayor integralidad de las problemáticas y en la búsqueda de convergencia de las intervenciones intergubernamentales para atender los problemas emergentes de la cuestión social.

A lo largo del período, la profesionalización progresiva de los planteles técnico-administrativos y la incorporación de nuevas tecnologías han constituido, según la visión de los propios agentes, un avance importante en términos de transparencia en la entrega de subsidios y una mayor autonomía en la obtención de recursos por parte de los sujetos destinatarios.

A nivel del gobierno de la ciudad, la modalidad de intervención asistencial fue mutando de planes de erradicación de ranchos, regularización de dominio y de vivienda altamente focalizados y basados en la autoayuda, hacia un rol de mediación de sus agentes en programas procedentes del nivel nacional, fundamentados en el acompañamiento y el fortalecimiento del trabajo comunitario y articulados con instituciones sociales de los «territorios asistidos» de los márgenes de la ciudad.

Sin desconocer los avances impulsados desde los distintos niveles gubernamentales, la persistencia de la pobreza crónica a lo largo del período analizado en este libro pone en cuestión los modos de acercarse al núcleo duro del problema. Ampliar el foco analítico de los emergentes de la cuestión social permitiría entrever aspectos más sustantivos de la dinámica sistémica y cómo se dan las relaciones entre cuestión social, política social e integración social.

Con una intención prospectiva, se propone aquí que la crítica a los enfoques más tradicionales de la gestión social contribuiría a ubicar las intervenciones sociales en el marco de un proceso a más largo plazo, recuperando un componente redistributivo fuerte que combine el alivio a los estados de privación, con educación y salud masiva y de calidad, reposición de activos y capacidades para insertarse en el mercado laboral y la construcción de instituciones que aseguren la inclusión plena de los sujetos en el conjunto social.

Referencias bibliográficas

- Amadeo, Eduardo (2008). Estigma y deslegitimación de las políticas sociales en la Argentina: la evidencia de la Encuesta de percepción de Planes Sociales. En Cruces, Guillermo (Comp.). Los programas sociales en Argentina del bicentenario. Visiones y perspectivas. Banco Mundial.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2008). Universalismo, ciudadanía y Estado en la Política Social latinoamericana. El caso de la Argentina. Ponencia presentada en CLAD, Centro Latinoamericano para el Desarrollo.
- Beltramino, Tamara (2013). Las políticas públicas frente al desafío de la inclusión social. En Arrillaga, Hugo (Coord.). La nueva agricultura y la reterritorialización pampeana emergente. Ediciones UNL.
- Bonvecchi, Alejandro (2008). Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social. En Cruces, Guillermo (Comp.). Los programas sociales en Argentina del bicentenario. Visiones y perspectivas. Banco Mundial.
- Díaz Langou, Gala (2012, marzo). La implementación de la AUH en ámbitos subnacionales. Documento de trabajo N° 84. Programas de Protección Social. PICT N° 10/2206. CIPPEC.
- Guala, María del Pilar (2013). Lo que el salado sigue gritando: 10 años después. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Guala; María del Pilar (2015). Inundados identidad que emerge con el agua. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social). Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Isuani, Ernesto (2008). La política social argentina en perspectiva. En Cruces, Guillermo (Comp.). Los programas sociales en Argentina del bicentenario. Visiones y perspectivas. Banco Mundial.
- Masi, Beatriz y Kessler, María Elena (2009). El entramado asociativo en la ciudad de Santa Fe: vulnerabilidad y eficiencia de los lazos sociales en un contexto de crisis. En Herzer, Hilda y Arrillaga, Hugo (Coords.). La construcción social del riesgo y el desastre en el aglomerado Santa Fe. Ediciones UNL.
- Masi, Rita y Marucci, Viviana (2018). Diálogos sobre las configuraciones relacionales entre Estado, Organizaciones de la sociedad civil en el contexto del inicio de la democracia (década de 1980) en la ciudad de Santa Fe. Memorias del XIII Congreso Nacional Internacional sobre Democracia. Los escenarios democráticos del siglo XXI. Disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales. Editorial UNR.
- Merklen, Denis (2005). Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática de (Argentina, 1983–2003). Gorla.
- Peremilter, Luisina (2007). ¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación en torno a la construcción del Estado en la política social. Papeles de Trabajo. Revista electrónica del Instituto de estudios sociales de la UNG San Martín, 1(2).
- Romero, Luis Alberto (2012). Breve Historia contemporánea de la Argentina (1916–2010). 3era. ed. Fondo de Cultura Económica.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, Luciano (Comp.). Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2009). Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Paidós.

Capítulo 3

La planificación del espacio residencial: políticas de vivienda y hábitat

Emilia Mosso y Estefanía Szupiany

Introducción

El presente capítulo analiza las políticas vinculadas a la producción de la vivienda y el hábitat en la ciudad de Santa Fe desde la década de 1980 a la actualidad, centrando la mirada en aquellos sectores urbanos más desfavorecidos en términos socioespaciales. Para ello, luego de realizar una breve descripción de la dinámica urbana de la ciudad en el período que se aborda, examina dos instancias centrales en el proceso de construcción del espacio residencial santafesino: por un lado, la etapa de planificación e ideación de dichas políticas, condensada en diferentes documentos urbanísticos; por el otro, el momento de la acción y puesta en marcha de esas políticas, traducido en programas, planes y proyectos específicos y en la implementación de cambios normativos. Finalmente, se realiza una recapitulación de ambas instancias con el objetivo de construir una mirada integral acerca de las políticas urbanas dirigidas al espacio residencial santafesino en las últimas tres décadas.¹

La dinámica urbana santafesina

A principios de la década de 1980, la ciudad de Santa Fe fue testigo de dos importantes fenómenos: uno urbano y otro natural. Por un lado, se llevó a cabo la construcción de una serie de conjuntos de viviendas de alta densidad a partir del financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), lo que dio origen a partes diferenciadas dentro de la mancha urbana. Por otro, derivada de su condición fluvial, Santa Fe sufrió graves inundaciones en los años 1982, 1983 y 1986, las que no solo produjeron daños materiales significa-

1 En este capítulo no se pretende realizar una exposición exhaustiva de las políticas urbanas vinculadas al espacio residencial de la ciudad de Santa Fe; por el contrario, se propone abrir la discusión y sentar las bases para futuras indagaciones y/o profundizaciones. Asimismo, parte de la temática abordada aquí ha sido estudiada por las autoras en sus respectivas tesis doctorales y trabajos relacionados; en relación con las políticas de vivienda y hábitat (Mosso, 2019a, 2019b y 2019c) y con las políticas de planificación urbana (Szupiany, 2018, 2019).

tivos, sino que también pusieron en evidencia la fragilidad de todo el sistema urbano–ambiental, fuertemente modificado a partir de la acción antrópica.

Asimismo, como anticipó la Introducción de este libro, al igual que otras ciudades argentinas, Santa Fe había comenzado a experimentar una expansión de la mancha urbana, consolidada por su función como capital del Estado provincial y «como un importante centro proveedor de servicios comerciales, médico–asistenciales, educativos y financieros para una amplia zona de influencia» (Gioria, 2009:92). Dicho crecimiento no solo se ramificó a través de los distintos corredores que hoy integran el Gran Santa Fe —comprendido por las localidades vecinas de Monte Vera y Recreo al norte, Santo Tomás y Sauce Viejo al suroeste, San José del Rincón y Arroyo Leyes al este—. Al mismo tiempo, la ciudad continuó con su tendencia de expansión sobre las tierras —en muchos casos, fiscales— ubicadas al oeste y al norte del casco histórico, y por lo general en áreas bajas, con riesgo hídrico, y desprovistas de una infraestructura de servicios adecuada.

Luego de las inundaciones ocurridas en la década de 1980 y de otra crecida de gran magnitud que experimentó el Paraná en el año 1992, se iniciaron importantes obras de infraestructura que fueron convirtiendo a Santa Fe en una ciudad «anillada», dado que estas defensas no se ubicaron solo en los distintos bordes de la ciudad central —sobre las tierras bajas a la vera del Salado— sino también en el área de expansión sobre el valle de inundación del Paraná.

En efecto, gracias al financiamiento externo del que gozaba el país por esos años, el gobierno provincial planteó soluciones integrales a través del Programa de Rehabilitación para la Emergencia de las Inundaciones (PREI) financiado por el Banco Mundial (BIRF) (Paoli y Schreider, 2000). En este marco, la ciudad de Santa Fe comenzó a expandirse hacia el este de su mancha urbana a partir de la construcción de defensas contra inundaciones en el barrio FONAVI de El Pozo, en los distritos de Alto Verde y La Guardia, y fundamentalmente, a partir de la ejecución a ambos lados de la Ruta Provincial N° 1 del anillo de protección para San José del Rincón y Colastiné Norte. Asimismo, entre las obras realizadas a partir de dicho financiamiento, se incluyó la reconstrucción completa de la avenida Costanera sobre la laguna Setúbal, reforzando la calidad ambiental y el carácter identitario que ese espacio posee para los santafesinos desde principios del siglo xx. Por otra parte, se puso en ejecución un vasto sistema de terraplenes de defensa hídrica en el borde oeste de la ciudad, en coincidencia con los tramos restantes de la Avenida Circunvalación de Santa Fe. Todas estas obras ofrecieron condiciones de relativa seguridad a grandes extensiones de suelo urbano que, hasta ese momento, eran ocupadas por las aguas del río Paraná y del río Salado durante cada una de las crecientes que estos cursos de agua experimentaban de manera sucesiva. A su vez, esto favo-

reció la ocupación de esos terrenos y la consecuente extensión de la mancha urbana (Figura 1).

Esta expansión se tradujo en una reconfiguración administrativa del territorio de la ciudad de Santa Fe, con el nacimiento de dos nuevas comunas en la zona de la Costa: la de Arroyo Leyes —creada en el año 1990 por la ley provincial 10513— y la de San José del Rincón —creada en el año 1991 por la ley provincial 10723—. Como consecuencia de ello, la superficie del municipio de Santa Fe se redujo a una superficie total de 26.800 ha, de las cuales solo 5860 resultan urbanizables, ya que las otras 21 000 —es decir, el 78,2 % del total— están conformadas por ríos, islas, lagunas y bañados (Gioria, 2009). Condición fluvial que no solo afecta el esquema de crecimiento de la ciudad, sino también el valor del escaso suelo disponible.

Por su parte, la inversión inmobiliaria privada dio lugar a distintos fenómenos urbanos: por un lado, la expansión del mercado de los edificios en altura produjo un aumento en la densidad del área central y pericentral de la ciudad (Martínez, 2016), aunque sin modificaciones sustanciales de la imagen urbana. Por otra parte, se produjo la creciente conversión de las tierras ubicadas al norte de la mancha urbana ya existente, antes destinadas a la horticultura, y que fueron poco a poco anexadas a la ciudad a partir de diferentes loteos, dando origen a una ciudad más expandida y fragmentada, de carácter extensivo y discontinuo. En tercer lugar, se dio inicio a la construcción y paulatina consolidación de diversos *countries*; urbanizaciones cerradas en conexión directa con las principales vías de acceso a la ciudad, sobre todo ubicados en los márgenes de la autopista Santa Fe–Rosario (Nardelli y Szupiany, 2017). Finalmente, se produjo la expansión suburbana de la ciudad hacia el este, precisamente en el distrito de La Costa, en los terrenos ahora protegidos por las defensas hídricas. Las viviendas construidas en esta área —de alto valor ambiental y paisajístico— serán primero destinadas a la recreación, como casas de fin de semana, aunque diversos factores harán que su ocupación comience a ser, cada vez en mayor medida, de uso permanente (Figura 1).

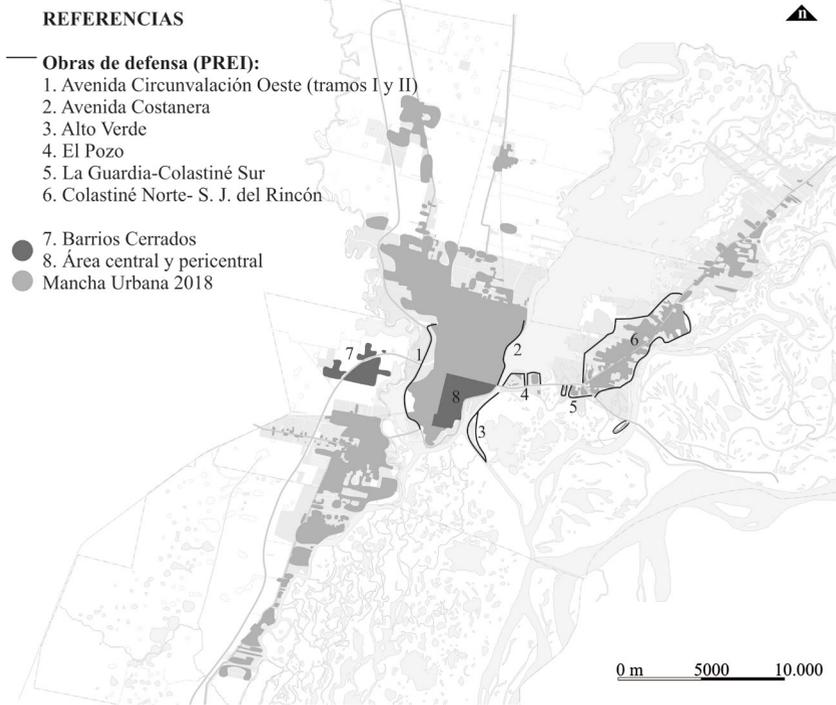


Figura 1: Dinámica urbana del Gran Santa Fe en las últimas décadas.

Cabe señalar que todos estos procesos se dieron bajo un marco normativo muy frágil y en consonancia con el nuevo modelo que se había impuesto en la Argentina, es decir, en un contexto político en el que el descrédito de la acción del Estado era directamente proporcional a la confianza que infundía el discurso neoliberal, el cual alcanzó un carácter hegemónico durante la década de 1990. Como consecuencia de ello, pudo observarse una declinación de los modelos de planificación urbana, los cuales intentaron ser contrarrestados por diversos intentos de planificación estratégica que, sin embargo, no fueron capaces de establecer ejes de desarrollo precisos para la ciudad de Santa Fe.

Además de las obras hídricas y de infraestructura, las inversiones públicas de los años noventa se orientaron hacia la construcción de algunos equipamientos de relevancia: el nuevo Hospital de Niños —un establecimiento pediátrico de alta complejidad— y la reconstrucción del emblemático Puente Colgante, reinaugurado a fines del año 2002. No obstante, ya en una invariable histórica de la ciudad, la atención prestada a las obras de reforma y renovación de la costanera sobre la laguna Setúbal —inauguradas en la segunda mitad de la década de 1990— y a las defensas hídricas construidas sobre el borde este de

la ciudad —incluida el área del distrito de La Costa— se contrapusieron a la desidia que los diversos Gobiernos provinciales y municipales manifestaron por completar las obras de defensa sobre el borde oeste. Como consecuencia de esa inacción —tal como se desarrollará en el Capítulo 4 de este libro— el 29 de abril del año 2003 las aguas del río Salado ingresaron por la zona del Hipódromo, anegando un tercio de la ciudad central y produciendo el peor acontecimiento hídrico del que Santa Fe tenga memoria, con más de 100 000 evacuados y un número oficial de 29 fallecidos.

Desde el punto de vista demográfico, considerando las estadísticas provistas tanto por los censos nacionales realizados entre 1980 y 2010 como por la estimación de población llevada adelante por el Instituto Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Santa Fe (IPEC–Santa Fe), puede verificarse que el área de expansión urbana que comprende a las actuales ciudades de Santa Fe, Santo Tomé, Recreo y San José del Rincón, y a las comunas de Monte Vera, Sauce Viejo y Arroyo Leyes, experimentó un crecimiento del 54,6 % entre 1980 y 2018, pasando de 354 886 habitantes a un número estimado de 548 664. De igual manera, puede verificarse que la tasa de crecimiento general ha venido desacelerándose en forma paulatina, pasando del 23,2 % en el período 1970–1980 a un valor estimado del 7,3 % para el período 2010–2018 (Figura 2).

En términos más específicos, puede observarse una tendencia de expansión muy similar en Santa Fe —la ciudad central del aglomerado— que ha experimentado un crecimiento porcentual muy inferior al del resto de las localidades que componen el Gran Santa Fe: un 38,2 % entre 1980 y 2018. El índice evidencia una sostenida caída a lo largo del tiempo, pues pasó del 19,1 % en el período 1970–1980 al 6,1 % entre 2010 y 2018. Este fenómeno —que también se repite en el Área Metropolitana de Rosario— responde a diversos factores:

La búsqueda de mejores condiciones de habitabilidad y paisajísticas en zonas menos densas, favorecidas por la red de movilidad y próximas a la ciudad central. A esta situación se le agrega el incremento de los valores inmobiliarios en el área central, lo que ha facilitado la oferta de nuevas formas de asentamientos, «barrios abiertos» dispersos en el territorio suburbano que se suman a la ya existencia de barrios cerrados. (Martínez De San Vicente *et al.*, 2013:4)

Además, como se ha mencionado más arriba, la condición fluvial de Santa Fe, junto a la escasa disponibilidad de tierras urbanizables en su jurisdicción, ha conducido a los habitantes a buscar opciones en la periferia y en el resto de las localidades que componen el Gran Santa Fe. Esta dinámica derivó en el surgimiento de nuevas centralidades sobre los ejes de expansión y en la consolidación de procesos de suburbanización. Un proceso que se inició bajo la

hegemonía del neoliberalismo —con el boom de los *countries*, la desregulación del mercado, la especulación inmobiliaria y el consecuente incremento del valor de la tierra y las viviendas en áreas centrales— pero que ha continuado consolidándose durante los últimos años. Sobre todo, a partir del impulso del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr), que fue lanzado en junio de 2012 mediante el decreto nacional 902. El programa proponía resolver el creciente déficit de vivienda que experimentaba la población argentina, sobre todo en la franja de la clase media, a través de créditos hipotecarios para personas que poseyeran o no un terreno apto, como también a partir de la edificación de desarrollos urbanísticos con el objetivo de alcanzar un total de 400 000 viviendas nuevas en 4 años. A partir de 2013, el programa también incluyó una línea de crédito destinada a la refacción, terminación y/o ampliación de una vivienda ya existente. Todos los préstamos fueron realizados a través del Banco Hipotecario y, además de la Anses, involucraron al Ministerio de Economía (MECON) y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), que aportó los terrenos fiscales en el que se edificaron los desarrollos urbanísticos.

Como contrapartida, la urbanización se extendió al mismo tiempo hacia el oeste y norte de la ciudad, sobre tierras fiscales o tierras precarizadas ganadas a los bañados del río Salado. Sus protagonistas fueron familias empobrecidas que residían en condiciones precarias respecto de la tenencia de la vivienda y del suelo, desprovistas de equipamientos, infraestructuras y servicios habitacionales. Según los análisis de Gioria (2009), a inicios de la década de 1970 el 41,6 % de la población santafesina residía al oeste de calle Urquiza y hacia el norte de la ciudad, y un 50,8 % a principios de 1980, consolidándose el noroeste como uno de los sectores con mayor expansión de la marcha urbana. De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 1991, el 53,1 % de la población total residía hacia el oeste y noroeste. En este marco, mientras que la población total se incrementó en 92 092 habitantes en el período 1970–1991, el incremento de la población que residía al oeste de calle Urquiza fue de 78 657 habitantes. Puede observarse que entre las décadas de 1970–1980 se verificó una mayor ocupación de suelo vacante sobre la franja oeste por parte de población empobrecida y en precarias condiciones ambientales, infraestructurales y de servicios.



Figura 2: Evolución de la mancha urbana del Gran Santa Fe en las últimas décadas.

La planificación urbana santafesina

Analizar una problemática urbana específica —en este caso, las políticas de vivienda y hábitat— a partir de los documentos y planes urbanísticos ideados en un contexto determinado implica comprender los fundamentos que subyacen a la construcción del entorno urbano en momentos específicos del proceso de urbanización. La ciudad de Santa Fe carece de una tradición urbanística que permita realizar una lectura directa entre el plan y la acción. En efecto, la mayor parte de las propuestas planteadas históricamente quedaron tan solo reflejadas en esbozos imprecisos y sin alcanzar la instancia jurídica–normativa. No obstante, es posible ensayar un análisis de la relación entre las propuestas vinculadas al hábitat y la vivienda en cada uno de aquellos documentos y su influencia en la definición de políticas concretas, haciendo foco en las ideas vinculadas al espacio residencial más vulnerable en términos físicos y sociales.

Primeras propuestas urbanísticas

Entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX se confeccionaron los primeros planes urbanos para la ciudad de Santa Fe, al tiempo que el avance de las teorías urbanísticas desarrolladas en el contexto internacional comenzó a resonar en distintas ciudades argentinas. En el año 1889, el intendente Juan Arzeno introdujo un conjunto de proyectos de ordenanzas² a fin de organizar con cierta sistematicidad el área urbanizada, haciéndose evidentes las ideas higienistas surgidas en el ámbito europeo tras el avance de la ciudad industrial. Las propuestas allí esbozadas asignaron una gran importancia a las espigas circulatorias —materializadas en una red de avenidas y boulevards— en tanto elementos ordenadores e impulsores de la expansión urbana. La problemática habitacional aún no es planteada, y solo es tratada en relación con el crecimiento de la planta urbana a través del proyecto de cierre de la ronda de boulevards: hacia el norte, la ciudad estaría delimitada por el Boulevard Gálvez y hacia el oeste, crecería hasta el Boulevard Gobernador Zavalla.

Algunos años más tarde, en 1910, el intendente Edmundo Rosas presentó una nueva propuesta de estructuración general de la ciudad, incorporando ideas del movimiento norteamericano de la *City Beautiful*. Dichas propuestas volvieron a jerarquizar la organización de la planta urbana a partir de una red de avenidas —ortogonales y diagonales— y esta vez, incorporando la ubicación estratégica de parques urbanos en tanto elementos estructuradores del plan. La voluntad estética del trazado y el embellecimiento de la ciudad postergaron el tratamiento de la temática habitacional, considerando que hacia la primera década del siglo XX la extensión de la planta urbana hacia el oeste ya representaba la tendencia dominante. Fue allí donde comenzó a verificarse una incipiente formación de sectores urbanos aislados y desarticulados respecto del resto de la ciudad.

El tercer documento urbanístico corresponde al Plan de Urbanización de 1927, presentado ante el Concejo Deliberante por el concejal Julio Cabal, pero cuya limitada documentación mantiene incierta su autoría. El plan consistía en un conjunto de iniciativas dirigidas a regular el desarrollo urbano en términos estrictamente funcionales y estéticos. En efecto, a partir de criterios distributivos y de zonificación, un grupo de propuestas abogaban por la localización de barrios tipo jardín y de nuevos espacios verdes sobre el borde de la laguna Setúbal, mientras que la previsión del área industrial, los grandes

2 Los distintos proyectos de ordenanzas fueron presentados aisladamente, sin configurar un plan general para la ciudad. Sin embargo, afirma Collado (2007:179), las diversas propuestas pueden ser leídas de manera articulada dada su proximidad cronológica y la repetida voluntad por sistematizar el área urbanizada, marcar los límites y estructurar la periferia.

contenedores, los cuarteles y barrios obreros fueron planteados hacia el borde oeste y sudoeste, en las proximidades del río Salado. El espacio residencial era concebido a partir de barrios claramente definidos y diferenciados: «barrios parque», «barrios obreros» y «barrios de diversiones», sentando las bases de un ideal fuertemente segregado, tanto espacial como socialmente. Asimismo, los «barrios obreros» estarían destinados a aquellos trabajadores con escasas capacidades de pago. Sin embargo, como señala Collado (2007:369), el plan no planteaba las modalidades de gestión de los mismos ni el tipo de vivienda popular, temas que se estaban desarrollando en el país desde la década anterior.

En 1947, casi 20 años más tarde de la publicación del Plan de Urbanización, se presentó el Plan Regulador de la ciudad de Santa Fe por intermedio del Instituto Argentino de Urbanismo y el arquitecto y urbanista Miguel Roca. En el marco de una perspectiva higienista, las propuestas del plan se focalizaron en el ordenamiento del espacio público, en la sistematización del transporte y en el control del crecimiento urbano. Para ello, nuevamente y con mayor énfasis, la zonificación y la separación de actividades constituyó el criterio fundamental en el plan de ordenación funcional, donde los terrenos baldíos ganados a los bañados del río Salado volvieron a ser considerados ventajosos para la localización de la zona industrial. El tratamiento de la temática habitacional se redujo a la distribución del *zoning* según tipos de barrios: «barrios-jardines», «barrios tipo A y B», «Zonas R1, R2, R3, R4, R5» y «barrio obrero», profundizando las ideas segregacionistas del plan anterior.

El enfoque tradicional de la planificación urbana en Santa Fe

Luego de estas primeras propuestas urbanísticas —cuyos planteos no alcanzaron la instancia normativa— en 1980 fue aprobado el Plan Director para la ciudad de Santa Fe mediante ordenanza municipal 7871. Dicho plan fue el resultado de un proceso de planificación urbana iniciado en la década anterior, con el objetivo de estudiar sistemática y globalmente la ciudad e implementar medidas sobre aquellos aspectos más urgentes. En virtud de ello, en 1966 se creó la primera oficina local en materia de ordenamiento urbano: la Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Santa Fe. Aunque tardíamente, los postulados del Plan del 80 intentaron alinearse a los conceptos de «planificación integrada» y de «región» que emergieron en la disciplina urbanística a partir de la segunda posguerra (Rausch, 2010). Principalmente, se lleva a cabo a través de una propuesta que desalienta la centralidad dominante en la ciudad y promueve la ocupación de sectores periféricos: el albardón costero

—La Guardia, Colastiné y San José del Rincón— y el sector oeste de la ciudad. Posteriormente, en el marco de los fundamentos del plan, se aprobó el Reglamento de Zonificación vigente desde 1986 al año 2010.

El documento del plan se estructuró en dos partes. La primera destinada al «Análisis y Diagnóstico» de la situación que caracterizaba a la ciudad y la segunda a la «Propuesta o Plan Director». Con referencia a la temática habitacional, el diagnóstico presentaba los siguientes datos censales para el año 1980: de un total de 86 860 unidades, 6949 correspondían a «viviendas inaptas —por hacinamiento y/o obsolescencia—» y 8687 a «ranchos», es decir, un 8 % y 10 % respectivamente. Estas 15 636 unidades, por lo tanto, constituían el déficit habitacional más agudo, cuyos valores de habitabilidad referían no solo a la vivienda en sí sino también a las condiciones urbanas inmediatas, como el equipamiento social y la infraestructura de servicios. Asimismo, y en función del plano general de usos del suelo en la ciudad —Plano N° 10 del Plan Director— estas unidades se concentraban en «sectores residenciales de densidad baja», localizados hacia el norte, el noroeste y suroeste de la ciudad; donde la baja ocupación parcelaria, la escasez de servicios de infraestructura, el nivel deficitario de equipamiento urbano, la ausencia de calles pavimentadas y el bajo standard de construcción, constituían las principales características. La distribución de estos sectores quedó representada en el Plano N° 20 del Plan Director, donde se verifica la mayor concentración de estas condiciones hacia el oeste y norte de la ciudad (Figura 3). Por otra parte, en el mismo diagnóstico se hace referencia a dos líneas de financiamiento, impulsadas desde la década anterior, en materia de vivienda. Se trata, en primer lugar, del FONAVI, materializado en la ejecución de tres importantes planes de vivienda en los siguientes barrios: Las Flores, con 1306 unidades; El Pozo, con 1476 unidades y Centenario, con 1289 unidades. En segundo lugar, se señala la acción municipal a partir de la creación de la Dirección de Vivienda Municipal, dirigida a ejecutar obras orientadas a los sectores de menores ingresos y a erradicar villas de emergencia. Hasta la fecha de publicación del Plan Director, las obras ejecutadas por esta repartición municipal sumaban un total de 663 viviendas en los barrios: San Lorenzo, 175; Dorrego, 109; Barranquitas Oeste, 108; Yapeyú, 105; Sáenz Peña, 26; Pro-Adelanto Barranquitas, 16; Ciudadela Norte, 49; Villa Yapeyú, 75; y 200 módulos habitacionales en Barranquitas Oeste, los que consistían en dos habitaciones con retrete sanitario.

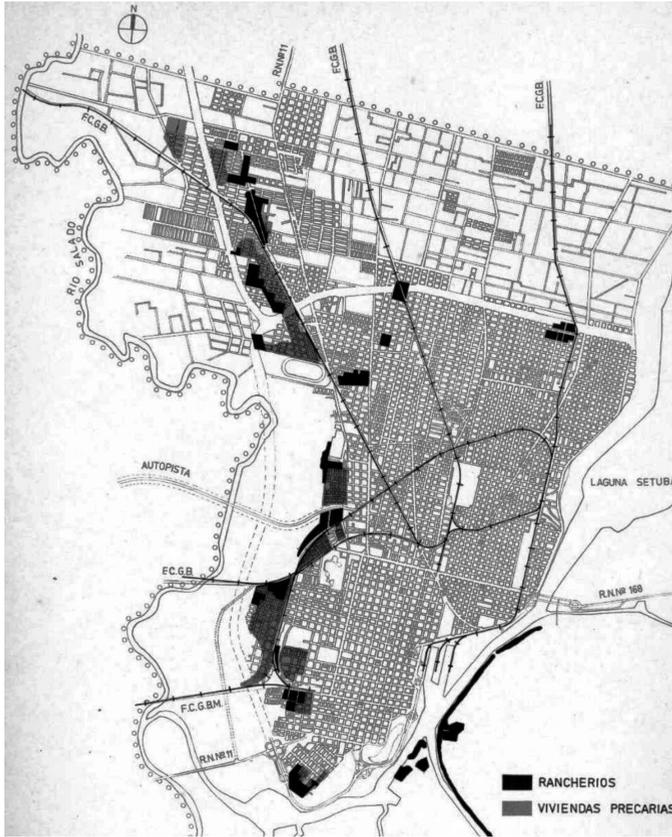


Figura 3. Localización de áreas marginadas (Plano N° 20)

Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (1980). Plan Director Ciudad de Santa Fe. Ordenanza N° 7871. Santa Fe: Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos, Secretaría de Obras Públicas.

En la segunda parte del documento destinada a la «Propuesta» y, particularmente, entre los Planes Estructurales de Desarrollo y Propuestas Particulares, quedan planteadas los objetivos de las políticas de vivienda con la ejecución de 823 unidades distribuidas en distintos barrios de la ciudad: Villa Yapeyú, 125; San José, 100; Sáenz Peña, 66; Sarmiento, 32; Villa Yapeyú Oeste, 500. Se preveía la ejecución de estos planes a través de la operatoria FONAVI, previa donación de terrenos municipales a la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVU), encargada de la construcción de viviendas. El proyecto de cada uno de estos planes contemplaba la ejecución de viviendas de dos y tres dormitorios, como también la realización de las obras de infraestructura —pavimento, red de agua corriente, alumbrado público y red eléctrica domiciliaria—, y obras de parquización, veredas y arbolado. A pesar de su

voluntad integradora, el Plan del 80 abordó la problemática habitacional solo de manera parcial, eludiendo estrategias y normativas para la ordenación del suelo, fundamentalmente, en aquellos «sectores residenciales de densidad baja». Tal es el caso de las viviendas que ocuparon los terrenos anegadizos a lo largo del borde oeste de la ciudad, donde la resolución de los conflictos se redujo a la ejecución de infraestructuras de terraplenes. Si se observa la dinámica de crecimiento entre las décadas de 1970 y 1980, casi el 85 % del aumento poblacional se localiza al oeste de calle Urquiza (Gioria, 2009). Como se dijo anteriormente, esta nueva masa migratoria —en su mayoría de bajos recursos económicos— se instaló en suelos fiscales anegadizos de manera espontánea y bajo ningún marco regulatorio de ordenamiento.

Hacia una planificación urbana estratégica

El cambio de siglo trajo consigo algunas redefiniciones respecto al modo de pensar las ciudades, esta vez, incorporando instancias participativas y comunitarias en el proceso de planeamiento. En sintonía con los avances desarrollados en el contexto internacional comenzaron a imponerse en el ámbito local los métodos de la planificación estratégica, traducidos en la propuesta de implementación del Plan Estratégico Santa Fe Siglo XXI. No obstante, el plan no llegó a ser elaborado, quedando tan solo reflejado en el documento del Diagnóstico Participativo presentado en noviembre de 2002. En el mismo, se expuso una matriz DAFO —Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades— en función de cinco ejes temáticos, a saber: integración regional, económico-productivo, Estado y gestión pública, urbano-ambiental y socioinstitucional. La problemática habitacional fue planteada en el marco de este último eje, donde se hizo un especial hincapié en la franja noroeste de la ciudad por ser el sector urbano que concentra los mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Luego de la catástrofe hídrica del año 2003, la administración municipal propuso vincular su gestión urbana con el sistema científico-académico de la ciudad, a fin de elaborar propuestas que sirvan de base para reconstruir a Santa Fe. Como resultado de dicha articulación, en el año 2004 se firmó el «Convenio de Asistencia Técnica Plan Urbano Santa Fe» entre la Municipalidad de Santa Fe y el Programa de Cooperación Interinstitucional Frente a la Emergencia (PROCIPE), este último conformado por docentes investigadores de la Universidad Nacional del Litoral, la Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Católica de Santa Fe, el Instituto Nacional del Agua, el Centro Regional de Investigación y Desarrollo y la Universidad Nacional de Rosario. De dicho convenio resultó el Diagnóstico Expositivo

—publicado en el año 2005 y dirigido a actualizar el Diagnóstico Participativo anterior— con una nueva visión de la ciudad orientada hacia la problemática de la vulnerabilidad, tanto hídrica y pluvial como socioeconómica.

A partir de la información proporcionada en este último diagnóstico se formuló el primer plan para la ciudad de Santa Fe bajo la perspectiva de la gestión urbana estratégica. El documento fue titulado «Santa Fe 2010. Visión de la Ciudad y Plan Urbano» y presentado en el mes de mayo de 2007. Con el objetivo general de «avanzar hacia una Santa Fe más sostenible, más equitativa y más segura», aquellas cuestiones planteadas en el Diagnóstico Expeditivo fueron traducidas en diez líneas de acción, a saber: incentivo a la inversión y diversificación en actividades productivas urbanas, gestión ambiental sostenible, urbanización en condiciones seguras, promoción de la multipolaridad urbana, integración entre los distintos sectores urbanos, equilibrio en la distribución de servicios y equipamientos públicos, reordenamiento del área central, ampliación y valorización de los espacios públicos abiertos, incorporación de equipamientos e infraestructuras de escala metropolitana y protección y valorización del patrimonio histórico y cultural. A pesar de su grado de avance, el plan no alcanzó la instancia jurídica–normativa.

Tras la asunción de una nueva gestión municipal en 2007, a cargo del Frente Progresista Cívico y Social, se puso en marcha el Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad, con el objetivo de articular las políticas estratégicas del Gobierno con la ciudadanía y sus instituciones. El mismo fue presentado por el intendente Mario Barletta en la inauguración de las sesiones ordinarias del Concejo Municipal, el 6 de marzo de 2008. Las bases del Plan de Desarrollo se estructuraron en cinco ejes: 1. Estado y Gobierno local; 2. Planeamiento Urbano Ambiental; 3. Producción, Empleo y Crecimiento Económico; 4. Educación, Ciencia y Cultura; 5. Inclusión Social. En el marco del segundo eje —dirigido a construir «una ciudad configurada urbanística y ambientalmente, producto de planificaciones y proyectos inteligentes, con visión multidimensional, sustentable y de amplia aceptación social» (Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad, 2008:9)— surgió el Plan Urbano Santa Fe Ciudad. Elaborado por la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Santa Fe y publicado en el año 2009. La función de este nuevo plan consistía en «territorializar los proyectos, regulando los usos del suelo, las lógicas de radicación de viviendas y actividades económicas y las más diversas propuestas de crecimiento de la ciudad, buscando consenso entre los actores sobre la prioridad, factibilidad y trascendencia de las mismas» (Plan Urbano Santa Fe Ciudad, 2009:9).

En referencia a la temática habitacional que aquí interesa indagar, el Plan Urbano retomó una de las seis políticas planteadas en el eje 2 —Planeamiento Urbano Ambiental— del Plan de Desarrollo, particularmente, aquella dirigida

a «promover la concreción de planes de vivienda de interés social, basados en una concepción del hábitat como espacio social de construcción de ciudadanía que reconoce derechos básicos de la población y políticas reales de desarrollo equitativo de la ciudad» (Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad, 2008:12).

Asimismo, el Plan Urbano se organizó en ocho programas de acción: 1. Escala Metropolitana; 2. Infraestructura y Servicios; 3. Ambiente y Vulnerabilidad; 4. Distritos, Centralidades y Equipamientos; 5. Gestión de Tierras y Gestión Edilicia; 6. Ambientes Urbanos y Barrios Característicos; 7. Espacios Verdes y Espacios Libres; 8. Patrimonio Arquitectónico, Urbano, Ambiental y Cultural. El desarrollo de cada uno de estos programas suponía: la formulación de proyectos particulares de escala urbana, de sector o edilicia, la revisión o generación de normativa y la realización de estudios de tipo analíticos, diagnósticos y prospectivos que fundamenten proyectos y normas. Particularmente, la temática habitacional se desarrolló en el quinto programa destinado a la gestión de tierras y edilicia, donde, entre las acciones allí contempladas, se preveía la articulación con programas relativos al hábitat, como el caso del Plan Mejor Vivir, PROMEBA II, PASE, Plan Federal, entre otros, como así también acciones tendientes al ordenamiento dominial.

Por lo tanto, entre los proyectos que integran el programa Gestión de Tierras y Gestión Edilicia³, se destacan tres de ellos vinculados a la problemática habitacional. El primero corresponde a la «Consolidación de complejos habitacionales y conjuntos de viviendas» dirigido a aquellos planes construidos por el Estado a lo largo del tiempo, desde los grandes complejos y conjuntos de viviendas hasta edificios de propiedad horizontal y unidades individuales por lote. Respecto de este parque habitacional, se propuso un subprograma de monitoreo permanente y, al mismo tiempo, su ordenamiento dominial. Por otra parte, el proyecto comprendía la construcción de nuevas viviendas con financiación estatal, dirigida a sectores sociales con capacidad de ahorro —Plan Federal— como para aquellos sectores que debían ser subsidiados. El segundo proyecto consiste en el «Ordenamiento Dominial», destinado a sectores urbanos afectados por la convergencia de problemáticas sociales y déficit urbano—ambientales. A partir de una acción coordinada entre las áreas de Planeamiento Urbano y Desarrollo Social, se puso en marcha el Plan de Regularización Dominial, en el que se estimó un total aproximado de 6 000

3 El conjunto de proyectos que integran dicho programa son: Caleta Sur, Desarrollo Urbano—Ambiental del Noreste, Consolidación de complejos habitacionales y conjuntos de viviendas, Estación de Pasajeros FFCC Belgrano, Identificación de grandes parcelas urbanas libres, Ordenamiento Dominial, Playones Polideportivos, Mejoramiento del Oeste, Ciudad—Puerto, Edificio del Correo, Molino Marconetti, Parques Ribereños, Parque sobre Av. Almirante Brown, Parque Ernesto Guevara, Parque sobre Av. Moreau de Justo y Parador Playa.

parcelas a regularizar. El tercer proyecto corresponde a un esquema de intervenciones en el barrio Santa Rosa de Lima, en el marco del «Mejoramiento del Oeste», cofinanciadas por el Municipio y el PROMEBA II. El proyecto estaba destinado a lograr una mejor calidad de vida para unas 15 000 personas, a través de una estrategia participativa e integrada.⁴

Finalmente, cabe mencionar que entre las «Ideas Fuerza» del Plan Urbano, es decir, aquellos disparadores o motores de trabajo, dos de ellas se encuentran estrechamente vinculadas a la problemática habitacional. Por un lado, el crecimiento de tipo extensivo hacia el norte, cuyo proceso requiere ser orientado en función del mejor aprovechamiento de uno de los pocos sectores de vacancias de tierras urbanísticamente aptas; por otro, la estabilización del oeste, sector urbano donde se concentra la mayor vulnerabilidad social y ambiental (Figura 4).

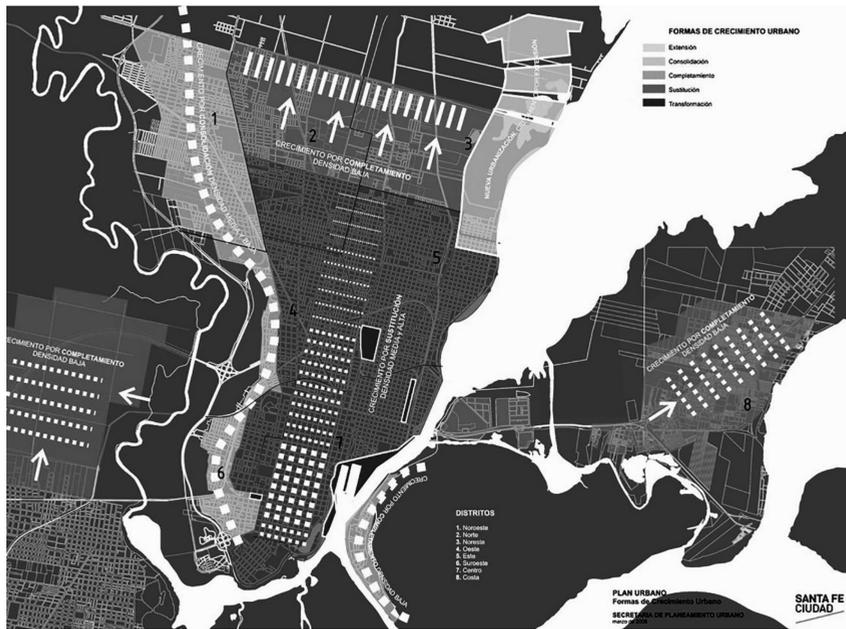


Figura 4. Áreas de desarrollo urbano

Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2009). Plan Urbano Santa Fe Ciudad. Santa Fe.

4 Entre las intervenciones del Proyecto Santa Rosa de Lima se incluyen: regularización de la situación dominial, adecuación de espacios públicos, infraestructura socio-deportiva y cultural, mejoramiento del hábitat, desagües, iluminación, espacios verdes, cruces peatonales y vehiculares, mejorado de la red vial interna, expansión de la red cloacal y de agua segura, mejoramiento de instalaciones domiciliarias, incremento del capital social y humano e iniciativas comunitarias (Plan Urbano Santa Fe Ciudad, 2009: 87).

Políticas de vivienda y hábitat

Realizar una reconstrucción de las políticas urbanas dirigidas, a lo largo de las últimas tres décadas, a la mejora del hábitat residencial para sectores empobrecidos, —en este caso, la ciudad de Santa Fe— implica el reconocimiento de un abanico de escalas territoriales de intervención en contextos sociohabitacionales disímiles. Asimismo, comprende instrumentos y dispositivos de política urbana divergentes emitidos desde diferentes ámbitos institucionales, ideados con el fin de revertir o paliar las problemáticas urbanas detectadas.

Con intenciones de exponer al lector una sucinta reconstrucción de los principales instrumentos de política urbana relevados en el período analizado —sean estos normativos, institucionales, propositivos, proyectuales, de planificación, entre otros— estos se exponen en tres ejes de indagación. El primero abarca a los instrumentos y dispositivos de política urbana orientados a resolver «problemáticas vinculadas con el acceso al suelo urbano» para familias con dificultad de saneamiento y necesidad de legalización del dominio de suelo. El segundo comprende a los instrumentos de política abocados a resolver la «problemática de la obtención/adquisición de una vivienda propia» para familias con dificultad de acceso a la misma. El tercero implica a los instrumentos orientados a la «mejora urbana integral de sectores urbanos» en donde residen familias en condiciones ambientales desfavorables. A modo de síntesis, se presenta una sistematización de dicho relevamiento (Ver Anexo al final del libro).

El acceso al suelo urbano

Durante el período de restauración democrática comenzaron a implementarse, a través de la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial, las primeras políticas destinadas a la regularización dominial del suelo. Por aquellos años, el Gobierno de la provincia estaba a cargo del gobernador José María Vernet (1983–1987) y la Municipalidad de Santa Fe estaba liderado por el intendente Camilo Berdat (1983–1987), ambos pertenecientes al partido Justicialista. El Gobierno provincial implementó, a partir de 1985, el Plan Logro de un Ordenamiento Territorial Estable —conocido como Plan Lote— en las ciudades de Santa Fe y Rosario. El objetivo del mismo estaba dirigido a la regularización dominial de lotes de dominio estatal —en su mayoría provincial, pero también municipal— como también de dominio privado; donde residían familias en condiciones precarias y en situaciones irregulares respecto de la tenencia del suelo, al menos desde los años 60. En la ciudad de Santa Fe,

la primera acción del Plan Lote consistió en un relevamiento social y cartográfico realizado en el año 1985, el cual fue retomado y actualizado diez años más tarde en 1995. Debido a que los destinatarios del Plan correspondían a familias empobrecidas con escasa o nula capacidad de pago, se estableció un valor fiscal inferior a los precios establecidos por el mercado inmobiliario. Dicho valor era determinado por la Junta Central de Valuaciones del Servicio de Catastro e Información Territorial de la Provincia de Santa Fe, a través de dos tipos de operatorias implementadas en función del dominio origen del suelo.⁵ Posteriormente, en el 2004, durante la presidencia de Néstor Kirchner, se lanzó el Programa Nacional Arraigo —aprobado por decreto 835/2004— destinado a aquella población que se encontraba residiendo en lotes con condiciones precarias de tenencia, exclusivamente de dominio fiscal.⁶

Sin embargo, una de las normativas más representativas a nivel nacional en materia de regularización dominial fue sancionada en el año 1994 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Presidencia de la Nación, bajo la presidencia justicialista de Carlos Menem. Se trata de la ley nacional 24374 de Inmuebles, Regularización Dominial.⁷ Destinada a la regularización dominial del suelo en sectores urbanos precarizados, esta ley estableció un régimen para aquellos ocupantes de inmuebles urbanos que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con causa lícita y anterioridad al 1º de enero del año 1992. En efecto, la ley instrumentalizó la usucapión en tanto modo de adquirir la propiedad del suelo tras su uso y la apropiación, siempre y cuando el destino principal sea el de casa habitación única y permanente. Asimismo, la ley estableció la gratuidad para los beneficiarios del régimen en todos los actos y procedimientos implicados: «En ningún caso constituirán impedimentos, la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble, ya sean de jurisdicción nacional, provincial o municipal» (ley nacional 24374, art. 3).

5 En el caso de las tierras de dominio municipal se realizaron convenios entre la Municipalidad y la DPVyU. Para las tierras de dominio privado se instrumentalizaron dos leyes de expropiación: la ley provincial 9982 de expropiación de inmuebles ubicados en las ciudades de Santa Fe y Rosario para lotear entre sus actuales ocupantes —Plan Lote— y la ley 10076 de expropiación de inmuebles en Santa Fe y Rosario ubicados en villas de emergencia. Ambas leyes se originaron a partir del Plan Lote y fueron sancionadas en 1986 por el Poder Legislativo de la provincia de Santa Fe.

6 Con objetivos similares al plan anteriormente mencionado, es decir, regular la tenencia de suelo por parte de familias en condiciones precarias y en situaciones irregulares, el programa dispuso la creación de un registro denominado Banco Social de Tierras, ejecutado a través de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales. A partir de este registro se buscó disponer de información sobre inmuebles pertenecientes al Estado Nacional que pudiesen verse afectados para fines sociales.

7 También conocida como ley Pierrí, al ser impulsada por el exdiputado justicialista Alberto Pierrí.

Acorde a ello, se estableció un sistema de financiamiento nacional a partir de una contribución única del 1 % del valor fiscal del inmueble a cargo de los futuros poseedores.

Desde 1994 hasta 2009, mediante la aplicación de esta ley en la provincia de Santa Fe, fueron otorgadas 200 escrituras a través del Programa de Regularización Dominial. Esta situación fue actualizada a partir del decreto 1178/2009 firmado durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. El art. 1 de este decreto modificó la anterior normativa, estableciendo la aplicación de la ley para aquellos ocupantes que acrediten la posesión durante tres años con anterioridad al 1º de enero de 2009. Desde ese momento, la regularización dominial fue asumida por el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la provincia de Santa Fe, en tanto organismo responsable de la aplicación de la ley nacional. Ambos instrumentos serán emitidos a nivel nacional —la ley Inmuebles, Regularización Dominial y el desbloqueo de esta normativa— con adhesión del nivel provincial, lo que posibilitó a partir del año 2009 la operacionalización del Programa de Regularización Dominial a nivel municipal.⁸

Como antesala a la operacionalización de este programa, en 2007 fue realizado el Diagnóstico de Asentamientos Informales. Este relevamiento fue elaborado en forma conjunta por aparatos municipales y organizaciones sociales de base territorial —entre ellas, el Movimiento los Sin Techo (MLST) y la Asociación Civil CANOA— y comprendió información de distintas fuentes.⁹ El mismo consistió en la elaboración de un registro sobre la localización de los hogares con condiciones precarias de tenencia, distinguiendo diferentes tipos de dominio: fiscal —propiedad de dominio municipal, provincial o municipal— y/o privados. Esto constituyó un antecedente cartográfico a la localización de familias que presentan condiciones precarias de tenencia en el dominio del suelo en donde residían, permi-

8 Desde mediados de la década de 1980, el estado provincial fue el organismo abocado a la cartera de programas correspondientes a la regularización dominial del suelo en la ciudad de Santa Fe, continuando esta labor hasta la mitad de la década de 1990 con la adhesión de la provincia a la ley Pierrí. No obstante, será a partir de la instrumentalización del Programa de Regularización Dominial a nivel municipal, durante la intendencia del radical Mario Barletta, el quiebre que posibilitará la instrumentalización de la regularización de amplio alcance en la ciudad. Este ciclo, que estará orientado a programas vinculados a la legalización del suelo, posteriormente será prescindido por el socialismo a nivel provincial a inicios de la década de 2010, como veremos más adelante.

9 Entre las fuentes de información se mencionan datos del Censo 2001, de la Encuesta permanente de Hogares, el Informe final del PROCIFE, de ONG de la ciudad de Santa Fe, de la Secretarías de Planeamiento Urbano y de Desarrollo Social del Gobierno de la ciudad de Santa Fe, bases de datos nacionales, provinciales y locales, bases legales, artículos en medios periodísticos, entre otras (Agencia Santa Fe Hábitat, 2011).

tiendo «caracterizar tipologías de asentamientos y su inserción en la trama urbana» (Agencia Santa Fe Hábitat, 2011:8) y reuniendo información hasta ese entonces dispersa.¹⁰ De acuerdo a este diagnóstico, más de 15 000 familias en situación de vulnerabilidad social no poseían la titularidad del suelo en donde residían y otras 1000 familias estaban asentadas en áreas de riesgo hídrico. Esta situación se extendía a más de 50 barrios localizados en el oeste, norte y el sector costero y reunía a una población de 70 000 personas. Esto representaba que un 20 % del total de la población de la capital santafesina residía para ese entonces en condiciones de tenencia precaria. De esta cifra, 10 000 familias se encontraban asentadas sobre terrenos de dominio municipal (Agencia Santa Fe Hábitat, 2011).

El programa de regularización fue implementado desde la Subsecretaría de Hábitat y Vivienda de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe por la ordenanza 11631 de Legalización Masiva de la Tenencia de la Tierra. Su objetivo principal fue la regularización dominial de suelo fiscal y privado para población en condiciones precarias de tenencia del suelo con escasa o nula capacidad de pago, y tuvo como fin «mejorar la calidad de vida y ofrecer mayores oportunidades de acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda a familias en situación de pobreza y marginalidad, que no tenían la titularidad de los terrenos en los que vivían, en la mayoría de los casos por más de treinta años» (Agencia Santa Fe Hábitat, 2011:1). En lo específico, el programa dispuso de tres herramientas. La primera consistió en el establecimiento de la gratuidad de los trámites de escrituración para las familias involucradas, a partir de la constitución de un Fondo Especial.¹¹ La segunda fue la incorporación de la Constancia de Ocupación como instrumento intermedio a la entrega traslativa de dominio.¹² La última consistió en la aplicación de un Avalúo Fiscal y Social para el valor de los terrenos a regularizar.

En el año 2011, y sobre la base del Instituto Municipal de la Vivienda, fue creada la Agencia para el Desarrollo Social y Urbano: Santa Fe Hábitat. Esta

10 Su elaboración contempló «la denominación legal o popular, antigüedad, ubicación, tipo de localización, delimitación, calles perimetrales, nomenclatura catastral, cantidad de hogares y parcelas, densidad de población, población con NBI, situación dominial de la tierra, infraestructura urbana —energía eléctrica, alumbrado público, agua potable, red cloacal, desagües, pavimento, recolección de residuos, existencia o no de planos de mensura, subdivisión o loteo, variables ambientales, riesgo hídrico, actividades contaminantes, basurales, aguas servidas en la vía pública, relleno sanitario, cavas, etc.— accesibilidad y conectividad a escala barrial y urbana, equipamientos sociales y comunitarios, etc.» (Agencia Santa Fe Hábitat, 2011:8).

11 El objetivo de este fondo fue la cobertura de los gastos de mensura, subdivisión, loteo y escrituración.

12 Esta constancia tuvo como fin reconocer y acreditar a las familias, por parte del municipio, la posesión de la tierra en donde residían.

agencia, constituida como un ente autárquico municipal, fue creada con la misión de definir políticas y estrategias relacionadas al hábitat en materia de gestión y producción, teniendo como principales objetivos la coordinación, programación y ejecución del programa de regularización dominial. Con la agencia ya en funcionamiento, los resultados alcanzados por el programa (2008–2015) indicaban que en la ciudad 7976 familias se encontraban asentadas sobre suelo de dominio municipal con planos de mensura otorgados por el programa, 2040 familias no disponían de planos de mensura, 1693 familias que se encontraban en la etapa de relevamiento y procesamiento de datos —constatación de ocupación, declaratorias, complementos de expedientes, entre otras— y 2267 familias disponían de resoluciones de escrituración (Agencia Santa Fe Hábitat, 2015). Es decir que, aún relevadas las familias por el programa, en su mayoría continuaban sin la escritura traslativa de dominio.

En síntesis, durante la década de 1980, a través del Plan LOTE, el nivel provincial fue el organismo abocado a la regularización dominial del suelo para familias en condiciones precarias de tenencia. No obstante, a finales de la década del 2000 y a través del Programa de Regularización Dominial, el municipio impulsó un cambio significativo a partir de la implementación de la regularización dominial de amplio alcance. Esta condición fue, en parte, el resultado de lo acontecido a nivel nacional en la década anterior a partir de la Ley Inmuebles, Regularización Dominial. Como se ha visto anteriormente, estas acciones se enmarcaron en el programa Gestión de Tierras y Gestión Edilicia planteado en el Plan Urbano Santa Fe Ciudad del año 2009. Una reconstrucción cartográfica de estas políticas se esboza en la Figura 5.

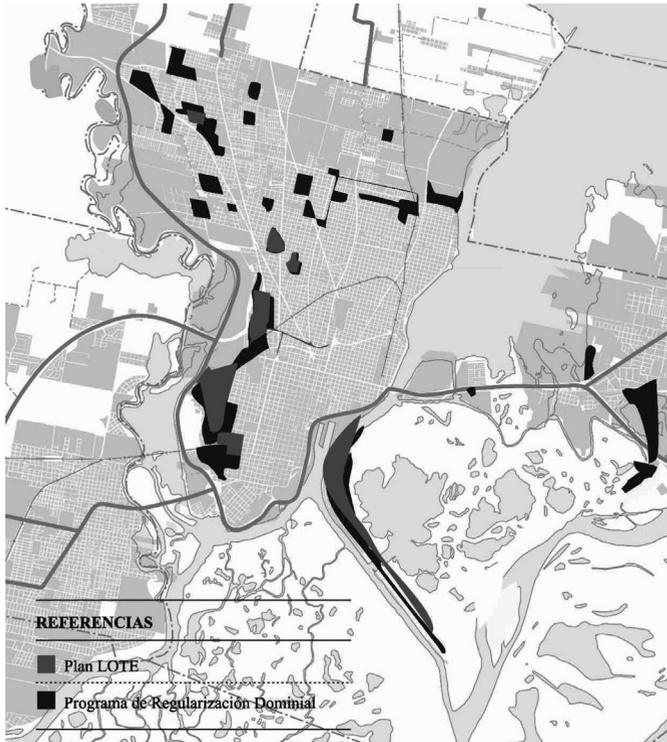


Figura 5. Políticas de acceso al suelo urbano
Fuente: elaboración propia.

El acceso a la vivienda

Entre las políticas orientadas a la adquisición de la vivienda propia para familias con dificultad de acceso a la misma, cabe mencionar, en primer lugar, la construcción de grandes conjuntos habitacionales financiados por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Un número considerable de estos bloques de vivienda social agrupada fueron construidos en el país a través de las leyes nacionales 19929 del año 1972 y 21581 de 1977. El gobierno nacional¹³, mediante la transferencia de fondos a las provincias y la licitación a empresas constructoras privadas del país, puso en práctica un programa cuyo objetivo fue fomentar la producción de viviendas nuevas y completas bajo la modalidad «llave en mano», destinadas a familias carentes de vivienda, pero con cierta capacidad de pago. En la ciudad Santa Fe, a través de la transferencia

13 En el año 1992, mediante la adhesión de la provincia a la ley 24130 de Pacto Federal Argentina, este programa estuvo fiscalizado y planificado por el Consejo Nacional de la Vivienda.

de fondos a la DPVU,¹⁴ fueron tres los conjuntos habitacionales construidos entre la década de 1970 y 1980 mediante la operatoria FONAVI: barrio San Gerónimo —conocido como Centenario¹⁵— el barrio Las Flores I y II¹⁶ y el barrio El Pozo.¹⁷

Por otra parte, un nuevo grupo de políticas habitacionales fue impulsado desde mediados de la década de 2000 mediante el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación. En este marco, en el año 2004 se anunció el lanzamiento del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), promoviendo inversiones públicas para la construcción de viviendas a partir de la licitación directa a empresas constructoras privadas. Asimismo, y con el fin de reactivar las obras paralizadas de la operatoria FONAVI, se lanzaron las siguientes líneas nacionales: el Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuota Fonavi y el Programa Federal de Reactivación de Obras Fonavi. Por otra parte, se implementaron programas complementarios a PFCV, siendo uno de ellos el Programa Federal de Solidaridad Habitacional, que contempló el mejoramiento habitacional y la dotación de infraestructura básica para viviendas precarias. En la ciudad de Santa Fe el PFCV estuvo orientado al otorgamiento de viviendas construidas en grandes loteos con infraestructura básica, destinadas a familias carentes de vivienda propia. Para ello, las familias debían inscribirse en el Registro Único de Inscripción Permanente¹⁸ (RUIP), creado en el 2001 a través de la resolución

14 Mención aparte corresponde para el Programa 17, implementado por la DPVU de Santa Fe. El mismo estuvo destinado a población con necesidad habitacional de vivienda y nula capacidad de pago que no reunía las condiciones para acceder a una vivienda FONAVI. A través de la transferencia de fondos provinciales a municipios, comprendió operatorias de mejoramiento de la infraestructura barrial, terminación de viviendas mediante la instalación de núcleos sanitarios, operatorias de regularización dominial y el otorgamiento de crédito para ampliaciones y refacciones de viviendas existentes.

15 FONAVI Centenario se localiza al suroeste de la ciudad en proximidad a la Avenida Circunvalación y el cruce viario a la ciudad de Santo Tomé. Este conjunto de viviendas sociales en monoblocks, diseñado en el año 1978, contó de 12 manzanas cuadradas de 75 metros de lado cada una, agrupadas en torno a un patio central. El proyecto original contempló 1289 viviendas, plazas, juegos infantiles, capillas y centro de salud, entre otros, en una superficie de 86 000 m² cubiertos.

16 FONAVI las Flores I se localiza al noroeste de la ciudad entre la Avenida Peñaloza y la Avenida Blas Parera. Fue inaugurado en el año 1968 y contempló 19 monoblocks, con 6 departamentos en cada uno y 40 viviendas en planta baja, junto a equipamientos comunitarios y espacios verdes comunes. Con una metodología similar a las Flores I, en el año 1982 fue inaugurado FONAVI Las Flores II.

17 FONAVI El Pozo se localiza en la zona de la Costa del municipio de Santa Fe, en proximidad a la Ruta Nacional N° 168. Este plan fue inaugurado en sucesivas etapas entre los años 1988/1989, contempló 14 torres en monoblocks y 20 manzanas, junto a equipamientos comunitarios y espacios verdes comunes, alojados en 600 metros de largo y 400 metros de ancho.

18 Este documento aprobó el Reglamento de Adjudicación, Ocupación y Uso para Programas Habitacionales destinado a familias que no disponían de una vivienda ni suelo propio.

2198 de la DPVYU. A través de la licitación a empresas constructoras, fueron aprobados PFCV I (2004) y PFCV II (2005). En la ciudad se construyeron 15 conjuntos, 10 de los cuales contaban con más de 100 unidades, ubicados todos hacia el norte de la ciudad.

Un lugar destacado en materia de producción de viviendas desde la sociedad civil, fue el del Movimiento Los Sin Techo (MLST). Como se trabaja en el Capítulo 12 de este libro, esta organización social religiosa, fundada por el Padre Atilio Rosso, instrumentaliza desde el año 1986 el Programa de Erradicación de Ranchos en barrios empobrecidos de la ciudad. Dicho programa, cuyo fin es una ciudad sin ranchos, se encarga de otorgar módulos habitacionales mínimos por autoconstrucción y ayuda mutua, generar nuevos loteos en zonas precarizadas y, al mismo tiempo, prácticas y servicios asistenciales para aquella población que reside en condiciones extremas de empobrecimiento. Entre ellos, centros de salud, centros de educación, cursos de oficios y capacitación, servicios de copa de leche y comedor, localizados en más de 22 barrios de la ciudad. Entre las diversas fuentes de financiamiento que han participado y subsidiado al MLST desde su fundación, se destacan la cooperación internacional, el aporte de empresas privadas, de organismos estatales en distintos niveles, el aporte de fondos propios, de fundaciones internacionales, fundaciones nacionales y fondos provenientes de otras entidades religiosas (MLST, 2014). Por ejemplo, en el año 1987 el financiamiento otorgado al MLST por la Cooperativa NCIV de Holanda, la Fundación Misereor de Alemania y la Fundación Advenia de Roma para la construcción de 1000 unidades habitacionales por ayuda mutua y esfuerzo propio; y en el año 1993 el financiamiento realizado en forma conjunta por la Provincia de Santa Fe, la Secretaría Desarrollo Social de la Nación y la Unión Europea para la construcción de viviendas.

Según el censo Datos Sociales del Sector Marginado realizado por esta organización en el año 1996, en la ciudad de Santa Fe 1475 familias residían en ranchos en condiciones sociohabitacionales precarias. De un total aproximado de 6000 personas, seis de cada diez miembros eran menores de 12 años y 1607 habitantes eran menores de 5 años. A su vez, se relevó la localización geográfica de dichas familias. El 74 % de las mismas no poseía ningún trámite respecto de su situación dominial, encontrándose asentadas sobre suelo declarado de utilidad pública por organismos provinciales o en propiedad de dominio municipal. Para el año 1999, esta organización registró 915 planes de Erradicación de Ranchos, de los cuales 765 se encontraban cofinanciados con la provincia de Santa Fe, 100 con la Unión Europea y 50 con la Secretaría de Desarrollo de la Nación. Hacia el año 2005 fueron construidos 7247 Planes de Erradicación de Ranchos, 2480 mejoras habitacionales, 1600 unidades sanitarias, 3000 instalaciones domiciliarias de agua potable y 350 cuerdas de

mejorado urbanístico (MLST, 1997). Sin embargo, hacia finales del año 2010 se registra una disminución significativa en la producción de viviendas, que será retomada en la última década a partir de la articulación con niveles estatales.¹⁹

En síntesis, a lo largo de la década de 1980 y a través de la operatoria FONAVI, fue significativa la producción de viviendas en grandes bloques habitacionales emitidas por el gobierno nacional —con financiamiento internacional— para familias con necesidad habitacional. Estas políticas fueron retomadas a mediados de la década de 2000 a partir del Plan Federal de Viviendas, con una modalidad similar a la anterior —es decir, desde el nivel nacional y con financiamiento internacional—. No obstante, en esta oportunidad las viviendas fueron construidas en grandes loteos individuales hacia el norte de la ciudad. Localización que responde a la propuesta de densificación hacia el norte proyectada en el Plan Director de 1980 y retomada en el Plan Urbano Santa Fe Ciudad de 2009. Una reconstrucción cartográfica de estas políticas se esboza en la Figura 6.

19 El dato significativo lo constituye la ley 13126 de expropiación de tierras, conocida como Ley de Expropiación de Terrenos Privados e impulsada por esta organización en el año 2010. Esta normativa buscó regularizar la propiedad del suelo para las familias que se encontraban residiendo en viviendas del Programa Erradicación de Ranchos sobre suelo de dominio privado, aunque no llegó a concretarse.

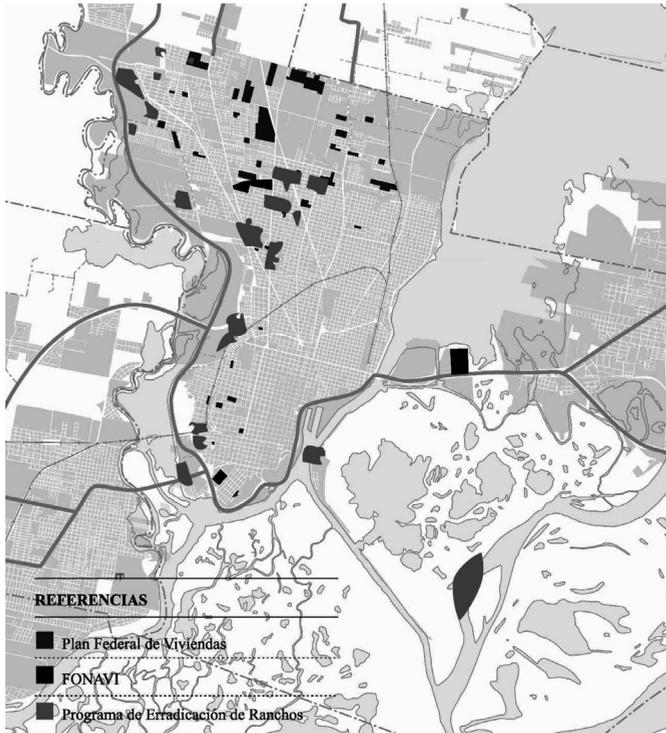


Figura 6. Políticas urbanas de acceso a la vivienda

Fuente: elaboración propia.

El mejoramiento urbano integral

Entre las políticas urbanas enfocadas en la mejora de sectores urbanos precarizados se destaca el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), impulsado a nivel nacional desde el año 1997 y financiado por el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) a través del Contrato de Préstamo 940 Oc/Ar-97. Este programa tiene como principal objetivo el mejoramiento urbano del entorno precarizado a partir de la dotación de obras de infraestructura, servicios, equipamientos, espacios públicos, movilidad residencial, entre otras intervenciones.²⁰ Asimismo, implica la articulación con políticas de construcción de viviendas y de

²⁰ PROMEBA II dispuso cuatro componentes: 1) Legalización de la tenencia de la tierra, 2) Provisión de Infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental, 3) Incremento del capital social y humano, 4) Fortalecimiento de la capacidad de gestión, y 5) Administración y supervisión. PROMEBA III elimina el quinto componente, y PROMEBA IV modifica el tercer componente por Desarrollo Comunitario.

regularización dominial. En la ciudad de Santa Fe, PROMEBA I (1997) contempló obras en los barrios Loyola y Abasto; PROMEBA II (2007) y PROMEBA III (2015) en los barrios Santa Rosa de Lima, Estrada y 12 de Octubre y PROMEBA IV (2017) en Santa Rosa de Lima y Villa Oculta.

Vinculada a esta línea, desde el año 2012 se implementaron los Programas Urbanos Integrales (PUI) en la ciudad, mediante el decreto 2424 de Creación Programa Urbano Integral del Oeste y Noreste. Estos programas son considerados mecanismos de gestión e intervención cuyo destino de aplicación son sectores urbanos complejos, signados por carencias físicas y sociales.²¹ En lo discursivo, parten de tres dimensiones: la «física», interviniendo en la construcción y el mejoramiento del espacio social, la movilidad, infraestructuras y equipamientos y construcción de viviendas, entre otras cuestiones; la «social», articulando, vía convenios, el trabajo conjunto entre aparatos estatales, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, agencias de cooperación nacionales e internacionales, empresas privadas y la población involucrada; y la «institucional», a partir de discursos vinculados a la descentralización municipal, el territorio, la comunidad y la planeación integrada. Tienen dependencia directa del intendente de la ciudad y son transversales a todas las secretarías municipales,²² siendo dos sectores urbanos implicados. Por un lado, el PUI del Noreste comprende a las familias que residen en los barrios Coronel Dorrego, Nueva Esperanza, Guadalupe Oeste, Guadalupe Noreste y Guadalupe Central, entre otras zonas. Por el otro, el PUI del Oeste abarca a las familias de los barrios Villa Oculta, Villa del Parque, Barranquitas Sur, Barranquitas Oeste y Pro Mejoras Barranquitas.

Mención aparte corresponde la constitución de la Secretaría de Estado del Hábitat (SEH), creada en el año 2011 a nivel provincial y con carácter ministerial. Este organismo —destacado en la última década en materia de hábitat—²³ fue aprobado con la gobernación del socialista Bonfatti a través de la ley 13240 e instruye cuatro grandes lineamientos²⁴ orientados a dos grupos

21 Los PUI tienen como antecedentes otros programas, buscando «adaptar experiencias exitosas de intervención urbana integral llevadas adelante en Sudamérica» (decreto 2424, 2011:1). Entre ellas, las experiencias de PROMEBA en Argentina y de los PUI en Medellín.

22 En lo particular, los PUI articulan con el Programa de Regularización Dominial del municipio y con el Programa de Erradicación de Ranchos del MLST para la relocalización de familias y su traslado a nuevas viviendas, en sectores urbanos incorporados dentro del programa urbano. Asimismo, el PUI Oeste articula con obras correspondientes al Proyecto de Reserva Natural del Oeste.

23 La SEH se encuentra por sobre la DPVU y las diferentes direcciones, subdirecciones y dependencias que comprenden a la misma. Asimismo, actúa como coordinadora con el nivel local santafesino, en articulación con la Municipalidad de Santa Fe y con la Agencia Santa Fe Hábitat.

24 Estas bases se encuentran reforzadas a partir del proyecto de ley de Uso del Suelo y Hábitat del año 2012. En este documento se promueven, a nivel provincial, una serie de herramientas e instrumentos de gestión social, urbana y fiscal aplicable a municipios y comunas de la provincia.

sociales.²⁵ El primero de los lineamientos refiere al «suelo como eje estratégico», jerarquizando la función social del suelo para familias que no encuentran solución habitacional en el mercado formal (SEH, 2017). Fruto de este encuadre se instrumentalizan dos tipos de operatorias articuladas entre sí: el Banco de Tierras y la Regularización Dominial y Titularización.²⁶ El segundo lineamiento refiere al «hábitat como dinamizador social» y promueve mecanismos que faciliten el acceso a créditos individuales a partir de dos tipos de acciones: el diseño de líneas de asistencia financiera para sectores no asistidos por la banca privada y la implementación de operatorias financieras destinadas a la adquisición de suelo y construcción de viviendas. Desde este andamiaje, se instrumentaron operatorias que involucran la asistencia técnica a la urbanización, la articulación para provisión de lotes con servicios e infraestructura, la construcción y financiamiento de soluciones habitacionales y la asistencia financiera para la adquisición de suelo, urbanización y viviendas, entre otras.

El tercer lineamiento se refiere a la «planificación y la articulación como mecanismos motores» y promueve la participación y articulación entre diversos niveles estatales, organizaciones intermedias, emprendedores privados y la población involucrada. Sobre esta base, se promueven operatorias que involucran acuerdos públicos privados, capacitación en normativa y planeamiento urbano, innovación tipológica, flexibilidad de soluciones, promoción del asociativismo y la autogestión, entre otras. El último lineamiento se refiere a la «gestión del hábitat de modo participativo e inclusivo» y promueve procesos autogestionarios entre la población involucrada, vinculados al diseño y planificación de viviendas que responden a la conceptualización del Prototipo Universal de Vivienda (PUV) en sus diversas variantes.

Entre las principales operatorias ancladas a este marco conceptual se destacan el Programa Mi Tierra, Mi Casa del año 2012, bajo la resolución provincial 153. Su eje refiere al acceso a la población con cierta capacidad de pago a un terreno servido con infraestructuras y servicios básicos, inferiores a los ofertados por el mercado inmobiliario. Actualmente, están inscriptos diversos convenios de gestión asociada de urbanizaciones, formalizados con municipios, comunas y/o entidades intermedias de la sociedad civil de la provincia. Ejemplo de la implementación de este programa en la ciudad de Santa Fe es

25 Por un lado, población empobrecida con escasa o nula capacidad de pago que reside en condiciones precarias de tenencia de la vivienda y del suelo. Por otro lado, población con ingresos medios y medios bajos con cierta capacidad de pago y necesidad de vivienda. Se recomienda ver el Diagnóstico de situación (2018) de la SEH.

26 Este instrumento permite la regularización dominial de inmuebles en los que se emplazan edificios públicos, tierra ociosa o abandonada sobre la que los municipios o comunas ejercen la posesión, y también de regularización de asentamientos en donde las familias habitan hace más de veinte años, por vía de la utilización del principio de la unión de posesiones (SEH, 2017).

el Loteo Esmeralda localizado al norte de la ciudad del año 2011. El mismo tiene un total de 151 lotes concentrados en 7 manzanas y abarca una superficie de 50 576 m².

En síntesis, hacia finales de la década de 1990 —y a través de la línea de financiamiento externo del BID— se implementó el primer programa de mejoramiento barrial en la ciudad, el Programa de Mejoramiento de Barrios, emitido desde el gobierno nacional y en concordancia con lo acontecido en otras ciudades y países de Latinoamérica. Este antecedente fue retomado por el municipio de Santa Fe a inicios de la década de 2010, a través de la implementación de los programas de mejoramiento urbano integrales en sectores urbanos precarizados, conocidos como el Programa Urbano Integral del Oeste y el Programa Urbano Integral del Noreste. Por otra parte, se observa en la última década una importante producción habitacional integrada por el nivel provincial desde diversas líneas, entre ellas, el Programa Mi Tierra, Mi Casa. Una reconstrucción cartográfica de estas políticas se esboza en la Figura 7.

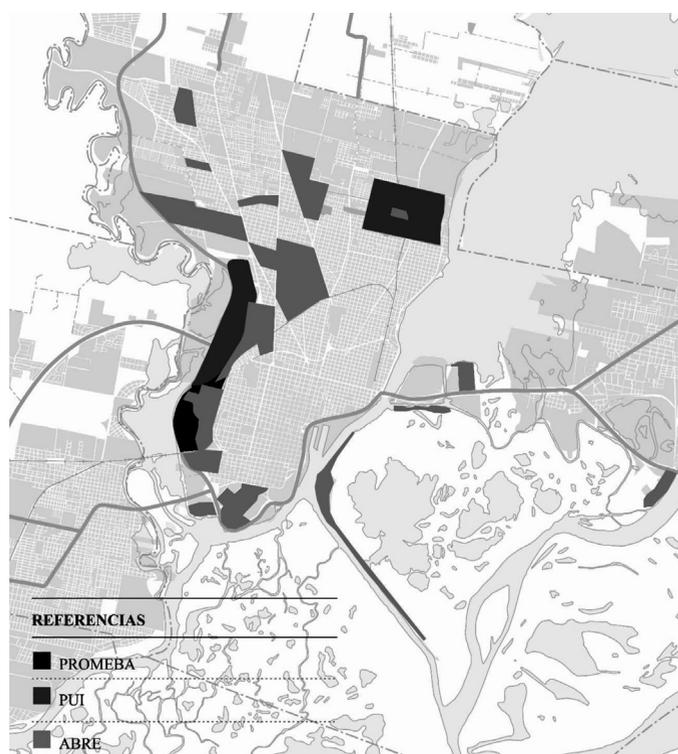


Figura 7. Políticas de mejoramiento urbano integral

Fuente: elaboración propia.

Recapitulación

Revisando lo expuesto hasta aquí, el capítulo se organizó en tres apartados. En el primero de ellos —«Dinámica urbana de la ciudad de Santa Fe»— se ofreció una breve descripción del proceso de transformación espacial que aconteció en la ciudad desde los años ochenta. Los principales cambios suscitados responden a fenómenos de orden natural —inundaciones— y urbano —expansión de la mancha urbana— materializados en la ejecución de defensas hídricas, y en el crecimiento desigual y fragmentado. Esto derivó en procesos de expulsión residencial hacia las localidades vecinas de la ciudad de Santa Fe, por un lado; y hacia el oeste y norte de la ciudad, por el otro, verificando nuevas lógicas en la organización socioespacial que van desde el repliegue de la población empobrecida en zonas urbanas precarizadas al repliegue de ingresos medios y altos en urbanizaciones cerradas.

En el segundo apartado —«La planificación urbana santafesina»— se analizaron las distintas propuestas urbanísticas confeccionadas para la ciudad, prestando una especial atención a los planteos vinculados con el espacio residencial más vulnerable en términos físicos y sociales. Por otra parte, en el tercer apartado, «Políticas de vivienda y hábitat», se expuso una reconstrucción de las políticas urbanas vinculadas al hábitat residencial, dirigida a sectores empobrecidos de la ciudad de Santa Fe a lo largo de las últimas tres décadas. Las mismas se organizaron en tres ejes de indagación: políticas orientadas a resolver problemáticas de acceso al suelo urbano, políticas vinculadas con la obtención y/o adquisición de una vivienda propia, y políticas dirigidas a la mejora urbana integral de sectores urbanos precarizados. Ahora bien, la relación entre ambas instancias vinculadas al espacio residencial —es decir, entre las políticas de planificación urbana y las políticas de vivienda y hábitat— puede esbozar lo siguiente.

Tras las propuestas urbanísticas confeccionadas a lo largo de la primera mitad del siglo XX, el Plan Director de 1980 se concretó como el primer documento de planificación urbana para la ciudad de Santa Fe con carácter normativo. Durante los primeros veinte años de su vigencia, y hasta el surgimiento de las propuestas con enfoque estratégico, se desarrollaron las siguientes políticas de hábitat y vivienda. Entre las «políticas de acceso al suelo urbano»: los conjuntos habitacionales del Fondo Nacional de la Vivienda (1972–1992), el Programa de Erradicación de Ranchos – MLST (1985) y el Programa 17 (1992); entre las «políticas de vivienda», el Plan Lote (1985) y la ley Inmuebles, Regularización Dominial (1994); y entre las políticas de «mejoramiento integral del hábitat», PROMEBA (1997).

Durante la primera década de los años 2000, momento en el que surgieron nuevas propuestas vinculadas con los enfoques estratégicos de la planificación urbana, se confeccionaron dos estudios de diagnóstico para la ciudad, el Diagnóstico Participativo del 2002 y el Diagnóstico Expositivo de 2005. A partir de este último se confeccionó un nuevo plan para la ciudad titulado Santa Fe 2010. Visión de la Ciudad y Plan Urbano. Al mismo tiempo, entre las «políticas de vivienda» se creó el Registro Único de Inscripción Permanente (2001), el Programa Nacional Arraigo (2004), el Plan Federal de Viviendas I y II (2005); y, entre las «políticas de acceso al suelo urbano», el Diagnóstico de Asentamientos Informales (2007).

A partir del año 2007, en el marco de las transformaciones impulsadas por las nuevas autoridades municipales, los últimos documentos urbanísticos confeccionados para la ciudad de Santa Fe corresponden al Plan Urbano Santa Fe Ciudad del año 2009 y su deriva en el Reglamento de Ordenamiento Urbano aprobado en 2010. Por su parte, entre las «políticas dirigidas al acceso al suelo urbano», se destacan el Programa de Regularización Dominial (2009) y la creación de la Agencia Santa Fe Hábitat (2011); y entre las «políticas de mejoramiento integral del hábitat», el Programa Urbano Integral del Oeste y Noreste (2012), la creación de la Secretaría de Estado del Hábitat (2012), el Programa Mi Tierra, Mi Casa (2012) y diversos programas emitidos desde esta secretaría.

Como se ha demostrado en estudios anteriores (Szupiany, 2018), recuperar la historicidad del proceso de ideación y planificación a través de los diferentes documentos y planes urbanísticos confeccionados para la ciudad permite revisar los fundamentos epistemológicos que subyacen a las políticas urbanas, en este caso, a aquellas vinculadas con la producción del espacio residencial. De lo expuesto más arriba, pueden esbozarse dos lecturas. Por un lado, se observa cómo la temática habitacional ha variado desde propuestas enfocadas en la vivienda en tanto hecho autónomo de la ciudad, hacia propuestas integrales donde la vivienda y el suelo urbano pasaron a formar parte de un sistema ampliado y conformado por diversas condiciones de habitabilidad. Asimismo, en referencia a los sectores urbanos más desfavorecidos en términos sociales y espaciales, se observa una continua construcción —material y simbólica— del oeste y norte de la ciudad de Santa Fe en tanto bordes denostados y postergados por las políticas urbanas. Incluso, las propuestas emergentes de la planificación estratégica tampoco han sido capaces de establecer lineamientos precisos para revertir la condición histórica de aquellas zonas empobrecidas.

Referencias bibliográficas

- Agencia Santa Fe Hábitat (2007). Diagnóstico de Asentamientos Informales. Documento de trabajo.
- Agencia Santa Fe Hábitat (2011). Formulario Premio a la Innovación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento-CIPPEC.
- Agencia Santa Fe Hábitat (2015). Avances y resultados, cartografía.
- Collado, Adriana (2007). *Modernización urbana en ciudades provincianas de Argentina. Teorías, modelos y prácticas, 1887-1944*. Programa de Doctorado en Historia del Arte y la Arquitectura en Iberoamérica, Universidad Pablo de Olavide.
- Gioria, Blanca (2009). *La construcción del espacio geográfico de la ciudad de Santa Fe 1573-2007*. Ministerio de Innovación y Cultura de Santa Fe.
- Martínez, Irene (2016). Verticalización del núcleo urbano central de Santa Fe: sus representaciones sociales entre 1966 y 2010. *Arquisur*, 9(6), 90-105.
- Martínez de San Vicente, Isabel; Soijet, Mirta; Baglione, Graciela (2013). La construcción del territorio metropolitano. Densificación de la centralidad y formas del crecimiento difuso. Estudio comparado en las áreas metropolitanas de Rosario y Santa Fe, Argentina. V *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Barcelona-Buenos Aires, 13,14 y 27, 28 de junio.
- Mosso, Emilia (2019a). De la chaqueñada a Coronel Dorrego. Injerencia internacional de los programas urbanos integrales en familias empobrecidas de Santa Fe. *Territorios*, (41), 171-196.
- Mosso, Emilia (2019b). *Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda: políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida de Santa Fe 1985-2017*. Universidad Nacional de Rosario Editora.
- Mosso, Emilia (2019c). La construcción histórica del beneficiario: políticas de regularización dominial en Santa Fe (1985-2017). *Dereito Da Cidade*, 11(1), 621-662.
- Movimiento Los Sin Techo (1997). *El sector marginado en Santa Fe. Un informe para debatir y preparar el futuro de Santa Fe*. Movimiento Los Sin Techo.
- Movimiento Los Sin Techo (2014). *Voces de los Sin Techo. Haciendo pedagogía desde la marginalidad*. Impresossa.
- Nardelli, Mariana y Szupiany, Estefanía (2017). Límites y fragmentos en los territorios de la expansión: la suburbanización entre las ciudades de Santa Fe y Santo Tomé. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 22(22), 111-131.
- Paoli, Carlos y Schreider, Mario (Eds.) (2000). *El río Paraná en su tramo medio. Contribuciones al conocimiento y prácticas ingenieriles en un gran río de llanura*. Centro de Publicaciones UNL.
- Rausch, Gisela (2010). El Plan del 80 en Santa Fe: regionalización tardía ante una suburbanización inminente. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 9(9), 111-129.
- Szupiany, Estefanía (2018). Aquel lejano Oeste: paradojas de la (in)movilidad en la ciudad de Santa Fe. *Cadernos Metrópole*, 41(20), 151-170.
- Szupiany, Estefanía (2019). *La traza y la mancha. Los corredores viales en los procesos de expansión y complejización de la estructura urbana de la ciudad de Santa Fe*. Universidad Nacional de Rosario Editora.

Secretaría de Estado del Hábitat de la provincia de Santa Fe (2017). *Ejes de gestión disponible*.
[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173961/\(subtema\)/173957](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173961/(subtema)/173957)
Secretaría de Estado del Hábitat de la provincia de Santa Fe (2018). *Diagnóstico de situación*.
[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173959/\(subtema\)/173957](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173959/(subtema)/173957)

Documentos urbanísticos

Proyecto de Urbanización, Santa Fe (1927).
Plan Regulador de la ciudad de Santa Fe, Buenos Aires, Instituto Argentino de Urbanismo. (1947).
Plan Director Ciudad de Santa Fe. Ordenanza N° 7871, Santa Fe, Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos, Secretaría de Obras Públicas, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (1980).
Reglamento de Zonificación. Ordenanza N° 8813, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (1986).
Diagnóstico Participativo. Plan Estratégico Santa Fe Siglo XXI, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2002).
Diagnóstico Expositivo. Convenio de Asistencia Técnica Plan Urbano Santa Fe, Santa Fe, Municipalidad de la ciudad de Santa Fe–ProCIFE (2005).
Santa Fe 2010. Visión de la Ciudad y Plan Urbano, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2007).
Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2007).
Plan Urbano Santa Fe Ciudad, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2009).
Reglamento de Ordenamiento Urbano. Ordenanza N° 11748, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2010).

Documentos normativos

Contrato de Préstamo 940 Oc/Ar-97. Contrato celebrado entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Argentina, 20 de febrero de 1997.
Decreto nacional 835. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, 6 de julio de 2004.
Decreto provincial 1178. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, 19 de junio de 2009.
Decreto DMM 02424. Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Santa Fe, 12 de diciembre de 2011.
Ley nacional 19929. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, 3 de noviembre de 1972.
Ley nacional 21581. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 2 de junio de 1977.
Ley nacional 24130. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Buenos Aires, 12 de agosto de 1992.
Ley nacional 24374. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Buenos Aires, 7 de septiembre de 1994.
Ley provincial 2756. Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 10 de enero 01 de 1986.
Ley provincial 9982. Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 1986.

Ley provincial 10076. Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 1986.

Ley provincial 12953. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 2009.

Ley provincial 13126. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 2010.

Ley provincial 13240. Legislatura de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 7 de diciembre de 2011.

Ordenanza 11631. Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, 5 de noviembre de 2009.

Ordenanza 11836. Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, 22 de diciembre de 2011.

Proyecto de ley de Uso del Suelo y Hábitat. Provincia de Santa Fe, 2012.

Resolución provincial 2198. Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, Santa Fe, 19 de octubre de 2001.

Resolución provincial 153. Secretaría de Estado del Hábitat de la Provincia de Santa Fe, 28 de agosto de 2012.

Capítulo 4

La política ambiental en materia de riesgo hídrico

Tamara Beltramino y María Valeria Berros

Introducción

En las últimas décadas la ciudad de Santa Fe se ha visto afectada por dos desastres ambientales relevantes: el desborde del Salado del año 2003 y la inundación pluvial del año 2007. Ambos eventos impactaron sobre la ciudad de forma significativa y en el posdesastre, los riesgos ambientales se convirtieron en un problema relevante para la agenda pública local. En este capítulo describimos el itinerario de las políticas formuladas e implementadas para abordar la gestión de los riesgos en el ámbito local durante las dos últimas décadas. Para esto atendemos a la variedad de actores, jurisdicciones y áreas de gobierno involucradas en la gestión del problema y evidenciamos el ingreso del tema en la agenda del gobierno local, los principales desafíos de este tipo de políticas y los temas emergentes que surgen al atender a los riesgos desde una perspectiva integral. En este sentido, profundizamos sobre los procesos de selección social de los riesgos presentes en estas políticas y sobre las racionalidades movilizadas para construir respuestas institucionales para su gestión.

Una narrativa de los hechos: las inundaciones de Santa Fe en los años 2003 y 2007

En este capítulo damos cuenta de dos hechos que han sido claves para comprender la trayectoria de las políticas de gestión del riesgo hídrico en la ciudad de Santa Fe. Por un lado, la inundación del año 2003 y, por otro, la inundación de 2007. Ambos episodios tuvieron una injerencia medular en el entramado de gestión de riesgos de la ciudad de Santa Fe, cuyas características y complejidades abordamos a continuación.

2003: la inundación más trágica de la historia santafesina

El 29 de abril del año 2003 seguramente permanecerá en la memoria colectiva como el día más trágico para la ciudad en el pasado reciente. En esa jornada, el río Salado arrasó buena parte de su territorio, avanzando desde el noroeste hacia el suroeste generando que 130 000 santafesinos debieran abandonar sus viviendas y evacuarse. A su vez, un tercio de la estructura urbana fue afectada en diverso grado y, en particular, se detectaron severas fallas en los servicios de transporte, comunicación y eléctricos.

Esta inundación fue producto de la combinación de causas naturales y antrópicas: a) la crecida del río Salado, b) las precipitaciones extraordinarias en los meses previos, c) la existencia de una defensa inconclusa en la zona noroeste de la ciudad, d) la incapacidad del sistema de drenajes y bombeo para expulsar el agua acumulada al interior de la ciudad, e) el asentamiento de cientos de miles de santafesinos en zonas consideradas de riesgo y que, por otra parte, habían sido destacadas en un numeroso repertorio de informes expertos.

Desde el domingo 27 de abril, mientras en la ciudad se desarrollaban los comicios presidenciales, los vecinos de los barrios Villa Hipódromo y Cabal realizaban denuncias respecto de filtraciones de agua provenientes del río Salado en el terraplén que oficiaba como defensa en la Avenida Circunvalación oeste. Tras atravesar por esta obra inconclusa¹ en el borde oeste de la ciudad, el río ocupó lo que es su valle natural inundando sucesivamente el noroeste, el oeste y el suroeste de la ciudad. Hasta el 30 de abril el agua seguía abriéndose camino por Santa Fe llegando así al pico máximo de crecida y amenazando a los barrios del sur y el casco céntrico. En ese contexto funcionarios provinciales optaron por realizar voladuras en los terraplenes de la zona sur a los efectos de disminuir las consecuencias de la catástrofe en curso.

Luego de estos días de gran sufrimiento colectivo, diversos actores denunciaron que la falta de finalización del anillo defensivo había sido la causa determinante de la inundación, pese a que el gobernador Carlos Reutemann afirmó:

En lo personal no he tenido ninguna información de este tipo como usted menciona. Nadie me ha avisado nada. Lo felicito por la pregunta que está haciendo, porque tenemos una universidad de recursos hídricos que, evidentemente, en algún momento, algún ingeniero hídrico, debió haber visto la cantidad de lluvia que se estaba produciendo. (Conferencia de prensa del gobernador el 01/05/2003)

1 El sistema de defensas había sido dispuesto entre 1994 y 1998, aunque el último tramo quedó sin terminar, lo cual evidenció un episodio de corrupción que hasta el día de hoy espera justicia.

La frase «nadie me ha avisado nada» también pervive en la memoria colectiva dado que, frente a esos dichos, un conjunto de expertos, en particular los mencionados ingenieros hídricos, afirmaron que existían una cantidad de estudios sobre la necesidad de terminar la obra de defensa para evitar los impactos que pudieran tener crecidas extraordinarias del río. Así lo señaló, por ejemplo, el entonces rector de la Universidad Nacional del Litoral, el ingeniero Barletta, efectuando referencia a estudios que databan de 1992. En similar sentido, el ingeniero Paoli, desde el Instituto Nacional del Agua, aportaba evidencias y señalaba que:

La defensa quedó abierta, sin terminar, en su extremo norte delante de los accesos al Hipódromo y al campo de golf del Jockey Club. Allí concluye abruptamente el terraplén nuevo (ejecutado entre 1994 y 1998 en su mayor parte) y sigue un viejo y bajo montículo que fue fácilmente superado. (*El Litoral*, 04/05/2003)

Dada la magnitud del desastre, alrededor de 30000 santafesinos tuvieron que evacuarse durante varias semanas y cientos de ellos, por varios meses. Además, se vieron afectadas 19 700 viviendas privadas y edificios públicos, entre ellos escuelas, clubes y el Hospital de Niños Orlando Alassia.

La imagen que sigue es un mapa de afectación elaborado a partir de la foto satelital publicada por el Instituto Nacional del Agua sobre el estado de la inundación al 1 de mayo de 2003, momento en el que se produjo el pico de la crecida². En color rojo se observa cómo casi un tercio de la ciudad se vio comprometida por el ingreso del agua desde el oeste.

2 Este mapa de afectación es un dato retomado de investigación de la tesis de doctorado de la primera autora de este artículo denominada «La construcción social y política de las inundaciones en Santa Fe y la selección social de los riesgos (2003–2007)».

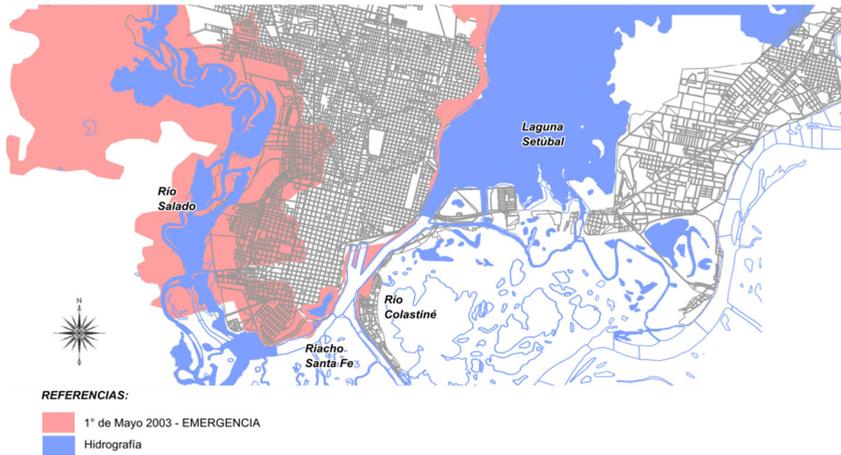


Figura 1. Mapa de afectación inundación de Santa Fe (2003)

Fuente. *Elaboración propia en base a imágenes satelitales*

Debido a la situación crítica atravesada en esos días, el resto de la ciudad también sufrió el impacto. Tras producirse la emergencia se declaró el toque de queda, se suspendieron las clases y en las zonas afectadas colapsaron los servicios eléctricos, de telefonía y de transporte.

Después del desconcierto inicial —y luego de la conformación de un comité de emergencia del que participaron funcionarios locales, provinciales y nacionales— se organizaron centros de evacuados y se iniciaron las tareas de rescate y asistencia que fueron llevadas a cabo por Gendarmería, Prefectura y bomberos voluntarios. A su vez, llegaba el momento de poder reunir a las familias que se encontraban dispersas entre diferentes centros de evacuados que, en un primer momento, fueron llamadas desaparecidas —con la enorme carga simbólica que esta denominación posee en nuestro país—y, posteriormente, «desencontradas». En esta tarea la radio tuvo un rol fundamental dado que durante la situación crítica solo la radio LT10 Radio Universidad realizaba transmisiones, y enviaba mensajes y denuncias sobre lo que estaba ocurriendo.

Pero no solo había desencuentros, también había muertes. Ese mismo 1 de mayo el entonces ministro provincial Carranza, en representación del Comité de Crisis, reconoció la existencia de muertos por la catástrofe que en las siguientes semanas fueron sumando 23 conforme los registros oficiales, número que no permaneció ajeno a disputas que denunciaban el ocultamiento de una cifra aún mayor.

Esta inundación fue noticia en los medios nacionales durante varias semanas, medios que además oficiaron no solo como servicio informativo sino como espacio de debate y confrontación. En ese sentido, fue muy rápida la «desna-

turalización» de lo sucedido. No era un hecho de la naturaleza, ni un caso fortuito. Por el contrario, se trató de una consecuencia de la falta de políticas públicas y, en especial, de una obra de defensa inconclusa. Muy tempranamente, un conjunto de organizaciones sociales presentaron una denuncia penal para que se investiguen las responsabilidades de los diferentes funcionarios políticos y para que se efectúe el resarcimiento de los daños ocasionados. Una pareja de afectados de la Casa de Derechos Humanos ofició como actor civil de la causa penal, a lo que se fueron sumando con su firma casi 500 afectados más. Se imputaba la inundación al gobernador, al intendente y a funcionarios de las áreas técnicas de ambos niveles de gobierno sobre los que se presentaron pruebas de diferente tipo: desde informes expertos y documentos oficiales sobre la obra de defensa, hasta declaraciones radiales e investigaciones periodísticas.

En paralelo al proceso de judicialización, mientras la ciudad permanecía inundada, los afectados y otras organizaciones sociales locales empiezan a desarrollar acciones colectivas demandando tanto asistencia y ayuda en la evacuación como también ayuda económica inmediata y seguridad para las viviendas y para aquellas personas que aún permanecían en sus techos. De este modo, mientras algunos afectados se organizaban en asambleas barriales o se nucleaban en torno al comité de solidaridad, otros llevaron a cabo cortes en los accesos a la ciudad, cuestionando la deficiencia en la llegada de asistencia y en la gestión de la emergencia desplegada por las autoridades municipales y provinciales. Un mes después de la catástrofe, aún permanecían 20 000 santafesinos evacuados y se comenzaba con los operativos de «retorno a la normalidad» que, entre otras cuestiones, implicó el desalojo de los afectados de las escuelas y el reinicio del ciclo lectivo. Las personas desalojadas terminaron relocalizadas en carpas en la zona norte de la ciudad y en diferentes centros públicos, situación que generó nuevas denuncias, protestas y piquetes para visibilizar la desatención por parte del Estado en relación a este grupo de afectados que no tenía lugar al cual volver.

2007: una ciudad asolada por la lluvia

Cuatro años después, en marzo de 2007, la ciudad de Santa Fe volvió a inundarse. En esta ocasión no se trató del desborde de un río sino de lluvias extraordinarias (480 milímetros precipitados sobre la ciudad durante la última semana de marzo) que anegaron buena parte de su territorio. Nuevamente centros de evacuados fueron conformados por el municipio para aquellos que no pudieron permanecer en sus viviendas como consecuencia de la inun-

dación. La situación se declara como emergencia el 29 de marzo y el día 30 alcanza el nivel más crítico al ingresar hasta un metro de agua al interior de las viviendas en los barrios del sur de la ciudad. En esta inundación, los debates respecto de la causalidad del fenómeno rápidamente se centraron en el deficiente funcionamiento del sistema de bombeo y en el colapso de los reservorios por las dificultades del sistema de desagües de la ciudad.

Pese a que la inundación de 2003 tuvo características y un impacto muy diferentes, de inmediato se comenzaron a tejer vínculos entre ambos episodios en las coberturas periodísticas que cuestionaron a las autoridades y sus dificultades a la hora de implementar tanto los planes de evacuación así como aquellos vinculados al momento de la contingencia. El nuevo acontecimiento puso en evidencia que la ciudad de Santa Fe no estaba preparada para afrontar este tipo de episodios, aun luego de haber atravesado una catástrofe de gran magnitud cuatro años antes. En efecto, el plan que el propio municipio diseñó y difundió desde 2005 no resultó. Por el contrario, en la situación de emergencia no existía conocimiento sobre qué hacer para evacuarse. De hecho, el propio intendente tenía escaso dominio del contenido del plan que su propia gestión había construido.

Al observar el deficiente funcionamiento de las bombas extractoras de agua y de los planes de contingencia, los afectados cuestionaron el uso de los fondos destinados para la reconstrucción de la ciudad y denunciaron el tratamiento deficiente del problema por parte del municipio. De este modo, convergieron los reclamos planteados por los afectados de la inundación de 2003 con los emergentes en el contexto de una nueva catástrofe hídrica, lo que se replicó en términos de interpretación de los eventos: se trataba, nuevamente, de un problema político y no de una contingencia natural.

Cabe destacar también que existen diferencias entre los eventos de 2003 y 2007 que hacen más difícil, en el caso de 2007, medir el grado de afectación de la ciudad. La inundación de 2003 fue causada por un desborde y el nivel del agua al interior de la ciudad hizo posible mensurar la afectación desde imágenes satelitales. En cambio, en 2007, por tratarse de una inundación por lluvias, la magnitud de la afectación y los ciclos seguidos por el agua en los diferentes días son variables, particularmente porque en la afectación inciden una variedad de factores de diferente índole: tamaño y limpieza de los desagües, capacidad de las bombas extractoras, nivel de lluvias, cotas de los terrenos, características de las viviendas y terrenos.

En este segundo episodio, aun cuando el accionar del municipio fue algo más responsable que en el caso anterior —sobre todo por la celeridad en la conformación de centros de evacuados— las deficiencias también marcaron la situación, especialmente por el desconocimiento generalizado sobre el plan

de contingencia que el propio gobierno local había diseñado. A ello se sumó el déficit en el funcionamiento de los desagües y del sistema de bombeo de la ciudad, lo cual condujo a que nuevamente se responsabilice al Intendente: las inundaciones eran un problema político en el espacio local.

A diferencia de 2003, en 2007 se señalaron las responsabilidades locales con vehemencia y no así las provinciales. Tal vez este desglose de responsabilidad tenga relación con los aprendizajes previos en torno a los diversos esquemas competenciales y de responsabilidad en los diferentes ámbitos de gobierno. Sin embargo, y pese a que las normativas no responsabilizaban al gobierno provincial, el entonces gobernador Obeid justificó la intervención de la provincia en esta segunda inundación en una entrevista con el diario *El Litoral*, destacando los aprendizajes obtenidos del desastre de 2003 y la necesidad de evitar controversias sobre los responsables del evento:

Obeid: una cosa que aprendí siendo intendente y como gobernador es que cuando hay emergencia no hay que ponerse a discutir a quién le corresponde hacer las cosas...

Periodista: es evidente que la provincia asume responsabilidades municipales.

Obeid: está también participando en el Comité el secretario de Asuntos Hídricos de la Municipalidad. Pero le repito: la experiencia me dice que lo peor que podemos hacer ante la emergencia es discutir qué me corresponde hacer a mí y qué no; los problemas hay que resolverlos, hay que sacar el agua y que alimentar y abrigar a la gente. Yo asumo la responsabilidad. Asumí la responsabilidad de las casas bombas y lo estamos solucionando.

Periodista: ¿está conforme con el tiempo que llevó poner a pleno funcionamiento el sistema de bombeo?

Obeid: le repito, la experiencia de muchos años de funcionario me dice que en la emergencia no hay que buscar culpas, hay que ser eficientes para resolver los problemas cuanto antes.³

Las crónicas periodísticas sobre la inundación de 2007 muestran cómo surgieron rumores durante la emergencia acerca de la rotura de la defensa y circulaba información respecto de que el incremento del nivel del agua al interior de las viviendas era producto de un desborde del río y no de las dificultades en el funcionamiento de las bombas —como luego se conoció— e incluso que los vecinos abandonaron las viviendas sin ayuda ni organización por parte del municipio.

3 Entrevista a gobernador Obeid. *El Litoral*, 01/04/2007.

Las publicaciones periodísticas de los días 28, 29 y 30 de marzo de 2007 realizadas por el diario *El Litoral* permiten reconstruir cuáles fueron los barrios anegados. Así, observamos que en el sector suroeste de la ciudad fueron afectados: San Lorenzo, Chalet, Arenales, Santa Rosa de Lima y Centenario, en el oeste, Barranquitas y Villa del Parque, en el noroeste de la ciudad San Agustín, Las Flores, La nueva Tablada, en el noreste los vecinos de Guadalupe Oeste y de Playa Norte y en el este, las viviendas de Alto Verde, La guardia y Colastiné norte. Así, se observa que este evento afectó a diferentes zonas de la ciudad con diversa magnitud, sufriendo el mayor impacto los vecinos del sur y el oeste, dado que la Estación de bombeo N° 2 estaba fuera de servicio.

Cabe también señalar que mediante el análisis de las investigaciones e informes expertos sobre la afectación de 2007 puede observarse que, pese a que la existencia de debates sobre los asentamientos poblacionales en la zona sur durante el período 2003–2007 y por la vulnerabilidad que implica para los pobladores habitar ese tipo de territorio, lo cierto es que la nueva catástrofe dejó en evidencia que el incremento poblacional en la zona era notable, lo que también visibiliza una carencia de políticas públicas en el área. Especialmente en el borde oeste —donde se identificaron los mayores indicadores de vulnerabilidad— se destaca la densificación del número de viviendas asentadas en los principales barrios (por tamaño y cantidad de población) del oeste y norte de la ciudad (Grand y Arrillaga, 2009).

La productividad política de los desastres

Los desastres son fenómenos productivos en cuanto visibilizan cuestiones del orden social que hasta la crisis permanecían invisibles e incluso latentes (Beltramino y Filippin, 2017). En el caso particular del riesgo ambiental, dos procesos específicos de la sociedad contemporánea inciden sobre el modo en que el Estado crea mecanismos para asegurar a la población la visibilización de nuevos riesgos, por un lado (Beck, 1998) y la multiplicación de demandas sociales para su gestión, por el otro (Castel, 2013).

En Santa Fe, la ocurrencia de estos desastres en un período temporal estrecho y la movilización de actores demandando respuestas al problema favorecieron que en las últimas décadas las políticas de gestión de riesgo adquirieran un lugar inédito en la agenda del gobierno local.

Dos argumentos movilizados por los afectados en el posdesastre de 2003 son claves para comprender cómo las inundaciones y la gestión de riesgos se convirtieron en temas relevantes para el gobierno local en la última década. Por un lado, el reconocimiento de la vulnerabilidad hídrica de la ciudad por

su situación geográfica y por los modos en que históricamente Santa Fe se desarrolló en relación a los cursos de agua que la rodean. Por otro, el entendimiento de que las inundaciones son un problema ambiental a gestionar y no eventos imposibles de prever producto de causas naturales.

A los fines de explicar las políticas desplegadas por el gobierno local para el gobierno de los riesgos, comparamos los instrumentos de gestión de riesgo implementados por el gobierno de la ciudad en la etapa previa a la inundación de 2003, en el período entre desastres (2003–2007) y *a posteriori* del evento pluvial de 2007.

La etapa previa: los antecedentes de políticas públicas del gobierno local para gestionar las inundaciones (1999–2003)

El análisis de las políticas implementadas entre 1999–2003 muestra que la atención del problema de las inundaciones seguía la lógica de la emergencia antes que la de gestión de los riesgos. Pese a que las inundaciones habían sido un problema recurrente de la ciudad, al momento del desastre de 2003 la ciudad no contaba con un sistema de alerta ni con un plan de contingencias. Tampoco se habían desarrollado políticas públicas para comunicar y concientizar sobre riesgos hídricos, y dentro de la estructura de gobierno no existían áreas específicamente encargadas de la atención de este tipo de problemas.

En los antecedentes relevados tampoco es posible identificar políticas que aborden las inundaciones o el riesgo hídrico especialmente, a excepción del despliegue de obras públicas. En estas intervenciones destacan dos dimensiones relevantes sobre el funcionamiento de las políticas del gobierno local. Por un lado, respecto del modo en que el problema de las inundaciones es delimitado y cómo esto incide en las respuestas construidas para su gestión. Por otro, respecto del requerimiento de articulación entre niveles que implica el abordaje de este tipo de problemas debido a las jurisdicciones involucradas en su gestión, pero también por los requerimientos presupuestarios que su atención demanda.

En cuanto a la obra pública, se observa que luego de las inundaciones que afectaron a la provincia de Santa Fe en 1992 y 1998, el gobierno provincial inició la construcción de terraplenes de defensa en los bordes este y oeste de la ciudad, a los fines de regular el riesgo de inundación frente a eventuales crecidas. Dado que el dominio y la gestión de los recursos naturales existentes en su territorio es competencia del gobierno provincial (art. 124 de la Constitución Nacional) la regulación y el monitoreo de los terraplenes de defensa es competencia de la Provincia. Más allá de esto, el municipio había

generado funciones ligadas a la gestión del riesgo planteadas a partir de la ley provincial 2756, entre las que se destaca «Dictar medidas de prevención que eviten las inundaciones, incendios o derrumbes» (ley 2756, art. 33).

Tras analizar las ordenanzas municipales del período se constata que solo dos de las sancionadas se referían en particular a las inundaciones y la gestión del riesgo hídrico. La primera proponía la creación de un Comité de Fiscalización y el mantenimiento del sistema de defensas de la ciudad entre técnicos civiles y funcionarios (ordenanza 10129/97); la segunda regulaba la creación de la Junta de Defensa Civil de la ciudad (ordenanza 10548/00). El análisis de ambos instrumentos da cuenta de que para la atención del problema se impulsa la creación de organismos *ad hoc* centrados específicamente en las situaciones de emergencia. Esto es problemático debido a que el tratamiento de este tipo de eventos como una excepcionalidad o en singular, produce como consecuencia que el Estado no aprenda de las experiencias previas ni acumule saberes de gestión, lo que en territorios vulnerables y propensos a verse afectados por desastres de forma recurrente se amplifica la posibilidad de que el riesgo se materialice.

En este período, la racionalidad estatal para la gestión del riesgo estaba centrada en el rol de la obra pública para gestionar las amenazas por desbordes. En estas iniciativas se convocaba a actores técnicos y burocráticos pero no a la sociedad civil, y la gestión de riesgos era pensada desde una óptica preventiva antes que precautoria, es decir, a partir del esquema de previsibilidad sin reponer supuestos que pudieran ser más controvertidos científicamente como lo son las hipótesis de precaución

Por entonces, las acciones ligadas a la prevención de desastres y accidentes eran objeto de atención del Comité Operativo de Brigadas de Emergencias del Municipio (COBEM), organismo que cumplió roles en la evacuación y asistencia a la población en 2003. A la par de este ente se estipuló la conformación de la Junta de Defensa Civil que «se compondrá de los siguientes cargos: 1) presidente: señor intendente municipal o reemplazante legal en caso de ausencia, 2) vicepresidente: señor presidente del Concejo Municipal, que será reemplazante legal del presidente» (ordenanza 10548/00).

Tras analizar el accionar de los funcionarios municipales durante la situación crítica de 2003 se identifican dificultades operativas en la implementación de ambas políticas. El comité de fiscalización de las defensas nunca se conformó. Por otra parte, la materialización de la amenaza puso a prueba el funcionamiento de la Junta de Defensa Civil y de su área operativa. El desconocimiento de las zonas críticas, la desarticulación entre las instancias políticas y operativas, y la escasa vinculación entre los organismos de defensa civil provincial y municipal fueron factores que incidieron en la magnitud de la situación crítica del año 2003 (Haidar, 2007; Ullberg de Baez, 2017).

De hecho, al momento del desborde del Salado, la ordenanza sobre la conformación de la Junta de Defensa Civil no se encontraba reglamentada. Asimismo, las acciones desplegadas por el ejecutivo municipal dejaron en evidencia el desconocimiento de los funcionarios sobre cómo proceder operacionalmente frente al desastre, especialmente sobre cómo informar y realizar las tareas de evacuación, dónde conformar los centros de evacuados y cómo gestionar cotidianamente la situación. Esta incertidumbre se prolongó por varios días, observándose problemas operativos —tales como centros de refugio que debían ser evacuados, —comunicacionales —como el intendente planteando mensajes falsos en la radio— e incluso disputas interjurisdiccionales que aludían a las responsabilidades municipales y provinciales.

La excepcionalidad de las acciones, los actores definidos como relevantes para la atención del problema y el lugar ocupado por las inundaciones en la estructura de gobierno evidencian que este problema ocupaba un lugar marginal en la agenda de gobierno local y que no existía consenso ni respecto del riesgo del asentamiento, ni sobre las obras implementadas para gestionar el riesgo. Esto aparejó que al momento de la emergencia los funcionarios encargados tuvieran visiones controvertidas sobre el problema y que las intervenciones desarrolladas fueran fragmentadas y deficientes.

Similares conclusiones se observan a partir del análisis de las políticas referidas al ordenamiento urbano. Un documento relevante en este sentido es el Plan Estratégico Siglo XXI (2010), tratado el Capítulo 3 de este libro, que condensa el diagnóstico de la ciudad desarrollado por el gobierno local luego de la realización de talleres con participación comunitaria y técnica. El objetivo de los mismos fue trazar líneas de acción prioritarias respecto del ordenamiento urbano de la ciudad y priorizar las obras públicas necesarias para los próximos diez años. En el documento base, las inundaciones no están presentes en el diagnóstico de los problemas urbanos ni ambientales a atender en la planificación de la ciudad. Tampoco el problema está presente en las intervenciones de los participantes de la sociedad civil, ni en las voces de los funcionarios que lo impulsan.

De acuerdo con los funcionarios que participaron en su elaboración, esto se explica por las formas de vinculación río-ciudad específicas de la ciudad:

La nuestra es una cultura que no es una cultura de río, es una cultura de llanura, donde el dato del río entra siempre como un dato anecdótico y paisajístico, en el sentido menos significativo del término, o sea, en el sentido del telón de fondo; no en el sentido del ambiente en el que estás». ⁴

4 Entrevista a un arquitecto experto en la problemática.

El olvido de las inundaciones en este documento es particularmente significativo dado que las regulaciones municipales vigentes habían definido zonas inundables dentro del tejido urbano, definiendo disposiciones acerca de los usos del suelo y determinando las zonas restringidas. En particular, los reglamentos de edificaciones y de zonificación promulgados en 1986 habían delimitado áreas inundables de la ciudad prohibiendo el asentamiento de población. Al respecto, se destaca la calificación de las zonas como «áreas inundables» antes que como «territorios vulnerables o en riesgo», lo que permite atender a cómo se delimita y atiende al problema por parte del Estado.

Pese a esta calificación, y a la existencia de prohibiciones vigentes la afectación producida por el desastre de 2003, se evidencia el contraste existente entre lo definido en las regulaciones escritas y lo realmente existente, especialmente por la cantidad de población asentada en las áreas definidas como inundables.

Las actualizaciones del reglamento de zonificación producidas en 1997 y 1999 proponen una nueva definición de «áreas inundables» y actualizan el lenguaje en el sentido de gestión de riesgos, diferenciando «zonas seguras» y «de riesgo», siendo estas últimas las ubicadas en la zona costera este de la ciudad. El enfoque de la atención en esta parte de la ciudad da cuenta de la selección social de los riesgos producida por las autoridades públicas, destacando lo riesgoso de la cuenca del río Paraná. De esta forma, la regulación se concentra en las zonas tradicionalmente afectadas por las inundaciones por ser costeras, desconociendo el potencial riesgo de inundación para los terrenos del oeste de la ciudad, amenazados por el río Salado.

Esta nueva definición de «zonas seguras» y «de riesgo» implica además una calificación que muestra un interés por regular la problemática en contextos en los que el riesgo no se ha materializado que atiende al carácter potencial de un desastre socioambiental, a diferencia de las ordenanzas anteriores donde se entendía al riesgo como una situación excepcional.

El tratamiento del problema durante la gestión entre desastres (2003–2007)

La gestión entre desastres tuvo como intendente a Balbarrey, quien inicia su mandato determinado por la situación social, política y urbana crítica del posdesastre de 2003 y culmina en diciembre de 2007 tras la ocurrencia de una nueva inundación. A diferencia de la gestión analizada previamente, durante este gobierno los riesgos se convierten en objeto de gestión. Pese a esto, la ocurrencia de un nuevo desastre hacia el final del gobierno puso en evidencia

las dificultades para implementar estas políticas y los sesgos presentes en las políticas públicas de gestión de riesgo.

Durante el período entre desastres, la amnesia sistemática de la que se dio cuenta previamente fue contrarrestada por la movilización de los actores en el espacio público y por la emergencia de una reflexividad social en torno a los riesgos. No obstante, el desarrollo de políticas de gestión enfrenta otro tipo de desafíos e implica tiempos más largos. En efecto, la generación de un nuevo tipo de intervenciones debía resolver, en primer lugar, la coexistencia de diferentes miradas sobre el problema y sus abordajes, así como las dificultades para comunicar los riesgos y, por último, la competencia entre los problemas urgentes y los riesgos probables. Especialmente en un contexto donde los recursos son finitos, las demandas múltiples y la situación de la ciudad se caracterizan por la necesidad de reconstrucción.

En el caso aquí analizado, el gobierno municipal desarrolla una propuesta de reconstrucción de la ciudad centrada en el desarrollo de obra pública y el reordenamiento urbano. En cierto sentido, esta propuesta de acción busca dejar de lado la problematización y responsabilización pública de las causas y responsabilidades por el fenómeno de 2003, generando desde el municipio una estrategia de nuevo ordenamiento urbano en la cual la relocalización de vecinos asentados en zonas consideradas vulnerables o de riesgo se describe como «nodal». Sin embargo, de acuerdo a quienes fueron parte del proceso, estas ideas no prosperaron.

Si vos ves desde 2003 hasta 2007 no se hizo nada, no se hizo nada, no se hizo prácticamente nada. Lo único que hubo fue dar el espacio ese del PROCIFE para elaborar un diagnóstico, poner algunos lineamientos, pero después te aseguro porque lo vi de adentro, el gobierno municipal no tenía la menor intención de llevar adelante un proceso de planificación.⁵

Entre las acciones desarrolladas por las instancias públicas locales destacamos la creación de la Unidad de Planificación Urbana y Territorial (decreto 194/04) y la creación de la Subsecretaría de Gestión de Riesgo, en el marco de la Secretaría de Asuntos Hídricos. Los fundamentos de su creación se basaron en el entendimiento de que los niveles de afectación por el desastre 2003 respondieron a las dificultades para el control del desarrollo urbano —indicado en el asentamiento de población en zonas definidas como «de riesgo»— y a la ausencia de un plan de contingencia frente a inundaciones. La respuesta institucional para actuar frente a esta vulnerabilidad fue encar-

5 Funcionario de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Santa Fe, 2003–2006.

gada a la nueva subsecretaría que, además, preparó el plan de contingencias y desarrolló acciones de concientización de la ciudadanía.

Con relación a las políticas urbanas se observa la incapacidad del Estado para generar normas de ordenamiento territorial, para vigilar el cumplimiento de la normativa ligada al asentamiento de población en espacios de riesgo y por su rol en la reubicación de familias en zonas que siguen siendo de riesgo hídrico.

En los procesos de relocalización desarrollados durante esta gestión, la política se focalizó en aquellos vecinos que no contaban con una vivienda a la cual retornar. En mayo de 2005 se inauguró un plan habitacional denominado La Nueva Tablada, el cual consistía en un conjunto de 100 viviendas para vecinos que residían por fuera del anillo defensivo en la vieja Tablada. De estas viviendas, 65 fueron construidas por la Agencia Adventista de Desarrollo y 35 por la Unidad Ejecutora frente a la Emergencia Hídrica y Pluvial —el Ente— (*El Litoral*, 22/07/2015). Otro de los planes habitacionales impulsados durante el periodo fueron los identificados como barrio 29 de Abril I, II y III —inaugurados en 2004.

Las particularidades de la locación —al norte de la ciudad— y de los modos de la relocalización evidencian las falencias de esas políticas para gestionar el riesgo. Ante tormentas intensas, estas zonas se inundaban debido a la precariedad de las viviendas y a su radicación en zonas de alta vulnerabilidad física, pero también social y económica. Desde la óptica de los entrevistados, el problema de las políticas da cuenta de la reproducción de condiciones de riesgo, pero también de la invisibilización de las amenazas. Así, observamos cómo, en el marco del período entre desastres y frente a la necesidad de resolver un problema, se desatendieron los riesgos presentes en la nueva locación de las viviendas de los afectados.

Después de las sucesivas inundaciones vividas, me estoy refiriendo no solo a la del 2003, sino a las inundaciones por lluvias que sufren vecinos de la ciudad en forma permanente, los santafesinos nos reconocemos viviendo en una ciudad en riesgo hídrico, pero si las políticas públicas implementadas para ir reduciendo esa vulnerabilidad son ficticias lo único que estamos produciendo es más riesgo ante la presencia de viejas amenazas.⁶

Entre 2004 y 2005 la ciudad recibió fondos nacionales para desarrollar obras públicas a partir del Programa Nacional de Obras municipales del Ministerio de Obras públicas de la Nación, en un contexto en el cual la Provincia inter-

6 Discurso de un concejal de la oposición. Versión taquigráfica de la sesión del Concejo Municipal, 12/04/2007.

venía de forma directa sobre el problema a través del Ente para la reconstrucción. Nuevamente la atención del problema da cuenta de la necesaria articulación entre diferentes niveles del gobierno y sobre el uso político de las obras públicas. De acuerdo a información difundida en el año 2010, la Municipalidad recibió alrededor de \$ 50 000 000 de Nación (entre 2004 y 2007) y, luego del desastre de marzo de 2007, recibió un monto similar para atender a los daños producidos por el evento (Infrapublica, 2010).⁷

Este dinero fue dirigido, principalmente, a la repavimentación y al arreglo de baches de las calles de los barrios inundados y a otras obras públicas de la ciudad no vinculadas al riesgo hídrico. Sin embargo, durante el año 2005, desde una investigación periodística, se denunció el carácter virtual de estas obras que se decían finalizadas pero que no habían sido iniciadas en algunos casos (*Notife*, 16/01/2006). Esta información fue retomada por el Concejo Municipal de la ciudad para investigar el uso corrupto de estos fondos por parte del Ejecutivo.

En la etapa previa al desastre de 2007, Balbarrey respondía a estas denuncias dando cuenta de las obras realizadas y del retraso en las licitaciones de obras de desagüe relevantes para evitar inundaciones de la ciudad (*El Litoral*, 10/01/2007), entre las que destacan los desagües Lavaise y Entre Ríos cuya realización se iniciaría durante la gestión siguiente.

Este punto es relevante para destacar el rol de la obra pública en un contexto donde se demanda por el desarrollo de acciones ligadas a la protección de la ciudad frente a inundaciones, como también por su reconstrucción frente a los daños del desastre. Permite observar también la relevancia de los vínculos políticos entre las diferentes gestiones y niveles de gobierno para acceder a financiamiento público que permita desarrollar obras relevantes, especialmente atendiendo a que el presupuesto municipal es reducido para afrontar este tipo de obras por su cuenta. Por último, deja en evidencia la relevancia de la obra pública en la evaluación de las gestiones de gobierno, tal como mostraron investigaciones previas, dando cuenta por un lado de la importancia de las mismas para la valoración positiva o negativa de los políticos (Ullberg, 2013) y respecto del privilegio de las obras visibles antes que las invisibles para gestionar los riesgos debido a su impronta en el caudal de votos (Colette, 2015).

Si observamos que además estas obras fueron implementadas en los primeros años de la gestión municipal de Barletta, iniciada en 2007, cabe destacar la dilación en la llegada de los fondos y el retraso de la ejecución de las obras como aspectos que impactan en la valoración de los funcionarios a cargo del

7 Acceso a través de <http://www.infrapublica.com/index.php/noticias/item/60-abrupta-caida-de-los-fondos-girados-por-la-nacion-para-obra-publica-en-la-ciudad>

ejecutivo municipal y sobre qué gestión se lleva los méritos por la inauguración de las obras.

Si bien se advierten falencias en la implementación, entendemos que en esta gestión, en contraste con la previa, el tratamiento del problema implica la comprensión de las inundaciones como un riesgo. Esto se observa en la creación de políticas públicas como el Programa «Aprendamos a cuidar nuestras defensas» con componentes educativos y comunicacionales en las acciones —sesgadas— de relocalización que tenían el objeto de prevenir riesgos futuros y con el interés por generar un plan de contingencia con apoyo y participación de la sociedad aun cuando este no hubiera llegado a ser sancionado como ordenanza en el Concejo local.

En este sentido, es posible constatar que la formulación e implementación de las políticas en el período estuvo marcada por la necesidad de atender a los problemas visibilizados por la construcción social y política del desastre de 2003. Tanto el plan de contingencias como las obras públicas y las intervenciones desarrolladas para relocalizar o evacuar población centraron la atención sobre algunas amenazas —las ribereñas— invisibilizando otras —las pluviales—. Esto implicó que se pusiera la atención sobre unos riesgos —los hídricos— evitando otros —sociales y habitacionales.

Así, la incidencia del debate público en los procesos de selección social de riesgos destacó el rol de un tipo de infraestructura —cierre de la defensa— para la gestión del riesgo disminuyendo el rol de otras obras para la gestión del riesgo tales como la ampliación de los reservorios, el mantenimiento de los sistemas de bombeo y la creación de sistemas de desagües al interior de la ciudad.

Por otra parte, el centrar la atención en la infraestructura invisibilizó la incidencia de este tipo de artefactos en la ocupación de zonas en donde la radicación de población es riesgosa y se incrementó la cantidad de población asentada en zonas de riesgo dado que no se produjeron transformaciones en el ordenamiento urbano ni se implementaron políticas de concientización sobre los riesgos durante el período (Grand y Arrillaga; 2009).

La ocurrencia de un nuevo desastre al final de esta gestión de gobierno daría cuenta de los sesgos presentes en la gestión del riesgo desarrollada. Específicamente, porque la ciudad se inundó nuevamente ante un escenario de lluvias extraordinarias en el que los reservorios, desagües y estaciones de bombeo mostraron dificultades. La creación de una subsecretaría de gestión de riesgos en el año 2005 fue un emergente del posdesastre de 2003. Sin embargo, las falencias de este organismo para comunicar el plan de contingencia y el deficiente mantenimiento del sistema de reservorios y bombeos hicieron que

ante una amenaza diferente—de origen pluvial— fallaran los protocolos de evacuación y la ciudad volviera a inundarse.

En suma, los desastres actualizan las condiciones de riesgo de una sociedad y evidencian las condiciones de vulnerabilidad específicas de un contexto determinado. En cambio, los riesgos no son observables a simple vista porque sus características dependen de circunstancias —variables— que aún no ocurrieron. Para su definición es necesaria una evaluación sobre el futuro y un cálculo respecto de posibilidades. Esto apareja como consecuencia la relevancia de su reconocimiento y destaca la gestión de los riesgos como un modo de asegurar a la población frente a las contingencias. El desarrollo de conocimientos científicos, la evaluación de escenarios futuros y la intervención frente a las posibles amenazas son partes de este proceso. Sin embargo, el problema tanto para los políticos como para el Estado es que desarrollar intervenciones para gestionar los riesgos es una apuesta en cuanto se desconoce cuándo, cómo o sí se materializarán las amenazas.

A partir de las entrevistas a los funcionarios identificamos dos formas a partir de las cuales el riesgo es comprendido y gestionado por los funcionarios del gobierno local. Estos modos de comprender los riesgos, antes que variar de acuerdo a las pertenencias partidarias, dependen de las disciplinas de base de los funcionarios y de las áreas de gobierno donde llevan a cabo la función pública. La primera de ellas entiende al riesgo como un fenómeno objetivo, real —un peligro— que afecta a los individuos y a las sociedades entendiendo que para su gestión la *expertise* ingenieril tiene un rol privilegiado. Este enfoque tiende a destacar el rol de la obra pública en la gestión de los riesgos y a centrar la gestión en las medidas de tipo estructural atendiendo a la disminución del riesgo de desastres. Para estos actores gestionar los riesgos implica acciones de retención, protección y control de los cursos de agua. Las acciones principales para gestionar los riesgos en este grupo son defender la ciudad, construir estaciones de bombeo, limpiar los desagües, evacuar a la población.

El segundo enfoque entiende al riesgo como una posibilidad, como una construcción social sujeta a determinantes materiales pero también culturales e implica también una mirada desde el conocimiento científico, pero desde una lógica diferente. En este enfoque se atiende más a las dimensiones históricas y culturales de la gestión de riesgo y se destaca la importancia de combinar medidas estructurales con otras no estructurales. Entre las acciones más relevantes se destacan los planes de contingencia, la educación y la comunicación de los riesgos y el ordenamiento urbano.

Durante las situaciones de normalidad esta coexistencia implica diferentes miradas sobre la gestión del riesgo y el desarrollo de acciones y polí-

ticas no siempre convergentes para el tratamiento del problema. El análisis de los procesos de relocalización desplegados en el período de desastres y las dificultades para regular el ordenamiento urbano de la ciudad muestran las deficiencias para definir y concertar estrategias de acción entre funcionarios que habitualmente operan de forma parcializada y que además cuentan con visiones del problema diferentes.

La gestión posterior al desastre de 2007: la atención a los riesgos hídricos como eje de gobierno

Desde la campaña política impulsada para llegar a la intendencia, la gestión de gobierno encabezada por Barletta señaló la recurrencia de las inundaciones y destacó la necesidad de adecuar y ordenar la ciudad atendiendo a su vulnerabilidad ambiental. El primer cuestionamiento esbozado a las gestiones previas fue el centramiento en la obra pública como mecanismo de gestión de riesgo y la falta de atención a la multidimensionalidad de las vulnerabilidades que afectaban a la ciudad en cuanto a lo hídrico.

La jerarquización del problema en la agenda de gobierno implicó atender a la movilización social pero también al interés del grupo político en mostrar una gestión más eficiente del problema. Así, la gestión del riesgo se convirtió en un eje de trabajo nodal para la nueva gestión dado que su capital político en parte se asociaba a la experiencia en el tratamiento del problema y a las expectativas que sobre su gestión socialmente se construyeron:

Quando asumí como intendente yo me planteé dos cosas de inmediato, una cosa era mostrar fortaleza entonces me puse a pensar, había que elegir un tema este para «este, no viene acá hace este gestión académica». Y por otro lado estábamos en diciembre. Yo asumo el 10 de diciembre, los veranos son lluviosos; si llegaba a venir una lluvia grande y nos inundaba otra vez, moría.⁸

Esto llevó al grupo a plantearse tres transformaciones organizacionales en la estructura de gobierno, vinculadas a la gestión del riesgo: la creación de la Dirección de Comunicación de Riesgos (2008), de la de Gestión de riesgos (2008) y la sanción de la ordenanza 11512, creadora del Sistema de Gestión de Riesgo Municipal (2008).

La comparación con las gestiones previas muestra que entre 2007 y 2011 se incrementó el número de políticas públicas de gestión de riesgo y que la

8 Intendente en 2007–2011 e ingeniero en Recursos Hídricos.

problemática adquirió centralidad en la agenda de gobierno. Algunos indicadores de este proceso fueron el abordaje transversal del problema de las inundaciones en las políticas públicas relevadas y el viraje en la forma de gestionar el riesgo, dando mayor importancia, por un lado, a los aspectos comunicacionales y educativos y, por otro, a la prevención en contextos en que la amenaza de inundaciones se encuentra en estado latente.

Destacamos algunas iniciativas implementadas en este sentido: la creación de fascículos educativos del Programa Aula Ciudad, donde se abordan temáticas como «la ciudad y el río» o «barrios de Santa Fe»; la divulgación, a través de una multiplicidad de instancias del plan de contingencias en cada uno de los distritos y las campañas públicas enfatizando sobre la recolección de residuos y la limpieza de desagües como acciones de prevención posibles de realizar en cada hogar.

Para profundizar sobre estos puntos cabe destacar las políticas exploradas. En primer lugar y en cuanto al tratamiento de las situaciones de emergencia, ya no se denomina al organismo encargado como Defensa Civil sino que este pasó a denominarse Sistema de Gestión de Riesgos. El cambio en la nominación deja de poner el eje en la necesidad de defenderse frente a «un ataque de la naturaleza» planteando en cambio la necesidad de prevenir y gestionar los riesgos de forma permanente a partir de la concientización sobre los mismos.

Una de las medidas relevantes para implementar esta política fue la creación de la Dirección de Gestión de Riesgos, que cuenta con influencia sobre el Concejo Municipal para intervenir en la sanción de ordenanzas ligadas a esta problemática. Se crea, además, el sistema municipal de Gestión de Riesgos (ordenanza 11512), que detalla el protocolo de actuación frente a una situación de desastre, con un sesgo claro para el tratamiento de problemáticas ligadas a las inundaciones.

En cuanto a las medidas ligadas al ordenamiento urbano desarrolladas en este período destacamos dos: el Plan de Ordenamiento Urbano de 2010 y la Ordenanza de Regularización Dominial del año 2009. Respecto del Plan Urbano de 2010, aprobado como Reglamento de Ordenamiento Urbano en 2011, se observa que el argumento ambiental es transversal a todo su tratamiento. La necesidad de crear un recurso para la gestión del territorio es justificada por el intendente atendiendo a su rol para la reducción de riesgo de desastres. Es más, este interés por gestionar el potencial riesgo llevó a que en el Plan se creen, a partir del art. 53, áreas especiales entre las que se encuentran las «áreas ribereñas», sobre las cuales se definen niveles de «riesgosidad» de la habitación de poblaciones.

Esta definición de la zona como riesgosa produjo el despliegue de un proceso de relocalización de los vecinos allí asentados resistido por los habitantes,

quienes consideran que su habitación allí no es más peligrosa que la de otros santafesinos, como los de la zona oeste y costera. A partir de la implementación de esta política observamos que las decisiones se producen seleccionando y jerarquizando ciertos riesgos por sobre otros —por ejemplo el potencial riesgo de inundación frente al riesgo económico, social y habitacional que el traslado para los vecinos supone— y sobre la base de criterios técnicos y políticos.

El Estado, en sus diferentes jurisdicciones, estratifica a los potenciales afectados diferenciando entre sectores sociales que son objeto de intervención y de control —los sectores populares— y otros considerados como capaces de gestionar los riesgos —clases medias y altas—. Dentro de este grupo también se encuentran los inversionistas inmobiliarios o empresas privadas, que desarrollaron proyectos urbanos en los últimos años para los cuales la cercanía con el río es considerado un elemento valioso.

La condición de riesgo de las viviendas de este último grupo es reconocida pero no se les exige la relocalización a zonas seguras. Por el contrario, se espera que el riesgo sea abordado desde prácticas individuales imponiéndose condiciones para disminuir la vulnerabilidad de las viviendas. En cambio para los sectores populares ubicados en zonas consideradas de riesgo se desarrollaron relocalización, sin atender a otros riesgos y situaciones de vulnerabilidad. Esto nos lleva a sostener que pese a la relevancia adquirida por el problema las políticas desarrolladas para la gestión de riesgo siguen siendo fragmentadas y heterogéneas en cuanto las regulaciones varían conforme a los espacios de la ciudad considerados riesgosos y a la condición social de los sectores asentados en ellos.

Conclusiones

El análisis de las políticas públicas desplegadas en cada gestión muestra que la interpretación, la jerarquización y la selección de los problemas sobre los cuales interviene el Estado no responde únicamente a los modos de organización o a los acuerdos desplegados entre las fuerzas políticas que forman parte de las coaliciones gobernantes. En cambio, son las cuestiones socialmente problematizadas y mediáticamente reveladas las que cuentan con mayores posibilidades de convertirse en objeto de atención de la agenda de gobierno.

Sin embargo, y debido a la particularidad de las políticas de gestión de riesgo, observamos que además de la visibilidad del asunto inciden otras lógicas en el desarrollo de instrumentos de políticas públicas. Las diferentes miradas sobre el riesgo y la vulnerabilidad (Rebotier, 2013) y los procesos de selección social y jerarquización analizados muestran cómo el problema ha sido abordado con

lógicas fragmentadas y que varían de acuerdo a si la situación es considerada de normalidad o excepcional.

Luego del desastre de 2003 esta fragmentación fue contrarrestada por la emergencia de una reflexividad en torno a los riesgos que se actualizó ante la inundación pluvial de 2007. Uno de los aprendizajes destacados por los políticos sobre las disputas públicas surgidas en el posdesastre de 2003 fue la necesidad de atender al reclamo de los afectados y desarrollar políticas que se ocupen del problema en una ciudad que se reconocía como vulnerable en cuanto a lo hídrico.

Durante las situaciones de normalidad, la coexistencia de interpretaciones diferentes acerca de los riesgos y sobre cómo abordar los problemas hídricos incide en el desarrollo de acciones y políticas no siempre convergentes para el tratamiento del problema. Sin embargo, en la medida en que el problema adquiere mayor relevancia pública y mayor atención al interior de la agenda de gobierno, estas miradas divergentes se combinan generando un tratamiento integral del problema.

El recorrido por las políticas implementadas en las gestiones de gobierno local deja en evidencia, sin embargo, que aun cuando el riesgo sea visibilizado como un problema, enfrenta otro tipo de desafíos. En primer lugar, la coexistencia de los enfoques antes mencionados y las disputas para dirigir el tratamiento del problema. En segundo lugar, el sostenimiento de estas políticas ante los cambios de gestión de gobierno. Por último, la competencia entre los problemas urgentes y los riesgos, entendidos estos como problemas probables.

Referencias bibliográficas

- Beck, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo*. Paidós.
- Beltramino, Tamara y Filippón, Carolina (2017). Los riesgos en el tamiz de la agenda pública: la productividad política de los desastres. *Polis. Revista Latinoamericana*, (48).
- Castel, Robert (2013). Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad. En Castel et al. *Individuación, precariedad, inseguridad: desinstitucionalización del presente?* (pp. 33–43). Paidós.
- Colette, April (2015). Floods, favors and fixes: the reproduction of vulnerability in Santa Fe, Argentina. Tesis doctoral. University of Illinois at Urbana–Champaign. <https://www.ideals.illinois.edu/handle/2142/89214>
- Grand, María Lucila y Arrillaga, Hugo (2009). La construcción y reconstrucción de un territorio vulnerable. ¿Una lección aprendida? En Herzer, Hilda y Arrillaga, Hugo. *La construcción social del riesgo y el desastre en el aglomerado Gran Santa Fe*. Ediciones UNL.
- Haidar, Julieta (2007). La inundación en la ciudad de Santa Fe entre abril y mayo de 2003: un análisis de políticas públicas. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (3), 197–217.
- Rebotier, Julien (2013). Territorializar las políticas ambientales y de riesgo. *XV Encontro da ANPUR–ENANPUR*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00839590/>
- Ullberg de Baez, Sussan (2013). Argentinean flood management and the logic of omission: The case of Santa Fe City. *Stockholm Review of Latin American Studies*, (9), 69–81.
- Ullberg de Baez, Sussan (2017). Desastre y Memoria Material: La Inundación 2003 en Santa Fe, Argentina. *Iberoamericana–Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 46(1), 42–53.

Capítulo 5

Las políticas sanitarias

Joaquín Gorrochategui

Introducción

Este capítulo busca reconstruir el itinerario de las políticas de salud implementadas en la ciudad de Santa Fe desde la restauración democrática hasta el año 2015, cuando finaliza el segundo mandato del Frente Progresista Cívico y Social (FPCYS) en el orden municipal y provincial.

El objeto de indagación del trabajo son las políticas implementadas en el territorio de la ciudad antes que las generadas por el gobierno municipal. En la agenda local, la cuestión sanitaria estuvo ausente durante un largo tiempo o solo presente de un modo marginal a partir del acceso al poder del progresismo. Por este motivo, las páginas que siguen se enfocan, en gran medida, en el nivel provincial de gobierno, del cual depende casi la totalidad de la infraestructura sanitaria y deriva la mayoría de las políticas de salud. Asimismo, se reconstruyen algunas intervenciones del Estado nacional que, en menor medida, tuvieron impacto en la ciudad.

Sobre la base de la orientación general de las políticas y los actores protagonistas de su hechura el período se divide en tres etapas claramente diferenciadas y sucesivas en las que se abrieron ventanas de oportunidad. Durante la primera etapa (1983–1991), la regionalización sanitaria constituyó la principal intervención impulsada desde el gobierno provincial. Se trata de un período que comenzó a cerrarse con la crisis de 1989 y que concluyó definitivamente con el acceso de Reutemann en 1991. Por su parte, en la segunda etapa (1991–2007) los programas verticales fueron las principales políticas que reconfiguraron las prácticas y la estructura estatal, cuyo predominio se cerró con el triunfo electoral del FPCYS en 2007. La última etapa (2007–2015) se caracterizó por la implementación de políticas de salud integrales —configuradas y sustentadas por la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS)— que buscaron fortalecer la oferta pública de salud.

La salud entre la herencia dictatorial y la impotencia democrática

El sistema de salud heredado por la democracia estuvo sujeto a crisis recurrentes que expresaron las características de la transición que había ocurrido a comienzos de los años 70 a la que Susana Belmartino (1995) definió como «pacto corporativo».

Desde sus orígenes el sector de salud nacional tuvo como rasgo principal su alto nivel de fragmentación producto de ser el emergente de la coexistencia desarticulada entre el subsector público, de la seguridad social y el privado. Pero los cambios operados a partir de los años 70 profundizaron ese cuadro preexistente al sumar nuevos problemas al modelo sanitario construido desde la posguerra.

La lucha por la distribución de los recursos de la atención médica entablada en los primeros años de la década de 1970 culminó con la emergencia y consolidación de un nuevo marco regulatorio identificado como «pacto corporativo». Se trató de un período marcado por el enfrentamiento y la negociación entre las grandes organizaciones financiadoras y proveedoras de los servicios de atención médica: la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación Médica y de Clínicas y Sanatorios. La disputa culminó en la institucionalización del sistema de obras sociales plasmado en la ley 18610 y el repliegue de la acción del estatal a una función arbitral más que reguladora del sistema.

A partir de marzo de 1976, el modelo macroeconómico implementado por la dictadura militar incentivó la incorporación de tecnología de diagnóstico y tratamiento en detrimento del trabajo intelectual del enfoque clínico. La estrategia de paridad cambiaria y sobrevaluación de la moneda nacional que incluyó la liberación de barreras arancelarias y la desregulación económica, favoreció la importación de tecnología electrónica de diagnóstico y la instalación de áreas intensivas en capital como los servicios de terapia intensiva, neonatología, etc. (Katz, 1992).

Por otro lado, se redujeron los recursos destinados a la salud pública en beneficio de un sector privado que creció de modo exponencial y revirtió la participación que cada uno tenía a comienzos de la década. Si bien el sistema sanitario nacional en su conjunto incrementó su número de camas en un 8,8 %, las tendencias fueron opuestas cuando se enfoca en cada uno de los subsectores. Mientras que el subsector privado incrementó su número de camas disponibles en un 54,8 %, el subsector oficial las redujo un 7,3 %. Aunque carecemos de datos provinciales, Rosario —la mayor ciudad de la provincia— registró una tendencia similar a la nacional. Mientras que en 1970 el sector público

representaba el 53,4 % del total de camas de la ciudad, en 1980 solo lo hacía en un 32,7 % (Bloch *et al.*, 1993:276). Es decir, en los primeros cuatro años de la dictadura el subsector público en Rosario se contrajo un 21,8 %.

Una de las principales estrategias de la dictadura para reducir el gasto social del Estado nacional fue la descentralización del sector salud. Se trató de una descentralización administrativa no financiada cuya consecuencia directa fue una mayor dependencia fiscal de las provincias con la Nación. La ley nacional 21833 de octubre de 1978, impulsada por el contralmirante médico Manuel Irán Campo, secretario de Salud de la Nación, aprobó los convenios para la transferencia de establecimientos asistenciales nacionales a las provincias, medida que en agosto de 1977 el contralmirante había fundado en razones de estricta restricción presupuestaria.¹ Estos convenios fueron suscriptos entre el Ministerio de Bienestar Social de la Nación y las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En representación de Santa Fe, lo firmaron el gobernador de facto Jorge Aníbal Desimoni y el subsecretario de Salud Pública el Dr. Nestor Lammertyn, y esto produjo la transferencia del Hospital Nacional Jaime Ferré, ubicado en la ciudad de Rafaela; el Hospital Vecinal de la localidad de San Cristóbal, el Hospital Vecinal de Esperanza y dos hospitales escuela de la Universidad Nacional de Rosario —el Granadero Baigorria y el Hospital Centenario—. Con respecto a estos últimos, en 1979 se firmó el convenio entre el Estado nacional, provincial y la Universidad y en 1981 se produjo el traspaso definitivo a jurisdicción provincial.

Desde el comienzo de la dictadura, la prensa gráfica calificó a la situación sanitaria en la provincia como desastrosa.² Sin embargo, en consonancia con la tendencia nacional, la provincia redujo los fondos destinados a la atención pública lo que ocasionó una pérdida salarial notable e incentivó el éxodo de trabajadores sanitarios hacia el sector privado. Se redujo la capacidad instalada del subsector público y se consolidó la tendencia hacia su deterioro edilicio y técnico. Algunas expresiones de este proceso fueron el cierre del servicio médico exterior de urgencias del Hospital Piloto —actual Hospital Cullen— en 1977 y la suspensión en 1979 de su sala de terapia intensiva que había sido inaugurada poco tiempo antes. En 1977, el Instituto Nacional de Oncología, que funcionaba en el Hospital Italiano de Santa Fe y Colonias, suspendió sus tareas, y en 1979, el Hospital Iturraspe redujo su servicio de pediatría recientemente inaugurado³. En Rosario, el Hospital Roque Sáenz Peña cerró

1 *El Litoral*, 16/08/1977.

2 *El Litoral*, 24/09/1976.

3 *El Litoral*, 13/09/1977; 19/09/1979.

las salas de internación en clínica médica y cirugía, y el Hospital Centenario —hospital escuela que dependió del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación hasta su traspaso a la jurisdicción provincial— registró un proceso de declive general que impulsó el éxodo continuo de docentes y enfermeros, el desmantelamiento de salas, el deterioro edilicio y la falta de incorporación de tecnologías adecuadas.

En esta estrategia estatal se pone en evidencia la penetración de una nueva corriente de ideas neoconservadoras que postula que el Estado solo debe cubrir aquellas prestaciones que no interesan a la actividad privada y otras cuya desatención podría provocar una fuerte repercusión social. Entre estas últimas se cuentan la emergencia médica y la protección materno–infantil en el interior de los sectores carenciados (Belmartino, 1992:277). Esto se cristalizó en la proyección de obras calificadas como «faraónicas» por la prensa. El Hospital Centenario fue el escenario de dos proyectos de este tipo: el primero consistió en la construcción de un *block* quirúrgico compuesto de diez quirófanos y treinta camas de terapia intensiva dotadas de la más moderna tecnología que, finalmente, nunca se ejecutó debido a su alto costo de más de seis millones de dólares; el segundo, orientado a la docencia, implicaba la demolición de salas e instalaciones hospitalarias para edificar el Centro Universitario Área Salud con destino a albergar el Centro de Investigaciones Bioquímicas, una estructura compuesta de laboratorios, aulas y bibliotecas, pero ningún espacio asistencial (Belmartino, 1992:279).

Este marco de retracción de la oferta pública —que aseguró nichos rentables al mercado de la salud privada— también fue el tiempo de las primeras políticas de APS, como intervenciones selectivas sobre grupos y territorios. Su antecedente directo fue el Programa Nacional de Salud Rural, un dispositivo financiado por Nación (Bertolotto y Rovere, 2012:363) que en 1979 las autoridades provinciales presentaron como capaz de superar la concepción tradicional que asimilaba protección de la salud a la «creación de unidades operativas para una cobertura de atención médica de alto o buen nivel y accesible solo a un 10 % de la población».⁴

Este programa se implementó en comunidades de hasta 2000 habitantes del norte provincial con altas tasas de mortalidad infantil. En primer lugar, en los departamentos General Obligado y Vera y luego se extendió a los departamentos San Javier y Garay de la costa del Paraná. Su objetivo fue garantizar prestaciones sanitarias mínimas y establecer puntos de contacto para la derivación oportuna de la población a servicios de mayor complejidad.

4 *El Litoral*, 29/03/1979.

La figura central del Programa fue el agente sanitario y el método de trabajo la «ronda sanitaria». Al agente sanitario no se le exigieron conocimientos técnicos específicos, sino solo el ciclo primario completo, una adecuada aptitud física para la tarea y la demostración de su pertenencia al medio en el que debía actuar. A estas condiciones mínimas se le agregó un impreciso atributo moral denominado «vocación de servicio». Por su parte, la ronda sanitaria consistía en la realización de una visita casa por casa durante dos meses en la que los agentes brindaban una prestación sanitaria mínima. Estos daban cuenta de sus actividades en un informe y recibían supervisión —intermedia de los responsables del área—. Dicha tarea incluía actividades diversas:

tarefas de inmunización reglamentadas y con apoyo del departamento respectivo, censo familiar con registro de los componentes de cada núcleo, de la vivienda en cuanto a sus condiciones habitacionales, de higiene y la existencia de animales domésticos; la educación sanitaria y promoción de salud, con enseñanza de potabilización del agua, destrucción de insectos y roedores; la higiene alimenticia para el niño, en apoyo del programa materno–infantil; la utilización racional de los ingresos para una correcta alimentación. Además, la promoción de la huerta familiar y utilización de los recursos naturales en la alimentación; la detección de embarazadas y su derivación precoz; la institucionalización del parto; la derivación del niño sano para su control en atención médica; la derivación precoz del niño enfermo; la detección de otras patologías (lepra, venéreas, TBC, etc.) y la derivación para una atención correcta; primeros auxilios y derivación inmediata; educación bucodental.⁵

En 1980 el Programa de Atención Primaria de la Salud (APS) reemplazó al Programa de Salud Rural y heredó su fundamento conceptual, sus medios de intervención y sus autoridades de conducción. Si bien mantuvo su base en lo materno infantil, en las enfermedades infectocontagiosas y empleó los mismos instrumentos de su antecedente rural, el espacio de implementación de la política se desplazó hacia las grandes áreas urbanas y suburbanas de las ciudades de Rosario y Santa Fe.

Asimismo, movilizó un paquete mínimo de prestaciones sanitarias dirigidas a beneficiarios a los que se identificó como «marginados». En palabras de Testa (1995), una solución orientada hacia los márgenes de lo social de carácter residual o primitiva. Su objetivo fue extender la cobertura «a la población residente en villas de emergencia con acciones médicas preventivas y reparadoras, participación de la comunidad y coordinación intersectorial». Dichas acciones

5 *El Litoral*, 29/03/1979.

preventivas y reparadoras incluían la participación comunitaria en actividades tales como la dación de leche, la vacunación, el saneamiento ambiental y la captación y control de las embarazadas y niños. Este focalizó su intervención en los espacios habitacionales de viviendas precarias al interior de las ciudades, generalmente localizados en terrenos fiscales para cuya delimitación geográfica se utilizaron dos indicadores tradicionales: la tasa de mortalidad infantil y la incidencia anual de casos de tuberculosis (TBC) pulmonar (Blosch, 1992:19).

La democracia entre la ruptura política y la continuidad de las políticas

La derrota de Malvinas selló el destino de la dictadura y con ella se abrió una etapa que culminó con el triunfo de Alfonsín y su arribo a la presidencia. En la provincia, la fórmula radical obtuvo el 50,21 % de los votos contra el 42,94 % de la justicialista, encabezada por Ítalo Luder. En las elecciones a gobernador, si bien la Unión Cívica Radical obtuvo la victoria en gran parte de los distritos más poblados del país como Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Entre Ríos, la ola no alcanzó a Santa Fe. En una elección ajustada no desprovista de polémicas, el justicialismo encumbró a José María Vernet como gobernador provincial.

Víctor Félix Reviglio fue el ministro de Salud, Medio Ambiente y Acción Social del primer gobierno de la transición hasta que un miembro de su gabinete, el Dr. Edgar López, subsecretario de Seguridad Social desde 1983, lo reemplazó durante la campaña electoral que lo tuvo como candidato a gobernador. Con el arribo de Reviglio al gobierno, la estabilidad de la elite ministerial se mantuvo: tres fueron los ministros a cargo del área de los cuales dos formaban parte del gabinete desde sus inicios: el Dr. Guillermo Weisburd fue el ministro del área entre 1987 y 1989; el Dr. Wilfredo González Brunet entre 1989 y 1990; el Dr. Juan Carlos David desde 1990 hasta la finalización del gobierno en 1991; Weisburd como subsecretario de Salud y Medio Ambiente entre 1984 y 1987 y David como director provincial de Prevención de la Salud. Salvo González Brunet, con su breve período a cargo de la cartera en 1989, los restantes integraban el grupo aproximadamente desde sus inicios.

En términos generales, el gobierno peronista conservó el modelo organizativo previo. En 1981 la dictadura reemplazó el viejo Ministerio de Bienestar Social por el Ministerio de Acción Social y Salud Pública, pero, en junio de 1983, seis meses antes de la apertura democrática, resolvió jerarquizar la cuestión ambiental y pasó a denominarse Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Acción Social. Así conservó su denominación y competencias hasta 1987,

momento en el que se sancionó la nueva ley orgánica de Ministerios que separó las jurisdicciones de salud y acción social —creó la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria— y la jurisdicción pasó a denominarse Ministerio de Salud y Medio Ambiente. Asimismo, heredó importantes reglas de juego que organizaban las relaciones hacia el interior del sector. Una de ellas fue el escalafón del personal de la sanidad (ley 9282) sancionada en julio de 1983, norma que incluso tuvo modificaciones durante el gobierno de facto (ley 9366).

Durante estos años, el grupo político que condujo los destinos del Ministerio acumuló un importante capital político en la medida que el área reunía competencias en materias tan variadas como salud, seguridad social, previsión social y vivienda. Para intervenir sobre estas cuestiones dispusieron de una importante estructura institucional compuesta de cuatro subsecretarías y más de treinta direcciones provinciales. Estas últimas tenían competencia sobre áreas sensibles de la administración como la Obra Social Provincial (IAPOS) o la regulación de los Servicios de Atención Médica para la Comunidad (SAMCO).⁶

A partir de 1984, el gobierno provincial implementó una política de regionalización sanitaria en la que se articularon dispositivos desarrollados en el período dictatorial previo: las Áreas de Salud y el programa de APS. Mediante la regionalización se buscó articular la atención territorial con los hospitales de mayor complejidad y establecer niveles de atención en base a un criterio de complejidad creciente. Para hacer frente a este objetivo de «territorialización» de la atención de salud, se incrementó el plantel de agentes sanitarios incorporados por el Programa de APS durante el período anterior, quienes fueron reclutados a través de mecanismos informales permeados por criterios clientelares. Por otro lado, el origen de las Áreas de Salud se remontaba al impulso del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) del último gobierno de Perón en los años 70 y continuado por durante el gobierno dictatorial. Se trataba de un dispositivo que había quedado sujeto a continuas recalibraciones, cuya implementación había quedado en una fase preliminar y de baja incidencia en la gestión de la política sanitaria.

De este modo, el gobierno democrático promovió la regionalización sanitaria mediante la articulación de las Áreas de Salud con el programa de APS. Para ello, dividió el territorio provincial en ocho grandes Áreas de Salud. El departamento La Capital, junto a los departamentos Las Colonias y San Justo, pasó a conformar el Área de Salud v.

En septiembre de 1984, en el marco de la adhesión al Plan Nacional de APS, la provincia dictó la resolución 2612 que enunció el propósito de «extender

6 En total la estructura se componía de subsecretarías (logística, seguridad social, acción social, salud y medio ambiente) y de 37 direcciones provinciales.

la cobertura de salud mediante la Atención Primaria». Como mencionamos, incorporaba un paquete de prestaciones mínimo que incluía lo siguiente:

El Saneamiento Ambiental (Medicina Sanitaria) y medidas higiénico–dietéticas, agregadas a la promoción y protección de la salud y a la Asistencia médica (Medicina Asistencia) para baja complejidad (Clínica General, Control de Embarazo, Vacunación, etc.), que obligadamente se deben realizar en la zona extramural de cada Hospital Base Referencia, donde se ofrecerá el apoyo integral de mediana y alta complejidad.⁷

Esta política buscó la vinculación funcional entre los niveles de atención mediante el principio sanitario de «centralización normativa y descentralización ejecutiva» que establece que el organismo superior debe adoptar un carácter normatizador, orientador, coordinador con funciones de control y evaluación de las políticas, mientras que los aspectos operativos quedan a cargo del inferior y/o del sector privado (Iriart *et al*, 1994). Así fue que la resolución 2612/1984 asignó a los jefes de Áreas las tareas de normatizar, coordinar y controlar de gestión creando un «Comité Asesor de Atención Médica». Y la conducción operativa quedó a cargo de un «Comité Operativo de Atención Extramural» presidido por el jefe de Área e integrado por los directores y subdirectores de los Hospitales Base Referenciales (HBR). En la ciudad de Santa Fe, integran el comité las autoridades del Hospital J. B. Iturraspe, el Hospital Cullen, el Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez, el Hospital Mira y López, el Hospital de Rehabilitación Vera Candioti y el Hospital Sayago.⁸

Por su parte, cada HBR mantuvo bajo su conducción operativa un número variable de centros de atención territorial a los que se denominó Centros Comunitarios de Salud y Acción Social (CCSyAS), en los que intervenían los agentes sanitarios coordinados desde los HBR. El proceso de reclutamiento de los agentes respondió más a necesidades políticas que a criterios técnicos. Como se trataba de actores con importante arraigo en el territorio en el que intervenían, estos mediaban entre las demandas de la comunidad y las redes políticas o las instancias estatales. El límite entre su tarea formal y su actividad político–partidaria fue difuso cuando no inexistente. Como sostiene la coordinadora de APS del HBR Protomédico Manuel Rodríguez:

7 Resolución 2612/1984.

8 A estos se puede agregar el Hospital Protomédico Manuel Rodríguez, ubicado en la Ruta Provincial N° 11, entre Recreo y Monte Vera. Hospital Monovalente hasta comienzos de la década del 80, en 1985 inicia un proceso de refuncionalización orientado hacia una atención de primer nivel, donde incorpora consultorios de Pediatría, Medicina General, Dermatología, Odontología, Kinesiología, servicios de Laboratorio y Radiología (Monteferrario, 2000).

empieza el nombramiento de los primeros agentes comunitarios, que al hospital le destinan 3 o 4 y se hacían capacitaciones que eran cursos como de tres meses. En general, en atención primaria cuando uno va al texto de la declaración o a los avances que sean líderes de la propia comunidad, nada de eso ocurrió. En realidad, eran más que nada punteros, militantes.⁹

La ausencia de una carrera sanitaria parece haber sido un factor clave que incentivó la vinculación de los agentes con la acción político-partidaria:

Ocurrieron dos cosas. Hicimos candidatos a concejales, porque se convirtieron en punteros políticos. No porque tuvieran vocación de punteros políticos, sino que los convencían de que la política era lo que ellos tenían que hacer porque este gobierno de mierda que les paga para la mierda. Entonces, jóvenes con ganas de hacer cosas se convertían en punteros políticos y descuidaban la parte de salud. Y lo peor era que no tenían una carrera. Vos eras agente sanitario y te podías morir siendo agente sanitario, pero solamente que pudieras llegar a inspector de agentes, nada más. Pero no tenías carrera.¹⁰

El impulso a la regionalización mediante la articulación de las áreas sanitarias con la política de APS modificó la organización del sistema. Los actores lo representan como un punto de inflexión que abrió paso a nuevas prácticas:

Es que era una práctica nueva, era un giro totalmente. Porque desde que los centros de salud se tenían ya que vincular con los hospitales, cada uno tenía un área programática, todo eso sí se instrumentaba, se intentaba respetar ese ordenamiento y después había bastantes reuniones de los directores de áreas programáticas. A su vez, los agentes comunitarios tenían como figura de su supervisor enfermeros.¹¹

Sin embargo, la principal política que impulsó el gabinete de salud del primer gobierno democrático provincial fue el «Modelo Provincial de Atención de la Salud», un proyecto que no logró superar los escollos políticos y nunca llegó a sancionarse. Fue una propuesta inspirada en el modelo del SNIS de la última presidencia de Perón que buscaba la integración horizontal del sistema a través de mecanismos de concertación entre los subsectores. Además, el proyecto propuso la creación de la Obra Social Evita, para quienes no estaban incorporados al mercado formal de trabajo. Pero no logró sortear la presión ejercida por los financiadores y prestadores que dominaban el sector salud y nunca ingresó al

9 Entrevista a Supervisora de APS en el período 1992 y 2002. Santa Fe, noviembre de 2017.

10 Entrevista a ex Ministro de Salud de la provincia. Santa Fe, abril de 2018.

11 Entrevista a supervisora de APS en el período 1981 y 2002. Santa Fe, abril de 2017.

debate legislativo. Entre quienes resistieron la iniciativa se encontraba el sindicalismo, el actor predominante del peronismo santafesino durante los años 80 (Maina, 2013) cuya capacidad de veto sobre cualquier iniciativa que amenace el *statu quo* era decisiva.

Si bien en 1987 el gobierno provincial inauguró algunos centros territoriales de atención médica en la ciudad de Santa Fe, la ampliación de la oferta pública durante este período fue limitada. Se inauguraron los CCSYAS de los barrios de Alto Verde, San Agustín y el Centenario, pero proyectos de mayor magnitud quedaron aplazados producto de la crisis económica. Uno de estos fue el proyecto de hospital de reemplazo comprometido por el Estado Nacional para la ciudad de Santa Fe que no fue más allá de una declaración de buenos deseos y pasó definitivamente al olvido cuando la crisis económica se agudizó.¹²

En 1987 el inicio del ocaso del sueño alfonsinista —como resultado de una economía ingobernable— se combinó con la consolidación del justicialismo santafesino como partido predominante del sistema, una condición que se extenderá durante veinte años. Este fue el tiempo de una agudización de las condiciones que acicateaban la crisis política, social, económica que encontró su explosión en la escalada hiperinflacionaria de 1989.

La crisis económica y social de 1989 impactó severamente en el sector salud. Durante los primeros meses del año, la prensa retrató a diario los efectos que iba produciendo sobre el sector. Reclamos salariales, medidas de fuerza, suspensión de pagos de IAPOS, faltante de medicamentos y/o insumos básicos, renuncias colectivas y suspensión de cadena de pago se convirtieron en noticias que se sumaron a las ya habituales demandas por el deterioro edilicio y técnico del sector.¹³

Producto de la escalada hiperinflacionaria, los precios de los medicamentos e insumos básicos aumentaron de modo exponencial, lo que produjo una ruptura en la cadena de pagos y un desabastecimiento general. Los laboratorios dejaron de distribuir insumos y las farmacias cerraron sus puertas limitándose a las urgencias. Asimismo, se desató un conflicto entre IAPOS y la Federación Médica Provincial que derivó en un corte de los servicios y la reducción de las prestaciones de la obra social provincial a la internación materno–infantil. A su vez, otras obras sociales suspendieron sus prestaciones lo que ocasionó un aumento descontrolado de la demanda sobre los hospitales.¹⁴

12 El gobierno nacional programó la realización de 16 hospitales de reemplazo en el territorio nacional, uno de los cuales tendría lugar en un terreno fiscal sobre la Avenida Galicia de la ciudad de Santa Fe.

13 *El Litoral*, 09/07/1989; 11/12/1989; 27/19/1989; 28/07/1989; 22/02/1990; 05/03/1990; 29/03/1990; 14/05/1990; 16/05/1990; 15/06/1990; 21/06/1990.

14 *El Litoral*, 09/07/1989.

En respuesta a la crisis, la provincia presentó un Plan Provincial de Emergencia con el que se propuso reforzar la atención de los centros periféricos mediante la provisión de leche y vacunas y priorizar las áreas materno–infantiles de los hospitales. Se creó un gabinete de emergencias que incluyó a las organizaciones del sector: la Asociación de Clínicas y Sanatorios, la Federación Médica de la provincia, los Colegios profesionales de Odontólogos, Bioquímicos y Farmacéuticos y los gremios de Unión Personal Civil de la Nación (UPCN), la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Asociación de Trabajadores de la Sanidad (ATSA). En 1990 se sancionó la ley provincial 10472 de Emergencia Económica mediante la cual la provincia adhirió a la ley nacional 23696 de Reforma del Estado. Se dispuso la reducción del 40 % del gabinete provincial y se unificó nuevamente las estructuras de acción social y salud retornando a la antigua denominación de Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Acción Social. Por otra parte, incluyó una innovación significativa: la norma autorizó a los hospitales públicos y a los establecimientos incluidos en la Ley SAMCO a facturar la atención prestada a pacientes del sistema de la seguridad social. Al mismo tiempo, el gobierno nacional anunció desde el Consejo Federal de Salud (COFESA) un aporte económico de emergencia para la construcción de 120 centros asistenciales con financiamiento del Programa Materno–Infantil.

El gobierno de Reviglio enfrentó la crisis política con la reforma del sistema electoral mediante la sanción de la Ley de Lemas que le permitió al partido procesar sus disputas internas y conservar el poder con el triunfo de Carlos Reutemann en 1991.¹⁵ A su vez, renovó su gestión con la incorporación de figuras sin identificación partidaria y con prestigio profesional. En 1990 designó al frente de la cartera de salud a Juan Carlos David, médico pediatra de larga trayectoria en la salud pública y sin militancia político partidaria. Pero durante su gestión los conflictos hacia adentro del sector no mermaron y la prensa caracterizó la situación de algunos hospitales como «al borde del colapso».¹⁶

Durante su gestión la provincia sancionó la Ley de autogestión hospitalaria (ley 10608) producto de una coalición que integró al ministro David, algunos dirigentes políticos justicialistas y el gremio ATE. El proyecto se enfrentó a la resistencia de UPCN que lo percibió como una amenaza a su influencia sobre el

15 El sector salud fue el escenario de una crisis política que la prensa asimiló a un escándalo de corrupción. En agosto de 1989 el diario *El Litoral* denunció el entierro de medicamentos vencidos en el Hospital Sayago y la compra directa de 10 000 cajas de piel porcina por \$ 200 000 dólares. Este escándalo potenció la interna peronista y determinó la designación de Wilfredo González Brunet, quien permaneció menos de un año en el cargo. Durante este período crecieron los rumores sobre una posible intervención federal en la provincia.

16 *El Litoral*, 15/06/1990.

sector y a los gremios médicos que señalaron a los consejos de administración como un órgano poco idóneo para la administración hospitalaria.

La reforma buscó que cada hospital se hiciera cargo de su presupuesto y designara a su personal. Los transformó en «personas jurídicas públicas estatales con el consiguiente grado de capacidad jurídica y financiera». A su vez, creó el consejo de administración como órgano de gobierno y resolvió su integración por un representante del Estado provincial —quien preside el consejo—, un representante del personal no profesional, un representante del personal profesional —ambos elegidos por votación interna—, un representante de la Asociación Cooperadora del Hospital y un representante de las organizaciones institucionalizadas de la Comunidad (ley 10608; decreto 1427/1991). El primer hospital en incorporar el nuevo modelo fue el Hospital J. B. Iturraspe de la ciudad de Santa Fe.

El nivel central se reservó la conducción general de la política de salud y el control legal y contable de las instituciones hospitalarias. Al mismo tiempo, transfirió a los hospitales la competencia para contratar servicios, gestionar compras, aplicar sanciones, etc. Si bien no faltaron las resistencias, también estuvieron quienes percibieron a la reforma como una oportunidad para democratizar las decisiones en un sector tradicionalmente hipercentralizado. En palabras de una trabajadora social que fue parte de aquellos debates, la descentralización «permitió vientos de democratización y la posibilidad de que ciertas cosas se empiecen a decidir ahí [en los hospitales]».¹⁷

En este período comprendido entre el inicio de la transición democrática y los primeros años noventa, el nivel local de gobierno no presentó una agenda sanitaria. Esta ausencia se registraba desde 1940, momento en el cual la ciudad cedió su estructura de servicios a la provincia (ordenanza 3983/40). Durante casi medio siglo solo se registraron intentos aislados que buscaron sin éxito la remunicipalización de la estructura de servicios. En efecto, en la apertura democrática de marzo de 1984, los concejales Trento y Fabre presentaron un proyecto de traspaso de los dispensarios provinciales al municipio y, durante la crisis económica de 1989, el concejal justicialista Drunday solicitó que se evalúe esta restitución argumentando posibles beneficios económicos.¹⁸ Otro intento frustrado fue el del candidato a intendente por la Unidad Socialista Ricardo Barbieri en las elecciones locales de 1989, quien propuso la municipalización de los servicios y la creación de la secretaría de atención de la salud para «acercar los servicios a sus destinatarios». Pero más allá de estos intentos

17 Entrevista a trabajadora social en el período 1989 y 2021. Santa Fe, mayo de 2017.

18 *El Litoral*, 15/10/1989.

aislados, el Concejo Deliberante careció de agenda propia y solo cumplió la función de mediar en las demandas dirigidas al nivel provincial.¹⁹

La salud en la década de 1990: entre la retirada estatal y la modernización sectorial

En diciembre de 1991 asumió la gobernación de Santa Fe la dupla Carlos Reutemann y Miguel Ángel Robles, como gobernador y vicegobernador respectivamente. Durante su primer mandato Reutemann designó tres ministros en la cartera de Salud: Lorenzo Domínguez (1991–1992) —intendente de la ciudad de Puerto General San Martín y uno de los adherentes tempranos de la candidatura del ex corredor (Lascurain, 2018)—, José Luis Imhoff (1992–1994) —médico cardiólogo, ex *rugbier* entrenador de la selección nacional y militante peronista desde su juventud— y Ileana Bizzotto (1994–1995) —contadora que se mantuvo hasta que culminó el mandato en 1995—. Por su parte, Obeid (1995–1999) designó durante su gobernación a Oscar Rubio Galli, quien permaneció en la cartera durante todo su mandato.

Durante los años 90 el desempleo se incrementó de modo exponencial y esto produjo la retracción de la cobertura privada y de seguridad social y el aumento de la demanda sobre el sector público. Mientras en la década anterior la tasa media de desocupación del Gran Santa Fe rondaba en el 9 %, en la década de 1990 escaló a un promedio de casi 15 % y en el inicio del nuevo siglo alcanzó el 18 %. Esto contrajo la cobertura privada o seguro social: en 1991 alcanzaba al 70 % (1 961 183 personas) de la población y en 2001 se había reducido al 58 % (1 741 427 personas). A pesar del deterioro de los servicios sociales y el aumento de la pobreza, el gobierno nacional no incrementó los recursos destinados a este fin. Da cuenta de ello la participación durante este período del Gasto Público Social (GPS) en el PBI: en los años expansivos de la década del noventa su participación fue inferior a la alcanzada durante el «mejor» período de los ochenta (1986–1987) (Cortes y Marshall, 1999:210).

La crisis del sistema abrió una ventana de oportunidad para reformas sectoriales que en el orden nacional se pusieron en marcha a partir de 1991 y dieron forma a un nuevo marco regulatorio (Belmartino, 1999). La iniciativa principal en el sector público fue el régimen del hospital público de autogestión que se

19 Estos son los números de algunos de los proyectos de ordenanza de los ediles del Concejo Municipal durante la década del 80: 139/1984; 254/1984; 438/1984; 808/1984; 880/1984; 918/1984; 1176/1984; 1204/1984; 1229/1984; 1300/1984; 1578/1985; 2329/1985; 2432/1986; 3364/1986; 3958/1987; 4163/1987; 4749/1988; 5023/1988; 6487/1990; 7117/1990.

puso en marcha a través del decreto 578 del año 1993, régimen que, en cierta medida, ya se venía ensayando en algunas provincias. Su objetivo central fue el control del gasto público y el intento de transformar a los hospitales en unidades eficientes que emularan a las empresas privadas. En este marco de restricciones económicas, las nuevas reglas favorecieron la fragmentación del sector al promover distintas y variadas formas de autofinanciamiento (Chiara, 2018). El modelo fue ratificado por el gobierno de la Alianza mediante el decreto 939/2000 que los renombró como Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada.

Con el propósito de aliviar sus finanzas, el gobierno nacional retomó a comienzos de los noventa la estrategia de descentralización de los hospitales nacionales, una estrategia cuyo origen se remonta a los años cincuenta y, que, como vimos, fue un instrumento principal de la dictadura militar de los años setenta. La ley de Presupuesto de 1991 facultó al poder ejecutivo a realizar la transferencia de los últimos hospitales nacionales a sus jurisdicciones de asiento. En este marco, en 1996 se suscribió entre el gobierno provincial y el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación el convenio de transferencia del Instituto Nacional de Oncología, proceso que culminó en 1999 con la incorporación del personal y los bienes del Instituto al Hospital Iturraspe (Piazzesi y Bolcatto, 2011:68).²⁰

En 1995 el Ministerio de Salud de la Nación lanzó el Programa de Reforma del Sector Salud con financiamiento del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), un programa que contuvo proyectos de reforma del sistema de seguro de salud y de la atención primaria de la salud. De este modo, la adopción de seguros provinciales de salud se impuso como una condición necesaria a las provincias para la recepción de préstamos para reformar el sector. Santa Fe fue una de las pocas provincias que avanzó con esta medida.²¹ En el año 2001, a través del decreto 1535, implementó el seguro de salud y fundamentó la decisión en «la sobrecarga innecesaria e inconveniente en el nivel hospitalario» y en el «claro abandono y desjerarquización de la acción preventiva que debe cubrir la atención primaria de la salud». Así se impulsó una «prueba piloto experimental» en los departamentos de San Javier y Garay (la Zona III de Salud) cuyo propósito fue:

20 Este había sido creado durante la primera gestión peronista de Ramón Carrillo en 1947 e inaugurado en 1949. Disuelto por el gobierno de facto en 1980 y parcialmente rehabilitado en 1982, en 1989 contaba con 21 650 historias clínicas abiertas, 1494 pacientes que habían pasado por su servicio y 24 794 radioterapias realizadas.

21 Las otras provincias son Buenos Aires (desde el año 2000), Río Negro (1996–2001) y Salta (desde 2006).

el otorgamiento de cobertura a población con escasos recursos (sin obra social, seguro o sistema prepago); cobertura definida a través de un paquete prescricional focalizado en la prevención y en la atención primaria de la salud; y atención de la salud a través de equipos profesionales con población a cargo (responsable de la aplicación en dicha población del paquete definido) conformado por médicos, enfermeros y agentes comunitarios.²² (decreto 1535/2001)

En estos años los programas nacionales intentaron compensar los efectos de la crisis sobre los sectores vulnerables. El Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) fue el programa emblemático en el campo sanitario —financiado por el BIRF— que fue creado para «atender las necesidades prioritarias de las mujeres en edad fértil y de los niños menores de 6 años pertenecientes a sectores pobres estructurales» en las áreas urbanas, periurbanas y rurales del país a partir de un criterio de doble focalización: etaria y territorial (Chiara y Di Virgilio, 2005:90).

En 1993 la provincia creó la unidad ejecutora provincial como organismo responsable de la formulación, ejecución y supervisión de las acciones del subprograma provincial y articulación con la unidad ejecutora central. Estaba compuesta por una coordinación general, cuatro gerencias y dispuso de amplias competencias: celebrar convenios con municipios y ONG, asistir a los municipios, evaluar y seleccionar proyectos, preparar pliegos de licitaciones, ejercer la contabilidad en coordinación con el área ministerial respectiva, contratar bienes y servicios, etc. La provincia ratificó el convenio con Nación por medio de la ley 11073 y creó un Fondo Materno–Infantil y Nutrición compuesto por aportes del BIRF y del Estado nacional y provincial.

A través de los fondos del BIRF se construyó en la ciudad de Santa Fe el Hospital Alassia, la principal obra de infraestructura sanitaria de esta etapa. Una iniciativa de reemplazo del viejo Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez creado durante el primer peronismo. Si bien contó con el asesoramiento de consultores externos, el protagonismo excluyente del proceso le correspondió al equipo interno del hospital que intervino en todas las decisiones estratégicas. Fue inaugurado en 1999 como el Hospital Dr. Orlando Alassia bajo el régimen descentralizado de la ley 10608.

22 Decreto 1535/2001, Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe.

Nuevos expertos para una nueva política

La experiencia política que se inició con la presidencia de Carlos Menem en 1989 marcó un clima de época que determinó cambios en múltiples sentidos de la vida social. Uno de éstos fue la adscripción a un estilo de gestión novedoso que asignaba un lugar destacado a expertos y técnicos en el diseño e implementación de las políticas públicas. Una nueva tecnoburocracia que formaba parte de redes de circulación de ideas de política nacionales y transnacionales y que, junto a otros focos de irradiación de ideas como los medios de comunicación masivos, dieron lugar a fines de los 80 a lo que Camou denominó el «nuevo consenso de transformación» (1999:78).

A partir de entonces, los expertos se incorporaron en la estructura gubernamental nacional y subnacional. Esto tuvo su versión en el ámbito provincial con el arribo de los expertos del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Emilio Coni (INER), quienes reorientaron la política provincial en base a un conjunto de ideas difundido desde organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). El INER era una institución del Estado nacional que era centro colaborador de la OPS/OMS en Epidemiología y Control de la Tuberculosis desde 1982. Y los expertos allí radicados fueron los protagonistas destacados de las iniciativas de reforma producidas en el nivel provincial de gobierno durante los años 90.

La figura sobresaliente de este grupo fue el bioquímico Juan Carlos Bossio, consultor de la OPS desde mediados de los años 80 y radicado en el INER como experto en enfermedades respiratorias de la infancia. Su acercamiento a la gestión gubernamental comenzó en 1990 a partir de un curso sobre organización del control de las enfermedades respiratorias agudas dictado por la OMS en el INER que motivó la ejecución del primer plan operativo en la pediatría del Hospital Iturraspe. En base al apoyo brindado por la Dirección de Promoción y Protección de la Salud, los expertos ampliaron su aplicación paulatinamente a todo el territorio provincial.

Si bien en un primer momento los expertos intervinieron solamente como consultores externos de la gestión, gradualmente estos se fueron incorporando al gabinete de salud provincial a partir de 1992. Bossio asumió como director de Promoción y Protección de la Salud a mediados de ese año junto a un reducido grupo de colaboradores, y a partir de diciembre de 1993, como Subsecretario de Salud de la provincia. Desde la Dirección de Promoción y Protección, propuso extender el procedimiento contenido en el plan operativo que se aplicaba a las infecciones respiratorias agudas a la totalidad de patologías, buscando una ejecución uniforme y medible en todas las áreas de gestión sanitaria.

Hicimos todos los planes con la misma matriz: con objetivos de impacto, objetivos programáticos, objetivos de actividades y con metas. También lo que aprendimos en ese curso es que cada objetivo debe tener una cuantificación medible en un período.²³

Durante su gestión como subsecretario de Salud, a las tradicionales tareas burocráticas de cada área se le incorporaron objetivos sanitarios mediante la implementación de un procedimiento genérico —aunque adaptado a cada patología— cuyo origen se remonta al capítulo dedicado a la planificación basada en resultados del Tratado de Salud Pública de Oxford.

Este nuevo formato de políticas se institucionalizó en 1995 con la aprobación de los programas provinciales de salud materno–infantil sancionados con el decreto 2280. La norma aprobó los programas provinciales de perinatología, de vacunación, de control de crecimiento y nutrición, de control de enfermedades respiratorias agudas, de control de enfermedades diarreicas y de emergencia médica y trauma.²⁴

Desde la perspectiva de los nuevos expertos, el origen del estado de situación sanitario residía en una falencia técnica de los instrumentos hasta entonces empleados. El foco de los problemas ya no estuvo puesto en la dimensión política del sector —donde múltiples intereses corporativos obstaculizaron su transformación— sino en la carencia de *expertise* técnica en los procesos de diseño e implementación de las políticas. Esta era la causa de los resultados sanitarios deficientes. En palabras del propio Bossio: «el trabajo que no estaba hecho era técnico. Entonces el político que asumía se encontraba con que los supuestos técnicos no tenían el trabajo hecho. Lo que tenía que haber era un plan».

Un componente central de esta nueva política fue la supervisión integral de los programas. El cumplimiento de los objetivos medibles y cuantificables que integraban cada programa —aplicado en los casi 600 establecimientos sanitarios provinciales— se controló a través de la supervisión integral que realizaban los cuerpos de supervisores de cada zona sanitaria. De este modo, cada hospital —SAMCO o centro de salud— debía proporcionar la información correspondiente al estado de avance que presentaba en el cumplimiento de las metas de cada programa y sobre la base de esto se elaboraban los informes generales que eran presentados a nivel central.

23 Entrevista a Juan Carlos Bossio, ex Subsecretario de Salud en el período 1992 y 1997. Santa Fe, septiembre de 2018.

24 El decreto remite al documento elaborado por el Ministerio de Salud titulado «Metas Provinciales de Salud Materna e Infantil año 1995–2000», instrumento que describe y resume la situación de salud de la provincia en relación a los grupos de niños y mujeres embarazadas; como también las políticas, las estrategias y las metas a desarrollar.

Una mirada crítica sobre los programas provinciales pone el foco sobre los instrumentos de focalización territorial y poblacional que los componían. Desde esta perspectiva, la focalización fue un límite para la aplicación de una política sanitaria integral coincidente con la estrategia de APS:

La estrategia de atención primaria no estaba planteada desde un punto de vista integral, sino que era selectivo. Cuando vos focalizás sobre los programas, sos selectivo. Si bien el enfoque de los programas es integral, vos estás trabajando sobre determinada población únicamente. O sea, todo lo que vos pretendés en el núcleo, lo que pretendés como objetivo de la atención primaria se te diluye cuando vos trabajás en forma selectiva.²⁵

El apogeo de los programas provinciales permitió abrir un período de integración técnica en el sector que, en consonancia con el clima de ideas que impregnó la administración estatal, se condensó en un discurso experto y modernizador que persiguió el reemplazo de prácticas consideradas obsoletas.

Por otro lado, en los últimos años de la década comenzó a emerger una incipiente agenda sanitaria en el nivel municipal. La epidemia del VIH-SIDA abrió la agenda local a las cuestiones sanitarias e incentivó la creación del Programa Municipal de Prevención del SIDA en la Secretaría de Promoción Social (ordenanza 10267/97). Su objetivo era construir un diagnóstico socioepidemiológico de la problemática del VIH-SIDA en la ciudad que permitiera instrumentar acciones para la prevención primaria del VIH-SIDA «integrando recursos institucionales y comunitarios» (art. 4, inc. 2).

A partir del nuevo siglo, la agenda empezó a diversificarse. En abril de 2002 se sancionó la ordenanza 10842 que creó el Programa Municipal Permanente de Coordinación y Evaluación de la Atención Primaria de la Salud bajo la dependencia de la Secretaría Municipal de Promoción Comunitaria. Contemplaba la conformación de los llamados Centros Participativos en Salud en los hospitales base de la ciudad. Se proyectaban consejos locales destinados al análisis de las problemáticas de la salud, recepción de iniciativas y posibles soluciones aportadas a la población.

En mayo de 2003, con el telón de fondo de la inundación del río Salado, el Concejo Deliberante aprobó la ordenanza 10958 para conformar en el ámbito municipal un equipo interdisciplinario de voluntarios que desarrollara «actividades relacionadas con la atención primaria de la salud y social en zonas costeras e islas de la ciudad». Asimismo, en diciembre de 2004, una ordenanza dispuso la creación del Organismo Municipal de Atención Primaria dependiente del

25 Entrevista a Supervisora de APS en el período 1992 y 2002. Santa Fe, noviembre de 2017.

Departamento Ejecutivo Municipal con el objetivo de conformar Consejos Barriales de Salud en cada uno de los centros de atención primaria de la ciudad. Su objetivo era estimular la promoción y la prevención de la salud afianzando la estrategia de APS, desarrollar acciones que promuevan la ampliación de la cobertura de salud y ejercitar el control social de la calidad de la prestación de los servicios. Si bien la ordenanza no tuvo mayor ejecución da cuenta de la apertura de la agenda municipal a nuevas problemáticas relacionadas a la atención de la salud.

«Me atravesaba un río, me atravesaba»²⁶

La inundación del río Salado que asoló a la ciudad en abril del año 2003 merece un apartado propio no solo porque fue un acontecimiento que estremeció todas las tramas que constituían su vida asociativa, sino también porque abrió alternativas y situó en el centro de la escena a nuevos protagonistas. Como una consecuencia imprevisible, la inundación marcó el inicio de un período en el cual se fortaleció la oferta pública de los servicios públicos de salud, especialmente en el primer nivel de atención. A partir de entonces, esta tendencia asumió distintas velocidades según adquirió la forma de una respuesta ante la emergencia de carácter «artesanal» y, por lo tanto, coyuntural o un componente central de un modelo sanitario.

En cualquier caso, comenzó a situarse como concepción dominante una que reconoce en la garantía indelegable del Estado sobre el derecho a la salud, su núcleo de creencias e ideas básicas. De algún modo, los protagonistas fundamentales de este período fueron quienes supieron usufructuar la ventana de oportunidad abierta con la catástrofe para incorporar de modo paulatino estas ideas en la agenda pública.

Un informe de Médicos del Mundo elaborado al calor de los sucesos describió el impacto que tuvo el desborde del Río Salado sobre la estructura sanitaria: de los seis hospitales de la ciudad, tres fueron evacuados; aunque luego de algunas semanas solo el Hospital Alassia se encontraba aún sin poder reabrir sus puertas. Además, siete Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) fueron severamente afectados quedando fuera de operaciones y requerían de rehabilitación mayor o nueva construcción para volver a funcionar. A estos se sumaron otros 27 centros de atención primaria afectados, aunque con deterioros de menor magnitud.

A pesar de sus déficits estructurales históricos, el sector público de salud supo articular una respuesta que logró absorber la demanda social. Si bien durante

26 Extracto del poema «Fui al río» de Juan L. Ortiz.

las primeras semanas los hospitales funcionaron a no más del 40 % de su capacidad, dado que su personal también se encontraba afectado, estos fueron recuperando sus niveles operativos normales con recurso humano suplementario.

Cuando vino la inundación estaba muy bien instalado el sistema sanitario en nuestra ciudad para que no se produjera el cataclismo que se podría haber producido con la inundación. Yo siempre digo, por cuestiones sanitarias no tuvimos un muerto.²⁷

Hasta la emergencia hídrica, la oferta pública en el primer nivel de atención incluía solo prestaciones de atención médica, odontológica —donde predominaba una fuerte tendencia extractivista— y de enfermería. A pesar de los continuos reclamos, esta puerta de entrada al sistema no contaba con atención psicológica ni con la intervención de trabajadores sociales. La emergencia fue el punto de arranque de una dinámica político-institucional que amplió la oferta de prestaciones públicas en territorio.

Los actores proyectaron una estrategia que, por un lado, buscó reorientar instrumentos de política implementados anteriormente hacia nuevos objetivos y, por el otro, elaborar respuestas innovadoras que tenían como prioridad fortalecer la atención territorial. Para el primer supuesto, cabe destacar el papel que cumplió la coordinación de atención primaria en la Zona de Salud V, con jurisdicción en las cuatro áreas programáticas de la ciudad de Santa Fe. Si bien era una estructura organizacional implementada por el Seguro de Salud Provincial y fue concebida originalmente para administrar los fondos destinados al primer nivel de atención; la coordinación tuvo un rol central en la organización de las tareas asistenciales.

Desde el nivel ministerial se conformó el Comité Operativo de Salud, un espacio transversal para coordinar las operaciones de vacunación, asistencia sanitaria, control epidemiológico y distribución de elementos de higiene personal y domiciliaria. Pero el instrumento que permitió la articulación entre diferentes actores para la conformación de equipos interdisciplinarios con destino al territorio fue la coordinación de APS. Estos equipos estuvieron formados por funcionarios públicos e integrantes de entidades privadas como la Asociación Santafesina de Medicina General y Familiar, la Federación Argentina de Medicina General y la organización internacional Médicos del Mundo.

Por otra parte, entre las respuestas innovadoras que se idearon al calor de la emergencia se destacó el Programa Vuelta a casa, un dispositivo financiado por el Estado nacional y diseñado en base a una concepción amplia de atención

27 Entrevista a Supervisora de APS en el período 1992 y 2002. Santa Fe, noviembre de 2017.

primaria, mediante el cual se buscó acompañar a las familias en su regreso al hogar. A través de la contratación de 170 trabajadores de salud por un período de tres a seis meses se conformaron equipos interdisciplinarios formados por un médico, un trabajador social, un psicólogo, dos agentes sanitarios y dos enfermeros. Estos profesionales fueron destinados a los centros de salud para «acompañar el sufrimiento del regreso» y, en palabras de uno de sus protagonistas, tenían las siguientes tareas:

[tenían la tarea de] recolectar la gente dispersa de cada centro de salud y acompañarla en su vuelta a su casa, pero tomando como base el centro de salud para que este registre quienes eran. Fue la primera experiencia en donde nosotros empezamos a hacer adscripción con historia clínica familiar.²⁸

El Programa Vuelta a Casa fue un dispositivo ante la emergencia que permitió ampliar la oferta pública y, al mismo tiempo, poner en práctica ciertos instrumentos en la gestión del primer nivel de atención. Esto último se volvió, en gran medida, una experiencia trunca dado que instrumentos como la adscripción poblacional fueron abandonados rápidamente una vez pasada la emergencia.²⁹ Es posible sostener que su legado principal estuvo en la ampliación de la oferta sanitaria del primer nivel dado que, una vez cumplido el ciclo de vida del Programa, buena parte de los psicólogos, trabajadores sociales y médicos que se habían reclutado fueron contratados por el Ente de la Reconstrucción para fortalecer la atención sanitaria en los centros de salud de la ciudad.

Como hemos referido, el desborde del río afectó gravemente la estructura de servicios públicos de la ciudad produciendo el derrumbe definitivo de parte de la infraestructura precaria localizada en el primer nivel de atención. En efecto, se puede presumir que la inundación actuó como un «acelerador» que arrasó con una estructura severamente dañada y activó la necesidad de la inversión pública en su reconstrucción.³⁰

En su segundo mandato como gobernador, Reutemann (1999–2002) había designado al frente de la cartera sanitaria a Carlos Parola (1999–2002) y a Fernando Bondesío (2002–2003), un ingeniero químico que ya había cumplido funciones durante su primer mandato en el Ministerio de Educación. Por su parte, Obeid tuvo tres ministros en su segundo mandato: Claudia Perouch (2003–2004); Juan Héctor Silvestre Begnis (2004–2005) y Silvia Simoncini (2005–2007). Si bien durante la gestión de Silvestre Begnis se

28 Entrevista a ex Jefe de Región V de Salud. Santa Fe, noviembre de 2018.

29 El único CAPS donde se mantuvo la historia clínica familiar fue el CAPS de Baradero que adscribió a una población de 1200 habitantes.

30 La reconstrucción al poco tiempo del CAPS Evita y el Mendoza Oeste son un ejemplo de ello.

inauguraron en la ciudad los Centros de Salud Demetrio Gómez y el Abasto —con fondos provenientes del PROMIN— fue durante la gestión de Simoncini donde se registra una reorientación de la política sanitaria mediante un mayor financiamiento de la oferta pública.

En noviembre de 2005 Simoncini asumió como ministra de Salud Provincial luego de ocupar durante algunos años la dirección médica del Hospital Provincial de Rosario. Su gestión se caracterizó por promover la recuperación y la construcción de infraestructura sanitaria en el primer nivel de atención. Durante este período, se construyeron en la ciudad cinco centros de salud y se refuncionalizaron cerca de 25.³¹ Además, ingresó en la agenda el aprovisionamiento y equipamiento de los centros y el fortalecimiento de la capacidad instalada de los hospitales de mayor complejidad. Algunos ejemplos de esto fueron la inauguración del Centro Perinatólogo en el Hospital Iturraspe o la adquisición del equipo de hemodinamia para el Hospital Cullen.

La gestión de Simoncini puede ser caracterizada como un período de transición en la que cambió la orientación de la política hacia el fortalecimiento de la atención territorial. Su breve gestión no estuvo desprovista de conflictos públicos, como la renuncia de los médicos que integraban la unidad de cuidados críticos del Hospital Alassia, que obligó al gobierno a declarar la «emergencia sanitaria por 90 días» y convocar profesionales de otras jurisdicciones, o la crisis que produjo el fallecimiento de Ana María Acevedo en el Hospital Iturraspe producto de la negativa a practicarle un aborto legal.³²

Este período de transición culminó con la llegada del FPCyS al gobierno provincial y municipal, y la consolidación de nuevos lineamientos sanitarios. A continuación, veremos cuáles fueron las novedades que trajo consigo esta etapa para la atención de salud en la ciudad capital.

La era progresista y su modelo de salud

En diciembre de 2007 llegó al poder político provincial Hermes Binner, erigiéndose como el primer gobernador socialista de la historia argentina, y quien en la conducción del FPCyS inicia una etapa de integración democrática del sector. El Plan Estratégico que elaboró dicha coalición política trazó los grandes linea-

31 Los centros de salud que se inauguran son los pertenecientes a los barrios de Villa Hipódromo, San Martín, Cabal, Altos del Valle y Demetrio Gómez.

32 Para más información de este caso que se convirtió en un emblema por la lucha por la legalización del aborto, consultar https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/cf_casestudy_acevedo_sp.pdf

mientos en la búsqueda de constituir un sistema integrado de salud a través de una red de atención capaz superar déficits estructurales históricos.

Este modelo se proyectó sobre la base de un principio ordenador: la salud es un derecho humano universal y esencial que encuentra en el Estado a su único garante. Este incorporó una concepción integral de la salud que iba más allá del abordaje de la enfermedad y se vinculaba a la satisfacción de necesidades múltiples.

Los rectores del nuevo modelo sanitario fueron los principios de universalidad, gratuidad (entendida como exención de toda forma de pago directo), equidad y el énfasis en la promoción de la salud. Según la percepción del nuevo gabinete, el único método capaz de organizar las prácticas en un sistema desarticulado y permitir la materialización de los principios era la planificación estratégica. Miguel Capiello —ministro de Salud provincial durante los primeros años de la experiencia progresista (2007–2013)— sostiene que la planificación estratégica transita a través de dos vigas maestras: la descentralización —regionalización— y la participación ciudadana.³³

El plan de salud incorporó la noción de sistema único de salud con una clara remisión al sistema sanitario brasileño. Esto se refiere a la recuperación del Estado como el único rector y garante que asegura una calidad de salud única para todos los ciudadanos (Capiello, 2011). De acuerdo con sus lineamientos, el Estado debe establecer mecanismos de coordinación entre los subsectores y garantizar la participación ciudadana. Para ello debe promover la reforma de dos aspectos centrales vinculados entre sí: el modelo de atención y el modelo de gestión de la salud. Es decir, la reforma debe resolver la asimetría en la distribución de necesidades y recursos e implementar procesos democráticos de debate entre trabajadores, usuarios y organizaciones sociales para reorganizar el sistema.

El plan incorporó un diagnóstico general sobre la situación sanitaria de cada región en que se dividió la provincia. En el capítulo correspondiente a la Región III–Nodo Santa Fe, se destaca la necesidad de reforzar la dotación de personal disponible y el déficit de atención primaria en las pequeñas localidades. Esto genera una «situación que refuerza la centralización y sobrecarga de demandas en los hospitales públicos de la ciudad de Santa Fe». Además, la región se caracteriza por la inequidad en el acceso al sistema sanitario, la desarticulación entre los niveles estatales y las deficiencias de la estructura barrial por la «carencia de

33 Capiello (2011) afirma que la reforma rosarina se realizó sobre tres bases fundamentales: la planificación estratégica, la asignación de recursos para salud, y el tiempo. Para ver más detalles de la reforma sanitaria en la ciudad de Rosario, algunos de los trabajos que se pueden consultar son: Rovere (2003), Bacolo y Yavich (2010; 2012), Campana (2014), Jiménez (2008; 2009).

móviles de mediana y alta complejidad para el traslado de pacientes, personal, insumos y medicamentos» (Gobierno de Santa Fe, 2008:40).

La política sanitaria frentista incorporó nuevos instrumentos como la adscripción poblacional a equipos básicos de salud (un médico y enfermero cada 1000 habitantes), el establecimiento de un territorio de intervención para cada CAPS, la incorporación de la clínica ampliada, la creación de equipos matriciales y la creación de redes de servicios asistenciales, entre otros.

El nuevo gobierno definió a la estrategia de atención primaria como el recurso principal que puede reorganizar el sistema sobre nuevas bases. Los servicios se deben organizar sobre una base territorial y definir un área programática por centro de salud. Además, esto se debe complementar con otros componentes: el establecimiento de una red extensa de servicios en el primer nivel de atención, la construcción de servicios sobre la base de la lógica de los derechos ciudadanos, el establecimiento de una base amplia de captación para la cobertura total, la garantía de internación domiciliaria, la protección selectiva a grupos sociales en riesgo y llevar los servicios allí donde la gente vive, estudia, trabaja, o desarrolla actividades de recreación (Capiello, 2011).

La gestión frentista impulsó sus reformas sobre un sistema construido históricamente bajo una dirección verticalista. Algunos de sus protagonistas representaron el desafío como el avance desde una orientación clásica de la salud pública emparentada a la hegemonía médica hacia los postulados de la salud colectiva, un saber de corte interdisciplinario difundido en la región desde el movimiento sanitarista brasileño. En cierto sentido, la reforma buscaba lo que algunos denominaron «el cambio del vector de decisiones». Una transformación a partir de la cual las decisiones esenciales del sistema serían adoptadas por el equipo de salud territorial, el lugar donde la política se hace práctica y sobre la que el resto del sistema debe operar como apoyo matricial:

El Ministro de Salud es el apoyo matricial de los coordinadores de nodo, los coordinadores de nodo son el apoyo matricial del equipo de salud y el equipo de salud son los verdaderos ministros.³⁴

Una gran parte del gabinete que accedió a la gestión sanitaria provenía de la experiencia desarrollada en la ciudad de Rosario a partir de 1990. Tanto el primer ministro del área, Miguel Capiello, como la primera secretaria de Salud, Debora Ferrandini, habían sido protagonistas destacados del proceso de reforma rosarino. Ésta última también era una referente principal de la Asociación de Medicina General de Rosario y del movimiento de APS.

34 Entrevista a ex Jefe de Región V de Salud. Santa Fe, noviembre de 2018.

El Nodo Santa Fe es una de las cinco regiones en que se organizó sanitariamente la provincia (decreto 0029/2008).³⁵ Esta incluye los departamentos San Justo, Garay, Las Colonias, La Capital, San Jerónimo y el sur de San Javier. Con el concepto de región se hace referencia a un marco de límites geográficos, más permeables que las anteriores zonas sanitarias, que es diseñado sobre la base de «criterios epidemiológicos, sociales y culturales con el diseño de un escalonamiento por niveles de complejidad, que asegure una red provincial de salud integral» (decreto 0029). La región constituye un modo de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos que no incorpora un criterio de jerarquía ni entre nodos, ni de estos con los demás actores del territorio (Gobierno de Santa Fe, 2015).

La conducción de cada nodo quedó a cargo de dos coordinadores y cada región se dividió en subregiones que a su vez eran conducidas por un coordinador. La competencia de los nodos sufrió variaciones a lo largo del período de gobierno. En una primera etapa (2007–2015) los nodos tuvieron poder de regulación sobre la totalidad de los establecimientos de su área territorial cualquiera fuera su nivel de complejidad, pero a partir de 2015 estos perdieron su poder regulatorio sobre los hospitales de alta complejidad y su competencia formal quedó circunscripta a los establecimientos de mediana y baja complejidad.

Por ello el balance sobre la regionalización sanitaria iniciada en 2007 presenta luces y sombras. Estas últimas se refieren a un proceso de descentralización que estuvo expuesto a marchas y contramarchas y una frágil institucionalización de las nuevas estructuras organizacionales. Algunos aspectos de este balance quedan de manifiesto en las palabras del primer ministro del área durante la gestión frentista: «los nodos fueron muy útiles para un montón de cosas. No son útiles, todavía, para manejar su propio presupuesto y para designar gente».³⁶

Durante la gestión frentista se evidencia un fortalecimiento importante de la estructura pública de atención sanitaria en la ciudad de Santa Fe.³⁷ Los proyectos más significativos fueron la construcción del Nuevo Hospital Iturraspe inaugurado en 2019, un hospital de alta complejidad localizado en la zona norte de la ciudad. Además, se inauguró en 2017 el Centro de Especialidades Médicas Ambulatoria de Santa Fe (CEMAFE) con el que se buscó la centralización y reestructuración de la oferta de especialistas mediante turnos programados en base a la referencia desde los centros de salud del área metropolitana y del centro norte provincial. La ampliación de la capacidad instalada

35 La Región 3–Nodo Santa Fe incluye los departamentos de San Justo, sur de San Javier, Garay, Las Colonias, La Capital y San Jerónimo.

36 Entrevista a Miguel Capiello, ex Ministro de Salud de la Provincia. Santa Fe, marzo de 2019.

37 En 12 años de gestión del FPCyS la provincia construyó 10 hospitales de alta y mediana complejidad, y más de 100 centros de salud en todo el territorio provincial.

pública también alcanzó al primer y segundo nivel de atención. A las grandes obras de infraestructura se sumaron la inauguración de los centros de salud de Alto de Noguera en 2008, de barrio Acería en 2014, Varadero Sarsotti en 2015, Coronel Dorrego en 2018, Nueva Pompeya en 2018 y barrio Chalet en 2019.

Por otro lado, y sin ninguna pretensión de exhaustividad, durante el periodo del FPCyS el incremento significativo de la inversión estatal permitió incorporar tecnología de avanzada de diagnóstico y tratamiento, refuncionalizar de modo íntegro servicios en hospitales de mediana y alta complejidad, fortalecer la dotación de recursos humanos en el nivel territorial de atención, suprimir los mecanismos de arancelamiento de las prestaciones —la eliminación de los bonos contribución— e incrementar la capacidad de producción pública de medicamentos del Laboratorio Industrial Farmacéutico.

El año 2007 también marcó el comienzo de la gestión municipal del FPCyS en la ciudad de Santa Fe. En un primer momento el cambio con relación a la cuestión sanitaria fue muy limitado.³⁸ Aunque no se registra un incremento de la inversión pública ni una incorporación de problemas sanitarios a la planificación estratégica municipal, esta fue la primera vez que desde el municipio se implementaron políticas destinadas a intervenir en la oferta de servicios. Se construyó el primer centro de atención primaria municipal en el marco de la implementación del Presupuesto Participativo Municipal (PPM). Los vecinos y organizaciones sociales que participaron de la asamblea del PPM en el barrio Nuevo Horizonte resolvieron la construcción del centro de salud Nuevo Horizonte. La obra fue inaugurada en mayo de 2011. Por otro lado, fueron pocas las iniciativas relativas a la cuestión sanitaria que ingresaron a la agenda legislativa local. Entre estas, se cuenta la sanción del primer programa municipal de lucha contra la obesidad en el año 2008 (ordenanza 11495).

A partir de 2011, y tras una ausencia de más de setenta años, la ciudad recuperó un área jerárquica en el municipio enfocada sobre la cuestión sanitaria: la Secretaría de Salud Municipal. Durante este período, y hasta su nueva desjerarquización en 2017, la SSM fue una fuente de iniciativas sanitarias a pesar de su reducida disponibilidad de recursos. La implementación del sistema de internación domiciliaria en 2012 constituye, probablemente, su principal iniciativa para intervenir en la oferta de servicios sanitarios en la ciudad. Este dispositivo fue fortalecido tres años más tarde con la incorporación del área de cuidados domiciliarios pediátricos.

38 En el período 2011–2016 la inversión pública de salud del gobierno local oscila entre el 0,3 y el 0,4 % del presupuesto municipal. El punto de máxima inversión en salud es el año 2013 con un 1,3 %.

A modo de conclusión

A lo largo del capítulo buscamos reconstruir las políticas sanitarias implementadas en el territorio de la ciudad de Santa Fe desde la apertura democrática hasta la culminación del segundo gobierno del FPCys en 2015. Como hemos mencionado, la cuestión salud estuvo ausente en la agenda municipal durante gran parte del período. Hasta el año 2007, los órganos locales actuaron como intermediarios de la demanda sanitaria ante el nivel provincial. Si bien se registraron algunas iniciativas aisladas a partir del nuevo siglo, fue el ascenso al poder local del gobierno frentista lo que determinó la inclusión en la agenda de iniciativas que tuvieron por objetivo intervenir en la oferta de servicios sanitarios de la ciudad, aunque muy limitadas en sus recursos y alcance.

Es por ello que hicimos foco principalmente sobre el nivel provincial con el objetivo de identificar cambios y continuidades en las políticas y actores que intervinieron sobre el territorio santafesino. Hemos propuesto una periodización en tres etapas que fue estructurada en base a los cambios registrados en las orientaciones de las políticas y en los actores que tuvieron influencia en su hechura.

En la primera etapa (1983–1991) se produjo una de integración primitiva del sistema sanitario mediante la implementación de la regionalización sanitaria sobre la base de la profundización de políticas diseñadas durante el orden dictatorial. Este período combina el legado crítico de la dictadura con la dificultad manifiesta del gobierno democrático para emprender transformaciones de importancia.

En cambio, la segunda etapa (1991–2007) —en cuanto heredera de la crisis política y social desatada en 1989— estuvo marcada por el ascenso de una nueva tecnoburocracia al gabinete provincial. Estos expertos que participaban de redes internacionales de intercambio de políticas e ideas promovieron un nuevo formato mediante los programas provinciales. A través de ellos, se consolidó un período de integración técnica de las prácticas sanitarias y de reorganización de la estructura estatal.

Finalmente, la tercera etapa (2007–2015), cuyas primeras manifestaciones se remontan hasta la catástrofe hídrica de 2003, tuvo consolidación definitiva con el inicio del gobierno progresista del año 2007. A esta última la caracterizamos como «de integración democrática» y demuestra una reforzada orientación a la planificación estratégica, la inversión pública y a la reorganización del sistema sobre la base de la estrategia de atención primaria de la salud.

Referencias bibliográficas

- Bascolo, Ernesto y Yavich, Mariana (2010). Gobernanza del desarrollo de la APS en Rosario. *Revista de Salud Pública*, 12(1), 89–104.
- Belmartino, Susana (1993). El Sector Salud en la ciudad de Rosario. En Katz, Jorge. *El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento*. Fondo de Cultura Económica.
- Belmartino, Susana (1995). *Transformaciones internas al sector salud: la ruptura del pacto corporativo*. Desarrollo Económico.
- Belmartino, Susana (1999). *Nuevas reglas de juego para la atención médica en Argentina*. Lugar Editorial.
- Bertolotto, Analía; Fuks, Ana; Robere, Mario (2012). *Atención Primaria de Salud en Argentina: proliferación desordenada y modelos en conflicto*. Saúde em Debate.
- Bloch, Carlos; Godoy, Cristian; Luppi, Irene, Quinteros, Zulema y Troncoso, María del Carmen (1993). *Evaluación del programa de atención primaria de la salud en la ciudad de Rosario*. Organización Panamericana de la Salud.
- Campana, Melisa (2010). *La asistencialización de la salud pública. La atención primaria de la salud en el Municipio de Rosario*. Tesis de Doctorado en Trabajo Social. Facultad en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Camou, Antonio (1999). *Los consejeros de Menem. Saber técnico en los orígenes del menemismo*. Cuadernos del CISH.
- Capiello, Miguel Ángel (2011). *La construcción de un sistema de salud para la Argentina. La experiencia de Rosario y los cambios en la Provincia de Santa Fe*. CEMUPRO.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Prometeo Libros.
- Chiara, Magdalena (2018). *La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001–2011*. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cortes, Rosalía y Marshall, Adriana (1999). *Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa*. Desarrollo Económico.
- Jimenez, Carlos Andrés (2008). El papel de la gestión local en salud orientada a combatir las desigualdades: el caso de la Municipalidad de Rosario. *IVº Congreso Nacional de Políticas Social, Pobreza crítica y desigualdad persistente*.
- Jimenez, Carlos Andrés (2009). *Innovaciones en la gestión local en salud: una aproximación desde el caso de la Municipalidad de Rosario en el período 1995–2000*. Salud Colectiva.
- Katz, Jorge (1992). *El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento*. Fondo de Cultura Económica.
- Falleti, Tulia (2006). *Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada*. Desarrollo Económico.
- Iriart, Celia; Nervi, Laura; Olivier, Beatriz y Testa, Mario (1994). *Tecnoburocracia Sanitaria. Ciencia, ideología y profesionalización en la salud pública*. Lugar Editorial.
- Lascurain, María Cecilia (2018). Partido, identidad y representación en el peronismo santafesino (1991–1995) (tesis inédita de doctorado en Ciencias Sociales). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

- Maina, Marcelino (2013). Oficialismo y oposición durante la transición a la democracia en la provincia de Santa Fe. *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Mendoza, 2 al 5 de octubre.
- Monteferrario, Mariano (2000). *La Descentralización como modelo de salud, Licenciatura en Administración de la Salud, Facultad de Bioquímica y Ciencias Biológicas*. Escuela de Sanidad. Universidad Nacional del Litoral.
- Piazzesi, Susana y Bolcatto, Viviana (2011). *Hospital Iturraspe. Cien años de historia*. Ediciones UNL.
- Rovere, Mario (2003). *Una ciudad modelo en salud pública*. Municipalidad de la ciudad de Rosario.
- Testa, Mario (1996). *Atención ¿primaria o primitiva? de la salud*. Lugar Editorial.

Capítulo 6

Las políticas socioeducativas

Guillermo Ríos y María Silvia Serra

Introducción

El derrotero de las intervenciones socioeducativas en la ciudad de Santa Fe está impregnado por las sucesivas transformaciones políticas y sociales que se han producido en el escenario nacional y provincial. Las problemáticas a las que refieren el conjunto de prácticas propuestas por quienes han tenido a su cargo el diseño de estas políticas —tanto desde las áreas gubernamentales como desde la sociedad civil— dan cuenta, necesariamente, de un momento histórico concreto. En este sentido, ya sea que estén destinadas a producir cambios en las condiciones de vida de los sujetos afectados por la desigualdad o que se propongan compensar el impacto de los programas económicos neoliberales, las políticas socioeducativas están fuertemente anudadas, en términos territoriales, al devenir del Estado en sus distintos órdenes.

En efecto, el diseño de las intervenciones adscritas a estas políticas está a cargo de agentes, funcionarios o especialistas que se integran a distintas áreas del Estado, pero también de sujetos y organizaciones que accionan desde la sociedad civil. El primer caso incluye, por ejemplo, a los ministerios de algunas provincias o a las secretarías, cuando se trata de los municipios. Unos y otras suelen desarrollar estructuras y conformar equipos específicos que pueden estar alojados en las áreas educativas o las de desarrollo social. Pero también las organizaciones de la sociedad civil —las ONG, asociaciones civiles, vecinales, bibliotecas populares, clubes, iglesias, etcétera— llevan a cabo intervenciones, en algunas ocasiones asociadas al grupo anterior, operando en ese intersticio entre lo social y lo educativo.

Históricamente, las políticas educativas —entendidas como intervenciones estatales— se han ocupado de ordenar y direccionar al sistema educativo. Por otra parte, las políticas dirigidas a un sector de la población con necesidades postergadas o destinadas a resolver una problemática específica —por ejemplo, el analfabetismo— suelen denominarse socioeducativas. En ambos casos, se entiende que una problemática se torna específica cuando, por distintas razones, en algún momento histórico, pierde su carácter universal. De este modo, las políticas socioeducativas hacen visible cómo cada coyuntura y cada

gobierno resuelven la tensión entre lo universal y lo particular frente a necesidades especiales de la población.

Este capítulo se propone establecer cuáles fueron los rasgos más sobresalientes de las políticas socioeducativas que tuvieron impacto en la ciudad de Santa Fe en el período 1983–2016 e identificar las problemáticas que se tornan centrales en cada coyuntura.

Democratizar

La finalización de la última dictadura militar y los inicios de un proceso que consagró, elecciones mediante, a Raúl Alfonsín como presidente de la Nación, inauguraron un nuevo período histórico en el país. Los rituales que se llevaron a cabo el día de la asunción fueron acompañados —de manera presencial o a través de las pantallas televisivas— por una ciudadanía que celebró cada gesto. Los escenarios elegidos para esos rituales estuvieron colmados, sobre todo el edificio del Congreso Nacional y el del Cabildo.

Vamos a vivir en libertad. (...) Esa libertad va a servir para construir, para crear, para producir, para trabajar, para reclamar justicia (...), para sostener ideas, para organizarse en defensa de los intereses y los derechos legítimos del pueblo todo y de cada sector en particular. (...) Los argentinos hemos aprendido (...) que (...) con la democracia no solo se vota, sino que también se come, se educa y se cura.¹

Este impulso democratizador recorrió los primeros años del gobierno alfonsinista e inspiró, en relación con la educación, políticas y prácticas tales como el Plan Nacional de Alfabetización (PNA) y la celebración del Segundo Congreso Pedagógico Nacional. Sin embargo, a partir de los sucesos de Semana Santa, en 1987, el entusiasmo que había impregnado la primavera democrática comenzó a decaer para dar lugar a una etapa de crisis sucesivas. La resolución de aquel conflicto que puso en jaque a las instituciones de la democracia implicó la promulgación de las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final. El empobrecimiento de los sectores populares, la derrota electoral en las elecciones legislativas de 1987 y la hiperinflación de 1989 adelantaron la salida del gobierno y la asunción del nuevo presidente electo Carlos Menem, el 8 de julio de este último año. Simultáneamente, como ya ha sido planteado en el Capítulo 1 de este libro, tanto el gobierno de la provincia de

1 Extracto del discurso de asunción de Raúl Alfonsín como presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa, 10/12/1983. <http://www.parlamentario.com/noticia-68393.html>

Santa Fe como el de su ciudad capital habían sido asumidos, a partir de 1983, por representantes del partido Justicialista; José María Vernet y Tomás Camilo Berdat, respectivamente.

La reconfiguración del escenario político argentino en estos años debió afrontar las huellas de una dictadura que se había desplegado en varios frentes con estrategias muy concretas, marcadas por su perfil represivo y tecnocrático. Tanto los establecimientos educativos —como las organizaciones de la sociedad civil embanderadas en la educación popular y en el sindicalismo docente combativo— habían sido diezmados y sus protagonistas fueron encarcelados, exiliados o desaparecidos. El proyecto pedagógico alfonsinista se configuró en términos de una refundación que aspiraba a construir un nuevo imaginario democrático (Briscioli, 2013:14).

Democratizar la educación implicaba eliminar el autoritarismo del sistema educativo y abrir las puertas a la participación de toda la sociedad. De ello se desprendía la necesidad de promover un proceso de aprendizaje de nuevo cuño.

El PNA fue una de las herramientas que el gobierno nacional elaboró e implementó con el objetivo de lograr tal cometido. A estos efectos, el 30 de julio de 1984, se creó la Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente (CONAFEP) con rango de Secretaría de Estado; la histórica Dirección Nacional de Adultos (DINEA) quedó subordinada a esta Comisión. En el mes de diciembre del mismo año, el plan fue aprobado a través del decreto 4136 del Poder Ejecutivo Nacional. Allí se le dio un carácter prioritario, y formó parte de la declaración de emergencia nacional junto a los planes de vivienda, de salud y de alimentación.

Según el Censo de 1980, la tasa de analfabetismo ascendía al 6,1 %; esta cifra estaba referida a la población de 15 años y más. Los datos arrojados por las estadísticas contabilizaron alrededor de 1 200 000 personas que no habían recibido ningún tipo de educación. En términos comparativos, esta cifra era levemente menor a la década anterior, cuyo porcentaje había alcanzado el 7,4 %. También deben tenerse en cuenta los guarismos que consideraban a quienes habían transitado por algún nivel del sistema educativo. Por ejemplo, de acuerdo con un informe de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)², el 34,5 % no había finalizado la escuela primaria y solo el 17 % de la población de 25 años había completado su educación secundaria. Con respecto a la educación superior, tan solo el 4,1 % había alcanzado su titulación.

En el caso de la provincia de Santa Fe, el documento final del Censo de 1980, que llevaba la firma del segundo Presidente de la dictadura militar, Gral. Roberto Eduardo Viola, tomaba como eje central la asistencia escolar, y en

2 <https://www.oei.es/historico/quipu/argentina/ARG04>

ningún momento se aludía al término «analfabetismo». Asimismo, se consideraban distintas franjas etarias con relación a cada uno de los niveles. El 82 % de la población entre los 15 y los 24 años había completado la escuela primaria; en cambio, de la franja entre los 20 y 29 años, solo el 32 % había finalizado sus estudios secundarios. De quienes se encontraban entre los 30 y los 39 años, únicamente el 6 % había completado el nivel superior. Finalmente, en cuanto a quienes tenían 50 años y más, un 45 % había completado el nivel primario, un 8 % el secundario y un 2 % el superior. No se ofrecían datos sobre los porcentajes correspondientes a quienes nunca formaron parte del sistema educativo.

La implementación del PNA fue pensada con un criterio federal, y no necesariamente como efecto de las lecturas de los datos censales anteriormente mencionados, sino como un instrumento de política educativa en términos de democratización de la sociedad. Esto implicó que las acciones se concretaran a través de la firma de convenios entre la CONAFEP y las provincias, así como el entonces denominado Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Fueron suscriptos 106 convenios, aunque ninguna de las provincias gobernadas por el peronismo firmó el Plan. Sin embargo, tanto la municipalidad de Santa Fe como la Universidad Nacional del Litoral (UNL) adhirieron al convenio (Wanschelbaum, 2011).

Entre las tareas que los firmantes se comprometieron a llevar a cabo, se encontraban las de realizar un relevamiento de los analfabetos, abrir y sostener los Centros de Alfabetización, desarrollar acciones de difusión y vehiculizar el acceso a los materiales didácticos. Dichos materiales fueron elaborados por equipos nacionales y distribuidos a las jurisdicciones. De todos modos, una vez establecidos los Centros en los territorios, los referentes construyeron sus propias estrategias, que se diferenciaban de los lineamientos nacionales. Por ejemplo, creaban sus cartillas de alfabetización o sus manuales.

Una de las características fundamentales que tuvo la implementación del plan en la ciudad de Santa Fe fue la de contar con la participación de una de las organizaciones no gubernamentales más importantes de la época. Se trata de Acción Educativa, institución fundada durante los primeros años democráticos y que aún permanece activa. El siguiente testimonio de Carlos Zagni —por entonces estudiante de la Facultad de Arquitectura y militante político y social de la ciudad de Santa Fe— quien, invitado a participar de su armado, dio cuenta de estos primeros pasos: «desde los inicios, se trató de un espacio que recogió los principios de la educación popular» y que «se armó a partir del impulso de militantes que regresaban del exilio».³

3 Entrevista a Carlos Zagni, Santa Fe, 13 de febrero de 2019.

En efecto, durante esa coyuntura, los primeros integrantes de Acción Educativa realizaron un análisis de la situación en la que se encontraba el país tras la dictadura y optaron por la alfabetización de adultos. Entre los factores analizados se encontraban los datos censales que el gobierno nacional hacía visibles en el nuevo escenario y, de esta manera, se conocieron los porcentajes reales de analfabetismo en Argentina.⁴ Este diagnóstico requería de un abordaje urgente; para ello, se trabajó a partir de la construcción de una propuesta de alfabetización propia, marcada por el proceso de alfabetización nicaragüense. Las propuestas de trabajo se desarrollaron mientras se llevaban adelante las experiencias alfabetizadoras: «en la misma práctica, fuimos construyendo los materiales a partir de la experiencia: manuales, cartillas fueron contruidos desde allí».⁵

Acción Educativa inició su trabajo de alfabetización con la apertura de tres centros: Santa Rosa de Lima, Villa del Parque y Barrio Estanislao López. Luego se fueron sumando otros grupos que tenían centros en otros barrios, lo cual llevó a emprender tareas de formación de alfabetizadores.

La UNL abrió sus propios centros a partir del crecimiento en la implementación del PNA. De hecho, el Ministerio de Educación llevó adelante un taller de formación en el que se combinó la estructura del plan y el aporte de las organizaciones que trabajaban desde la perspectiva de la Educación Popular. Simultáneamente, se constituyó una red nacional de educadores. A medida que el trabajo en los barrios fue avanzando, se encontraron «con mucha pobreza, pero también con mucha expectativa por la democracia y con fuerza para rearmar las organizaciones, a pesar del desmembramiento social».⁶ En consecuencia, se desarrollaron otros tipos de acciones ligadas, por ejemplo, a la construcción de viviendas populares.

En el derrotero de las políticas socioeducativas en la ciudad de Santa Fe, se destaca la creación del Instituto Becario provincial, que tuvo lugar en el año 1977 a través de la ley 8067. La norma fijó la pertenencia del Instituto al Ministerio de Educación y Cultura y estableció su misión fundamental: conceder «becas a alumnos del nivel medio en todos sus ciclos y modalidades; de escuelas de formación profesionales; de enseñanza diferenciada, y de enseñanza superior y universitaria cuyos grupos familiares estén radicados en la Provincia» (art. 1).⁷ Tanto el sector poblacional como los niveles del sistema educativo contemplados en la norma han sido, históricamente, los que registran los mayores índices de desgranamiento, y es por ello que el espíritu

4 Ídem.

5 Ídem.

6 Ídem.

7 Ley 8067. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe, 27 de junio de 1977.

general de la ley hace foco en dicha población. Para el otorgamiento de las becas debían tenerse en cuenta «las calificaciones del aspirante, la situación económica del grupo familiar así como las capacidades y aptitudes para la carrera» (art. 2).⁸ Estos requisitos hacen que pueda considerarse este instrumento como asistencialista —ya que no alude a ningún dispositivo de acompañamiento— y caracterizarla como meritocrática —pues se basaba en un sistema de puntajes—. Los arts. 3 y 4 establecían la dirección y administración del Instituto a cargo de un órgano específico, y también hacían referencia a la constitución del fondo que permitía hacer efectivo el pago de las becas. El hecho de que la dirección y administración del organismo se hallara bajo la órbita de la Secretaría de Educación —con funciones prácticamente ministeriales— lo hacía muy permeable al uso político. Esta ley se modificó en el año 2003, bajo la gobernación de Carlos Reutemann. En el texto final, quedó establecido que el beneficio de las becas podía alcanzar a alumnos que cursaran sus estudios en escuelas pertenecientes al sistema de enseñanza oficial o a los de gestión privada (art 1a), y se eliminó de los beneficiarios a los estudiantes de nivel superior. También se ampliaron las formas de obtención de recursos para la efectivización de las becas. Al respecto, se afectaba «el 2,5 % de los honorarios percibidos por intermedio de Consejos, Colegios o Asociaciones Profesionales, personas públicas —estatales o no estatales— o privadas, que tengan por objeto centralizar honorarios, quienes actuarán como agentes de retención del gravamen» (art. 4a).⁹ En cuanto a estas modificaciones, que se llevaron a cabo en el marco del desarrollo de una nueva estructura del sistema educativo impulsado por la ley federal de Educación de 1993, mantuvieron el carácter asistencial de la norma. Los puntos más notorios fueron la eliminación del nivel superior del beneficio, la incorporación de las escuelas privadas —en consonancia con su mayor crecimiento, propio de la época— y la ampliación de las fuentes de financiamiento que mantenía la asignación de una partida específica e incorporaba a actores privados.

Durante estos años, el Instituto Becario alcanzó a 40 000 beneficiarios,¹⁰ sin realizar respecto de sus actividades ninguna forma de control o seguimiento. El trámite se iniciaba mediante un formulario que completaba el aspirante, a quien luego se le asignaba un puntaje y se le definía un monto de estipendio de acuerdo a la recaudación. El sistema de pago se fue modificando a lo largo de esos primeros años; al comienzo, se hacía a partir de la emisión de un cheque que se entregaba tras la notificación a las familias; luego se bancarizó, lo cual eliminó toda posibilidad de manipulación del cheque por parte de los

8 Ídem.

9 Ley 12187. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe, 13 de noviembre de 2003.

10 Entrevista a Mónica Piovano. Santo Tomé, 13 de febrero de 2019.

directivos de los establecimientos que los entregaban. Se debía presentar el documento y se pagaba por cajero. El Instituto Becario respondía a los lineamientos generales dispuestos por el Ministerio de Educación y no se llevaban a cabo trabajos conjuntos con los municipios.

Ambos planes configuraron algunos de los rasgos más sobresalientes que las políticas socioeducativas adquirieron en este período en la ciudad de Santa Fe. Por una parte, se instaló una práctica de neto corte asistencialista, representado por la concepción con la cual fue creado el Instituto Becario, y que no se modificó durante la apertura democrática. Por otra parte, el PNA implicó una estrategia de alfabetización focalizada en adultos y con escasa articulación con el sistema educativo que, no obstante, mostró una gran potencia en su articulación con las prácticas colectivas llevadas a cabo por organizaciones sociales que mostraron la efectividad de territorializar derechos universales como la educación.

En las décadas posteriores, estos rasgos se pusieron en tensión a partir de las políticas públicas que, mientras en un momento histórico alentaron la focalización y la mínima intervención estatal, en otro impulsaron la integralidad y la preeminencia de lo público.

Compensar

Los llamados «saqueos» —ocurridos en 1989 en las principales ciudades del país— marcaron el final del gobierno de Raúl Alfonsín y la temprana asunción de Carlos Saúl Menem a la presidencia, y significaron un hito bisagra entre dos gobiernos y dos modelos de gestión de lo público. Al mismo tiempo, estos modelos hicieron posible la ampliación, en toda la década de los noventa, de programas económicos de corte neoliberal acompañados de políticas sociales en el marco de una profunda reforma del Estado. A su vez, tales políticas fueron diseñadas con el objetivo de paliar las consecuencias de la crisis en los sectores de la población más desfavorecidos. Las intervenciones del Estado estuvieron dirigidas a sectores específicos de la población, con lo que se inauguró la era de las políticas compensatorias o de «discriminación positiva».

El Plan Social Educativo (PSE) constituyó la primera política compensatoria nacional de envergadura en el campo de la educación. Estuvo vigente entre 1993–1999 y se fundamentó en el cumplimiento de la contemporáneamente sancionada Ley Federal de Educación 24195, que estableció la responsabilidad del Estado Nacional en las acciones compensatorias, mientras que descentralizaba y federalizaba el sostenimiento del sistema educativo.

En sus orígenes, el PSE estuvo estructurado sobre dos grandes programas: Mejor educación para todos y Mejoramiento de la infraestructura escolar; y en 1997, incorporó el Programa Nacional de Becas (PNB). Su objetivo central fue mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje para combatir las desigualdades educativas, tal como se recomendaba en la Conferencia Mundial Educación para todos —realizada en 1990 en Jomtien, Tailandia— y en la Segunda Cumbre de las Américas, de 1998, que tuvo lugar en Santiago de Chile.

La forma de gestión del PSE planteaba una relación directa entre el Estado nacional y las escuelas, por un lado; y entre éstas y las estructuras del gobierno provincial, por el otro. El nivel nacional era el encargado del financiamiento y fijaba la normativa de implementación necesaria, además de controlar la administración de recursos. En términos operativos, las instituciones educativas administraban los recursos materiales y financieros y elaboraban proyectos conforme a las pautas dadas. El nivel provincial seleccionaba a las escuelas que participarían en el Plan —fundamentalmente, a partir de la presencia necesidades básicas insatisfechas de la población que atendían—; las asesoraba y producía información para el monitoreo y control. Para el PSE la escuela fue el ámbito central, en tanto se constituía en beneficiaria directa, la administradora de los recursos financieros y la responsable de que los beneficios llegasen a los alumnos (Beech y Larrondo, 2007). Tal como se lee en sus objetivos, la población destino —los sectores desfavorecidos— configuró su carácter de política compensatoria:

El Plan Social Educativo tuvo como objetivos fundamentales *lograr mejores aprendizajes* conceptuales, actitudinales y procedimentales en los niños, jóvenes y adultos *de las poblaciones con mayores necesidades, favorecer el ingreso, permanencia y continuidad de estos alumnos* en la escuela para asegurar que completen su escolaridad en tiempo y forma, disminuyendo la repitencia y la deserción, *y apoyar los procesos institucionales* para permitir la generación de propuestas adecuadas a cada comunidad, el acrecentamiento del compromiso y la motivación del equipo docente y el *mejoramiento de las condiciones en que se enseña y se aprende*. (IPE/UNESCO, 2002:51, los destacados son nuestros)

Llevar adelante el Plan requirió la organización de cinco grandes líneas estratégicas: la ampliación de la oferta educativa para los niveles obligatorio, la creación de las condiciones básicas para el desarrollo de las clases con los alumnos, el fortalecimiento de las capacidades profesionales de los docentes, el apoyo de las familias en el esfuerzo que implica la escolarización de los hijos, y la promoción de una fuerte descentralización de las iniciativas, en pos de una nueva relación entre el Estado nacional, las provincias y las escuelas.

Estas líneas estratégicas demandaron acciones concretas en las distintas provincias. Para avanzar en la primera, y cubrir las necesidades de infraestructura derivadas de la meta de diez años de educación obligatoria para todos, se construyeron a nivel país 1960 escuelas nuevas —en el marco del plan de erradicación de «escuelas rancho»— y 960 para la erradicación de escuelas precarias. Asimismo, se construyeron cerca de 3500 aulas nuevas para permitir la ampliación de la matrícula en el nivel preescolar y en 8° y 9° grado; se repararon y refuncionalizaron edificios escolares y se realizaron conexiones de agua, electricidad, gas y teléfono, etc. (IIPE/UNESCO, 2002).

En la provincia de Santa Fe se desarrolló una política de transformación educativa con una fuerte inversión en infraestructura y equipamiento que tuvo por objetivo primordial la adaptación de los edificios existentes a los cambios curriculares requeridos para la implementación de la ley federal de Educación. En consecuencia, los criterios de eficiencia y racionalización de los recursos educativos que se privilegiaron fueron los que se explicitan en el documento *Criterios y Normativa Básica de Arquitectura Escolar*, formulado por encargo del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en 1996. En los edificios existentes, se priorizó el agregado y la sectorización de aulas comunes y especiales, la ampliación de núcleos sanitarios y la incorporación de aulas de informática; todos puntos justificados en la renovación de los criterios pedagógicos.

Para el período 1991–1995, en el departamento La Capital, donde se encuentra situada la ciudad de Santa Fe, se realizaron tareas de refacción y pintura en 184 escuelas y de ampliación en 107 escuelas —sobre 794 ampliaciones efectuadas en la provincia—; se construyeron 10 escuelas nuevas —sobre un total de 91 obras—; y se equiparon 143 escuelas, 24 de ellas con equipamiento informático (Espinoza, 2016). Estas inversiones contaron tanto con fondos del PSE como con recursos de la provincia, administrados en consonancia con la reforma educativa prevista en la ley federal de Educación.

Por su parte, dentro de las acciones orientadas a consolidar condiciones básicas para la tarea escolar, se desarrollaron un conjunto de recursos materiales que fueron transferidos a las escuelas tales como bibliotecas, libros, cuadernos, recursos audiovisuales, equipamiento didáctico de aulas e informático. En relación con la profesionalización de los docentes, se realizaron capacitaciones con el apoyo de materiales producidos para tal fin y se promovieron acciones institucionales para fortalecer a los equipos de las escuelas, especialmente en su capacidad de retención de los alumnos y en la mejora de los niveles de promoción. En términos socioeducativos, la principal acción orientada al fortalecimiento de las familias fue el programa de becas.

Por último, la quinta línea estratégica significó la puesta en marcha de un proceso de descentralización que profundizó el que había comenzado con la ley de Transferencia de Servicios Educativos de 1992.¹¹ En esta oportunidad, se hizo a través de la modalidad de promoción de proyectos institucionales que se desarrollaron bajo las siguientes denominaciones: Proyecto Educativo Institucional (PEI) y Proyecto Curricular Institucional (PCI). Dichos proyectos debían impulsar la identificación de las necesidades de la institución y de la comunidad, así como la elaboración de propuestas en los establecimientos educativos (IPE/UNESCO, 2002).

Las acciones que se desplegaron en las diferentes jurisdicciones para implementar el PSE fueron acompañadas por programas e intervenciones específicas. Estos fueron diseñados y llevados adelante por los ministerios de cada provincia, en acuerdo con el espíritu descentralizador de la ley federal de Educación. En la provincia de Santa Fe, un ejemplo de ello fue el Programa para la Atención de los Grupos de Bajo Rendimiento Escolar, el cual se enmarcó en el principio de mejoramiento de la calidad educativa. Este dio sus primeros pasos en 1995 e incluyó proyectos específicos para el primer y tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB). En sus inicios, abarcó un grupo de aproximadamente 150 escuelas de la provincia y apuntó a la superación del fracaso escolar. El documento que presenta el Programa consigna que, en ese año, el porcentaje de desgranamiento escolar en la provincia fue del 28 %, y del 5 % en el departamento La Capital. En las escuelas seleccionadas por este Programa, los datos de sobreedad y repitencia eran alarmantes. En efecto, en 1997, en las escuelas seleccionadas de la Región IV —que incluye la ciudad de Santa Fe— la sobreedad alcanzaba un índice del 22 % en el primer Ciclo de EGB, y un índice del 11 % de repitencia.

Los datos consignados permiten dar relevancia a dos cuestiones centrales. En primer lugar, las dificultades que atravesaba la educación de la provincia en general, de la que no se encontraba exenta la ciudad de Santa Fe. En segundo lugar, el sesgo focalizado que tuvieron las políticas socioeducativas —aun cuando fueran de distinto origen— y que fue severamente criticado por poner en cuestión el derecho universal a la educación (Duschatzky y Redondo, 2000).

La dificultad de aislar los resultados que arrojó la implementación tanto del PSE como de las acciones jurisdiccionales en la ciudad de Santa Fe no impide que el lector pueda asomarse a lo que sucedió en la provincia y compararlo con los resultados nacionales. El estudio de Liliana Pascual (2006) señala que la tasa de asistencia a la escuela de la población de 6 a 14 años fue, en 1991, del 94,9 %;

11 Ley 24029. Boletín Oficial de la República Argentina, enero de 1992.

y diez años después, del 98, 2 %. Los datos del total del país, para los mismos períodos, son del 94,2 % y del 97,5 % respectivamente. Cabe destacar, dentro de ellos, el crecimiento de la asistencia escolar en el segmento específico de la población de 14 años: en Santa Fe, pasó del 81,5 % en 1991 al 94,5 % en 2001.

Los datos para la provincia de Santa Fe de repitencia, sobreedad y promoción —luego de la década de implementación del PSE— también resultan indicadores interesantes para pensar en el impacto de las políticas socioeducativas. En el año 2003, el porcentaje de repitencia fue del 7,2 % para Santa Fe, con lo cual la provincia se acercó a la media nacional (7 %). Las jurisdicciones con el porcentaje más bajo fueron la ciudad de Buenos Aires, con el 4,1% y Tierra del Fuego, con el 4,8 %; y Misiones, con el 11,5 %, fue la que presentó el porcentaje más alto de repitencia (Pascual, 2006:68). En relación con la sobreedad, en 2003, el porcentaje correspondiente a la provincia de Santa Fe fue del 25,7 %, igual a la media de todo el país; y el porcentaje de promoción, del 83,8 %, mientras que en el país ascendió al 85 % (Pascual, 2006).

Cabe mencionar también que, en este período, las políticas socioeducativas se distinguieron por atender a las necesidades de los sectores con mayores dificultades socioeconómicas a través de las escuelas que recibían a esa población. En muchos casos, esas escuelas tenían una infraestructura deficiente —por ejemplo, las llamadas «escuelas rancho»—. La presencia de comedores escolares, combinados con políticas de provisión de bibliotecas o con estrategias específicas de trabajo en torno a la repitencia, muestra uno de los rasgos más sobresalientes de las políticas socioeducativas durante los noventa. En este sentido, la focalización implicó atender a las necesidades de los sujetos desde la «plataforma» de la escuela, resignificando la función de ésta y agrupando a las escuelas según la población a atender. El proceso de descentralización del Estado —que acompañó a las políticas educativas del período— hizo que los territorios locales, como las provincias y las ciudades, tuvieran otra visibilidad, ya sea por la participación de estructuras estatales o por la incorporación de las ONG y de otras asociaciones.

Incluir

El 11 de diciembre de 2007, dos días después de asumir Hermes Binner la gobernación de la provincia de Santa Fe, se retiraron las vallas que separaban la Plaza de Mayo de la Casa Gris. Estas habían sido colocadas durante la gestión de su predecesor Jorge Obeid, con el objetivo de «proteger el edificio de gobierno» y obstaculizar el paso de «las distintas manifestaciones docentes y de inundados, entre otras» (*El Litoral*, 12/12/07). El hecho fue presenciado

por el mandatario, quien, a su vez, había sido el autor de la iniciativa. Este gesto, tal como puede leerse en los registros periodísticos del día, tuvo una gran carga simbólica. De algún modo, se daba inicio a un nuevo período democrático que buscaba acortar las distancias entre la ciudadanía y los funcionarios. Con la toma de posesión se concretó el cierre de un ciclo que había sido protagonizado por una sucesión de administraciones peronistas y que ahora finalizaba con el triunfo de los candidatos del Frente Progresista Cívico y Social (FPCys), Binner en la provincia y Mario Barletta en la ciudad capital.

Este nuevo período en la provincia de Santa Fe estuvo impregnado por una serie de transformaciones que se habían iniciado cuatro años atrás. Uno de los momentos más significativos en el ámbito nacional se produjo con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner en el año 2003. Las políticas sociales tuvieron a la inclusión como un rasgo distintivo que, junto con la ampliación de derechos, dio sentido a las acciones de gobierno, sobre todo a las que se desarrollaron en el campo social y educativo. Esta característica se sostuvo, no sin dificultades, hasta 2015, momento en el cual el Frente Cambiemos ganó las elecciones que llevaron a Mauricio Macri a la presidencia de la Nación. Con respecto a la relación entre las políticas socioeducativas y el principio de inclusión, estas recogieron la impronta de la época. La prioridad fue incluir, énfasis que se desplazó hacia la ampliación de derechos, sin abandonar el principio anterior.

Las líneas de acción que integraron los distintos programas nacionales y particularmente, los de la provincia de Santa Fe —en especial, a partir de las gobernaciones lideradas por el FPCys— estuvieron impregnadas de un sentido de universalidad, en 2011, contraposición con lo que había ocurrido en el período anterior. Los programas atravesaron un proceso de transición hacia políticas más integrales, frente a la hegemonía de estrategias focalizadas que se desarrollaron durante el ciclo político del menemismo. Un ejemplo de ello fue el cambio del Plan Social Educativo (PSE) por el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), que implicó una significativa transformación conceptual al hacer hincapié en la condiciones de enseñanza más que en las carencias de los estudiantes (Feldfeber y Gluz, 2011:349). Una de las características más sobresalientes de este programa fue la de proveer a las escuelas de equipamiento tecnológico y digital, así como de materiales para las bibliotecas. Además, se financiaron proyectos de articulación barrial que ampliaron el concepto de comunidad educativa. Tal como estuvo estipulado desde el inicio, las acciones desarrolladas desde el PIIE finalizaron en diciembre de 2015. Para entonces se había intervenido, en distintas etapas, en 266 escuelas de la provincia de las cuales, en el último período, 23 estaban localizadas en la ciudad de Santa Fe y 7 en localidades vecinas.

Los programas que se llevaron a cabo en las escuelas secundarias también tuvieron esta impronta. Se trató de propuestas integrales tendientes a fortalecer el nivel en términos socioeducativos bajo la premisa de retener e incluir; y en ellas, el arte y la cultura tuvieron un rol importante. La creación de los Centros de Actividades Juveniles —en el año 2007 se encontraban activos 33 espacios en toda la provincia, de los cuales 7 estaban localizados en la ciudad capital— ofrece una buena ilustración de esta modalidad de intervención, así como el Programa de Coros y Orquestas. Éstos fueron impulsados por el gobierno nacional y, posteriormente, provincializados. En efecto, a partir de 2016, pasaron a estar nucleados en una red que agrupa a 45 orquestas infantiles y juveniles, que conforman la Orquesta Provincial Manuel Belgrano y a tres formaciones corales.¹²

El diseño de estrategias socioeducativas fue relevante durante todo el período, y lo mismo ocurrió con la inversión. En algunos casos, se recurrió al financiamiento a través de la toma de créditos externos por parte del gobierno nacional. Sin embargo, la resolución del problema de la permanencia de los jóvenes en el nivel secundario continuó siendo un desafío que requirió de la construcción de alternativas más eficaces por parte de las áreas gubernamentales. Esta preocupación puede leerse en las consideraciones generales que acompañan a los datos ofrecidos por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa en el *Anuario 2014*:

En lo que se refiere a aquellos en edad de asistir al nivel secundario, entre los 13 y los 17 años, la disminución progresiva de la tasa de asistencia representa uno de los mayores desafíos no solo en términos de universalización sino de retención, ya que el aumento del porcentaje de población fuera de la escuela es una señal que permite un primer dimensionamiento del abandono escolar en estas edades. (Provincia de Santa Fe, 2016:12)

El 14 diciembre de 2006 se había sancionado la nueva ley de Educación Nacional 26206, que sustituyó a la ley federal de Educación 24195. Uno de los cambios más importantes que introdujo fue la extensión de la educación obligatoria, ya que incorporó a la totalidad del nivel secundario. Junto a las transformaciones normativas se llevó a cabo un cambio en las organizaciones internas de los ministerios. En cuanto al principio de inclusión, el desarrollo de planes y programas específicos, dio lugar a la creación de direcciones y áreas específicas en el ámbito de los ministerios o secretarías en todos los niveles de la administración pública —nacional, provincial y municipal—. En el año 2009

12 <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193533>

se creó la Dirección Nacional de Programas Socioeducativos, que sustituyó a la Dirección Nacional de Programas Compensatorios. En la provincia de Santa Fe, durante el segundo mandato de Jorge Obeid, se había constituido la Dirección de Programas Específicos, que tenía bajo su órbita la gestión de los programas nacionales; tales como el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), como también las líneas de acción que acompañaron el fortalecimiento de los distintos niveles educativos y la administración del Instituto Becario Provincial. Por su parte, en 2011, durante el gobierno de Antonio Bonfatti, se cambió la denominación del área por la de Dirección Provincial de Programas Socioeducativos (decreto 34/11), cuya misión fundamental fue la de «entender en el ingreso, permanencia y egreso de niños y niñas, adolescentes y jóvenes». Entre sus funciones, pueden destacarse la de asesorar y coordinar las acciones del Instituto Becario Provincial, integrar el Gabinete Social —al cual se ha hecho referencia en el Capítulo 10 de este libro— y «fortalecer el ingreso y la retención escolar» a partir de la conformación de un «espacio—puente entre el barrio y las escuelas». Asimismo, en 2008, se crearon los equipos socioeducativos dependientes de las Delegaciones Regionales. Estos llegaron a agrupar a más de noventa profesionales provenientes de distintas disciplinas que abordaban cuestiones tales como la deserción escolar, la vulneración de derechos y las situaciones de conflicto institucional. Respecto del gobierno municipal de la ciudad de Santa Fe, se pueden destacar dos momentos en la modificación de su organigrama que denota un cambio en la impronta de las políticas socioeducativas locales. Bajo la consigna «con la educación desde el primer día»,¹³ la intendencia de Mario Barletta creó la Subsecretaría de Educación, que tenía la intencionalidad de promover la inclusión educativa. A tales efectos, se puso en acción un programa de inversión en las escuelas a través del Fondo de Asistencia Educativa (FAE) que abarcó infraestructura y provisión de materiales didácticos y libros. Además, se creó el Consejo de niños y niñas, por Decreto 1026/08, en el que participaron representantes de trece escuelas de los ocho distritos de la ciudad. Ese espacio, destinado a niños y niñas de 8 a 11 años, impulsaba la participación ciudadana y la construcción de proyectos colectivos urbanos bajo la impronta del pensamiento del pedagogo italiano Francesco Tonucci. Como parte de las políticas que tienden a la inclusión, se destaca también el Programa arte y comunidad. Entre sus acciones más notorias, se encuentra el Proyecto sos Música. Desde una perspectiva social, este proyecto impulsó el fortalecimiento de orquestas infanto—juveniles en las que participaron alrededor de 200 niños, niñas y jóvenes. Durante

13 Municipalidad de Santa Fe (2011). *La gestión del cambio 2007–2011*.

la intendencia de José Corral se crearon los Jardines Maternales Municipales y se los colocó bajo la órbita de la Secretaría de Educación, como parte de las políticas socioeducativas del Municipio. Esto implicó un cambio en la impronta de las acciones y programas destinados a la primera infancia, ya que dichas intervenciones, en el período anterior, dependían exclusivamente de la Secretaría de Desarrollo Social. Este tema será abordado en los capítulos 7 y 8 de este presente libro.

En lo referente a las políticas de inclusión emanadas del gobierno nacional destinadas a fortalecer la escolaridad de los sectores más vulnerables y que, de alguna manera, acentúan el rasgo más asistencial de las políticas socioeducativas se destaca el fortalecimiento, durante estos años, del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) —creado en el año 1997 y ratificado en 2003—. Este Programa formó parte de las propuestas que se diseñaron con el objetivo de acompañar las trayectorias educativas de los alumnos de las escuelas secundarias, y consistía en el otorgamiento de becas, así como fondos para el desarrollo de Propuestas Institucionales para la Retención (PIR). Los criterios para la distribución de las becas y de los fondos responden a una mirada focalizada. Posteriormente, se llevó a cabo el Programa Nacional de Inclusión Educativa Línea Todos a Estudiar (PNIE), que dio sus primeros pasos en 2004 y consistía en la provisión de becas para garantizar la asistencia a los establecimientos educativos de nivel medio de jóvenes que habían sido desescolarizados. Para esto se proponía el despliegue de Propuestas Pedagógicas de Inclusión llamados «Espacios Puente», a cargo de facilitadores pedagógicos (Área de Investigación y Evaluación de Programas, 2014:17). En Santa Fe, el PNBE se articuló con las becas que se otorgaban a través del Instituto Becario Provincial. Esta articulación permitió fortalecer las estrategias destinadas a la retención escolar, ya que las becas provinciales no tenían dispositivos de acompañamiento. Asimismo, se implementaron procesos de evaluación que permitían visualizar los niveles de riesgo social de las familias de los estudiantes y, por lo tanto, las posibilidades reales que estos tenían de completar su escolaridad.¹⁴

La implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y su relación con el campo de las políticas socioeducativas merece un párrafo aparte. Establecida a partir del decreto 1602/09, esta política debe ser entendida en el marco de un clima de acuerdos federales en pos del cumplimiento de la extensión de la obligatoriedad educativa que llevó a provincias como Santa Fe a poner en marcha políticas como el Plan Vuelvo a Estudiar, del que se hablará más adelante.

14 Testimonio de Mónica Piovano. Santo Tomé, 13 de febrero de 2019.

Tal como se abordó en el Capítulo 2 de este libro, la AUH generó una política destinada a hacer efectivo el otorgamiento de «una prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales» y a alcanzar «a niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar (...) y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal». Para el financiamiento, se previó la utilización de recursos provistos por el Anses, al tiempo que su administración «estaría a cargo de una mesa interministerial compuesta por los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y Anses» (Gluz, Karolinski y Rodríguez Moyano, 2014:2). De esta manera, la AUH ponía en escena los límites de la focalización y la necesaria integralidad de las políticas sociales, especialmente, cuando se trata de problemáticas específicas como la retención escolar.

Durante los mandatos del FPCys, las políticas socioeducativas recibieron la impronta de la integralidad inherente a las acciones impulsadas desde el Gabinete Social (decreto 0063/08). En efecto, la gestión de los distintos programas, tales como el Plan Vuelvo a Estudiar, el Sistema Aleros, el Programa Nueva Oportunidad y el Verano Joven, permite advertir la gravitación estructurante de la lógica y tiempos escolares en la planificación social en su conjunto; sin embargo, en algunos casos, los espacios, los tiempos y los horarios en los que tenían lugar esas acciones difieren de los establecidos por esta lógica. Aquí se tratarán específicamente algunos aspectos destacados del Plan Vuelvo a Estudiar y del Sistema Aleros.

El Plan Vuelvo a Estudiar se propuso como una experiencia de inclusión socioeducativa dirigida a jóvenes y adultos que habían visto interrumpida su escolaridad. Comenzó a funcionar en 2013, y estuvo constituido por dos líneas estratégicas: la línea «territorial» y la línea «tiempo de superación». En 2015 se incorporó una tercera línea, el Vuelvo Virtual.

Los primeros pasos del Plan se dieron en Rosario en 2013, para extenderse luego a las ciudades de Santa Fe, Reconquista, Avellaneda y Venado Tuerto. Durante los años siguientes, el Plan alcanzó a todo el territorio provincial, vinculándose en cada región a los actores gubernamentales y no gubernamentales particulares que trabajaban en cada comunidad. (Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 2017:30)

La identificación de los primeros estudiantes que participaron del Vuelvo a Estudiar se hizo a partir de los datos que suministró el Sistema de Gestión Escolar y Administración (SIGAE web) y en el que fue vital la intervención de los equipos socioeducativos del Ministerio de Educación en colaboración con

agentes municipales y del Ministerio de Desarrollo Social. Posteriormente, la dinámica se reconfiguró y pasó a formar parte de una de las líneas de acción que constituyeron el conjunto de intervenciones integrales que se designó con el nombre de Plan ABRE. En este sentido, se produjo una ampliación de las áreas gubernamentales que participaron en el desarrollo del Plan Vuelvo a Estudiar y la conformación de una organización en la que se establecieron roles y funciones con el objetivo de acompañar los procesos de aprendizaje. Entre estos roles, se destacan tres: el de consejero juvenil, el de referente regional y el de referente institucional. El primero tiene como misión fortalecer los vínculos socioeducativos entre los destinatarios del plan, las familias y las instituciones; el segundo debe orientar a quienes buscan retornar al sistema educativo; el último tiene a su cargo acompañar desde las instituciones escolares a los estudiantes que han iniciado su incorporación al plan y, por ende, a las escuelas —este es un trabajo que comprende una intervención por fuera del horario escolar—. ¹⁵ En cuanto al Vuelvo Virtual, otra de las herramientas que se incorporó, este consiste en el uso de una modalidad semipresencial que implica la posibilidad de que una parte del proceso de aprendizaje se desarrolle de manera virtual, con encuentros presenciales en sedes cercanas a los domicilios de los estudiantes. Esta modalidad está destinada a jóvenes mayores de 18 años y contempla el acompañamiento de docentes tutores. La línea «tiempo de superación» está dirigida a los trabajadores del Estado, así como a afiliados a gremios y empleados de empresas privadas, a quienes se ofrece un cursado más flexible y adecuado a las cargas horarias laborales. ¹⁶

Por otra parte, el Sistema Aleros fue pensado a partir de los principios que se mencionaron anteriormente emanados del Gabinete Social. En este caso, y bajo el liderazgo del Ministerio de Innovación y Cultura, se apunta a la configuración de espacios barriales que puedan alojar propuestas diseñadas desde distintas áreas gubernamentales y desde la ciudadanía. En términos de infraestructura, se proponen tres tipos de soluciones edilicias: la construcción de espacios nuevos, la refacción de edificios existentes y la instalación de módulos prefabricados, destinados a lugares de más difícil acceso. En estos espacios, se llevan a cabo diversas actividades, tales como talleres, espectáculos, reuniones de vecinos, festejos y encuentros entre representantes de las instituciones y de las organizaciones del barrio. El primer Alero se inauguró en 2016 en la ciudad de Santa Fe, en el barrio Coronel Dorrego, y, hasta la fecha, es el único en el que se recurrió a la primera solución. Bajo la segunda modalidad, en 2019 se instalaron dos nuevos Aleros, en Las Flores y en Acería.

¹⁵ Los conceptos fundamentales de este plan fueron extraídos de «Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas. La experiencia del Pan Abre de la Provincia de Santa Fe», 2017.

¹⁶ <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/190728>

En síntesis, durante este período, las políticas socioeducativas tuvieron un lugar destacado en los ámbitos nacional y provincial, y se fue mutando hacia un escenario en donde los esfuerzos terminaron concentrándose en la Provincia. Esto puede vincularse al inicio del gobierno del frente Cambiemos, a partir del cual la inclusión dejó de ser una política priorizada por el Estado nacional. En contraposición, la provincia de Santa Fe sostuvo, desde 2015, el principio de inclusión por el cual había optado a partir del triunfo del FPCYS en 2007. Los rasgos que adquirieron las políticas socioeducativas fueron producto de una perspectiva integral que impulsó el desarrollo de infraestructuras urbanas, culturales y educativas, mediante un fuerte plan de inversión, así como el establecimiento de programas y acciones destinados al fortalecimiento de los vínculos sociales.

Conclusiones

El camino elegido para presentar las políticas socioeducativas del período 1983–2016 se organizó alrededor de las principales acciones desarrolladas en los ámbitos nacional, provincial y municipal que tuvieron impacto directo en la ciudad de Santa Fe. En este recorrido no podemos soslayar la dificultad de aislar a la ciudad del resto del territorio departamental y provincial, dada la complejidad de la coexistencia y articulación de la presencia de las políticas emanadas de los tres niveles de gobierno.

Esta dificultad podría pensarse al interior del marco más amplio donde se desarrollaron las políticas. Allí se observa un vaivén entre lo universal y lo particular en la atención de las necesidades de la población que se da en todo el período y que afecta, junto a la implicación de los distintos órdenes estatales, a las definiciones sobre la educación. En este sentido, al considerar directamente la cuestión de la pobreza como condición particular de un sector las políticas se mueven entre compensación y la inclusión.

La marcada crisis económica y política que ubicamos en el inicio del período observado, a la que debemos sumar la necesidad de reconstruir un vínculo social luego de la dictadura, hicieron del PNA una herramienta clave para fortalecer la construcción de un nosotros a la vez que para trabajar sobre un flagelo como el del analfabetismo, del que nuestro país había estado alejado hasta la década del setenta. Como política socioeducativa, combinó los lazos de solidaridad social con la atención de necesidades básicas del conjunto de la población y se asentó sobre la articulación de los niveles nacional y provincial con las organizaciones no gubernamentales.

En la década siguiente, y en una triste simetría con otros países de América Latina y del mundo, las políticas de corte neoliberal se impusieron otorgando un lugar central a la reorganización del Estado y al afianzamiento de políticas compensatorias. La Ley Federal de Educación constituye un buen ejemplo de ello y, en su marco, el PSE puede ser considerado como una política de alto impacto en la estructura del sistema educativo que tuvo como destinatarios a sectores específicos de la población. Lo local y lo global se enlazaron por la necesidad de atender la profunda crisis social que las políticas económicas produjeron. En cuanto a las posibilidades de desplegar estas políticas, el sistema educativo constituyó una pieza clave al ofrecer una red de instituciones fuertemente articuladas con el territorio y con alto grado de credibilidad social. Sin embargo, el costo para quienes todos los días habitan y sostienen la trama escolar fue muy alto, al desplazar su misión central de educar ampliada a la asistencia de necesidades vitales.

En los últimos lustros, la repolitización del período —tras una coyuntura marcada por un colapso económico, político y social— implicó el desarrollo de una serie de acciones que tuvieron el objetivo de establecer un nuevo tiempo con características refundacionales. La nueva Ley de Educación Nacional formó parte de este espíritu epocal. Lo mismo podría decirse de las distintas leyes que se sucedieron a partir de este hecho. Con respecto a las políticas socioeducativas, el rasgo más sobresaliente estuvo signado por la inclusión como principio y objetivo, tanto en el nivel nacional como en el de la provincia de Santa Fe. Esto dio lugar al despliegue de una serie de planes, programas y líneas de acción que requirieron de un reacomodamiento de las estructuras gubernamentales donde estaban alojados. Sin lugar a duda, se trató de un período donde estas políticas adquirieron un especial protagonismo. A partir de la perspectiva de la ampliación de derechos, se pusieron en escena dispositivos que intentaron desvincular esas políticas del asistencialismo. En este proceso, por ejemplo, se apeló a las herramientas propias del arte y la cultura. Si bien no se abandonó la atención de poblaciones con necesidades específicas, la inclusión estuvo siempre en el horizonte y se fortaleció al instalarse una mirada más integral en el abordaje de las problemáticas a partir de la constitución de mesas de articulación, gabinetes ampliados y planes como el ABRE o el Nueva Oportunidad, entre otros. Esto expandió y redefinió las políticas socioeducativas al poner el acento en ámbitos y sujetos que no tenían a la escuela como el único escenario para su desarrollo.

El recorrido realizado también muestra cómo el elemento compositivo «socio», es decir, la inclusión de lo social en el campo educativo, hace directa referencia a la atención del Estado de necesidades ligadas a sectores vulnerables que rompe con la universalidad. Pero, al mismo tiempo, da a ver la comple-

alidad de la participación de las organizaciones de la sociedad civil —como las ONG u otras asociaciones del sector privado— en el sostenimiento de las políticas socioeducativas que asumieron diferentes formas a lo largo del período.

La ciudad de Santa Fe, con todas las complejidades que ha transitado en la relación que sus diferentes gobiernos locales establecieron con los niveles nacional y provincial, ha resultado un territorio fértil para la aplicación de políticas socioeducativas que hoy, treinta y cinco años después de recuperada la democracia, son parte de su trama social.

Referencias bibliográficas

- Barrreyro, Gladys Beatriz (2001). *Políticas educativas en la Argentina a fines del siglo XX: Un estudio del Plan Social Educativo*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. FLACSO.
- Beech, Jason y Marina Larrondo (2007). La inclusión educativa en la Argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro. Ponencia presentada en Argentina. Taller Regional preparatorio sobre educación inclusiva. UNESCO, Buenos Aires.
- Briscoli, Bárbara (2013). ¿Posibilismo?, ¿Imposibilidad? Aproximaciones a la implementación del proyecto político alfonsinista. *Educación, Lenguaje y Sociedad*, 10(X), 157–182.
- Duschatzky, Silvia y Patricia Redondo (2000). Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de políticas públicas. En Duschatzky, S. (Comp.). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós.
- Espinoza, Lucía (2016). *Arquitectura educativa y políticas públicas en Santa Fe (2007–2011). Producción y comunicación de la arquitectura en el Estado*. Tesis de Doctorado. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario. http://www.fapyd.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2016/05/tesis_espinoza.pdf
- Feldfeber, Myriam y Nora Gluz (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de «nuevo signo». *Educação & Sociedade*, 115(32), 339–356. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87319092006>
- Gluz, Nora; Karolinski, Mariel y Rodríguez Moyano, Inés (2014). Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires (2009–2013). Documento de Trabajo. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131220032822/InformeFinalGluzKarolinskiRodriguezMoyano.pdf>
- Pascual, Liliana (2006). La escolarización primaria en Argentina ¿en qué punto nos encontramos? En Terigi, Flavia (Comp.). *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Siglo XXI Editores.
- Terigi, Flavia (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, (16). Fundación Friedrich Ebert Stiftung. www.https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13019.pdf
- Wanschelbaum, Cinthia (2013). Historia de la Educación de Jóvenes y Adultos. El Plan Nacional de Alfabetización Argentina, 1985–1989. *Revista Interamericana de Educación de Adulto*, 35(2).

Documentos

- Gobierno de Santa Fe/PRISE (s./f.). Programa para la atención de Grupos de Bajo Rendimiento Escolar. Por más Chicos en las Escuelas. Para la superación del fracaso escolar.
- Gobierno de Santa Fe. Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe (2019). Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe.
- Gobierno de Santa Fe. Ministerio de Educación (2017). Decir presente: Plan Vuelvo a Estudiar, voces y miradas en torno a una experiencia de inclusión socioeducativa en la provincia de Santa Fe.

- Ministerio de Educación de la Nación. Subsecretaría de Planeamiento Educativo. Secretaría de Educación. Área de Investigación y Evaluación de Programas / DiNIECE (2014). Las contribuciones de las políticas socioeducativas para el nivel secundario. Las perspectivas de los actores locales. Serie La Educación en Debate, N° 15, octubre de 2014.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; Organización de los Estados Americanos OEA; IPE/UNESCO (2002). Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los 90 en la Argentina. Buenos Aires. <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/93138>
- Ministerio de Educación y Justicia (1987). La educación de adultos en Argentina. Dirección Nacional de Educación del Adulto. 1984–1987. Buenos Aires. <http://www.bnm.me.gov.ar/gga1/documentos/EL004324.pdf>
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Informe sobre Sistemas Educativos Nacionales. <https://www.oei.es/historico/quipu/argentina/ARG04>
- Gobierno de Santa Fe (2019). Nueva Oportunidad Rosario. Las huellas de un camino.
- Provincia de Santa Fe. Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe (2016). *Anuario 2014: indicadores educativos de la provincia de Santa Fe.*

Capítulo 7

Las políticas de protección a la niñez

Silvina Fernández

Introducción

El itinerario de las políticas públicas de infancia, durante el período 1983–2016 en la ciudad de Santa Fe, invita a repasar la vertiginosidad de las transformaciones producidas en jurisdicciones subnacionales a partir los debates y orientaciones introducidos con la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989. Llamada «la primera ley de la humanidad» (Bustelo, 2007) por el número de países que la han ratificado, la normativa puede ser pensada como uno de los emblemas del nuevo orden mundial. En efecto, a solo diez días de la caída del muro de Berlín, se arribaba a un consenso mundial sobre la condición de los niños y niñas como sujetos de derechos, la primacía de las familias para asegurarlos y nuevas coordenadas de intervención de los Estados con relación a los grupos familiares.

Esto significó un hito insoslayable para el caso argentino y santafesino. Para ese período, el país había recuperado recientemente el orden constitucional que había perdido entre 1976 y 1983, y una nueva «primavera democrática» estaba subvirtiendo la vida cotidiana de las instituciones y ampliando la participación política de los jóvenes. Así, el reforzamiento del Estado de Derecho y la supremacía de los derechos civiles y políticos hizo eco en la experiencia reciente argentina, durante la cual la dictadura cívico–militar no solo había suspendido la Constitución e intervenido las burocracias, sino también había arrasado con la vida de miles de personas, hasta hacerlas desaparecer. Esta experiencia trágica anudó de manera singular los sentidos atribuidos a los derechos humanos y a la democracia por buena parte de la sociedad argentina.

Los casos de niños y niñas restituidos a sus familias de origen —en el marco de su derecho a ser criados por sus padres y familias biológicas con independencia de las condiciones sociales, ideas políticas y religiosas de estas, y la comprobación de las adopciones ilegales sucedidas durante la dictadura militar— generaron importantes polémicas sobre las prácticas estatales de protección infantil. Un nuevo modo de subjetivación política (Rancière, 2007) comenzó a generarse alimentándose de producciones conceptuales, intervenciones contra institucionales y militantes.

El entramado de voces, actores e instituciones a nivel nacional tomó impulso al articularse con movimientos sociales de la región, los cuales fueron constituyendo lo que Fonseca y Cardarello (2005) denominan un «frente discursivo». Tanto UNICEF y los movimientos sociales y de derechos humanos como investigadores sobre los derechos del niño, agentes estatales y pedagogos conjugaron una sola voz en torno a la desjudicialización de la pobreza, la desinstitucionalización de niños y niñas¹, la vigencia del estatuto de los infantes como sujetos de derechos, la necesidad de reconocer su palabra, participación y su libre expresión. Esta situación comienza a contraponerse claramente a la cosificación y estigmatización que históricamente se ha dado al tratamiento de los menores. Así, se puso en evidencia la gestión de una «crueldad bondadosa» (García Méndez, 2003)² que privó, y lo sigue haciendo, de libertad a niños, niñas y adolescentes pobres en nombre de su protección.

Estas breves líneas pretenden poner de manifiesto la sensibilidad de la época, la cual también es palpable en las trayectorias de quienes fueron partícipes de esos cambios en la ciudad de Santa Fe. Las experiencias locales —muy poco exploradas— muestran heterogeneidades que, si bien no se alejan de las tendencias antes señaladas, exhiben una complejidad singular tanto en la definición de los problemas como en las disputas por las posibles soluciones.

En el primer apartado de este capítulo se presentan los antecedentes más significativos que dan cuenta de los itinerarios de las políticas de infancia en la ciudad. En tal sentido, se reconstruye la creación de la Junta Central del Patronato (1938), de los Centros de Acción Social (1947) y de la heterogeneidad de instituciones de acogimiento que van a entrelazar coordinadas preventivas y protectoras en torno a la población infantil en la ciudad de Santa Fe.

Luego se recupera la experiencia del Pequeño Hogar Sarmiento realizando un acercamiento a las controversias que se desplegaron durante la década de 1990 en la búsqueda de alternativas a la internación masiva en hogares. Posteriormente, se describen las tendencias programáticas, algunas ejecutadas

1 Con la «desjudicialización de la pobreza» —casi una categoría nativa— se hizo alusión a que las causas civiles que los Juzgados de Menores llevaban adelante eran protagonizadas por familias pobres que dejaban en evidencia las dificultades que tenían para resolver los cuidados de sus hijos e hijas. La desinstitucionalización daba cuenta de la necesidad de restituir a los infantes y contribuir al apoyo familiar para que puedan regresar a sus hogares.

2 Según García Méndez, las sentencias a reclusión perpetua a menores de 18 años ponen en evidencia la cara más oscura del tratamiento del conflicto social con los adolescentes pobres que cometen delitos. A su vez, la referencia a la «crueldad bondadosa» hace alusión a la privación de la libertad como forma de protección a la que varios fallos de la justicia argentina argumentaron tomando como base el decreto de la dictadura 22278 de 1980 (Régimen Penal de la Minoridad). Para ampliar la información sobre los fallos y estas lecturas ver la página de Fundación Sur. También García Méndez (2003).

con financiamiento externo durante la década de 2000 a través del Programa de Atención de Niños en Situación de Calle y el Programa de Atención a Menores en Riesgo (PROAME). Finalmente, se analiza el enclave local del Equipo Interdisciplinario de Intervención en Niñez y Adolescencia (ECINA) —luego Servicio Local de Niñez— en el que es posible reconocer las principales tensiones, rupturas y continuidades presentes en el anhelo por la conformación del Sistema de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes, establecido a partir de la sanción de la ley provincial 12967/09 en el año 2009.

Antecedentes: el complejo tutelar santafesino

Reconstruir las relaciones entre Estado y niñez en la provincia obliga al lector a remitirse a los orígenes de una serie de instituciones destinadas a abordar las principales manifestaciones de la cuestión social e infantil a comienzos del siglo xx, dando lugar a lo que Jacques Donzelot (2007) denominó, para el caso francés, el «complejo tutelar»³. En Argentina, las prácticas disciplinares de las instituciones de internamiento, el rol de la Sociedad de Beneficencia y el control social por parte del Estado a la niñez y las familias son temas abordados por diferentes trabajos dando cuenta de los derroteros de los circuitos gubernamentales durante la vigencia de la ley 10903 de Patronato de Menores de 1919 (Guemureman, Daroqui; 2001; Costa, Gagliano, 2000; González, 2000).

Hacia las primeras décadas del siglo xx, debido a su plena inserción en la dinámica económica agroexportadora y receptora de importantes corrientes migratorias, la provincia de Santa Fe mostraba transformaciones demográficas vertiginosas. Los nuevos patrones productivos no solo cambiaron las expresiones de conflictividad social, sino también dieron origen a una clase obrera recientemente constituida que se asentó en las principales ciudades portuarias.

El paisaje social de las ciudades mutó con el deambular de los chicos y chicas en la calle y con las figuras tempranas de trabajo infantil —por ejemplo, la del canillita—. Asimismo, la necesidad de encauzar a los infantes considerados moral o materialmente abandonados dieron paso a la inauguración de dos Reformatorios de Menores: uno en la ciudad de Santa Fe y otro en la ciudad de Rosario, bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto del

3 El gobierno de la familia, en el Antiguo Régimen, se reconoce por sus rasgos tutelares: el padre debía instrumentar a sus miembros, decidir su destino y responsabilizarse por ellos. El gobierno a través de la familia es el proceso a través del cual la misma dejará de tener como rasgo sobresaliente las alianzas o la gestión de sus filiaciones, para convertirse en objeto de múltiples intervenciones estatales con el propósito de que sus miembros encuentren vías de adhesión a las instituciones del entonces incipiente capitalismo: la escuela, la fábrica, etcétera.

gobierno de Enrique Mosca en 1922. Durante el acto de apertura, el ministro Ignacio Costa exponía lo siguiente:

El Estado vendrá a tomar así, bajo su control de constante vigilancia, no solo al niño que aparece material o moralmente abandonado —sea porque sus padres no existen o han renunciado a sus deberes o porque se hallan emancipados de hecho, obedeciendo a tendencias anormales que los han arrastrado a la vagancia ociosa o a las fronteras de la delincuencia— sino también a los que por motivos aún no tan bien clasificados —taras hereditarias, falta de inhibición, deficiencia de ambiente, simple inmoralidad— se insertan en el campo mismo del delito. (Santa Fe, 1922)

En 1938, a través de la ley 2647 y bajo la misma dependencia que los reformatorios, se crea la Junta Central de Patronato de Menores (JCPM), con el objeto de «corregir los ensayos sin coordinación y armonía y dotar de una organización sistémica que, al evitar la dispersión de valores dignos de ser aprovechados, adquieran la unidad indispensable que ha de darles mayor eficacia» (Santa Fe, ley 2647/38).

Un año después se crean en la provincia los Tribunales de Menores. Estas instituciones se ocupaban de los casos en los que se imputaba a un menor de dieciocho años la autoría o complicidad de un delito y la falta o contravención, como también las situaciones de «abandono material o peligro moral» a las que se veían afectados y las infracciones a las leyes de Educación Común o Trabajo de Menores. Los tribunales también intervenían en los casos de «inconducta del menor, sometido al juzgado por los padres, tutores o encargados de los mismos» (Santa Fe, ley 2804/39, art. 13).

Por último, se crea el Ministerio Público de Menores que centralizaba la actuación de los Defensores de Menores, quienes seguían teniendo la competencia de intervenir en el discernimiento de tutelas y curatelas a través de la tramitación de «las acciones relativas a pérdida de la patria potestad y provisión de tutor» (Santa Fe, ley 2776/39, art. 11).

Estos tres institutos actuaban en coordinación. De hecho, la Junta estaba integrada por un presidente designado por el Poder Ejecutivo —con acuerdo legislativo— y cuatro vocales designados por el mismo poder entre los defensores de cada circunscripción judicial; y los restantes, entre los miembros de las comisiones directivas de las instituciones de alojamiento a la niñez de mayor prestigio.

Durante los gobiernos conservadores de Iriondo (1937–1941) y Argonz (1941–1943) se procuró dotar de mayor coherencia y organización sistémica a las incipientes estructuras burocráticas. En este período se destaca la sanción

de la ley sobre Asistencia Hospitalaria y Organización de la Asistencia Social (ley 2608/38) y la sanción de la ley de Asistencia Social (ley 3069/42).

En efecto, se trató de un período de consolidación del poder del Estado en el que el Gobierno alentó la perspectiva de la política como administración (Bacolla, 2016). Así, temas como el abandono material y moral y las inconductas de los menores fueron objeto de disputa en los discursos científicos y filantrópicos que pretendían dar respuestas a los problemas sociales de la época.

En la década de 1940, la asistencia social tomó centralidad en la producción de bienestar. Su recurrencia discursiva apelaba tanto a su capacidad reparadora de injusticias como a su capacidad preventiva de posibles conflictos y problemas sociales (Genolet, 2017). En 1947, bajo el gobierno de Waldino Suarez (1946–1949), las áreas asistenciales de la provincia —que ya venían robusteciéndose— adquieren el estatus de Secretaría de Bienestar y Seguridad Social, con independencia funcional y jerarquía ministerial (Santa Fe, ley 3139/47, anexo 1).

La cuestión de la infancia ya había sido abordada con la sanción de la Ley Provincial de Asistencia Social —ley 3069 de 1942— la cual disponía el emplazamiento de comedores infantiles y la provisión de alimentos e indumentaria como formas «preventivas» del conflicto social:

La alimentación insuficiente y un vestido inapropiado perturban la afectividad del niño detallando el grave problema de ir formando un resentido social, expuesto a todas las desviaciones morales y que será más tarde germen proficuo de perturbación en la organización social donde tendrá que convivir. (Santa Fe, ley de Asistencia Social, 1942)

Asimismo, la prevención y la protección fueron objetivos nodales de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. En su ámbito se crearon la Dirección de Protección a la Infancia y la Adolescencia —en la que se centralizaron las instituciones pertenecientes a la Junta Central del Patronato de Menores— y la Dirección de Acción Social Directa —a la que se ha hecho referencia en el Capítulo 2, de la que dependían los Centros de Acción Social, reconvertidos en Centros de Acción Familiar (CAF) en el año 1973. En la provincia se crearon 31 centros —uno por cada cabecera departamental— y 10 de estos se ubicaron en la ciudad de Santa Fe. Estos efectores tuvieron una impronta innovadora al brindar servicios especializados que contemplaron la diversidad de necesidades infantiles. Dirigidos a los hijos —entre los dos meses de vida hasta la edad de 13 años— de «empleadas del servicio domés-

tico, mujeres enfermas o gente de muy escasos recursos»⁴, para quienes las puertas de los centros estaban abiertas desde las 7 de la mañana hasta las 19 horas. Si bien las actividades eran estandarizadas —cuidado de los infantes, desayunos, almuerzos, acompañamiento en las tareas escolares— las características de los servicios podían variar dependiendo de la localización del centro y de las capacidades y relaciones de quienes ocupaban su dirección. Una evidencia de ello es el testimonio de una asistente social de las primeras egresadas de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe:

Yo fui la organizadora del Centro de Acción Social N° 6 de Esperanza (1947) Ahí estuve muchos años. Viajaba a las 6 de la mañana y volvía a las 7 de la tarde, porque no había internación; era un centro para que las madres dejaran a sus hijos cuando iban a trabajar. Eso lo organicé con médicos, odontólogos, visitadoras de higiene. Todo lo organicé yo. Íntegramente, con el personal todo, desde recursos económicos, cocineras, mucamas, todo lo que necesitaba un bebé, desde los recién nacidos. (Genolet, 2017:208)

La asistencia como acción preventiva y la consideración de la «afectividad» en la etapa de la primera infancia fueron ubicándose, cada vez más, como foco de las intervenciones sociales del Estado. Como plantea Vezzetti (1999), las representaciones sobre la familia van transformándose desde una visión de corte eugenésico a una psicológica, en la cual los roles parentales adquieren centralidad, poniendo en relieve la influencia de los modelos de crianza en la conformación de la subjetividad infantil.

El peronismo intensificó estos procesos con su consigna «los niños son los únicos privilegiados» asociando el bienestar de los mismos al desarrollo del país y la eliminación de la discriminación hacia los más chicos, estigmatizados o desvalidos (Carli, 2001; Cosse, 2006).

En un contexto donde la familia irá asumiendo cada vez mayores responsabilidades en el bienestar, la mujer—madre será la responsable de garantizar el desarrollo físico, espiritual y moral de los futuros ciudadanos y trabajadores, así como de cumplir las funciones de desarrollar aptitudes de madurez afectiva, autonomía y equilibrio psicológico de los hijos (Cosse, 2010).⁵

4 Diario *El Litoral*, 15/05/1964.

5 La incidencia del psicoanálisis en las lecturas de los problemas familiares y especialmente, de los niños y niñas es central para ubicar cómo se fue codificando la cuestión social infantil. En este sentido, es un ejemplo la Escuela para Padres fundada por la psicóloga Eva Giberti y su esposo el médico Francisco Escardó. Según Giberti «la mayoría de los padres ignora cómo se educa un hijo. Sienten, intuyen cuál es el camino, pero no saben. Y en este aspecto importa saber (...) hay que prevenir la posibilidad de echar a perder un hijo por desconocimiento del alma infantil, hecho más frecuente de lo que se puede imaginar» (Giberti, 1962:16,23). Para

Si bien estos discursos fueron permeando, principalmente, el sentido común de las clases medias; también alcanzaron a los profesionales que, de a poco, fueron conformando los cuadros técnicos de las instituciones.

En esta apretada síntesis de antecedentes se puede destacar, ya iniciada la década de 1970, la consolidación de las incumbencias de la asistencia y protección a la infancia con la creación de la Dirección General de Minoridad y Familia en el año 1973 (Santa Fe, decreto 02386). A través de ella se esperaba alcanzar:

El estudio completo y exhaustivo de la problemática del menor, particularmente en cuanto refiere a su asistencia y protección integral, salud y desenvolvimiento físico, mental y moral, adaptación social y familiar, educación y formación profesional, reeducación, readaptación, corrección y protección legal como la elaboración de una política proteccional permanente y actualizada con la ejecución de planes y programas de acción. (decreto 02386, 1973)

Como enuncia el decreto, existía un interés por comprender las problemáticas de los menores de edad, así como mejorar las formas de llevar adelante las tareas de asistencia y protección integral. Sin embargo, esta apuesta fue truncada con el golpe militar de 1976 y no logró cambios significativos en los abordajes. Así, los niños y niñas que eran signados en los Juzgados de Menores como en situación de abandono, riesgo moral o material, ingresaban a las instituciones de alojamiento hasta la mayoría de edad, transitando su socialización por carriles institucionalmente definidos. En tal sentido, como refiere una profesional, hasta fines de los años 1980:

Las cosas se hacían de una sola manera, los chicos ingresaban a los 6 meses de vida, por ejemplo en la Casa Cuna hasta que cumplían los 21 años. Los varones pasaban por el internado de la policía hasta su egreso y las chicas eran empleadas domésticas y zafaban casándose a los 18 años.⁶

Fue recién con la reapertura democrática en 1983 y el impulso de la Convención de los Derechos del Niño en 1989 que pudieron ser cuestionadas y resquebrajadas las principales tendencias en las intervenciones públicas hacia los más chicos.

ampliar esta experiencia ver <http://www.evagiberti.com/escuela-para-padres/sintesis-de-lahistoria-de-escuela-para-padres-en-argentina/>

6 Entrevista a Graciela Martinet, psicóloga. Directora en la Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia de la provincia de Santa Fe en el período 2004–2006. Santa Fe, noviembre de 2018.

Las tendencias familiaristas de la década de 1990

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín se creó la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia —bajo la dependencia de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social (1983–1989)— que luego fue reconvertida, en el marco del Ministerio de Salud y Acción Social (1990–1997) del gobierno de Carlos Menem, en el Consejo Nacional del Menor y la Familia.

Ya iniciada la década de 1990, a la luz de las reformas neoliberales y la desestructuración social que provocó el empobrecimiento masivo de la población, se produjeron modificaciones nodales en el complejo tutelar santafesino. Se advertía la paradoja de la convivencia simultánea de tantos instrumentos jurídicos como de tantos derechos vulnerados (Costa y Gagliano, 2001). Los procesos de exclusión mostraban una población infantil vulnerable que no era captada por ninguno de los circuitos establecidos hasta ese momento. Así, la cuestión social infantil mostraba que «el sufrimiento de las nuevas generaciones de niños no alcanza a ser simbolizado. Se abre un mundo de sentidos a partir de la palabra menor que queda por fuera del sistema institucional y que constituye también la minoridad» (2001:95).

A nivel nacional se habían dado algunos cambios tanto en los lineamientos de las intervenciones como en la ampliación de las incumbencias que históricamente se asociaron al Consejo Nacional del Menor.

En este período, la familia se constituyó en el foco de atención de las instituciones estatales, no solo por las tendencias familiaristas de la Convención, sino porque ya se habían cuestionado los nefastos resultados derivados de la institucionalización de los niños y niñas —los retardos en el desarrollo psicomotriz, afectivo, intelectual y social—. Así, se propició la reducción de los números de niñas y niños en los hogares y la necesidad de experimentar la convivencia familiar como la mejor forma de transitar la minoría de edad.

El Consejo proponía la «prevención y tratamiento del abandono» a través del afianzamiento del vínculo materno–paterno–filial y mediante programas y servicios tendientes a la asistencia y promoción integral de las familias que precisaban orientación y apoyo. En este sentido, se profundizó el desarrollo de los programas de Familias Sustitutas para el cuidado alternativo y, en general, el enfoque del acogimiento familiar⁷ comenzaba a tomar entidad como forma

7 El Acogimiento Familiar es la «práctica que lleva a un sujeto niño, adolescente o adulto a convivir como miembro transitorio o definitivo de otra familia que no es la familia en la cual nació. El grupo acogedor recibe a este miembro haciéndose responsable de su cuidado, sin mediar vinculación filiatoria, es decir, no adquiere el carácter legal de hijo» (Luna, 2001:17).

de evitar la institucionalización y adecuar las prácticas a los lineamientos de la Convención (Dubaniewicz, 1999).

De igual forma, se favoreció el emplazamiento de los denominados Pequeños Hogares, viviendas urbanas donde se alojaba a grupos reducidos de niños y niñas al cuidado de matrimonios u operadores, con la idea de conferir una dinámica más familiarista al alojamiento.

En efecto, a partir de la ley de Emergencia (Santa Fe, decreto 0877/90) durante el gobierno de Reviglio, cambió radicalmente la infraestructura de los servicios hacia los más chicos. Los puntos centrales del ajuste económico y «reforma del Estado» consistieron en el congelamiento de las vacantes y la suspensión de la aplicación de los convenios colectivos de trabajo. En este marco, debe comprenderse el imperativo de reconvertir instituciones que tenían capacidad de alojar a más de 80 niños y niñas en Pequeños Hogares, situación que despertó la resistencia de los trabajadores que históricamente se habían desempeñado en estos espacios.

Siguiendo estas coordenadas, en la ciudad de Santa Fe se dio la experiencia del Pequeño Hogar Sarmiento. Esta iniciativa fue alentada durante el primer gobierno de Reutemann (1991–1995), bajo la gestión de Néstor Ciarniello —rosarino y exreligioso— en la Dirección Provincial del Menor.

En la ciudad de Rosario fue destacable la interlocución del gobierno provincial con el religioso Tomás Santidrián, quien promovió varios Hogares de Protección al Menor (HoProMe)⁸ con el formato de pequeño hogar. Allí se alojaban niños y niñas derivados de los Juzgados por pedido de los mismos padres, madres o familiares, o por intermedio de la policía de menores cuando encontraban chicos en la calle. Con masivas campañas, se difundió la necesidad de «ser solidarios» con los menores en riesgo. Durante esos años se realizaron marchas multitudinarias, convocadas por el religioso Tomás Santidrián para reclamar por los derechos de los niños.

Una de las entrevistadas en esta investigación y su marido estuvieron a cargo del Pequeño Hogar Sarmiento, que funcionó desde 1992 hasta comienzos de 2000. A través de este proceso se convirtió en un hogar de alojamiento para varones, cuando el Hogar Estrada cerró y el Gran Hogar Sarmiento se bifurcó entre La Juntada y el Pequeño Hogar. En ese momento, recuerda:

8 Ho.Pro.Me. es una Asociación Civil sin fines de lucro con Personería Jurídica N° 596/79. Reconocida como Entidad de Bien Público por la Municipalidad de Rosario según decreto 8380. Fundada en 1976 por el Padre Tomas Santidrián, es una ONG dedicada a «rescatar menores en riesgo físico, social o moral y procedentes de familias problemáticas o en extrema pobreza». <http://www.hoprome.com.ar/home.html>. Desde la ONG se creó una escuela primaria y diferentes hogares con la modalidad de Pequeño Hogar que se han sostenido hasta el día de hoy.

Yo estaba en un CAF y surge la posibilidad de postularme para un pequeño hogar... y me postulo y quedo seleccionada con mi esposo. Ahí automáticamente comenzamos a hacer las previas, las reuniones para lo que era el Pequeño Hogar. Se tardó mucho.⁹

El Pequeño Hogar contaba con la participación de una psicopedagoga, una asistente social y una ecónoma. Funcionaba en una sección del edificio del Centro de Estimulación Temprana, lo que entorpece la dinámica cotidiana que, si bien intentaba expresar «vivir como una familia grande», se topaba con la tensión de «estar en una institución prestada» y de ajustarse a lo que el economato designaba como «gastos para alimentos» para la conservación del edificio, que tenía muchas deficiencias y que expresaba una lógica de viejo hogar.

A ello se sumaba que los cambios propuestos debían permitir un lugar diferenciado a los chicos, claramente en oposición a las prácticas de institucionalización clásicas. Así, la apertura a otras formas de intercambio y convivencia encontraba sus resistencias: «que el chico pueda circular libremente y abrir el juego al chico costó horrores porque había cabezas viejas que lo impedían».¹⁰

La recreación de la vida familiar implicaba abocarse a las reuniones de padres, definir el menú, la escuela, discutir qué hacer con las donaciones, las actividades de los chicos, los cumpleaños; una cotidianidad que requería de decisiones que se convertían en desafíos y cuyo denominador común era instituir en un orden doméstico.

Para tal fin, era preciso educar al personal, como fue el caso de la ecónoma a la que «hubo que pedirle que tenía que golpear para entrar a mi casa, esas cuestiones eran cosas diarias, había que ubicar todo el tiempo que esa era una casa familiar».¹¹

Paradójicamente, la libertad y autonomía del matrimonio en la tarea de establecer criterios y lineamientos en la convivencia familiar encontraba sus límites a la hora de entrar en contacto con el afuera del hogar. El ingreso de los chicos lo hacía la policía por decisión del Juzgado de Menores y, según recuerda nuestra entrevistada, «te llegaba un chico, se llamaba tal y tenías esa sola información». Un rasgo común era la cuestión de la pobreza, que se hacía palpable en las condiciones de los niños que ingresaban al hogar y por el contacto que solían tener algunos padres que intentaban sostener comunicación con sus hijos.

9 Entrevista a María Rosa Coronel (MRC), directora del Pequeño Hogar Sarmiento (1994–2011). Directora de CAF (2012–actualidad). Santa Fe, diciembre de 2018.

10 Ídem.

11 Ídem.

En ese sentido, la intervención del Juzgado, se experimentaba de forma arbitraria a diferencia de la actualidad:

Me ha pasado de ver cosas difíciles, mamás que iban con el bebé en brazos y volvían solas. Vos te quedas con eso, había cosas que no las entendías, no teníamos ni siquiera voz, a diferencia de ahora, que vos podés plantear, podés ser parte de este proyecto lo que es la vida del chico dentro de la institución, antes no.¹² (Entrevista, MRC, 2018)

Sostener la dinámica familiarista en el Pequeño Hogar encontró también sus límites en las necesidades y tiempos de cuidado de los propios hijos del matrimonio a cargo. La intensidad y complejidad de la vida cotidiana se evidenciaba con la referencia de ser un trabajo de 24 horas que implicaba, a su vez, un estilo de vida. Ese desgaste propició la incorporación de colaboradores —estudiantes de Trabajo Social— que cuidaban a los chicos en el hogar un fin de semana al mes para que el matrimonio con sus hijos volvieran a su propia casa.

Además, el perfil de los niños había cambiado notablemente. A comienzos del año 2000, la población infantil institucionalizada se desplazó de niños pequeños a adolescentes de trece y catorce años, cuyas problemáticas y demandas revestían una complejidad para la cual la institución no estaba preparada. En tal sentido, si bien el Pequeño Hogar sostuvo la característica de alojar un número reducido de niños, fue incorporando personal para la atención de los mismos, un equipo técnico y la gestión de una dirección que, hasta 2011, estuvo a cargo de la entrevistada.

No obstante, lejos de ser una apuesta política hacia la profesionalización de la atención de los más chicos, el rasgo predominante fue la precarización de las condiciones laborales a través de contrataciones en negro, con figuras no adecuadas —tales como profesionales que ingresaban como preceptores— y la coexistencia con personal que «estaba castigado o sumariado».¹³

A este equipo de trabajo se sumaba el capellán, un sacerdote que cobraba como empleado de planta permanente del hogar pero que no solía concurrir a la institución. Ante la falta de personal, la dirección comenzó a incorporarlo en las estrategias de trabajo, delegándole actividades que lo constituyeron en un interlocutor con los Juzgados:

¹² Ídem.

¹³ Durante el trabajo de campo se pudo relevar que las instituciones de alojamiento solían incorporar personal sumariado proveniente de otras reparticiones del mismo Ministerio. El estatuto residual parece haber sido profundizado luego del año 1994 cuando el Ministerio de Salud y Bienestar Social se desprende de las Áreas Asistenciales.

Lo involucrábamos, lo mandábamos al juzgado, al servicio penitenciario, se llevaba a los chicos a Santa Rosa de Calchines, donde vivía su madre y celebraba misas, hacían catequesis los que querían. El capellán daba clases de apoyo escolar.¹⁴

En el marco de esta debilidad institucional, y ya entrada la década de 2000, la dinámica de trabajo en los Pequeños Hogares adquirió la vertiginosidad de la urgencia; el deterioro de las condiciones de vida y la agudización de la cuestión social infantil se tradujo en la incorporación en el hogar de chicos cuyas trayectorias se caracterizaba por la inestabilidad de haber vivido en la calle o haber circulado por otros hogares. En efecto, el perfil de la población alojada ponía en jaque continuamente las posibilidades de convivencia, al hacer «estallar» la institución. Los profesionales quedaban absortos e impotentes frente a la complejidad de las situaciones cotidianas, las limitaciones institucionales y, en consecuencia, las pocas chances de aliviar el sufrimiento de los chicos a través de sus intervenciones profesionales. Esto se traducía, en ocasiones, en el rechazo u oposición al ingreso de estos niños o adolescentes.

En síntesis, aun con su brevedad y limitaciones, la apuesta de constituir un orden familiar en las instituciones de alojamiento fue una experiencia que intentó revertir las nefastas consecuencias en la subjetividad infantil que se constataban en el anonimato del hogar masivo. Así, la incidencia del nuevo paradigma fue permeando notablemente la necesidad de encontrar un rumbo nuevo en las prácticas de protección a la infancia.

Iniciando la década de los años 2000, como se leerá más adelante, va instalándose la urgencia de devolver la voz a los niños y niñas, al tiempo que el nuevo estatuto de los niños como sujetos de derecho contrasta activamente con la consideración de una niñez pobre. Es esta nueva complejidad de la problemática infantil la que se extenderá notablemente durante los años posteriores.

La niñez focalizada. Las tendencias programáticas en la década de 2000

Reconstruir ciertas pinceladas en los itinerarios de las políticas sociales de protección a la infancia nos permite analizar cómo fueron moldeándose los problemas auscultados y el diseño de intervenciones que se replicaron como formas legítimas para dar respuesta a la conflictividad social desplegada a comienzos del milenio.

¹⁴ Ídem.

Como plantea Andrenacci (2002), la intervención social del Estado se desplazó hacia una asistencia que procuraba resolver necesidades específicas o crear fuentes de ingreso monetaria alternativas al empleo estratégicamente focalizadas sobre la población más careciente, ejecutadas por organizaciones no gubernamentales, filantrópicas o comunitarias y descentralizadas hacia las jurisdicciones locales.

Así, la focalización inauguró una habilidad y un conjunto de reglas, como un nuevo arte de gobierno (Álvarez Leguizamón, 2008), para ahorrar recursos y energías a través de la delimitación de grupos sociales vulnerables o de alto riesgo social que, por medio de programas y proyectos, pretendía formar una trama de contención en los umbrales de la sobrevivencia biológica.¹⁵

Estas modalidades novedosas fueron acoplando y transformando la codificación de las problemáticas de la infancia y las formas de abordaje de las entidades gubernamentales y no gubernamentales, a nivel nacional y local. La proliferación de programas y proyectos para atender problemáticas como situación de calle, maltrato, abuso sexual infantil, atención a menores en riesgo social¹⁶ comenzaron a tomar cada vez mayor entidad.

La «población objeto» particularizada en grupos y territorios de riesgo, si bien intentaba incrementar la asistencia y evitar el dispendio de recursos escasos, aumentaba los fenómenos de estigmatización de la niñez pobre sin poder enlazar la reflexión hacia los procesos de producción de esas mismas dificultades.

15 Como señala Álvarez Leguizamón, las transformaciones de las tecnologías de gobierno fueron desarrolladas a partir de que los organismos internacionales comenzaran a propiciar la necesidad de las reformas sociales (BID), los programas de lucha contra la pobreza (BM) y el desarrollo humano (PNUD) como forma de atemperar los efectos del ajuste de los años 80. A su vez, fueron el producto de la «gubernamentalidad neoliberal sobre las poblaciones más pobres del mundo, a partir del cual se propone generar reformas en las políticas universales y de seguro tendiendo a su privatización, desregulación, y diferenciación de beneficiarios según capacidad de pago» (Álvarez Leguizamón, 2008:133).

16 A nivel nacional, se constituyeron como áreas específicas del Consejo la prevención y tratamiento de la violencia familiar que pretendían coordinar servicios y programas de asistencia en las situaciones de maltrato físico y psíquico, negligencia, abusos y toda otra forma de relación intrafamiliar anómala (Dubaniewicz, 1999). A mediados de la década de 1990, el movimiento feminista había logrado dar visibilidad a lo que se denominó violencia intrafamiliar, de hecho, se sancionó la ley 24417 de Protección contra la Violencia Familiar que habilitaba a los jueces de familia a intervenir ante malos tratos físicos y psíquicos de niños en el ámbito doméstico. No obstante, como plantea Grinberg (2010), el proceso mediante el cual el maltrato infantil se construyó como una categoría, un problema y un campo de saber en la Argentina comenzó en la década de 1980 en el ámbito hospitalario, a partir de que los «malos tratos físicos» y las «negligencias» comenzaron a inquietar a los médicos pediatras. Ya durante el transcurso de la década del 1990 el maltrato infantil englobaba las violencias físicas, psíquicas y las agresiones sexuales y su abordaje se desplaza hacia distintos niveles de la administración pública.

En este punto, resulta interesante distinguir dos versiones de la focalización que coexistieron casi paradójicamente en este período; por un lado, una versión que puede ser entendida como «artesanal» vinculada a las iniciativas proactivas de los trabajadores de la Dirección del Menor y la Familia; y por otro, una «tecnocrática» que puede reconocerse en la implementación del PROAME I y II (Programa de Atención a Menores en Riesgo) desplegados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante los años 2001–2006 en las diferentes provincias del país y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Durante este período, en la ciudad de Santa Fe, el problema era el de los chicos en la calle, como señala quien fuera directora de la Dirección del Menor y la Familia:

Los periodistas te llamaban (...) el gobernador estaba loco con el tema, los de Santa Fe te decían que no podían asegurar que la inundación había provocado un desplazamiento de los sectores vulnerables hacia el centro de la ciudad, los chicos iban y venían, se quedaban, y era una situación inédita.¹⁷

No caben dudas, como bien se trabaja en profundidad en el Capítulo 4 de este libro, de que la inundación de 2003 fue un acontecimiento que cambió radicalmente la percepción de los riesgos sociales, desplazó la periferia hacia el centro e inauguró otras formas de circulación que desbordó las jerarquías presentes en la ciudad. Sin embargo, los chicos en situación de calle ya estaban en ese lugar años previos a la inundación y en los albores del estallido social de 2001. En efecto, a comienzos del nuevo milenio la población infantil itinerante —atravesada por el consumo de sustancias y sin referentes adultos— se tornó una problemática acuciante que debía ser abordada. Los medios periodísticos santafesinos alentaban su visibilización nombrando a los chicos como «la banda del poxi» (Nuñez, 2017) cuyo accionar se circunscribe en los alrededores de la Terminal de Ómnibus. En este contexto, se creó en el año 2007 el «dispositivo de atención de situaciones de urgencia subjetiva grave» PARAMI (Parador para el Mundo Infantil) en una sección del Hospital Mira y López. Este dispositivo surgió como iniciativa del Equipo de Infancia de la Dirección Provincial de Salud Mental del Ministerio de Salud, con el objetivo de dar respuestas especializadas a las «crisis subjetivas» de los chicos que no lograban ser establecidos en ninguna institución de alojamiento. Además

17 Entrevista a Graciela Martinet, psicóloga. Directora en la Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia de la provincia de Santa Fe en el período 2004–2006. Santa Fe, noviembre de 2018.

se inauguró el Centro de Permanencia Nocturna en el barrio Candiotti, como forma de atemperar la situación.

En este contexto, una de las trabajadoras de la Dirección del Menor recuerda:

nos dimos cuenta de que teníamos que salir de las instituciones, salir a la calle, donde estaban los chicos con mayores problemas, así empezamos a caminar por las avenidas, con una compañera, armamos un proyecto que se llamaba Otra Mirada y dentro de esa propuesta estaba, El carrito de los libros, una biblioteca ambulante que llevábamos en bicicleta.¹⁸

Esa propuesta se capitalizó desde la Dirección del Menor como un Programa para Chicos en Situación de Calle en el que las operadoras de calle recorrían un trayecto desde la cancha de Unión hacia el Puente, conversando con los chicos y chicas que se encontraban en los semáforos y en el boulevard, además de entrar en contacto con las familias que subsistían mendigando.

Entonces, «la calle» se transformó en el escenario sobre el que se hacía la tarea, se leía un cuento, se dibujaba y también se compartía el desayuno o la merienda. Según recuerda la entrevistada:

Era todo muy sencillo, un panadero de mi barrio, al conocer lo que estábamos haciendo me dijo: «yo te voy a dar las facturas», los chicos de Acción Educativa aportaban los libros, trabajábamos con las ONG que estaban también en la calle.¹⁹

Así se fue enhebrando artesanalmente una propuesta cuya actividad dependía del encuentro y del momento, resolviendo aspectos asistenciales cuando las madres lo requerían y cuya intencionalidad era llevar «un poco de alegría y algo caliente» y también acompañar a las familias desde una perspectiva que no sea la del control. En tal sentido, luego de tomar contacto y entrar en confianza con los chicos y chicas, realizaban visitas a San Agustín o Alto Verde —los barrios de donde eran oriundos— y, de esta manera, conocían a los adultos, compartían «un mate con las mamás» e intentaban asesorarlas o conectarlas con las ONG que conocían.

Otro de los objetivos del trabajo consistía en comunicarse con los vecinos que mostraban interés por el bienestar de los chicos y chicas, y comprometerlos a cuidarlos mientras realizaban las actividades. En aquel momento:

18 Entrevista a Luisa Álvarez (LA), trabajadora de la Dirección Provincial del Menor. Directora de CAF, operadora de calle en el período 1986–2008. Santa Fe, mayo de 2019.

19 Ídem.

A pesar de que la calle era peligrosa, ellos tenían amigos y adultos que los cuidaban; recuerdo una navidad que ellos hicieron gorros navideños, y ese 24 cuando iban a pedir monedas se ponían los gorros y a cada uno de sus amigos le regalaban una tarjeta y atrás una dedicatoria, yo me acuerdo de eso porque fue tan emocionante... los trabajos de ellos los íbamos guardando, y cuando vieron que a fin de año todo lo que hicieron con nosotros estaba ahí plasmado, ¡oh!! Se pusieron re contentos, la verdad que era un trabajo que te llenaba el alma, además de ser un trabajo netamente de prevención y de ser un trabajo con muchas restricciones era muy gratificante para nosotros hacerlo.²⁰

Pese a ser un trabajo intenso y complicado que carecía de respaldo político y presupuestario, la intervención en la calle abría una red de intercambios novedosos y gratificantes. Esta experiencia nos muestra que el fenómeno extendido de los niños y niñas en la calle interpelaba a la clásica modalidad de alojamiento en instituciones como respuestas a la necesidad de protección. Se tornaba evidente la urgencia de pensar alternativas que aborden la complejidad y agudización de las problemáticas infantiles.

En las antípodas de este modo de intervención puede ubicarse al PROAME (Programa de Atención para los Menores en Riesgo) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo durante el lapso 2000–2006. El programa tuvo su antecedente focalizador y descentralizador en el Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles,²¹ financiado por el mismo organismo y ejecutado a partir del año 1994 en algunas ciudades del país.

El PROAME tenía como objetivo la contribución para mejorar la calidad y cobertura de la prestación de servicios a niños y adolescentes en situación de riesgo social en la Argentina, y comprendía el financiamiento de diferentes proyectos provenientes de Organizaciones de la Sociedad Civil, así como un componente de fortalecimiento institucional para las áreas gubernamentales en las principales ciudades.

20 Ídem.

21 El PROAME tuvo una versión I y II por \$ 10 000 000 de dólares. Si bien el programa fue elaborado en 1998, su implementación se llevó a cabo desde el año 2000 a 2006.

Ver: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=TC9610272>

El Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles consideraba como menores en circunstancias especialmente difíciles (MCED) «al conjunto de niños, niñas, y adolescentes que sufren condiciones especiales de privación, lo que incluye: menores de la calle y en la calle que desarrollan actividades de sobrevivencia (mendicidad, prostitución, tráfico de drogas, etc.); menores trabajadores sin la edad y capacitación necesaria; menores institucionalizados; menores víctimas de maltrato y abusos; y los menores con necesidades específicas de atención preventiva». Ver: <https://www.iadb.org/es/project/TC9401168>

Como se propone en el Capítulo 13 de este libro, la revalorización de la sociedad civil fue un rasgo central en este período, ya que el Estado era sospechado de altos índices de corrupción generalizada y las ONG se consideraban más eficientes para llevar adelante las prestaciones de servicios y programas sociales. Para tal fin, el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente conformó un equipo de ejecución y monitoreo con un alto perfil técnico para el Programa de alcance nacional.

Desde este programa se buscaba que las ONG llevaran adelante los proyectos y que luego pudiesen capitalizar la capacitación y los recursos recibidos a los fines de propiciar la «sostenibilidad de las intervenciones» sin la contribución estatal (Cabral, 2009).

En la ciudad de Santa Fe, unas veinticuatro organizaciones recibieron financiamiento por su larga trayectoria de trabajo comunitario y los proyectos consistieron en obras de construcción, colonias de vacaciones, alimentos, actividades recreativas, entre otras. Las mismas recibieron un total de \$ 3000 cada una.²²

Mientras tanto, el componente de Fortalecimiento Institucional estuvo orientado a construir un marco teórico-práctico de referencia para los agentes gubernamentales y sociales que brindaban atención y servicios a los infantes y sus familias. Esa fue la apuesta del Programa que —junto a la Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria durante la gestión de Osvaldo Miatello— centraron su objetivo en orientar y fortalecer las prácticas en los CAFS y los Hogares.

Así, a través del Documento para la Atención de la Infancia (DOCAI) se pretendía guiar el camino hacia la humanización y la dignidad, por lo que las intervenciones no podían admitir negligencias (DOCAI, 2005). Según el diagnóstico plasmado en el documento, la conducción política de los ámbitos de Promoción Comunitaria se encontraba frente a realidades institucionales en donde «no todos los agentes a cargo de la infancia son profesionales de la Educación y de la Asistencia Social debido a los factores concomitantes del pasado» (DOCAI, 2005:17).

Esta característica de las instituciones parece haber respondido a dos sucesos. Por un lado, los CAFS habían sufrido, producto del achicamiento de los presu-

22 Diario *El Litoral*: «Se entregan subsidios a organizaciones que trabajan con la infancia y la adolescencia» (21/01/2003). [http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=3684&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2003/210103r1.htm&ptitulo=Noticia%20del%20martes%2021%20de%20ene%20de%202003%20\(210103r1.htm\)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Jueves&intvalDiaMax=5&pDescMesMax=ene&A%F1oMax=2003&DiaMax=05&MesMax=01&pdia=21&pmes=01&panio=2003](http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=3684&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2003/210103r1.htm&ptitulo=Noticia%20del%20martes%2021%20de%20ene%20de%202003%20(210103r1.htm)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Jueves&intvalDiaMax=5&pDescMesMax=ene&A%F1oMax=2003&DiaMax=05&MesMax=01&pdia=21&pmes=01&panio=2003)

puestos, una reducción de su horario de atención y un cambio en el perfil de los agentes. Como se señala en las entrevistas, durante el último gobierno de Reutemann se habían suprimido de la estructura del Ministerio tanto la Secretaría Técnica como la de Supervisión Administrativa, que eran puestos ejercidos, generalmente, por agentes de carrera. En ese contexto, los escalafonamientos, es decir, las posibilidades de hacer carrera administrativa, estaban absolutamente estancados. De hecho, quienes ejercían las coordinaciones de las instituciones carecían de la legitimidad suficiente para llevar adelante las tareas de gestión. Con las entrevistas realizadas como parte del trabajo de campo pudimos constatar que quienes ejercieron las direcciones de los CAFS o de Hogares no cobraban cargos de directoras, sino que la función se asumía por vocación o compromiso.

A ello se sumaba que los CAFS eran, en ese momento, espacios de disputa y tensión entre los punteros políticos y los agentes profesionales, en los que en muchas oportunidades las tareas se confundían, propiciando un perfil clientelar. Recién en el año 2011 se pudo reordenar la planta del Ministerio y hubo concursos para cubrir los cargos de coordinación de los CAFS, situación que no se había dado desde la dictadura militar.

Volviendo al contexto del PROAME, y sumado a esta debilidad institucional, se daba la necesidad de conciliar la incorporación de los jefes y jefas de hogar —titulares de planes sociales— en las instituciones. Así como se señala en el documento:

Los jefes y jefas de hogar, en un porcentaje significativo, a conciencia, reclaman el derecho de ejercer la solidaridad junto a sus hijos y a sentirse contenidos socialmente (...) El personal de dichas instituciones asume como compromiso humanitario la integración de los voluntarios sociales y a su vez, se sienten responsables en la tarea de salvaguardar aspectos fundamentales que garanticen el respeto, conocimiento y comprensión de la diversidad cultural, así se preguntaban «¿cómo se construyen los Proyectos Institucionales de los Centros de Acción Familiar y de los Hogares» (...) sin caer en otro tremendo error de convertir a la infancia en objeto de la política comunitaria? (DOCAI, 2005:18)

Estos desafíos requerían de una respuesta gubernamental sustentada en principios «científicos, humanos y éticos» para alcanzar la «dignidad de la ciudadanía». Estas enfáticas apuestas se explicitaron en un contexto devastador para la Argentina: el PROAME pivoteaba entre la cobertura de necesidades básicas a través de la participación de las ONG y el intento por cambiar los perfiles poco profesionalizados de las instituciones públicas estatales. No obstante, en ambos lineamientos los equipos de monitoreo intentaban intro-

ducir criterios de planificación y de evaluación de las tareas realizadas, requisito indispensable para que los desembolsos de dinero se efectivicen. Algunas instituciones incorporaron estas herramientas, favoreciendo su capacidad de gestión; sin embargo, en la mayoría de ellas se les dificultaba la tarea burocrática, situación que propició el retraso de las ejecuciones de los proyectos.

Es importante remarcar que las tendencias programáticas no desaparecieron una vez sancionada la ley de Protección de Derechos nacional y provincial, sin embargo, perdieron intensidad una vez concluido el financiamiento externo y luego de que se extendieran otras modalidades de intervención de transferencia condicionada de ingresos como la Asignación Universal por Hijo (AUH).

La protección de los derechos de la infancia.

Las tendencias territorializadas en la década de 2010

Los objetivos de máxima que los organismos gubernamentales de protección a la infancia se impusieron a sí mismos —una vez sancionada la ley nacional 26061 de 2005 y la ley provincial 12967 en marzo de 2009— consistieron en dar solidez al sistema de protección de derechos enunciado a nivel nacional, y reconceptualizado a nivel local. La SENNAF (Secretaría Nacional de Niñez y Familia), a través del Consejo Federal,²³ fue discutiendo los lineamientos de las políticas de protección de derechos, tanto para ir diseñando la desinstitucionalización de los niños y niñas como para la conformación de los organismos especializados de protección de derechos.²⁴

No es un dato menor que, en ese período, arribó a la gobernación de la provincia y de la ciudad de Santa Fe el Frente Progresista Cívico y Social (FPCys), el cual consiguió torcer el signo político del Justicialismo, que había estado a cargo de ambas gobernaciones desde el año 1983. Ese cambio trajo aparejada la gran expectativa de que el socialismo y sus aliados pondrían en marcha transformaciones radicales, utilizando como vidriera los extensos años de gobierno en la ciudad de Rosario.

No obstante, durante el último mandato justicialista de Jorge Obeid, se había elevado al rango de Subsecretaría a la Dirección Provincial del Menor,

23 El Consejo está integrado por representantes de las provincias de los organismos de protección de derechos. La SENNAF —Secretaría Nacional de Niñez y Familia— publicó durante este lapso diferentes documentos para orientar la conformación de los sistemas de protección de derechos. Respecto de esta orientación se puede leer a Fernández (2014).

24 Pueden consultarse los documentos: Presidencia de la Nación Argentina. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (2011). Cuadernillo N° 1. *Estado, Política y Niñez*. y Cuadernillo N° 2. *Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el ámbito Local*.

la Mujer y la Familia a raíz de la sanción de la ley nacional. Una vez anclado, el gobierno socialista modificó la jerarquía de la Secretaría de Promoción Comunitaria al convertirla en Ministerio de Desarrollo Social. Así, la Subsecretaría pasó a denominarse de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia (SDNAF), y se creó, a su vez, la Dirección de la Mujer —con forma independiente—. Ambas estuvieron subsumidas a la Secretaría de Desarrollo para la Ciudadanía.

A nivel local, se creó en el año 2009, por decreto municipal, el ECINA (Equipo Centralizado Interdisciplinario en Intervención en Niñez y Adolescencia), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Santa Fe. Hasta ese momento, las intervenciones vinculadas con las problemáticas de niñez habían sido abordadas desde el municipio por la Dirección de Acción Social y, a partir de la intendencia de Mario Barletta (2007–2011), se diversificaron las áreas e intervenciones por población: adultos mayores, discapacidad, niñez, etcétera.

En su origen, el ECINA estaba constituido por un equipo interdisciplinario centralizado, cuya incumbencia se reducía a trabajar las derivaciones que se realizaban desde los Solares, como se desarrolla en el Capítulo 10 del libro. En el año 2014, el equipo pasó a tomar forma de Programa y su dirección se unificó con la de los Solares. De tal manera, se amplió el abordaje descentralizado a los diferentes barrios de la ciudad.

Así, los objetivos de la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes se llevaron adelante a través de cuatro líneas de acción. La primera consistía en el «abordaje de situaciones singulares» a través de la recepción de demandas en las que niños, niñas y adolescentes tienen amenazados sus derechos. En esos casos, la intervención se realizaba mediante la articulación de servicios y recursos territoriales para garantizar el acceso efectivo a los derechos. La segunda se orientaba a la formación y capacitación del personal del municipio en la temática de niñez. La tercera consistía en la articulación con la Subsecretaría provincial para acordar estrategias y procesos de intervención. Finalmente, la cuarta llevaba adelante actividades en los Solares para favorecer la sociabilidad e integración de niños y niñas y sus grupos familiares a través de talleres que se centraron en trabajar los roles parentales.

A partir de 2012, el municipio firmó un convenio con el gobierno provincial para la creación del Servicio Local de Niñez, a partir del cual la intervención del gobierno local fue intensificándose por la ampliación y especificación de sus incumbencias en la ley provincial 12967.

Cabe aclarar que la ley nacional y, consecuentemente, la provincial establecen dos modalidades de intervención en la conformación de los sistemas de protección de derechos: las medidas de protección integral y las medidas

de protección excepcional. A las primeras las llevan adelante los Servicios Locales con el objeto de fortalecer a las familias con dificultades en la crianza de sus hijos y, de esta manera, prevenir la separación de los infantes de sus grupos familiares. Las segundas consisten en hacer efectiva tal separación una vez que se ha constatado el «agotamiento» de las medidas de protección o su inadecuación. En el caso de la provincia de Santa Fe, son las Delegaciones Regionales dependientes de las Direcciones provinciales de Niñez las únicas facultadas para tomar estas decisiones.

En este contexto, ya en 2017, se separaron los Solares del ECINA y se le dio, según nuestros entrevistados, un nombre más acorde a los lineamientos nacionales. Así, la tarea fue centrándose a la adopción de medidas de protección integral, enfatizando la necesidad de articulación del primer nivel de intervención, así como la solicitud de medidas excepcionales cuando se considerara pertinente.

Como señala el coordinador del Servicio Local:

Hemos podido avanzar en la articulación con el primer nivel, si bien falta mucho por avanzar en la corresponsabilidad no es que todo va derivado al Servicio Local y me desentiendo, este año hemos logrado algún consenso en cómo trabajar.²⁵

Los circuitos de abordaje que el sistema de protección integral supone se fueron desplegando en un voluntarioso esfuerzo de racionalización política, inscripto en un campo de disputas y de estrategias para volver internamente consistentes a los distintos elementos que los componen. Bajo el lema de la corresponsabilidad los servicios locales, apelan a la necesidad de trabajo en conjunto y de que no se confundan los alcances que los mismos pueden lograr en sus intervenciones. Un ejemplo de ello se da en la articulación con diferentes Ministerios:

Con el Ministerio de la Defensa también tuvimos que ir marcando que nuestra incumbencia no es de hacer un informe pericial sino que está centrado en brindar un espacio de escucha y atención frente a ese hecho que sucedió. Eso se fue delimitando, si bien esa información está disponible, no es el objetivo de la atención.²⁶

Justamente, para la ley de Protección los Servicios Locales deben facilitar que los niños, niñas y adolescentes que tengan amenazados o violados sus derechos

25 Entrevista a Julio Cortéz, coordinador del Servicio Local de Niñez de la Municipalidad de Santa Fe, período 2018-2019. Santa Fe, diciembre de 2018.

26 Ídem.

puedan acceder a planes y programas disponibles en su comunidad. Atento a esta apuesta de inserción, las demandas de intervención al Servicio Local provienen de diferentes instituciones como escuelas, centros de salud, hospitales, los Solares, el Ministerio Público de la Defensa, el Ministerio Público de la Acusación, la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, etc., a las que se las convoca a procesar y compartir los abordajes.

Se van tratando de generar herramientas en los espacios municipales y provinciales para que se trabaje en conjunto. Se trata de que los niños puedan acceder a tratamientos de salud mental, etc., y trabajar con la familia ampliada. En muchas oportunidades encontramos a las madres desbordadas y el trabajo consiste en que los chicos puedan estar en otros espacios, convocar a la familia ampliada. Incorporar a los chicos en actividades. Y trabajar con los adultos su rol, muchas veces tienen que ver con historias de vida, las formas en las cuales ellos vivieron y no conocen otra forma, de rediscutir o redefinir esas cuestiones. Lleva tiempo porque hay que acercarse y charlarlo y articularlo con otros efectores porque nosotros tampoco tenemos la capacidad para tomar todo.²⁷

Ya en 2016, el Servicio Local de Santa Fe se encontraba conformado por equipos profesionales que repartían su tarea en los ocho distritos de la ciudad y que se encargaban de la atención de la demanda espontánea y la que provenía de la guardia y las instituciones, además de realizar las «gestiones en territorio».

Es interesante señalar que, si bien en la década previa a la sanción de la ley la cuestión social infantil se codificó en términos de problemáticas sociales como pueden ser los chicos en situación de calle, el maltrato infantil, cada vez más se advierte que la regularidad discursiva parece desplazarse hacia la vulneración de derechos como objeto que legitima la intervención de los organismos de protección. Sin embargo, esa enunciación no configura un conjunto de bienes y servicios a los que los niños y niñas podrían acceder, por ser titulares de derechos; lo que el Sistema de protección codifica son situaciones que tienen diferentes niveles de conflictividad y que pasan por distintas instancias de seguimiento y evaluación.²⁸

El Servicio Local, en consonancia con los lineamientos nacionales, propone el diseño de estrategias de intervención singularizadas en los niños, niñas y sus familias, a los fines de lograr una adecuación entre los recursos territorializados y las trayectorias familiares.

27 Ídem.

28 Abordar el proceso de decisiones que configura la separación de los niños y niñas de su centro de vida (toma de medidas excepcionales) requiere de una extensión que no es posible ni es el objeto de este artículo. Sin embargo, se puede consultar Fernández (2016).

A diferencia de la descentralización administrativa que pretende acercar los servicios públicos a los ciudadanos, trasvasando los recursos de un nivel a otro, la territorialidad supone una forma de concebir la política social teniendo en cuenta la propia dinámica del municipio, como plantea la SENNAF actuando en el terreno geográfico de manera flexible «de acuerdo a las necesidades sociales detectadas» (SENNAF, 2011b:51).

En línea con lo anterior, la prevención de la cuestión social infantil se centra en dos coordenadas, la territorialización y la corresponsabilidad entre diferentes efectores y sectores de la política social, las familias, y las organizaciones sociales, como señala el coordinador del Servicio Local:

Pensar una red de niñez a nivel ciudad, es pensarla a nivel territorio, porque las posibilidades no son iguales en todos los barrios (ejemplo, Partido de la Costa) se hacen reuniones en las que se piensan los planes de acción según las características de los barrios. En forma conjunta y atendiendo al principio de corresponsabilidad, está claro que no se puede garantizar todo desde un solo efector.²⁹

Las medidas de protección integrales consisten en el diseño de planes de acción a través de la integralidad territorial comunitarizada, es decir, la articulación de los bienes y servicios que ya existen en los territorios. Dicho de otra manera, pensar a nivel del territorio, sería pensar lo que se necesita para esa situación concreta y evaluar qué acciones pueden llevarse adelante para reparar algún derecho vulnerado. Sin embargo, paradójicamente, los recursos a utilizar en la estrategia no se diseñan a medida de las situaciones, son los que se encuentran disponibles en el territorio. En este sentido, los Servicios Locales se conforman con equipos profesionales cuya función consiste principalmente en acompañar a las familias en modificar las formas de relacionamiento y asumir su rol de guía de la minoría de edad, articulando los recursos asistenciales disponibles en la comunidad.

Las propuestas tienden a incluir a los niños y niñas en las instituciones, es decir, intentan que sostengan la escolaridad, los controles de salud, que realicen actividades deportivas, etc. Este «acompañamiento de las situaciones» requiere de la iniciativa responsable de los padres para encontrar una resolución biográfica a los conflictos que se manifiestan. En este sentido, es difícil la percepción social de los problemas sino que tienden a ser codificados en la trama de las relaciones intrafamiliares y el abordaje de los mismos tiende a orientarse en modificar las conductas de los adultos.

29 Ídem.

En síntesis

Reconstruir las principales tendencias de políticas sociales de protección a la niñez a nivel local implica un esfuerzo provechoso ya que invita a reconocer la versatilidad de las apuestas políticas que lejos de aplicar modelos generales fueron innovando en el diseño de propuestas de servicios públicos. Tal es el caso de los Centros de Acción Familiar, que como política de prevención y asistencia social intentó dar respuestas a las necesidades de soporte de las familias —especialmente de las mujeres— para conciliar las actividades laborales con las de cuidado infantil. Actualmente, la implementación de políticas de cuidado se torna una discusión central en la agenda del bienestar de los países y la lucha por la igualdad de género, por lo que recuperar esa trayectoria puede ser una vía de nuevas apuestas en el plano local. En el desarrollo de este capítulo puede advertirse cómo la Convención fue permeando la vida institucional y comunitaria, habilitando discusiones conceptuales en contraposición a las discusiones operativas, como bien señalaba una de las entrevistadas al recordar sus primeros pasos como psicóloga en el Hogar Santa María Eufrasia. Ello implicaba examinar las intervenciones gubernamentales, profesionales y comunitarias a la luz de los nuevos lineamientos de derechos a la niñez, haciendo visible lo que antes no podía ser visto; como hacía notar otra de las protagonistas al recordar la impactante experiencia a comienzos de la década de 1990 cuando fue testigo del modo en que cerraban con cadenas las puertas y ventanas a la hora de dormir en el Centro de Prevención María Rebec, lo cual fue motivo para irse de la institución, luego de plantear formalmente que no acordaba con la gente que trabajaba allí.

Así, como fue descripto, la idea de constituir un orden familiar en las instituciones de alojamiento no duró un largo período, pero fue una experiencia que intentó revertir las nefastas consecuencias en la subjetividad infantil que se constataba a partir del anonimato del hogar masivo. La incidencia del nuevo paradigma instó a la necesidad de encontrar un rumbo nuevo en las prácticas de protección a la infancia; aunque devolvió la voz a los niños y niñas, el estatuto de sujetos de derechos se contraponía —a finales de la década de 1990— con la extensión de las condiciones de pobreza, dado que equiparaba a la minoridad con la niñez pobre y expresaba una nueva complejidad de las problemáticas infantiles. En tal sentido, la coexistencia de la figura del capellán y la del equipo especializado en crisis subjetiva del PARAMI es quizás una muestra de un momento histórico de hibridez en los albores de la sanción de la ley provincial de protección de los derechos que se lograría a comienzos de 2009.

La nueva cuestión social infantil, durante la década de los 2000, puso nuevamente en agenda la crudeza de las situaciones de niños y niñas en la calle,

como había sucedido a comienzos del siglo xx, constituyéndose en uno de los grandes desafíos del Patronato Infantil de entonces. Así, las tendencias programáticas en sus versiones artesanal y tecnocrática pusieron en la mira a la población en riesgo intentando atemperar las consecuencias de las políticas de ajuste estructural neoliberales. No obstante, el deterioro de los servicios asistenciales a la niñez —producto de la emergencia económica y la atomización de las propuestas desplegadas por las ONG y financiadas por organismos internacionales— propiciaron como denominador común la dispersión de las valoraciones sobre las problemáticas de la niñez y la incapacidad estatal para coordinar y direccionar las políticas de protección.

Finalmente, los esfuerzos gubernamentales por tornar consistente el sistema de protección de derechos santafesino, diseñaron los Servicios Locales como primer acercamiento a las situaciones problemáticas con el objeto de tomar medidas de protección de derechos. La territorialización y la corresponsabilidad son lineamientos que pretenden acercar a las familias a los servicios presentes en los emplazamientos geográficos y comprometer a los diversos sectores de la política social en el abordaje de los conflictos familiares para evitar la separación de los niños y niñas de sus centros de vida. Sin embargo, las tendencias actuales podrían alentar efectos individualizadores y de responsabilización (Merklen, 2015) de las unidades domésticas, ya que el éxito en la protección de los derechos de los infantes dependen de cómo los responsables de los mismos logran adecuarse a los requerimientos que se les proponen.

En rigor, retomando la historia de la protección infantil en Santa Fe, se reconoce una paradoja. Si los servicios de los Centros de Acción Social se erigieron con el propósito de prevenir los problemas de la infancia, situándose como complemento de la reproducción social de las familias, en la actualidad la prevención se desplaza y pone un nuevo énfasis en las responsabilidades familiares para dar pasos activos en las resoluciones de los conflictos con los más chicos.

En este sentido, el recorrido propuesto en el artículo pone en perspectiva los interrogantes actuales e invita a pensar en las nuevas apuestas que puedan incidir en darle mayor efectividad a los derechos de los niños y niñas.

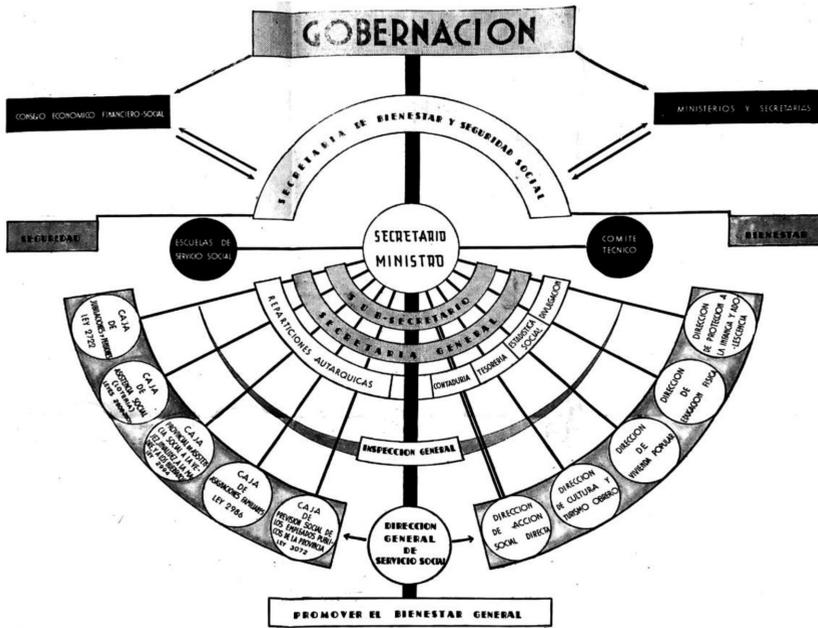


Figura 1. Organigrama de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social, 1947

Referencias bibliográficas

- Álvarez Leguizamón, Sonia (2008). *Pobreza y desarrollo en América Latina*. Universidad Nacional de Salta.
- Andrenacci, Luciano (2002). Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencia- lización de la intervención social del Estado en la Argentina. En Andrenacci, Luciano (Org.). *Cuestión Social y política social en el Gran Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento–Ediciones Al Margen.
- Bacolla, Natacha (2016). Nuevas capacidades estatales para una sociedad transformada. Instituciones y políticas sanitarias en la provincia de Santa Fe, primera mitad del siglo XX. *Trabajo y Comunicaciones*, 2da. época, (44), 1–25.
- Bustelo, Eduardo (2007). *El recreo de la infancia. Apuntes para otro comienzo*. Siglo XXI Editores.
- Cabral, María Cristina (2009). Políticas sociales de «atención» a la infancia y la adolescencia en Viedma (2000–2006) Los ProAmé. *Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, XI, (11), 1–10. Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Universidad Nacional del Comahue. <http://www.revistapilquen.com.ar/Sociales.htm>
- Carli, Sandra (2001). *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. Miño y Dávila.
- Carli, Sandra (2011). El campo de estudios sobre infancia en las fronteras de las disciplinas. Notas para su caracterización e hipótesis sobre sus desafíos. En Cosse, Isabella et al. *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil: siglo XIX y XX* (pp. 31–57). Teseo.
- Cosse, Isabella (2006). *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar 1946– 1955*. Fondo de Cultura Económica–San Andrés.
- Cosse, Isabella (2010). *Pareja, sexualidad y familia en los años sesenta*. Siglo XXI Editores.
- Costa, Mara; Gagliano, Rafael (2000). Las infancias de la minoridad. En Duschatzky, Silvia (Comp.). *Tutelados y Asistidos* (69–118). Paidós.
- Donzelot, Jacques (2007). *La policía de las familias. Familia, sociedad y poder*. Nueva Visión.
- Dubaniewicz, Ana María (1997). *Abandono de menores. Historia y problemática de las institu- ciones de protección*. EDIGRAF.
- Fernández, Silvina (2014). Integralidades en juego. Racionalidades y tecnologías de gobierno de la infancia en la promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. *Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, XVI(17–2). Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Universidad Nacional del Comahue. <http://www.revistapilquen.com.ar/Sociales.htm>
- Fernández, Silvina (2016). Cuidado y Protección. Las medidas de protección de derechos en la Provincia de Santa Fe, Argentina. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, (10), 19–28. <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/19710>
- Fonseca, Claudia; Cardarello, Andrea (2004). Los derechos de los más y menos humanos. En Tiscornia, Sofía; Pita, María Victoria (Eds.). *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica* (pp. 7–39). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

- García Méndez, Emilio (2003). *Sentencias de reclusión perpetua y prisión perpetua a personas menores de 18 años de edad en la República Argentina (1997–2003)*. Publicación del Colegio de Abogados de la Capital Federal y UNICEF.
- Genolet, Alicia (2017). *Asistencia Social en Santa Fe. Experiencias de las primeras egresadas*. Ediciones UNL.
- Giberti, Eva (1962). *Escuela para padres*. Tomos I, II, III. Campano.
- Gonzalez, Fabio Adalberto (2000). Niñez y Beneficencia: Un acercamiento a los discursos y estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires de principios de siglo XX (1900–1930). En Moreno, José Luis. (Comp.). *La política social antes de la política social*. Trama Editorial–Prometeo.
- Grinberg, Julieta (2010). De «malos tratos», «abusos sexuales» y «negligencias». Reflexiones en torno al tratamiento estatal de las violencias hacia los niños en la ciudad de Buenos Aires. En Villalta, Carla (Comp.). *Infancia, Justicia y Derechos Humanos* (pp. 71–109). Universidad Nacional de Quilmes editora.
- Guemureman, Silvia; Daroqui, Alicia (2001). *La niñez ajusticiada*. Rúbrica.
- Luna, Matilde (2001). *Acogimiento familiar Respuesta social y de Estado en el cuidado de la infancia*. Lumen Humanitas.
- Municipalidad de Santa Fe. *Ciudad Inclusiva. Los Solares*. http://www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/ciudad_inclusiva/solares.html
- Núñez, Laura (2017). *Las prácticas que desarrollan los trabajadores de salud que intervienen con niñez en el campo de la salud mental: dispositivo PARAMI de la ciudad de Santa Fe*. Tesis de Maestría en Salud Mental. Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Rancière, Jacques (2007). *El desacuerdo. Política y Filosofía*. Nueva Visión.
- Sassen, Saskia (2015). *Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía*. Katz editores.
- Vezzetti, Hugo (1999). Las promesas del psicoanálisis en la cultura de masas. En Devoto, Fernando y Madero Marta (Dirs.). *Historia de la vida privada en la Argentina. T III: La Argentina entre multitudes y soledades. De los años treinta a la actualidad* (pp. 173–198). Taurus.
- Villalta, Carla (2013). Un campo de investigación. Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídicos–burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. *Civitas*, 2(13), 245–268.
- Villalta, Carla (2013b). Estrategias políticas y valores locales. El impacto de la apropiación criminal de niños en la sociedad argentina. En Llobet, Valeria. *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión (185–208)*. CLACSO.

Leyes y decretos

- Argentina. Ley 10903/1919. Patronato de Menores.
- Argentina. Ley 26061/2005. Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Santa Fe. La obra de protección a la niñez desamparada y delincuente en la Provincia de Santa Fe. El Reformatorio de menores de la 1era Circunscripción Judicial. Antecedentes de su Fundación. Su Inauguración 6 de mayo de 1922.
- Santa Fe. Ley 2647/1938. Creación de la Junta Central de Patronato de Menores.
- Santa Fe. Ley 2804/ 1939. Creación de los Tribunales de Menores.
- Santa Fe. Ley 2770/1939. Creación del Ministerio Público de Menores.

Santa Fe. Ley 3069/1942. Ley de Asistencia Social.

Santa Fe. Decreto 02386/1973. Creación de la Dirección General de Minoridad y Familia. Subsecretaría de Bienestar Social. Ministerio de Bienestar Social.

Santa Fe. Ley 12967/09. Ley de protección y promoción integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Santa Fe. Decreto 2656/2017 Estructura Orgánica Funcional de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

Capítulo 8

Las políticas de infancia. Una aproximación a los Jardines Maternales Municipales

María Josefina Paviotti

Introducción

Este capítulo explora algunos aspectos de las políticas que implementó la Municipalidad de Santa Fe, desde el advenimiento de la democracia hasta 2016, para intervenir sobre los primeros años de vida, especialmente en los sectores sociales más vulnerables de la ciudad. Se analiza el devenir de los comedores municipales, los Centros de Primera Infancia, los Solares y los Jardines Maternales Municipales (JMM) —considerada por muchos como la obra emblemática de la gestión social local de los últimos años—. Este conjunto de espacios se han ido volviendo centrales para el desarrollo de la primera etapa de la vida y también redes de apoyo y contención para las familias, en especial para las mujeres—madres. En efecto, debe tenerse presente que las instituciones que atienden la primera infancia son consideradas, en la actualidad, como parte imprescindible del modo de resolución de la crianza de los más pequeños, tanto por las jornadas laborales de los padres como por haberse constituido en lugares anhelados y espacios privilegiados de socialización, cuidado y enseñanza para los hijos. Estos espacios prometen a la sociedad facilitar el acceso a derechos de estimulación temprana, consumos culturales y socialización. Por ello puede decirse que las políticas de primera infancia constituyen un potente mirador de la capacidad de producción de bienestar social de una sociedad, procurando oportunidades frente al conjunto de tensiones económicas y políticas constitutivas de la cuestión social.



Figura 1. Vista exterior del Jardín Maternal Municipal Barranquitas Sur
Fuente. Trabajo de campo



Figura 2. Espacio de trabajo del Jardín Maternal Municipal Barranquitas Sur
Fuente. Trabajo de campo

Primeros pasos en políticas de infancia en el nivel local

Luego del retorno a la democracia, la primera política social municipal con relación a la primera infancia tiene lugar a comienzos de los años 90 cuando, como se planteó en el Capítulo 2, se pusieron en marcha los comedores municipales, creados a partir de la necesidad de atender a la cuestión alimentaria.

En 1992, bajo el lema «Un comedor por mes», el gobierno del intendente Jorge Obeid seleccionó doce barrios de la ciudad, privilegiando aquellos en

los que se habían detectado situaciones sociales críticas. Los elegidos fueron: La Tranquerita, La Boca, Villa Teresa, Juventud del Norte, Pro mejoras Barranquitas, San Pantaleón, Solidaridad 1, Solidaridad 2, La Costerita, San Agustín, San Agustín 2, Abasto, Villa Hipódromo, Las Lomas, Varadero Sarsotti. En todos estos había algún anclaje político —referentes barriales o punteros— que en general coincidía con la sede de las denominadas «vecinales»¹ afines al gobierno de turno. De hecho, en muchos casos, el comedor funcionaba en la misma sede de la vecinal.

Los espacios donde funcionaron los comedores eran muy precarios. Se trataba de tinglados, galpones y casas viejas que no fueron construidos ni remodelados para tales tareas.

Los comedores en su momento habían nacido en una casa vieja prestada, cedida, en un galpón levantado con no sé qué... o sea... en San Agustín por ejemplo era un galpón. Un tinglado que en la mitad había una *parecita* que separaba y era la escuela técnica, o sea que vos escuchabas el profesor dando clases y los chicos gritando mientras comían. En otro lado era una casa vieja que habían prestado, cedido, que era de una vecinal, qué sé yo.²

Con el paso del tiempo, en la medida en que aparecieron demandas sociales en materia educativa, sanitaria y de infraestructura urbana estos lugares se fueron convirtiendo en espacios críticos de la política social subnacional de primera infancia y de referencia y conexión con otras instituciones públicas:

te instalás en el barrio, empiezan a venir con distintas consultas o demandas que, así como tenían que ver con cosas puntuales al trabajador social, también expresaban demandas hacia nosotros que tenían que ver con la escuela, que tenían que ver con la primera infancia, con la atención de los más chicos, que tenían que ver con problemas de aprendizaje, entonces empezamos a trabajar todo eso. Bueno y en cada servicio se empiezan a hacer distintas acciones, según lo que iba pasando. Esa fue la primera etapa que es la del comedor.³

1 Las vecinales son agrupaciones de vecinos de un mismo barrio que de manera organizada —bajo una estructura jerárquica— se reúnen para resolver cuestiones relacionadas al entorno en el que viven. Sus representantes gestionan frente a los representantes municipales los intereses comunes del barrio. En Santa Fe, comienzan a agruparse en la «Federación Santafesina de Entidades Vecinales» a partir del año 1956. En el transcurso de su historia muchas de estas agrupaciones estuvieron cooptadas por partidos políticos determinados.

2 Entrevista empleada de planta de la Municipalidad, 24 de abril de 2015.

3 Ídem.

Hacia 1995 —en momentos de auge del mundo asociativo no gubernamental en el cual el Estado tenía un rol subsidiario— los comedores se convirtieron en Centros de Cuidado Infantil, cuando, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se alentó a la presentación de proyectos de intervención en el campo de la infancia en el que podían participar tanto los municipios como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones comunitarias. Los Centros de Cuidado Infantil fueron espacios destinados a la primera infancia en donde se buscaba abordar esta etapa de la vida de manera integral, superando la respuesta tradicional a la problemática estrictamente alimentaria. En efecto, los criterios de elegibilidad priorizaban a las propuestas interdisciplinarias. El financiamiento, sin embargo, no preveía transferencias para sueldos del personal ni para reestructuraciones edilicias. El municipio de Santa Fe participó de la convocatoria y obtuvo el financiamiento al tiempo que, como contraprestación, tuvo que garantizar una capacitación a las mujeres de la comunidad para que previo al almuerzo pudieran ofrecer a los niños del barrio actividades recreativas. Dicho financiamiento incluía los viáticos para pagar los viajes a encuentros nacionales que se realizaban en distintas provincias y el pago de un subsidio que se daba a los voluntarios por la prestación del servicio. A este proyecto se lo llamó Madres Cuidadoras y, en la práctica, benefició a mujeres desempleadas de los barrios, abocadas a tareas de cuidado y sostén del hogar que llevaban a sus hijos a los Centros de Cuidado Infantil y prestaban allí un servicio semivoluntario. Sus tareas consistían en ayudar a organizar los juegos, cuidar a los niños, higienizarlos, servir la comida y realizar tareas de limpieza. A cambio de esto, recibían el pago de un subsidio, el cual no era estable, sino que era una transferencia que operaba como incentivo económico-simbólico para el desempeño de dichas funciones. En este caso concreto, se enmarcaba en el subsidio del denominado Plan Trabajar —ejecutado en el período 1997–2002— que, tal como se comenta en el Capítulo 2, fue un programa nacional que suponía una transferencia monetaria mensual destinada a personas en condiciones de desocupación y pobreza, la cual exigía una contraprestación de servicios en un lugar concreto y para tareas específicas. En la ciudad de Santa Fe había alrededor de diez «planes» por comedor, cobrados por beneficiarios que se desempeñaban en tareas de cocina, limpieza y mantenimiento. Estas situaciones mostraban una hibridez entre el voluntariado y el trabajo remunerado ya que los planes no implicaban una importante suma de dinero, no garantizaban la seguridad social y no eran estables a tiempo que tenían que ser renovados periódicamente, a raíz del control sobre la efectiva realización de la contraprestación.

Los Centros de Cuidado Infantil de la ciudad de Santa Fe no funcionaban todos los días, sino solo dos o tres veces por semana, situación que los convertía

en espacios muy requeridos no solo para las madres que llevaban a sus hijos sino para las que trabajaban cobrando un plan o colaboraban voluntariamente en éstos. En efecto, para muchas mujeres, estos significaron lugares en donde podían «salir» de sus realidades cotidianas de profundas carencias materiales, soledad, abandono o violencia para encontrarse con otras que compartían desafíos similares, y aprender a organizarse, a gestionar un proyecto, a estudiar y a asumir responsabilidades de cuidado, colectivamente.

Estos Centros no fueron los únicos lugares destinados a los más pequeños en la ciudad sino que también se crearon Jardines de Infantes en los barrios San Martín, San Lorenzo y La Costerita. Si bien en el inicio fueron pensados con una impronta educativa —como Jardines Preescolares para niños de 5 años— con más adelante se fue incorporando en estos la lógica de cuidado, anexándose salas para 2 y 3 años.

Desde su diseño se buscó que estos espacios cumplieran con los requisitos de las instituciones educativas de primera infancia —cantidad de salas, baños acondicionados y espacios de juegos para los chicos conforme a las normativas de seguridad— aunque en la práctica no siempre las condiciones fueran las ideales. Asimismo, estos jardines prestaban servicio alimentario al mediodía.

En el año 1998, bajo la intendencia de Horacio Rosatti (1995–1999), se sancionó la ordenanza 10275, que tenía como finalidad regular, ante la ausencia de normativa vigente, las instituciones particulares no registradas que brinden educación inicial dentro de la ciudad. Con esta norma, se dejaba de considerar a los jardines de infantes privados como meros comercios y se autorizaba al municipio a intervenir y, eventualmente, cuestionar su rol y accionar:

Que, si bien es indispensable asegurar el correcto estado de los edificios a los efectos de preservar la integridad física de los niños, es necesario poner el acento en lo específico de estas instituciones que es lo referente a los aspectos pedagógicos, asistencial y organizativo, ya que su función es educativa, por lo que resulta a todas luces incompleto habilitarlo como un simple comercio. (...) Que, más allá de la norma es necesario atender a una concepción cada vez más generalizada y actualizada de la educación, desde la cual ya no puede hablarse de «guarda» de niños, ni de Jardines Maternales, pues el rol de la familia no se reemplaza. Que, desde esa misma óptica de la concepción de educación ésta no puede restringirse al ámbito de la escolaridad, sino que todos: familia, entidades intermedias, organizaciones del Estado y aun particulares, somos responsables.⁴

4 Ordenanza municipal 10275 Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe.

Para dicha regulación, los Jardines Municipales se constituyeron en el modelo a seguir. En ese contexto, las autoridades municipales se pusieron incluso más rigurosas con sus propias instituciones. Al tiempo que se contrataron maestras jardineras, a las «madres cuidadoras» se les asignó otras funciones en distintas dependencias de la municipalidad. Se instaló fuertemente la necesidad de contar con equipos técnicos especializados, incorporándose este requerimiento a la reglamentación local.

En el art. 12 de la mencionada ordenanza se delimita la creación de un Centro interdisciplinario municipal de Jardines de Infantes «integrado por maestras jardineras, psicopedagogos, asistentes sociales, personal administrativo y agentes de inspección».⁵

La ordenanza marcó un hito en la educación inicial local, que en ese momento era... diríamos una tierra de nadie porque, digamos nosotros agarrábamos en este garaje así, si me pongo yo acá y estabas vos con tu bebe y yo y... a los chicos del barrio les poníamos tres mesitas y unos juguetes y le cobrábamos algo a los padres y los padres los traían y ya era un jardín, digamos un jardín chiquito. Era así, no había ningún control en la ciudad, porque estaba reglamentado lo que eran las escuelas privadas, las escuelas públicas, lo que era Ministerio de Educación, y esto no estaba reglamentado.⁶

Al finalizar la década, mucho de lo que se venía haciendo en el campo de la primera infancia cae en un vacío relativo por falta de financiamiento. La asunción del gobierno de la Alianza a nivel nacional y las sucesivas crisis que atravesó la Argentina pusieron en jaque la sustentabilidad de algunas políticas sociales asistenciales cuyo financiamiento servía para sostener Centros de Cuidado Infantil y financiaba los subsidios que cobraban las trabajadoras. Frente a esta situación, el municipio no contaba con recursos para solventar estos gastos y así fue como muchos de los Centros terminaron cerrando. Otros se sostuvieron por un tiempo con el trabajo voluntario de las mujeres de los barrios, hasta que éstas fueron incorporándose al mercado de trabajo informal con ingresos bajos pero regulares.

Los Jardines Municipales, en cambio, continuaron funcionando, siendo por un tiempo las únicas políticas de primera infancia activas en la ciudad.

5 Ídem.

6 Entrevista a empleada de planta de la Municipalidad, 24 de abril de 2015.

2007: un cambio de perfil en las políticas sociales de primera infancia

Tal como se propone en la introducción y Capítulo 1 de este libro, el acceso al poder del Frente Progresista, Cívico y Social (FPCyS) en la provincia y la ciudad, inauguró una nueva forma de pensar las políticas sociales y entender el rol del municipio en la producción y gestión del bienestar social. En el caso de la primera infancia, estas nuevas formas se cristalizan en herramientas y mecanismos innovadores de implementación de las políticas sociales. En efecto, un conjunto importante de investigaciones recientes acerca de las políticas públicas analizan por qué estas cambian (Gregory, 19998; Lindblom, 1999; Stone, 2012 citados en Barbieri Mutis, 2012), y encuentran entre las causas el traslado del sistema de creencias de la coalición gobernante hacia diferentes modos de implementar las políticas públicas. En este sentido, la construcción del problema social dependerá de la perspectiva de quien gobierne, como también de los instrumentos y perspectivas de gestión.

En el año 2007, tras la asunción del gobierno socialista a nivel provincial y el Gobierno radical a nivel local —luego de 25 años de peronismo en ambas jurisdicciones—⁷, lo que en su momento habían sido Comedores municipales y Centros de Cuidado Infantil pasaron a denominarse Solares. Tal como lo indica la normativa del programa en cuestión, «el término viene de la arquitectura y refiere a espacios vacíos que dan la sensación de potencia para crear, y connota la idea del sol que lo ilumina».⁸ En efecto, el cambio tuvo que ver con un importante viraje en la concepción de las intervenciones sociales del Estado, en las que estas dejaban de ser solo dadoras de asistencia —en este caso de alimentos— para transformarse en un espacio de «anclaje de políticas de inclusión social en relación a educación, nutrición, salud, deportes y cultura».⁹ En otras palabras, la nueva política —desarrollada bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad— pretendió lograr un cambio de perspectiva en la consideración de las familias y los barrios, invitando a la participación activa de los vecinos. Con una mirada integral, en los Solares comenzaron a ofrecerse talleres para madres y padres —cocina, oficios, arte, entre otros— apoyo escolar y actividades deportivas.

Este cambio de impronta no fue del todo bien recibido por los efectores que trabajaban desde hace años en el territorio, quienes miraron con recelo

7 Desde el regreso a la democracia hasta el año 2007 había gobernado la ciudad de Santa Fe el Partido Justicialista. A partir del 2007 a esta parte asume el gobierno de la ciudad de Santa Fe el Partido Radical, mediante una alianza electoral llamada Frente Progresista Cívico y Social.

8 Municipalidad de la ciudad de Santa Fe. Sitio web oficial: www.santafeciudad.gov.ar

9 Ídem.

la implementación de nuevas políticas, por parte de una gestión de color político distinto, porque desvalorizaban el camino transitado sobre el que necesariamente se habrían de sostener las nuevas intervenciones. El siguiente testimonio expresa este disgusto:

Lo del nombre dejame discutirlo, porque en este caso no eran espacios vacíos, eran espacios donde había una gran carga de historia, toda esta que te estoy contando. Y donde había habido digamos, anclajes de políticas públicas, y donde había habido atención infantil, en donde había habido, está bien, aunque con otras improntas. Ahora empezás a hablar de Centros de Atención Primaria de Salud, empezás a hablar de los nodos, empezás a hablar de redes de intervención. Yo coincido con la política, con lo de comedor para mi es algo superado y hay que dar otras herramientas a la gente, me parece esto sumamente valioso. Aunque fue muy resistido el de volver a comer en casa, fue muy muy resistido, por grupos políticos, de los barrios, por las mismas mujeres, por la misma gente que trabajaba ahí eh... como esto de... de cómo, ahora que va a pasar, o sea, los chicos se van a morir de hambre, esto... las madres no saben, no pueden.¹⁰

En 2011 comienzan a funcionar en la ciudad los JMM, los cuales empezaron siendo una promesa de campaña del candidato a intendente por el Frente Progresista Cívico y Social, José Corral. La principal diferencia con las anteriores políticas de primera infancia es que los JMM se reubicaron en el organigrama del estado local y pasaron de estar ligados la Secretaría de Desarrollo Social a la Secretaría de Educación, creada en el mismo momento. Este dato no es menor a la hora de evaluar la decidida impronta socio-educativa que se quiso conferir a las políticas sociales de primera infancia, las cuales comienzan a ser consideradas un motor de desarrollo e inclusión social a nivel local.

El nuevo gobierno retrabajó el proyecto de campaña sancionando el 9 de marzo de 2012 en la ordenanza 11841 del Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe. Mediante la misma, se creó el Sistema Municipal de Educación Inicial (SMEI),¹¹ que supone:

10 Entrevista a empleada de planta de la Municipalidad, 24 de abril de 2015.

11 «El SMEI está integrado por los jardines de gestión estatal, de gestión asociada y los Jardines Maternales y de Infantes de gestión particular, confesional o no confesional, reconocidos, autorizados y supervisados conforme lo establece la ordenanza. Pero, a pesar de regular la oferta de servicios en lo que respecta a la primera infancia, el sistema tiene como objetivos principales: ofrecer un servicio educativo del nivel inicial, garantizando igualdad de oportunidades a todos los niños y niñas de la ciudad en el acceso a una educación de calidad y promover servicios educativos de calidad para la infancia de manera de atender la situación de las familias más vulnerables o aquellas que hoy, por imposibilidades económicas, no pueden acceder al nivel inicial de educación» (ordenanza 11841 del Concejo Municipal Santa Fe:1).

el conjunto organizado de servicios y acciones educativas para establecer un marco que regule, ordene, organice y controle toda la oferta de servicio educativo del nivel inicial que se desarrolla en la ciudad —gestión estatal, asociada o particular— para garantizar igualdad de oportunidades a todos los niños/as de una educación de calidad.¹²

La ordenanza tuvo como primer objetivo ordenar la oferta de educación inicial estableciendo control en los establecimientos particulares y garantizando estándares de calidad homogéneos. En segundo lugar, se pretendió dar un marco legal a las políticas públicas que llevaría adelante la Municipalidad mediante la construcción de Jardines Municipales en barrios vulnerables. Este objetivo es mencionado expresamente por los actores políticos involucrados en el diseño de la ordenanza:

Pero lo más importante es la educación. Que acá tengamos la oportunidad, los chicos, desde lo más tempranito, desde la sala de uno, de comenzar con la experiencia educativa de la mejor calidad posible. (...) Y estamos seguros de que va a ser un proyecto de una mejora concreta en la calidad de vida sobre todo en los barrios del oeste y del norte que no cuentan hoy con esta posibilidad de que los chicos tengan educación desde temprano.¹³

Esta aprobación significa que damos dos pasos importantes; uno tiene que ver con el cumplimiento de una promesa electoral para involucrar aún más al Municipio con la educación; el otro, tiene que ver con un avance legislativo hacia una mejor educación. No es muy normal que un Concejo Municipal, cualquiera del país, discuta sobre esta temática porque tampoco es normal que los Departamentos Ejecutivos se involucren en materia educativa, celebró el presidente del Concejo.¹⁴

En efecto, un análisis de los proyectos tratados por dicho Concejo, desde el restablecimiento de la democracia hasta ese momento, demuestra cabalmente que la cuestión educativa estaba completamente fuera de la agenda de gobierno de la Municipalidad, con independencia de algunas ordenanzas de mejoras edilicias en Centros de Cuidado Infantil o Solares y de partidas de alimentos para comedores. Esto demuestra un cambio de percepción, pero también de un involucramiento novedoso del gobierno local en temáticas críticas del bienestar social.

12 Ordenanza 11841 Concejo Municipal de Santa Fe.

13 Entrevista al intendente de la ciudad de Santa Fe realizada por periodistas luego de recorrido de obras, 13 de febrero de 2012. Recuperado del canal oficial de YouTube de la Municipalidad de Santa Fe.

14 Sitio web oficial Concejo Municipal de Santa Fe, 9 de marzo de 2012.

La normativa local se apoya en la ley nacional de Educación 26206, que reconoce al nivel inicial como el primero del sistema educativo argentino, y que abarca desde los 45 días hasta los 5 años cumplidos de edad. En el marco del SMEI, la Municipalidad edificó o restituyó¹⁵ 16 jardines que se encuentran distribuidos en barrios de la periferia de la ciudad.¹⁶ El primer jardín en abrir sus puertas el 26 de marzo de 2012 fue el de CIC Roca, en el barrio 29 de Abril, al noreste de la ciudad. Buena parte de las nuevas intervenciones se abren camino en territorios donde habían dejado huellas las políticas anteriormente mencionadas. En cambio, otras inauguran un recorrido novedoso allí donde no existían instituciones de este tipo.

El mapa que se presenta a continuación permite apreciar estos procesos mostrando la localización de las instituciones de primera infancia en el pasado y en el presente.

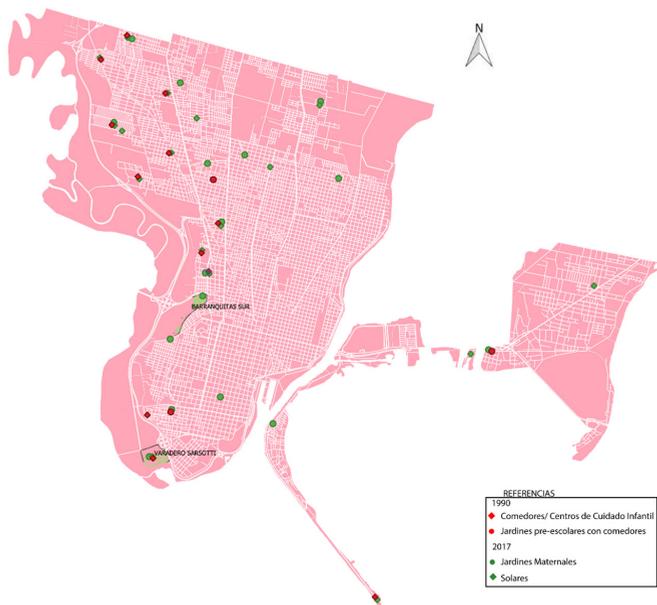


Figura 3. Mapa de las políticas sociales de primera infancia por barrios. Pasado y presente
Fuente: Elaboración propia en base a página web del municipio

15 Cuando se dice «restituyó» se hace referencia a que utilizó las mismas estructuras edilicias existentes, pero adaptándolas a las necesidades de las nuevas instituciones, es decir, se agregaron nuevas partes, se restauró lo viejo, etcétera.

16 Varadero Sarsotti, San Lorenzo, Villa Hipódromo, Pro Mejoras Barranquitas, Barranquitas Sur, Loyola Sur, San Agustín, El Abasto, Facundo Zuviría, 29 de Abril, Coronel Dorrego, la Guardia, Las Flores, Alto Verde, Villa Oculta y en barrio centro para hijos de empleados municipales.

Además de implicar una presencia material fuerte en el paisaje de los barrios periféricos —a partir de la construcción de edificios de gran estructura, adecuados para el cuidado infantil— los JMM procuraron incorporar elementos que superan lo materialmente perceptible, tales como el aprendizaje y los incentivos al desarrollo de los niños desde la perspectiva de la formación integral, a saber: promueven el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social; incentivan el desarrollo de las capacidades de expresión y comunicación a través de los distintos lenguajes, verbales y no verbales; brindan formación corporal y motriz, fomentando la participación de las familias en el cuidado y la tarea educativa; promueven la comunicación, el respeto mutuo e incentivan el cuidado del medio ambiente como parte integrante del proceso de formación–enseñanza, a través de acciones implementadas en el ámbito propio de los jardines.¹⁷

Dentro del repertorio de instrumentos de cuidado, los JMM se ubican en la categoría de servicios públicos de cuidados educativos (Faur, 2014:58–59). Ahora bien, es importante señalar que, si bien estos jardines se relacionan con el cuidado infantil, tienen como objetivo principal el brindar educación de calidad para los niños —de 45 días a 3 años— de determinados barrios periféricos. En efecto, desde su diseño se pretende promover el acceso igualitario a la educación en todos sus niveles y brindar una herramienta para mejorar las condiciones de vida presente y futura y, puntualmente, en el nivel inicial, entendido como un requisito irrenunciable para atender el desarrollo de los niños.

Las políticas de primera infancia pueden tener diferentes enfoques. Algunas intentan solucionar los problemas de cuidado, aportando herramientas para aquellas familias que, por cuestiones laborales, están fuera del hogar gran parte de la jornada. Otras, se enfocan en lo educativo e intentan brindar herramientas de estimulación y aprendizaje por sobre la cantidad de horas de cuidado. En efecto, es posible desglosar diferentes objetivos en cada una de ellas, a saber: prevenir las desigualdades educativas, facilitar la conciliación laboral, evitar la pobreza infantil, igualar las oportunidades entre hombres y mujeres, permitir que las familias puedan tener la cantidad de hijos que deseen, como también otorgar a los niños el derecho y la oportunidad de tener una buena infancia. Ahora bien, no hay ninguna política o instrumento que permita maximizar el logro de todos estos objetivos a la vez, y siempre cabe priorizar algunas cosas por sobre otras, tal como se observa en los complejos de políticas sociales en el presente (Blasco, 2017).

17 Proyecto Educativo del Sistema Municipal de Educación Inicial de la ciudad de Santa Fe.

Funcionamiento y organización de los Jardines Maternales Municipales

¿Cómo fue el recorrido de la implementación de los JMM en la ciudad de Santa Fe? Luego de la puesta en agenda y el diseño de la política, se debió poner en condiciones apropiadas a los espacios donde estos funcionarían, refaccionando los ya edificados y construyendo nuevos. Posteriormente, se seleccionó el personal para trabajar en la coordinación del SMEI y en cada institución particular.

En cuanto a los aspectos organizativos y la toma de decisiones, los JMM responden a una estructura *top-down* —es decir, verticalista— que no permite incorporar los aportes surgidos de los procesos sociales y políticos al proceso de toma de decisiones (Subirats *et al.*, 2008). Las mismas se toman en la cúpula política donde ubicamos al Intendente y a las autoridades de la Secretaría de Educación. Luego se desprende un organigrama con diferentes funciones, coordinados por la Secretaría de Educación. Subordinada a ella se encuentra la Dirección del Sistema de Educación Inicial Municipal, dividida en dos áreas: Técnica Interdisciplinaria y un cuerpo de supervisores con un área administrativa. El cuerpo de supervisores no solo trabaja en los JMM, sino que inspeccionan, además, los jardines particulares, los cuales deben cumplir con la reglamentación especificada en la ordenanza 11841 del Concejo Municipal. En esta se establece que todos los jardines particulares tienen que adaptar los edificios y la planificación pedagógica a pautas generales determinadas y supervisadas por esta área.

A su vez, dentro del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI), hay profesionales de varias disciplinas: Ciencias de la Educación, Educación Inicial, Psicología, Trabajo Social, Educación Física, expresión corporal y arte.

El funcionamiento de los JMM se completa con docentes y asistentes.

Las docentes cumplen un rol central en esta política social. En el marco de la propuesta pedagógica «macro» elaborada por el ETI, estos deben diseñar sus propias herramientas para acercar a los niños a los diferentes lenguajes expresivos de fomento del juego, del descubrimiento a partir de lo experiencial y el estímulo.

Los JMM no tienen directores, sino que funcionan con un sistema de autonomía docente —tal como lo expresan aquellos que diseñaron la política— quienes deben gestionar la coordinación entre ellas mismas y con el ETI. A juicio de los actores entrevistados, esta exigencia fue fácil de asumir ya que, en general, tanto desde el sistema de enseñanza, como desde la práctica docente se acostumbra a la supervisión.

La autonomía docente se fundamenta en el hecho de que son las maestras las primeras en detectar problemáticas concretas de los niños, y por ende, las primeras con capacidad para manejar esas cuestiones dentro del aula.

Las docentes que trabajan en los JMM están obligadas a realizar una Licenciatura en Educación Inicial que dicta la UNL. A través de esto se busca que quienes estén al frente de los grupos compartan las mismas concepciones, tanto pedagógicas como de análisis de la realidad social de los niños, con el objeto de brindar un servicio uniforme. Si bien desde el discurso político esto se comunica con orgullo, la exigencia ha sido en ocasiones objeto de críticas debido a que la licenciatura es una oferta cerrada impartida en una universidad que, a su vez, es de igual signo político que aquel de los diseñadores y ejecutores de la política implementada.

En el espacio de las aulas las docentes trabajan con los asistentes infantiles que, en general, son vecinos del barrio —en su mayoría mujeres, aunque en algunos casos se incorporaron hombres.

Los asistentes infantiles constituyen otra figura que trabaja en el equipo de los JMM, distinta a lo que tradicionalmente se ve en las escuelas y jardines, ya que no son porteras de escuela ni auxiliares docentes. Son las que llaman por teléfono si el niño no ha asistido o se acercan a visitar los hogares. También se encargan de la limpieza y orden de los JMM, y están a disposición para lo que las docentes o integrantes del EI necesiten.

Los JMM tratan de introducir al niño en diferentes actividades culturales a través del juego, la literatura, el arte y el trabajo motriz. Es decir, distintos tipos de lenguajes verbales y no verbales. Se trabaja con música, cuentos, relatos orales, títeres y expresión corporal. Asimismo, se fomenta el afecto como parte importante del desarrollo de los más pequeños y sus familias. En efecto, se promueve el trabajo con estas, bajo el supuesto de que así se potencia la acción pedagógica: se extienden los conocimientos a los hogares y se genera una relación de confianza.

La alimentación saludable también forma parte de las actividades integrales. Los niños reciben leche y frutas —donadas por el Mercado de Frutas y Hortalizas de la ciudad.¹⁸ Su incorporación resultó algo novedoso para sus dietas cotidianas, ya que en muchos casos no habían tenido la oportunidad de incluir regularmente estos alimentos en sus platos de comida. Resulta importante señalar que en los JMM solo se distribuyen colaciones, en virtud de que estas instituciones pretenden correrse de la lógica asistencial, persiguiendo que los hogares gestionen por sí mismos las cuestiones de la alimentación.

18 A través de un sistema de patrocinio, el Mercado de Productores de Santa Fe otorga semanalmente frutas para abastecer la colación diaria de todos los niños que asisten a los JMM.

No obstante, esto presupone que alguien lo haga en la casa, lo que en general recae sobre las mujeres–madres, a quienes desde los mismos JMM se las estimula para salir de esos roles exclusivos.

Aquí se presenta claramente parte de la contradicción que atraviesa a la política en términos de división sexual del trabajo y remoción de las desigualdades. La idea de erradicar el comedor se fundamenta también en la necesidad de reunir al grupo familiar en el horario de las comidas. Una suerte de pretendido «retorno al hogar», que implica decidir a qué hora comer, qué cocinar y cómo hacerlo, es decir, reestructurar modos de vida familiar en contextos de alta vulnerabilidad sociolaboral.

Sin embargo, más allá de lo anterior, el municipio no está ausente completamente de la intervención alimentaria–asistencial. A través de los Solares se hace una entrega semanal de víveres secos —fideos, azúcar, aceite, arroz, harina, etcétera— y una de víveres húmedos —frutas, verduras y carnes—. Esto vino acompañado de un cambio de concepción acerca del rol de los efectores públicos para con las familias. En efecto, tradicionalmente las instituciones que trabajaban con la primera infancia estaban acostumbradas a determinar de qué manera había que educar a los niños, cómo resolver su alimentación, higiene y cuidado. Esto dejaba a las familias de barrios pobres y relegados en el ejercicio de un cuestionado papel de crianza en el que los saberes de estas eran, como mínimo, menoscabados.

Tal como mencionamos anteriormente, los JMM no cubren la totalidad de la demanda como para ser considerados instituciones de cuidado infantil. En cuanto a la cobertura barrial, dijimos que se encuentran distribuidos en 16 barrios de la ciudad, dejando fuera a algunos sectores con características de vulnerabilidad social, y, en cuanto a los horarios, estos funcionan en turnos de 5 horas. Asimismo, los padres y madres que trabajan necesitan más de 5 horas para resolver el cuidado de los niños, y, por ende, necesitan combinar la asistencia al Jardín con otras estrategias de cuidado.

Si bien se trata de una política de pretendida cobertura universal, en la práctica, los JMM necesitan focalizar a la población ingresante en función de criterios de necesidad socioeconómica de los vecinos. En efecto, estos arbitran una política de cupos en los que se da prioridad a aquellos niños cuyas familias más lo requieren, por su condición de vulnerabilidad social. Como en general son barrios que están atravesados por la relegación y la segregación urbana, este principio de focalización es de difícil aplicación. Por ello, se prioriza a las madres que trabajan, a las solteras, a las que desean finalizar sus estudios y a las adolescentes, como así también a los pedidos que provienen de otras instituciones u organismos, como por ejemplo al interior del Municipio el Equipo de Niñez (ECINA).

Una vez realizadas las inscripciones y las entrevistas para indagar sobre el perfil socioeconómico y analizados los criterios anteriormente mencionados, el equipo institucional procede a realizar la lista de ingresantes y la lista de espera. En general, no son muchos los JMM de la ciudad que dejan familias afuera, dado que la política viene creando una demanda que no existía.

Las políticas municipales de infancia desde una visión comparada

El itinerario de las políticas sociales de infancia a nivel municipal —los comedores, Centros de Cuidado Infantil, Jardines de Infantes, Solares y JMM— fueron diseñadas con una visión específica sobre los problemas sociales de infancia, así como de estrategias de intervención sobre esta cuestión.

A fines de los años noventa, los problemas de la infancia en la ciudad de Santa Fe estaban relacionados, preeminentemente, con la cuestión alimentaria y con la discapacidad, temas que estructuraban la agenda del Departamento del Menor y del Discapacitado, el cual dependía de la Secretaría de Promoción Comunitaria. Esta Secretaría permitía ver a un Estado «promotor» de acciones hacia la comunidad que «dispensaba» salud, «asistía», «daba» de comer. En todos estos casos, el sujeto beneficiario —o asistido en ese momento— tenía un rol muy pasivo, como de espectador, dado que era el que recibía. Como ya mencionamos, el área encargada de la infancia se llamaba del Menor y del Discapacitado. En un análisis normativo, la referencia al «menor» como denominación jurídica se explica por una concepción del sujeto dependiente ante la ley, incapacitado para realizar ciertas tareas a causa de su edad, y por ende, privado de ciertos derechos y obligaciones. Estas formas de denominar las diferentes dependencias del Estado reflejan un modo de concebir las intervenciones sociales. A continuación, se presenta una ilustración que refleja el organigrama de esa época.

En la actualidad, la tradicional denominación vinculada al viejo paradigma de la minoridad fue reemplazada en el discurso político por la palabra «infancia», considerada como un período de la vida con rasgos de dependencia pero con posesión de derechos. Si bien en los nombres de las secretarías no aparece mencionada la palabra infancia, sí se utiliza en el discurso político, como se lee a continuación:

Nos entusiasma la creación de Jardines Maternales conformando un sistema integral de educación inicial, para que todos los chicos de la ciudad tengan un buen comienzo y la oportunidad de acceder a educación de calidad desde

la primera infancia. Como lo prometimos durante la campaña, ya estamos trabajando para abrir 30 nuevas salitas este mismo año en el norte y el oeste de la ciudad, atendiendo así la situación de las familias con más necesidades o aquellas que hoy, por restricciones económicas, no pueden acceder a la educación inicial. Sabemos que la incorporación temprana al sistema educativo da sus frutos al abrirles a estos niños reales oportunidades de inclusión social y un mejor horizonte de futuro para sus vidas.¹⁹

Otro cambio se da en la definición de las problemáticas sociales relacionadas con la primera etapa de la vida, que mutan de las meramente tutelares para vincularse a la educación, las oportunidades y la acción contra la vulnerabilidad socio-ambiental que amenaza la reproducción de la vida:

Las obras marchan bien. Son 6 obras que estamos haciendo. La mayoría de los casos de ampliaciones de lugares existentes que tenía el municipio, como Solares, vecinales, en este caso también pegado a un centro de salud. Es una esquina importante de Pro Mejoras Barranquitas, que como en todos los casos, como Varadero, en San Agustín, en Villa Hipódromo va a significar un mejoramiento para el barrio y una invitación a los vecinos para que también colaboren en que vaya mejorando su cuadra. Pero lo más importante es la educación. Que acá tengamos la oportunidad, los chicos, desde lo más tempranito, desde la sala de uno, de comenzar con la experiencia educativa de la mejor calidad posible. Nos decía la gente de la vecinal que ya hay 20 chicos inscriptos. Pero estamos seguros de que cuando la obra avance, y se comience a ver que es una concreción y que es una realidad va a haber más todavía, porque hay más demanda insatisfecha de educación por un lado y de la posibilidad que las mamás puedan trabajar y bueno, es una mejora concreta para el barrio que nos parece muy importante.²⁰

Asimismo, cambia el nombre de las dependencias del Estado que se ocupan de esta agenda: de Promoción Comunitaria a Desarrollo Social, concepto que según un consenso generalizado se concentra en la necesidad de entender a las personas en su integralidad y su contexto, es decir, que no solo hay que asistir con cosas materiales, sino que hay que intentar superar la vulnerabilidad que atraviesan. Según la definición expuesta por el Banco Mundial (2014) el desarrollo social «promueve la inclusión, la cohesión, la capacidad de adap-

19 Discurso del intendente en el Concejo Municipal de Santa Fe, 1 de marzo de 2012.

20 Entrevista al intendente de la ciudad de Santa Fe realizada por periodistas luego de recorrido de obras, 13 de febrero de 2012. Recuperado del Canal Oficial de YouTube de la Municipalidad de Santa Fe.

tación, la seguridad ciudadana y la rendición de cuentas como los principios operacionales que definen un desarrollo socialmente sostenible».

Además, se incorpora una secretaría exclusiva destinada a la educación en la primera infancia, que será la encargada de dirigir todo lo concerniente a los JMM. A continuación, se presenta la ilustración del organigrama vigente.

Otro de los cambios plasmados en la estructura del Estado es la división entre áreas preventivas y áreas asistenciales. En efecto, a partir de la creación de los JMM se busca que las políticas comiencen a ser predistributivas, en lugar de redistributivas o paliativas. Uno de los hechos más significativos vinculados a lo anterior ha sido la eliminación de los comedores y la suspensión del suministro de alimentos diarios en instituciones municipales comunitarias. Tal como ya se señaló, con la llegada de los Solares se comienza a discutir la idea de las familias y generaciones «bajo planes» (Soldano, 2008) que habitan en territorios asistidos, para comenzar a pensar en políticas que brinden herramientas para que cada familia, según sus costumbres y saberes, pueda resolver la crianza de sus hijos y recuperar cierta soberanía alimentaria. Por este motivo, como ya se mencionó, se entregan bolsones secos —aceite, sal, azúcar, harina, etcétera— y bolsones húmedos —carnes, verduras y frutas— una vez por semana a algunas familias establecidas a criterio «técnico» o bien, político —este argumento será retomado más adelante—. Esta política, además de dismantlar el servicio de los comedores, intenta romper con la lógica de la comensalidad de la pobreza, donde los «pobres» solo reciben alimentos ricos en hidratos de carbono y comen en espacios colectivos.

Así y todo, a pesar de que el discurso se dirija hacia las políticas predistributivas, persiste en los Solares el objetivo de subsanar una necesidad existente, que se corresponde más bien con los fundamentos de las políticas de tipo compensatorias. Además, tal como se adelantó, la inclusión de las familias a la lista de «beneficiarios» de los bolsones carece de una metodología de selección, por lo que queda librada a la discrecionalidad de la persona encargada de su distribución en las instituciones. Por el contrario, al intervenir en la primera etapa de la vida, los JMM buscan prevenir problemáticas de inserción escolar, dar oportunidades de estimulación temprana, detectar problemáticas sociales —carencias, maltrato, abusos, etc.— es decir, intentan ser predistributivos. Asimismo, el criterio de selección de las familias que ingresarán a los JMM conlleva ciertas pautas que están supervisadas por el Equipo Técnico del mismo.

En todos estos cambios puede constatarse el paso desde discursos y prácticas asistenciales y tutelares a intervenciones que promueven la participación y la construcción de cierta autonomía en la vida de los sujetos. El Estado no «dispensa» el servicio, sino que «atiende» o «procura resolver» la necesidad *con* el otro, requiriendo de la *otra* parte compromiso, cooperación y una mayor conciencia o reflexividad de su situación, para poder cuidarse a sí mismo. En este sentido, se traslucen nociones de políticas menos verticalistas, en las que se «ofrece» una invitación y se «espera» una respuesta.

Toda política redistributiva requiere un abordaje multidimensional. Ya en los años noventa, en el municipio de Santa Fe se comenzaron a discutir las visiones «focalizadas» de los problemas sociales, avanzando en el camino de la definición multidimensional de los problemas sociales y en la integralidad e intersectorialidad como criterios orientadores de la intervención social del Estado. Fue en ese momento cuando se comenzó a hablar de trabajo «en red». Posteriormente, se reemplazó este concepto por los de trabajos interdisciplinarios, interáreas, intersecretarías y hasta interjurisdiccionales.

Uno de los hitos que demuestra el éxito de esta nueva concepción sobre la intervención en infancia fue la creación del Servicio Psicopedagógico Municipal (SPM) en el año 1995. Esta agencia sirvió para encuadrar el trabajo interdisciplinario de psicopedagogos y asistentes sociales, profesionales que anteriormente no figuraban ni en el Estatuto y el Escalafón del Personal Municipal, ni en la ordenanza 8541/43, encargadas ambas de nombrar funciones.²¹ Este servicio estuvo destinado a informar, asesorar y derivar distintas problemáticas sociales con abordajes multidimensionales. Se propuso constituir un espacio de escucha y reflexión a fin de establecer la red de derivaciones más adecuada a cada necesidad y el seguimiento correspondiente. Así lo establecen los objetivos de su creación:

Objetivos del Servicio Pedagógico Municipal:

Brindar a la persona demandante la información que requiera sobre su motivo de consulta: discapacidad, problemas de aprendizaje y/o conducta, atención de la salud infantil juvenil, necesidades educativas, etc.

Detención temprana de los niños con riesgo de discapacidad en los primeros años de vida, para evaluar sus posibilidades de recuperación y de derivación. Y, cualquiera sea su procedencia —derivación de una asistente social, institución educativa, personal de centros comunitarios, dispensarios, etcétera.

21. Material documental oficial.

Detección de niños y adolescentes con riesgo de discapacidad o con trastornos de aprendizaje y/o conducta a fin de efectuar diagnóstico psicopedagógico y las derivaciones correspondientes que aseguren su atención.

Coordinación con las escuelas comunes y especiales de la ciudad en lo referente a la integración de niños con necesidades especiales, cuyas familias así lo demanden.

Asesoramiento personas discapacitadas.

Orientación y derivación en lo que respecta a la problemática las de las adicciones a los organismos municipales y/o afines.²²

La creación del SPM fue un primer intento de superar la segmentación típica del modelo asistencial–tutelar y orientar el discurso en pos de una intervención multidimensional e interdisciplinaria. No obstante, la articulación sigue siendo una deuda pendiente y en la práctica subsisten modos de operar fuertemente fragmentados. Pese al cambio de discurso y de algunos esfuerzos que se han realizado en esta materia, la comunicación interárea, interdependencia e interjurisdicción en la actualidad, depende en gran medida de la voluntad, afinidad y disponibilidad de las personas que trabajan en la materia.

En los JMM decidieron elaborar unos protocolos de intervención a partir de la experiencia cotidiana de la detección de problemáticas que excedían el accionar de la institución educativa y de la inexistencia de mecanismos de mediación con otras áreas o secciones del Estado. Dichos protocolos tienen como objetivo determinar cómo actuar frente a ciertos emergentes sociales —violencia, abuso, carencias, enfermedades, etcétera— y establecer a qué áreas del gobierno municipal o provincial se puede dar intervención según la problemática detectada.

Otra cuestión que se discute en la implementación de los JMM es la idoneidad del personal que interviene en las diferentes políticas sociales. Se asume que en los espacios destinados a los más chicos —tanto los comedores, los Centros de Cuidado Infantil, jardines, guarderías— el equipo debe tener un carácter interdisciplinario: docentes, trabajadores sociales, psicopedagogos, psicólogos, nutricionistas, terapeutas ocupacionales, abogados. Estos equipos deberían trabajar de manera organizada e integrada, planificando y planteando objetivos concretos para cada etapa del año, edad de los niños y las realidades sociales en las que están insertos. Antes de los JMM el personal a cargo de las salitas no era necesariamente idóneo para tales fines, muchas veces las asistentes de sala o ayudantes en comedores brindaban el servicio como contra-

22 Ídem.

prestación a ciertos planes sociales —por ejemplo, las madres cuidadoras—, lo que generaba cierta inestabilidad e irregularidad.

Actualmente, los efectores forman parte del escalafón municipal. Esto demuestra la existencia de un mayor presupuesto destinado a formar equipos interdisciplinarios, además de haber aumentado los recursos didácticos, lúdicos y artísticos. Ya no se contrata personal «a tiempo» para ejecutar un programa a destajo, sino que el mismo ingresa de manera permanente. Asimismo, se trabaja con las otras dependencias del Estado y se deriva a otras instituciones. Sin embargo, más allá de estos cambios a favor de la planificación y la integralidad, el personal sigue siendo escaso y se encuentra sobrecargado para responder a tanta demanda. A continuación, lo dicho en la entrevista:

Miembro del Equipo Interdisciplinario de los JMM: El equipo técnico es el equipo directivo de los Jardines también y hay una gran sobrecarga de tareas. Falta claridad en los objetivos de trabajo y en la definición de las funciones. Estamos sobrecargados.

Además, trabajamos a demanda. No hay capacidad de prever o sistematizar las tareas, porque no tenemos tiempo, siempre hay urgencias y somos pocos y a esos pocos se nos exprime, se nos pide cada vez más. No hay tiempo realmente, no existe el tiempo para organizar, para escribir propuestas, proyectos, y desarrollarlos y el equipo no puede anticipar los conflictos, sino que termina actuando sobre ellos y ahí perdés capacidad de acción desde tu área de formación. Siempre salvando las papas y nunca previniendo. Y ya pedimos que se incorpore personal pero siempre hay otras prioridades, y se siguen abriendo jardines, que está buenísimo, ojo que no me quejo de esto porque me parece muy bueno, pero somos los mismos trabajando, siempre nosotros, los de siempre. No damos abasto.

Esta falta de tiempo para organizar el trabajo lo veo como una dificultad. Además, que no se sostienen las reuniones de equipo con una frecuencia establecida. A veces nos juntamos todas las semanas, a veces una vez por mes, o a veces no nos juntamos, o cada tres meses. Y es difícil a raíz de eso generar consensos y un lenguaje común de miembros que vienen de distintas disciplinas. Me parece fundamental poder sostener las reuniones periódicamente (el resaltado es nuestro).²³

Los objetivos con los que se plantean las políticas también son diferentes. En los '90 se buscaba generar conciencia en la comunidad acerca de la importancia de la etapa previa a la escolarización. Actualmente está instalada en la sociedad

23 Entrevista a miembro del Equipo Técnico de los JMM, 22 de julio de 2017.

la importancia de la infancia como momento de la vida, por lo cual los objetivos se dirigen a reconocer a los niños como ciudadanos —es decir, sujetos de derechos— que son partícipes y activos de un proceso de formación integral, y se los reconoce como sujetos que forman parte del proceso político. Esto remite nuevamente al contraste entre las visiones que suponen un beneficiario pasivo y las que lo consideran un actor que participa en el proceso activamente.

Además, en la actualidad se considera al niño con relación a su entorno. Es decir, los problemas de la infancia aparecen relacionados con las posibilidades reales que tengan los chicos de cada barrio y su contexto socio económico y ambiental. Esta nueva forma de concebir a la niñez permite que se atiendan las necesidades específicas. En este sentido, cambian algunas concepciones relacionadas a las herramientas que se les brinda, por ejemplo, en el campo de lo lúdico-pedagógico. En los '90 se buscaba «capacitar» a los niños y enseñarles determinados tipos de juegos o se pretendía que logren ciertos «aprendizajes» —a saltar, a contar, a hablar—. Hoy se busca estimular el desarrollo de capacidades sin mediciones estrictas de los logros, estimulando el juego libre y el desarrollo de la creatividad.

Por otro lado, en el presente ha comenzado a incluirse a la familia como parte importante del desarrollo del niño, incorporándose la figura paterna como un eslabón importante del desarrollo infantil, así como la de los abuelos, hermanos y tíos. Por el contrario, en los '90 solo se trabajaba con las mujeres en su rol de cuidadoras.

En suma, una de las cuestiones más importantes que introdujeron los JMM en términos fue la regularidad de su servicio y su pretensión de universalidad. Asimismo, la implementación de los JMM puso en primer plano al tema de la planificación, diseño y erigió edificios acordes a los objetivos de la política, avanzó en la coordinación interinstitucional y convocó a actores de la comunidad para participar de la implementación de la política, como es el caso de la organización Los Sin Techo, con la que comparten algunas de las instituciones.

Comentarios finales

Los comedores municipales constituyen un hito importante en el inicio de la relación entre el municipio, las familias y las organizaciones de los barrios vulnerables, por ser espacios donde, además de brindar un servicio alimentario, se resolvían otras demandas sociales. La llegada de los Centros de Cuidado Infantil afianzó más esta relación, porque tanto para madres como para niños, eran lugares significativos para poder compartir con otros los desafíos de la reproducción ampliada de la vida.

Hacia finales de los '90 e inicios de los años 2000, los comedores y Centros de Cuidado Infantil —en su gran mayoría— dejan de funcionar por falta de financiamiento. En 2007, con el cambio de impronta gubernamental, aparecen los Solares Municipales, desde donde se comienza a pensar en brindar herramientas más integrales. En esta línea, se propone volver a comer en los hogares y ofrecer actividades para toda la familia.

En 2011 se crean los JMM. Las características del diseño e implementación de los mismos reflejan un novedoso involucramiento del Estado local en temáticas que incumben a esta dimensión del bienestar, no solo a través de la presencia material de los efectores en los barrios —a partir de la construcción de edificios de gran estructura y adecuados para el cuidado infantil— sino también por las herramientas de desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social que se ponen en acto en su accionar cotidiano. En efecto, desde el diseño de la política y el discurso público se persigue desasistencializar a los servicios municipales de primera infancia e involucrarse en el bienestar social brindando educación de calidad y cuidado.

No obstante, un conjunto de prácticas no condice directamente con este planteo programático y discursivo: la jerarquía en la toma de decisiones —propia de las políticas *top-down*—; los turnos de 5 horas que no resuelven el cuidado en su totalidad, el reenvío controversial de la responsabilidad alimentaria a los hogares —lo que produce una carga en las mujeres—madres— y la falta de monitoreo y seguimiento sistemático de la actividad.

Estas cuestiones pueden ser pensadas como desafíos a las capacidades de los gobiernos locales para intervenir sobre problemáticas complejas, con restricciones presupuestarias y recursos humanos escasos. Retos que invitan a pensar tanto en las competencias de gestión —técnicas y políticas—, como en procesos colectivos y de cercanía, que habiliten la gestión de contextos complejos y contingentes.



Figura 4. Vista basural exterior Jardín Maternal Municipal Barranquitas Sur
Fuente: Trabajo de campo



Figura 5. Vista hacia el exterior desde el Jardín Maternal Municipal Barranquitas Sur
Fuente: Trabajo de campo

Referencias bibliográficas

- Barbieri Muttis, Nicolás (2012). ¿Por qué cambian las políticas públicas? Una aproximación narrativa a la continuidad, el cambio, y la despolitización de las políticas culturales. Tesis doctoral. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Facultad de Ciencia Política y de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Blasco, Jaume (2017). *De l'escola bressol a les polítiques de primera infància: l'educació i cura de la primera infància a Catalunya*. Fundació Jaume Bofill.
- Faur, Eleanor (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Siglo XXI Editores.
- Gregory, Robert (1998). Political rationality or incrementalism? En Hill, Michael. *The Policy Process. A reader* (pp. 175–191). Prentice Hall.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. INAP.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox and political reason*. Norton.
- Subirats, Joan y Gomà, Ricard (2002). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. En *Planificación y evaluación de políticas de información. Documento de lectura*. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya.

Fuentes

- Discurso del intendente en el Concejo Municipal de Santa Fe, 1 de marzo de 2012.
- Entrevista a miembro del Equipo Técnico de los JMM, 22 de julio de 2017.
- Entrevista al intendente de la ciudad de Santa Fe realizada por periodistas luego de recorrido de obras, 13 de febrero de 2012. Recuperado del Canal Oficial de YouTube de la Municipalidad de Santa Fe.
- Entrevista a empleada de Planta de la Municipalidad, 24 de abril de 2015.
- Material Documental Oficial recuperado del archivo personal de empleada de planta de la Municipalidad. Adquirido en abril de 2015.
- Ordenanza 10275. Concejo Municipal de Santa Fe.
- Ordenanza 11841. Concejo Municipal de Santa Fe.
- Sitio web oficial Concejo Municipal de Santa Fe: <https://www.concejosantafe.gov.ar/>

Capítulo 9

Las políticas de juventudes

Diego Beretta y Pedro Núñez

Presentación

Este capítulo analiza el desarrollo de las políticas de juventudes en la ciudad de Santa Fe desde la transición democrática hasta la actualidad. Para ello se presentan distintas etapas considerando las principales problemáticas abordadas, el rol de los distintos actores y la relación entre la escala municipal, provincial y nacional, así como el impacto de la agenda de los organismos internacionales. De esta forma, se logra dar cuenta de los itinerarios de las políticas públicas sobre estas temáticas en una reflexión que incorpora la pregunta por las cuestiones locales y su articulación con procesos de escala más amplia.

Las políticas de juventudes se inscriben en el complejo marco de las políticas públicas como procesos, como campos de permanente disputa política, ideológica y técnica, como un terreno relacional y conflictivo donde distintos actores en pugna presentan sus proyectos sociopolíticos que, potencialmente, se traducirán en distintas estrategias y formas de intervenir en la cuestión juvenil.

Este análisis diacrónico se desarrolló sobre la base de la recopilación y sistematización de la normativa presente en decretos, resoluciones y ordenanzas; y a los documentos existentes —que se pudieron encontrar y recuperar— vinculados a informes de gestión, documentos de circulación interna y de evaluación de actividades, programas y proyectos; folletería y materiales de difusión. Asimismo, se diseñaron y se administraron entrevistas en profundidad, semiestructuradas e individuales, a diversos actores que formaron parte de los equipos de gestión de las distintas políticas analizadas.

El texto está organizado en cinco apartados con la intención de caracterizar distintos itinerarios a partir de identificar cómo emerge la cuestión juvenil, los actores involucrados, las perspectivas predominantes y el tipo de intervenciones desplegadas. De esta forma, se plantea un recorrido por diferentes momentos de las políticas públicas de juventud *en y desde* la ciudad de Santa Fe, los dilemas que enfrentan y las modalidades de intervención en el territorio.

Preludios de las políticas de juventud

El presente apartado sintetiza el proceso de problematización sobre la cuestión juvenil organizado en dos contextos históricos. Por un lado se recuperan los legados del peronismo, mientras que en segundo término se analiza dicha cuestión durante la dictadura militar y la transición democrática.

De los legados del peronismo a la juventud movilizada

Como otras categorías que circulan por las políticas públicas, la de «juventud» es el resultado de una producción socioestatal. En Argentina, es recién en la década del 60 cuando resulta factible pensar al colectivo juvenil como grupo autodefinido y, a la vez, interpelado desde distintos actores sociales y agentes estatales. En efecto, hasta entonces, los jóvenes habían sido considerados como sujetos en «tránsito» que debían recorrer de la mejor manera posible el estadio de la infancia hacia el de la adultez, sin que la condición juvenil tuviera especificidad alguna. Los jóvenes quedaban incluidos en otras identidades como las de «trabajadores» o «estudiantes». Por esos años, los distintos actores de la sociedad —incluido el Estado en todos sus niveles— disputan los sentidos para dirimir cuál era la mejor forma de ese tránsito.¹

El siglo xx permite identificar una serie de intervenciones sobre las personas que atravesaban el ciclo vital de la juventud, tales como la ley Ricchieri de 1901 —que creaba la conscripción o servicio militar obligatorio—; la expansión de los colegios nacionales y escuelas normales en todo el territorio, así como las leyes de trabajo y la definición de la edad para contraer libremente matrimonio. Recién a mediados de la década del 50 es posible hablar del inicio de la «era de la juventud» (Manzano, 2017), reconociendo como uno de los más significativos legados al proceso de movilización cultural, social y política de los niños y jóvenes —centrados en la figura de los estudiantes secundarios— impulsado en el gobierno de Perón (Manzano, 2017; Camarotta, 2014).

Balardini y Hermo (1995) afirman que algunas acciones e intervenciones del gobierno peronista (1945–1955) fueron los principales antecedentes de políticas de juventud, especialmente las desplegadas en torno al deporte y la movilización de masas que, en buena medida, fueron canalizadas con la creación de la Unión de Estudiantes Secundarios en 1953, poco antes del derrocamiento de Perón. Es decir que, más allá del surgimiento de una rama organizada del

1 Para una discusión sobre las distintas conceptualización acerca de *la juventud* ver Feixa (1999); Chaves (2010); Pérez Islas, Valdez y Suarez Zozaya (2009).

movimiento estudiantil, las políticas dirigidas a niños y jóvenes formaron parte de la noción del bienestar, que incluía políticas específicas para el tiempo libre y el ocio (Roldán, 2006).

En congruencia con este marco general, el gobierno de Santa Fe participó activamente en el fomento del turismo social y el turismo juvenil como lo atestigua el II Plan Quinquenal de la provincia (Roldán, 2006). Por esos años, tal como señala Badaloni (2006), el gobierno provincial promocionó el turismo estudiantil organizando viajes —especialmente a la provincia de Córdoba— en donde poseía una colonia de vacaciones propia. La misma autora destaca que, hacia 1950, el gobierno anunciaba que el turismo escolar había llegado a casi 2000 niños y jóvenes y a más de 300 docentes.

Una de las intervenciones más significativas del peronismo en relación al proceso de construcción de la cuestión juvenil como cuestión de política pública fue la implementación de los denominados «Juegos Nacionales Evita», significativos por su masividad, por la coordinación entre los distintos niveles de gobierno —provincias y municipios— con organizaciones de la sociedad civil (clubes y bibliotecas populares) y con otras áreas de política social, especialmente salud y asistencia social. Plotkin (2007) señala a los Juegos Evita como el intento más exitoso de organización del tiempo libre y de los espacios de interacción social de los jóvenes. En efecto, más allá de lo deportivo, la participación de los jóvenes en estos torneos permitió al gobierno nacional ejercer cierto control sobre ellos; por un lado, optimizando y regulando el buen uso del tiempo libre; y por otro, brindando un acceso casi universal a los servicios sanitarios. Esto último se debe a que fue condición excluyente para la participación de los jóvenes transitar por diversos controles médicos, a fin de lograr una normalización sanitaria (Stawski, 2009). En la ciudad de Santa Fe, la inauguración anual de los juegos era considerada como un acto político de magnitud. Como se destaca en el diario *El Litoral*,² en septiembre de 1954 fue el gobernador de la provincia quien presidió la ceremonia en el Salón Blanco de la casa de Gobierno.

En suma, los jóvenes estuvieron presentes en este contexto de democratización del bienestar (Torre y Pastoriza, 2002) incorporándose a la cuestión social desde el deporte, la asistencia y el acceso a los servicios básicos de salud. Las intervenciones sociales del Estado durante la década peronista llevaron implícita una noción de jóvenes como sujetos en transición a la vida adulta, lo cual no solo situaba a las familias como las responsables de su buen tránsito, sino que el Estado se erigió como el actor para encauzar y formar a los jóvenes en los adultos del mañana.

2 Diario *El Litoral*, 24/09/1954.

Otro de los legados peronistas, especialmente durante el segundo gobierno del General, fue la promoción de la movilización política y cultural de los estudiantes secundarios (Manzano, 2017). En 1953, desde el Ministerio de Educación se crea la Unión de Estudiantes Secundarios (UES), organizada en dos ramas: femenina y masculina. Si bien existen antecedentes de conformación de organizaciones estudiantiles en el ámbito de la educación secundaria y de regulaciones de la participación estudiantil por parte del Estado, la creación de la UES adquiere mayor significación porque no solo regula, sino también es una iniciativa del propio Estado, quien involucra presupuesto e infraestructura —edificios, colonia de vacaciones, etc.— para su funcionamiento. En efecto, la creación de la UES se dio como corolario de un contexto previo de auge y expansión de la escuela secundaria, enmarcada en las políticas de bienestar del peronismo.

En su estudio sobre el Colegio Nacional de Morón en la provincia de Buenos Aires, Camarotta (2014) también da cuenta del surgimiento de la cuestión juvenil vinculada a la activa participación en clubes y asociaciones vecinales y las tensiones que esto implicó en el caso de una escuela media en plena transformación. Entre 1945 y 1955, la matrícula a nivel nacional se duplicó, debido al masivo ingreso de jóvenes de sectores medios bajos y obreros calificados (Rocha, 2016). En la provincia de Santa Fe, según las estadísticas oficiales entre 1947 y 1960, la población estudiantil creció en una tasa anual del 8 % (Luciani, 2017). Las políticas emanadas del Gobierno nacional repercutieron en la construcción de los jóvenes como estudiantes en la ciudad de Santa Fe. En julio de 1953, el diario *El Litoral* destacó la aprobación por parte del Senado provincial de la franquicia escolar para el transporte interurbano.

Tras la denominada Revolución Libertadora de 1955, el gobierno cívico-militar que derrocó a Perón inició un proceso de «desperonización» del país. En este marco, como sostiene Manzano (2017: 54) «la juventud era crucial para el proyecto de reconstruir una Argentina desperonizada».

No obstante, los motores de la interpelación fueron otros. La cuestión juvenil fue, en este período, objeto de acciones moralizadoras y de encauzamiento. Los distintos actores del conservadurismo católico, como la Acción Católica Argentina y la Liga de Madres, fueron claves en este proceso de reeducación moral de las juventudes. Las principales líneas de acción implicaron al espacio de sociabilidad escolar. Para ello, se llevaron adelante modificaciones curriculares, se restauraron subsidios a las escuelas privadas y se inició una encarecida lucha contra la UES. Sin embargo, los jóvenes estudiantes —tanto secundarios como universitarios— fueron protagonistas en la disputa por el sentido y la organización del sistema educativo en la contienda por el carácter laico o libre de la educación.

En la ciudad de Santa fe, se destaca en 1956 la creación de la Casa del Obrero Estudiante, organización fundada por sacerdotes de la iglesia católica, entre los que se encontraba José *Pepe* Serra y que tuvo como objetivo brindar albergue a los jóvenes varones que se radicaban en la ciudad para estudiar en la universidad o trabajar³. Sin embargo, la Casa no se limitó a esto, sino que promovió un trabajo y una militancia social en barrios periféricos de la ciudad, destacándose los barrios General López, Yapeyú, San Agustín y Los Troncos (Lovato, 2016).

Los años 60 y 70 sacuden al mundo con la aparición de una nueva «autonomía de la juventud» como estrato social independiente (Hobsbawm, 2003) que dio lugar al surgimiento de una cultura específicamente juvenil. En Argentina, los jóvenes estudiantes comenzaron a visualizarse en la escena pública y a convertirse vertiginosamente en «sujetos políticos peligrosos» contruidos a partir de la figura de la sospecha (Vila, 1985). Si bien las luchas emergieron en el ámbito educativo, rápidamente las reivindicaciones y cuestionamientos se ampliaron hacia las distintas esferas de la sociedad.

La juventud fue identificada con sectores juveniles movilizados, especialmente en los movimientos estudiantiles y repertorios culturales, que se manifestaban a partir del denominado «movimiento del rock nacional». El segundo lustro de la década del 60 y el primero de la del '70 se reconocen como los años dorados de la movilización social y juvenil (Bonvillani, Palermo, Vázquez & Vommaro; 2010:28).

En el breve gobierno democrático de Héctor Cámpora se desarrolla una de las experiencias de abordaje estatal de las juventudes que marcará un antecedente de creación de un organismo nacional. Se trató de la designación, en 1973, de Juan Carlos Dante Gullo como Asesor en Asuntos de Juventud de la Presidencia de la Nación, una función que implicaba el reconocimiento del rol que había representado la juventud como actor clave en el regreso de Perón a la vez que, paradójicamente, pretendía institucionalizar la participación juvenil. Tal como sostienen las autoras Liguori y García:

Este nombramiento buscó sentar las bases para la institucionalización de la promoción de la participación juvenil en relación con la construcción de un proyecto político específico, en el cual las juventudes representaban un rol central en reconocimiento a la importancia de la lucha armada en el regreso de Perón. (2017:30)

3 En la actualidad la Casa del Obrero Estudiante está en funcionamiento. Según Lovato (2016), desde su creación han pasado más de 3000 jóvenes.

Dictadura militar y transición democrática

Con la llegada de la dictadura militar de 1976 se reafirma la identificación y demonización de los jóvenes como sospechosos, en otras palabras, «la asociación juventud–subversión–universidad fue aquella que mantuvo cierta constancia inclusive hasta 1981» (Luciani, 2017:55).

Los diarios de la época dan cuenta de esta «preocupación». En 1977, el diario *El Litoral* destaca la medida adoptada por la Municipalidad de Resistencia (Chaco) que prohibía la permanencia de menores de 18 años después de las 23 h en locales donde se realizarán reuniones y espectáculos públicos. En este marco, instaban a distintos referentes adultos a trabajar en favor de la juventud:

consecuentemente, Gobierno, maestros, psicólogos, médicos, asistentes sociales, institutos específicos, y fundamentalmente, padres deben extremar recaudos para defender un patrimonio espiritual y material invaluable. (*El Litoral*, 08/05/1977)

En este contexto, los jóvenes encontraron cierto espacio de resguardo, resistencia y construcción de identidad en torno al movimiento del rock (Vila, 1985). La «cultura de las bandas» y los recitales se constituyeron en el eje estructurante de nuevos ritos de sociabilidad y encuentro entre los jóvenes, una suerte de refugio en el contexto represivo.

En la ciudad de Santa Fe, si bien el movimiento del rock no tuvo la misma dimensión que en Buenos Aires y Rosario, existieron algunos grupos que —junto a colegas de Paraná— dinamizaron el espacio cultural. Los grupos Agnus, Mamut, Merlín, Fata Morgana y Crisol se destacaron en la escena santafesina del rock durante la etapa dictatorial. En diciembre de 1978, auspiciado por la Municipalidad de Santa Fe, se realiza, en el Anfiteatro Juan de Garay, el Primer Encuentro de Música Contemporánea.



Figura 1. Afiches del Primer Encuentro de Música Contemporánea

Fuente: Gentileza de Roberto Jaime tecladista de Fata Morgana

El encuentro, donde fueron prohibidas las bebidas alcohólicas y fuertemente regulados los desmanes potenciales, puede reconocerse como una muestra de la estrategia del período respecto de la cuestión juvenil a nivel local: una mezcla de control, vigilancia y resguardo frente a las inmoralidades y peligros que, para el gobierno dictatorial, suponían los espectáculos públicos, más todavía los relacionados al rock. Los organismos estatales y, especialmente, las municipalidades eran los encargados de señalar aquello que era tolerable.

En junio de 1976, *La Capital* aplaudía las manifestaciones del gobernador Jorge Aníbal Desimone sobre la necesidad de encarar un campaña de moralidad pública en lugares de diversión, en la que tendrán que intervenir, dijo él, las municipalidades con los organismos respectivos; y en notas sucesivas instaba a multiplicar la vigilancia activa de jóvenes a través de las instancias municipales (Luciani, 2017:192)

Finalmente, a partir de los primeros intentos de organización social y de reactivación de los partidos políticos al inicio de la década del ochenta, los jóvenes vuelven a ubicarse en el epicentro de la discusión pública, en un contexto

aún no exento de violencias. Tanto la represión de las primeras marchas reclamando la apertura democrática como la participación en la guerra de Malvinas tendrán a los jóvenes como sus protagonistas (Lorenz, 2015). Asimismo, el conflicto bélico funcionó como un parteaguas, no solo porque activó la organización y solidaridad juvenil —particularmente de estudiantes secundarios— sino porque su finalización apresuró la caída del gobierno militar (Vázquez, Vommaro, Núñez & Blanco, 2017).

Esta breve reconstrucción permite advertir un sentido ambivalente que recorre el prelude de la política de juventudes en la Argentina moderna, y que incluyó tanto la promoción de su organización y participación en agrupaciones cercanas al Estado como su control, vigilancia y represión. Asimismo, permite reconocer que los jóvenes se encontraban ausentes en la agenda de las políticas públicas y, paradójicamente, eran reconocidos e interpelados por su centralidad en los destinos del país. En efecto, las intervenciones en torno —y sobre— los jóvenes se basaron en políticas de protección y tutelaje donde el Estado —desde una visión adultocéntrica, y, se podría decir, adultocrática— tendió a protegerlos y guiarlos para evitar que se desvíen del camino lineal hacia la plena ciudadanía, es decir, hacia la adultez.

Los primeros trazos de políticas de juventud

En diciembre de 1983, Raúl Alfonsín asume el gobierno con la promesa de juzgar a los responsables del terrorismo de Estado, aspecto que ocupará un lugar principal en sus primeros años de gestión. En ese escenario, la democratización del ámbito educativo —ver Capítulo 6 de este libro— en sintonía con la apelación a la civilidad y el rol de la juventud como regeneración moral fueron los ejes que se incorporaron a la agenda pública. Las políticas públicas del período se caracterizan por la influencia de organismos internacionales, ya que la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) había establecido al año 1985 como Año Internacional de la Juventud (AIJ), convirtiéndose así en un hito fundacional de las políticas y de organismos estatales específicos que intervienen en la cuestión juvenil.

A partir de esta declaración, la ONU fomenta y organiza coaliciones y redes internacionales para promover el Año Internacional en cada uno de los países. De esta forma, las acciones giraron en torno a visualizar y priorizar a la juventud en cuanto a sus problemáticas propias. Así, comenzaron a constituirse como un «problema público» (Aguilar Villanueva, 1993; Subirats, 1994) y como un sector poblacional que requería soluciones a través de la implementación de políticas públicas.

Otro de los antecedentes internacionales fue la institucionalización, por parte de la Iglesia Católica, de las Jornadas Mundiales de la Juventud que, desde el año 1986, se llevarán a cabo anualmente —en Argentina, en 1987.

La emergencia de la cuestión juvenil —en clave de «problemas de los jóvenes»— fue acompañada y legitimada a partir de la construcción de sujetos como objetos de políticas basados en la sistematización de datos estadísticos. La ONU y la CEPAL aportaron estudios y saberes expertos con propiedad legítima sobre el estudio y gestión del problema (Cortés y Kessler, 2013).

En efecto, en el ámbito regional, la CEPAL publicó en 1985 el estudio denominado *La juventud en América Latina y el Caribe. Plan de Acción Regional en relación con el Año Internacional de la Juventud*. En su introducción, se afirma que es necesario «tener en cuenta el tipo de relación que la sociedad establece con la juventud y la particular importancia que adquieren las acciones que el Estado, a través de sus políticas, puede llevar a cabo» (CEPAL, 1985:23).

El informe fue clave para presentar de una manera multidimensional la problemática juvenil, influyendo en el modo en que comenzó a ser estructurada la cuestión como problemas públicos (Gusfield, 2014).

A nivel nacional, ocupó un lugar clave el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Este organismo tuvo un papel protagónico en el redescubrimiento de la pobreza, materializado, en 1984, a partir de la publicación *La pobreza en la Argentina*, al que ya se aludió en el Capítulo 1 de este volumen. Vinculado a este estudio, el INDEC publica en 1985 *La Juventud de la Argentina*, considerado el primer compendio estadístico sobre el grupo etario de entre 15 y 24 años en el país.

Los datos producidos fueron presentados básicamente a escala nacional, con la excepción de alguna información desagregada para los conglomerados de Rosario, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires. El INDEC presentaba una fotografía de los problemas de los jóvenes argentinos a partir de su demografía, los datos en educación y ocupación; la conformación de los hogares en los que viven los jóvenes, destacando el indicador de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), cuestiones sobre enfermedades y causas de muertes jóvenes, delincuencia y población carcelaria joven, y datos referidos a la participación en organizaciones de la sociedad civil.

Al compás de las representaciones emergentes del contexto internacional, el Estado nacional fue el actor principal que trazó las líneas iniciales y demarcatorias de lo que se reconoce como los primeros mapas de políticas de juventud (Beretta, Galano y Laredo, 2018).

A partir de las acciones aconsejadas por la ONU, se constituye en 1984 el Comité Nacional de Coordinación del Año Internacional de la Juventud (AIJ) bajo la coordinación del secretario de Desarrollo Humano y Familia

del Ministerio de Salud y Acción Social, el Dr. Enrique de Vedia. Según Balardini y Hermo:

una de las tareas que asumió dicho Comité fue conversar con las distintas autoridades provinciales, insistiendo en la necesidad de crear comités locales para promover las actividades a que daría lugar el AIJ, prédica que obtuvo éxito en variados casos, como en la ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Río Negro, Mendoza, San Juan, Tucumán y Misiones. (1995:31)

Entre las actividades organizadas por el Comité del AIJ, se pueden destacar el Primer Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud Argentina; el primer Encuentro sobre Políticas y Estrategias para la participación Juvenil en América Latina; el Foro sobre Participación juvenil en la prevención de uso indebido de drogas; los encuentros juveniles de participación y el Encuentro sobre Juventud y Voluntariado (INDEC, 1985).

En 1986 se crea el primer organismo específico de juventud a nivel nacional en Argentina. El Área de Juventud se instituye en el marco de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, modificándose al año siguiente con la creación de la Subsecretaría de la Juventud. De esta forma, si bien el Estado nacional siempre contó con un área específica de gestión políticas de juventud, los continuos cambios fueron desdibujando su perfil, caracterizándose por la inestabilidad y la falta de visibilización y de continuidad en el tiempo de sus políticas (Núñez, Vázquez y Vommaro, 2015).

El desarrollo de las políticas de juventud a nivel local

Estos intentos de organización a nivel nacional no siempre se correspondieron temporalmente con las políticas subnacionales. En Santa Fe, tanto a nivel municipal como provincial, la política nacional emanada de la Subsecretaría de Juventud no logró penetrar ni en las burocracias ni en las agendas.

Como se desarrolla en los Capítulos 1 y 2 de este volumen, el gobierno de la ciudad —desde la recuperación democrática y hasta el cambio de gestión en 2007— exhibía una importante subordinación a la estructura gubernamental y agenda política de la Provincia. La gestión local de la política social se dio en forma residual, priorizando la asistencia alimentaria, la ayuda económica directa para la autoconstrucción de viviendas y la educación sanitaria.

Sin embargo, y sin materializarse en políticas concretas, la cuestión juvenil —definida como problemas *de* los jóvenes— ingresó tempranamente en la agenda legislativa local a finales de la década del 80.

En 1987, el concejal José María Mazza —presidente del bloque justicialista, el oficialismo en el Gobierno de la ciudad y de la provincia— presentó un proyecto de resolución con el objetivo de crear la Subsecretaría de la Familia en el ámbito de la Secretaría de Cultura y Acción Social de la Municipalidad de Santa Fe. Dicha subsecretaría se pensó con dos unidades de gestión; la Dirección del Menor y la Juventud y la Dirección de la Mujer.

Las funciones que se adjudicaban a la Dirección del Menor y la Juventud permiten advertir una concepción de los jóvenes como sujetos expuestos a riesgos que debían ser protegidos. Además, el texto legislativo menciona que las causas de estos flagelos están vinculadas a los climas de vida derivados de su situación socioeconómica, de manera que las funciones propuestas para la dirección eran:

brindar asistencia social a la infancia, adolescencia y juventud desprotegidas, bregando por la contención y erradicación de los flagelos sociales del alcoholismo, drogadicción, mendicidad, desnutrición, pornografía y prostitución.⁴

En 1988, el concejal de la Unión Cívica Radical Carlos Iparraguirre, presentó el proyecto para crear la Comisión de la Juventud, una comisión interna del Concejo Municipal. Más acorde con el axioma causal del alfonsinismo (Cortés y Kessler, 2013), es decir, favoreciendo a la oposición entre democracia y dictadura, esta propuesta se enmarca en la posibilidad de incorporar la voz de los jóvenes en el estudio y desarrollo de propuestas para atender a sus propios problemas. En este sentido, resulta plausible pensar que la estrategia de promoción de la participación juvenil fuera un intento por recuperar aquella primavera democrática de principios de los años 80 que fue decayendo, especialmente, en la movilización juvenil a partir del escenario que se configura con la crisis económica y la sanción de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida en los años 1986 y 1987 (Vázquez *et al.*, 2017).

El funcionamiento de la comisión preveía la participación de un representante de cada bloque del concejo municipal, ampliando de manera paulatina hacia distintas entidades representativas de los jóvenes. Entre sus fundamentos, el proyecto definía como juventud a la población que va de los 15 a los 24 años, y pretendía dotarlos de un protagonismo en la acción de gobierno «para que el joven ocupe su propio papel en la historia».⁵ Pero, además de la promoción de una política con una clara orientación hacia la apertura de espacios institucionalizados de participación juvenil, en la toma de decisiones

4 Proyecto de resolución: Creación de la Subsecretaría de la Familia. Concejo Municipal, 1987.

5 Proyecto de resolución: Creación de la Comisión de la Juventud. Concejo Municipal, 1988.

a nivel local, el proyecto también hacía foco en ciertos riesgos y problemas de los jóvenes, mencionando entre ellos, la drogodependencia, el alcoholismo o el tabaquismo.

En definitiva, el recorrido permite señalar que, en el caso de la ciudad de Santa Fe, la cuestión juvenil ingresó en la agenda pública de manera periférica y a través de proyectos legislativos en el Concejo Municipal, aunque no lograron cristalizarse ni en organismos ni en políticas específicas de juventud. La incipiente construcción de la cuestión juvenil durante los 80 como «problemas de los jóvenes» será fortalecida en los '90 a partir de la definición de la exclusión juvenil —especialmente urbana— y las propuestas de políticas focalizadas dirigidas a mejorar su empleabilidad.

La juventud en clave de exclusión y apatía

Durante los años 90 en Argentina, al igual que en varios países de la región, la cuestión juvenil en clave de cuestión social se erigió en términos de exclusión. En un contexto de reconfiguración del rol del Estado —caracterizado por el ajuste fiscal, las privatizaciones de empresas públicas y la descentralización de servicios sociales— los jóvenes se convirtieron en objeto central de varias políticas públicas. Efectivamente, por esos años, y ante el incremento de las tasas de desocupación y subocupación, el problema de los jóvenes fue definido externamente con la intención de generar herramientas para mejorar su empleabilidad. En este sentido, el concepto hace referencia a la necesidad de dotar a los jóvenes de calificaciones y competencias necesarias para su inserción en el mercado formal de trabajo (Abdala, 2006).

Con el viraje de la política social hacia estrategias focalizadas, y en el marco de un fuerte cuestionamiento a los servicios sociales universales, la cuestión juvenil se instala en la agenda social. Asimismo, tal como señala Martín Criado (2005) la definición de los problemas sociales implica una serie de supuestos sobre qué y quiénes constituyen el verdadero problema. Siguiendo su razonamiento, la construcción del desempleo como un problema juvenil no solo convirtió a la juventud en campo de proyección de los temores de cambio social, sino que justificó la implementación de políticas orientadas a la flexibilización laboral y, precisamente, en la falta de adecuación de los jóvenes a las necesidades del mercado de trabajo (Criado, 2005).

Si bien hubo distintas maneras de conceptualizar a la juventud, la noción de exclusión juvenil fue la más difundida a partir de la emergencia de la crisis de los tradicionales mecanismos de integración social o instituciones tradicionales de sociabilidad juvenil (Jacinto, 2000): la educación y el empleo.

En efecto, en el período recortado tiene lugar un doble movimiento: por un lado, las cuestiones nucleares van configurando un escenario de exclusión de los jóvenes, mientras que las políticas sectoriales específicas fomentan las actividades culturales, la realización de recitales, las casas de juventud y/o festivales (Núñez, 2019). Esta divisoria de recorridos ocurre en paralelo a la reducción del peso del trabajo como mecanismo de integración y organizador del tiempo y la rutina de los individuos (Beccaria, 2005).

Con énfasis en estas dimensiones, la escala internacional fue significativa en la disputa por el sentido que se le dio a la cuestión juvenil. Desde los organismos internacionales afirmaban que los jóvenes atraviesan grandes problemas como el desempleo, la pobreza, el analfabetismo, la falta de espacios recreativos y el uso indebido de las drogas (ONU, 1999). La CEPAL afirmaba, a principios de los años 90, la importancia de la integralidad y de especificidad como desafíos de estas políticas. La noción de integralidad se proponía como la base para intervenir la compleja problemática juvenil en todos sus componentes con una perspectiva de conjunto. Asimismo, la especificidad se planteaba en el sentido de llegar con precisión a los jóvenes excluidos (CEPAL, 1991). Por otro lado, se promovía el criterio de la descentralización, tratando de dotar de mayor protagonismo a los ámbitos y escalas locales en la ejecución de programas y proyectos destinados a la exclusión juvenil. Además, se recomendaba afianzar el perfil técnico de las áreas de juventud superando los enfoques politizados y clientelares de los '80 (CEPAL, 1991).

En toda la región se desplegaron programas de empleo juvenil siguiendo el modelo paradigmático del Plan Chile Joven.⁶ En Argentina, se implementó desde 1994 el Programa Proyecto Joven, cuyo objetivo era mejorar las condiciones de los beneficiarios para que se puedan postular a un empleo en relación de dependencia a nivel de semicalificación, para lo cual se ofrecían cursos de capacitación y pasantías laborales en empresas (Cohen, Martínez y Navarrete, 2001). Tal como sostiene Jacinto (2006), el supuesto básico del programa fue que el déficit de capacitación adecuada en los jóvenes desempleados era la causa de su mayor desocupación.

La ejecución del Proyecto Joven estuvo a cargo de una Unidad Ejecutora de Proyectos Especiales del Ministerio de Economía, Obra y Servicios Públicos, transferida en el año 1996 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La organización estaba centralizada en Buenos Aires y se descentralizó a nivel

6 El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes CHILE JOVEN, coordinado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social constituyó en 1991 el primero de un conjunto de programas desarrollados en la región, que con similares objetivos y estrategias, masivos y con financiamiento internacional buscaron dar una solución a la problemática del desempleo que afectaba a jóvenes de bajos ingresos.

regional. Este modelo de organización y gestión se definió a partir de la centralización normativa y descentralización operativa, siendo Santa Fe una de las localidades del interior del país donde se instalaron oficinas.⁷

En el caso de la ciudad de Santa Fe, la coordinación entre la centralidad nacional del proyecto y el gobierno municipal fue casi nula, desarrollándose solo algunos encuentros ocasionales con la Gerencia Local de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo, encargada de llevar adelante las acciones. Distintos estudios y evaluaciones sobre el Proyecto Joven (De Moura Castro, 1997; Jacinto, 2006) demuestran esta impronta centralizadora. Los trabajos dan cuenta de resultados a nivel nacional en cuanto la cobertura de la política y cantidad y tipo de capacitaciones, entre otros, pero sin desglosar la información a nivel de provincias o ciudades.

Los años noventa son tiempos de la irrupción de una «nueva juventud» o «generación perdida» (Salvia, 2000): los jóvenes excluidos del sistema de educación media y superior y del mercado laboral. Esos nuevos jóvenes —los excluidos— comenzaron a ser identificados —tanto por gobiernos, actores académicos y sociales— como las principales víctimas del ajuste estructural. Fundamentándose en esto, desde el Estado se impulsan planes sociales cada vez más focalizados en el sector juvenil. No obstante, estas acciones no fueron en general asumidas por organismos específicos de juventud, ni presentadas como políticas juveniles.

También desde la escala nacional, el ámbito legislativo tuvo un papel importante en la construcción de la juventud como un tema relevante para la cuestión social, a partir de la identificación de los problemas de los jóvenes. En un estudio que analiza la construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina, a partir del análisis de las iniciativas legislativas a nivel nacional entre 1983 y 2015, se destaca que durante los 90 casi la mitad de los proyectos relevados tematizan a la juventud en tanto problema o a partir de sus problemas, especialmente en torno al desempleo juvenil, exclusión social, adicciones, violencia (Cozachcow, 2016).

A comienzos de la década el diputado nacional por la provincia de Santa Fe Guillermo Estévez Boero, perteneciente al Partido Socialista Popular, presenta el primer proyecto de Ley de Juventud, antecedente que será recuperado por posteriores proyectos de ley (Cozachcow, 2016; Beretta *et al.*, 2018). La propuesta de ley, tenía por objetivo «la regulación y la promoción de las actividades realizadas por los organismos del Estado y por el Consejo

7 En abril de 1994 había tres oficinas en el área metropolitana y siete en el interior del país: La Plata, Misiones, Mendoza, Neuquén, Tucumán, Rosario y Santa Fe (Cohen *et al.*, 2001).

de Juventud, orientados al desarrollo y la concreción de los derechos de los jóvenes» (Estévez Boero, 1991:238).

Si bien el texto del proyecto muestra una clara tendencia a identificar a los jóvenes desde sus problemáticas, se destaca en su fundamentación una perspectiva de derechos casi inexistente en esos años. El proyecto sostiene que:

el punto de partida para la determinación de toda política de juventud [son] los derechos de los jóvenes. (...) Es el reconocimiento del derecho de los jóvenes a una formación integral, a un trabajo, a la participación, al disfrute del tiempo libre, al acceso a la educación, a la vivienda y a la salud, un hecho incontrovertible de la sociedad moderna. (Estévez Boero, 1991:238–239)

En esta década tuvieron lugar otros hitos significativos para los jóvenes que anticipan cuestiones que aparecerán años después, a saber: la reforma del sistema educativo que supuso la transferencia a los gobiernos provinciales de la responsabilidad de la gestión del sistema; la ley 24195 del año 1993, que modificó los años de obligatoriedad de la enseñanza y la modalidad de cursado del nivel secundario y la ley de Educación Superior que, en 1995, intentó resignificar el rol de la educación universitaria pública, gratuita, autónoma y cogobernada.

Otro de los hitos que marcó la vida de los jóvenes a partir de esta década fue el asesinato en 1994 del Soldado Carrasco,⁸ lo que provocó que el Poder Ejecutivo nacional derogue el Servicio Militar Obligatorio después de casi cien años de implementación. A partir de esta decisión, se generó un sistema de tropas voluntarias para jóvenes de entre 18 y 26 años quienes, además, recibirán una retribución económica y se iniciarán, si así lo desearan, en una carrera militar.

Ahora bien, ¿cómo repercuten estas medidas a escala local? ¿Cuáles eran las problemáticas abordadas? ¿Qué temporalidades atravesaba la cuestión juvenil y qué cambios ocurrían a nivel de la institucionalidad subnacional?

A escala local, al igual que en la década precedente, la cuestión juvenil en la agenda social solo tuvo alguna incidencia en el ámbito legislativo. En el año 1992, se solicita al Concejo Municipal que se trate nuevamente la creación de la comisión de juventud propuesta por el concejal Iparraguirre en el año 1988, con el objetivo de crear un espacio de discusión específico para tratar los temas y problemas de los jóvenes. Sin respuesta ni discusión del proyecto, es presentado nuevamente en el año 1994 por los concejales Tejerina y Bertorello.

8 El soldado Omar Carrasco estaba realizando el Servicio Militar Obligatorio en el cuartel de Zapala (provincia de Neuquén) cuando fue torturado y asesinado por miembros del Ejército.

Mientras tanto, el proyecto más significativo de la época fue el de la creación del Centro Municipal de la Juventud, cuyos autores fueron Carlos Iparraguirre y Mirtha Barlasina. Si bien fue aprobado, nunca se puso en funcionamiento en el Gobierno municipal, aunque puede considerarse como un importante antecedente para la creación de un área específica de juventud a nivel local. Otro de los proyectos presentados fue la creación de la Defensoría de la Juventud —u Ombudsman de la Juventud— de la ciudad de Santa Fe. Fue ingresado en el año 1998 por la Fundación Integración. Con su creación se definía en clave etaria a la juventud, considerándola una etapa de formación que va desde los 12 a los 25 años, con una clara visión adultocéntrica. En la fundamentación se expresaba:

los jóvenes desempeñan un papel importante en todas las esferas de la sociedad, y están llamados a dirigir en el futuro los destinos de la humanidad, por eso creemos que se deben generar propuestas para que participen más activamente en la construcción del tercer milenio.⁹

En definitiva, aun con sus debates a nivel legislativo, la cuestión juvenil en la ciudad de Santa Fe continuó en un ámbito periférico a la política social local.

La institucionalidad joven

Si bien la crisis de 2001 azotó las condiciones y modos de vida de los santafesinos, resulta estimable señalar que la crisis hídrica de 2003 tuvo un impacto mayor en el bienestar y la subjetividad de los vecinos, lo que se convirtió en la peor tragedia de la ciudad, dejando un saldo de más de 130 000 afectados y más de cien víctimas fatales (Pais, 2008).

En este contexto, para el campo de las políticas de juventudes, el año 2004 resulta clave en el desarrollo de una nueva institucionalidad joven en la provincia de Santa Fe (Observatorio de políticas de juventud, 2017). Si bien, como se desarrolla en los apartados previos, existían políticas e intervenciones del Estado —en todos sus niveles— que tuvieron y tenían a los jóvenes como destinatarios, por primera vez se crea un área específica en el entramado institucional del Gobierno provincial destinada al desarrollo de políticas de juventud.

9 Proyecto de ordenanza: Creación de la Defensoría de la Juventud —u Ombudsman de la juventud— de la ciudad de Santa Fe. Concejo Municipal, 1998.

Mediante la resolución 197/04 se crea, en dependencia de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, el Área de Juventud (ARJU). El único antecedente dentro de la Provincia de Santa Fe, fue la institucionalidad de juventud en la Municipalidad de Rosario a partir del año 1989.¹⁰ Sobre la creación del ARJU, un funcionario de Promoción Comunitaria afirmó:

Cuando llegamos a la Secretaría empezamos a pensar algo sobre juventud, buscamos antecedentes y no había en la provincia. Si teníamos el antecedente de las políticas de juventud de Rosario —del gobierno socialista— y nos preguntábamos por qué no hacer algo también desde la provincia. Surgió como un punto de vista político, que teníamos que trabajar con los jóvenes, queríamos crear un espacio que sirviera también como un espacio de militancia política y formación de jóvenes militantes.¹¹

El documento de creación del área fue taxativo en definir a la cuestión juvenil como problemática —especialmente en lo vinculado al trabajo y la educación— y de ahí la necesidad de su creación para

el diseño, y coordinación de políticas, programas y acciones tendientes al desarrollo, promoción y asistencia directa e integral de la juventud, abordando específicamente la problemática laboral y socioeconómica de los jóvenes; como así también en lo referente a la temática estudiantil, a través de medidas que fomenten su permanencia y su inclusión en el sistema educativo.¹²

No obstante, el ARJU se caracterizó por una escasa legitimidad en comparación con otras áreas de juventud en el país (Beretta, 2015). Al no contar con presupuesto específico ni suficiente dotación de personal técnico y profesional, desde el inicio fue notable la brecha entre las funciones definidas formalmente en la resolución y las decisiones que permitían la implementación de las políticas. Por estas razones, las intervenciones del ARJU pueden caracterizarse como residuales y fragmentadas. El responsable del ARJU para esos años remarcó que, al momento de la creación, no fue acompañada con cargos para el personal, «varios tenían cargos en otras áreas y en sus ratos libres tomaban

10 En 1989, en la Municipalidad de Rosario se crea el Centro de Prevención permanente para púberes y Adolescentes; en 1990 se crea el Departamento de la Juventud; en 1996, el Centro de la Juventud, y en 2012 se crea la Dirección General de Políticas de Juventudes (Beretta et al., 2018).

11 Entrevista a funcionario de la Secretaría de Promoción Comunitaria de Santa Fe, enero de 2019.

12 Resolución 197, Secretaría de Promoción Comunitaria, 2004.

el tema de juventud, otros lo hicieron ad honorem o lo hacían en términos de militancia». ¹³ Se definieron tres personas como coordinadores del ARJU para las ciudades de Rosario, Santa Fe y Reconquista. La creación del ARJU fue vista desde su origen como una posible usina de jóvenes militantes y como una forma de canalizar la militancia juvenil.

Más allá de estas limitaciones, el ARJU intentó incorporar la dimensión participativa en sus acciones, especialmente en coordinación con programas nacionales emanados de la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU). Entre ellas, se destacan el concurso de Proyectos Sociales Juveniles, el Proyecto «Contra el SIDA... Todo el año», y la Escuela de Gobierno para Jóvenes. También se realizaron ciclos de talleres de educación en salud sexual y reproductiva, procreación responsable y sexualidad, cuidado del medio ambiente, prevención de adicciones y violencia, atención primaria de la salud bucal, ferias de ciencias y encuentros recreativos y deportivos.

Sin embargo, en este contexto, la política de juventud de mayor impacto, tanto en el país como en la ciudad de Santa Fe, estuvo ligada a las políticas focalizadas de empleabilidad, dando continuidad a las políticas de los 90 a través de la implementación del Programa Nacional de Inclusión Juvenil «Incluir» financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y destinado a jóvenes de 18 a 25 años en situación de vulnerabilidad y exclusión social, desocupados, con bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral.

El ARJU, mediante la suscripción de un convenio con la DINAJU, se comprometía en apoyar localmente la implementación. Sus tareas principales consistieron, en primer lugar, en recomendar organizaciones de la sociedad civil con base en el territorio para la administración de los fondos. ¹⁴

El excoordinador del ARJU fue muy claro con respecto a esto:

les tuvimos que proponer organizaciones no gubernamentales, pero después tenían que competir. El programa era totalmente enlatado, no había mucho que hacer. Los capacitadores también concursaban y los elegían desde Nación. Nosotros solo invitábamos amigos, contactos, organizaciones y difundíamos las capacitaciones. A partir de eso nos sirvió para tener relación con organizaciones que ni sabíamos que existían, y arrancamos porque habían ganado los proyectos para el Incluir. Ganaban siempre las ONG más formadas y dejaba afuera muchos centros comunitarios. Ayudábamos técnicamente al armado de

13 Entrevista al responsable del ARJU, enero de 2019.

14 La administración de los fondos por parte de organizaciones de la sociedad civil fue un requisito impuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo.

los proyectos para que concursen, el resto todo lo hacía Nación. Lo nuestro era mucho trabajo administrativo.¹⁵

En este sentido, quedó muy evidenciado que el ARJU tuvo una participación parcial y marginal en la implementación del «Incluir» en la ciudad de Santa Fe, debido a la rigidez y del formato enlatado del Programa Incluir.

En la ciudad de Santa Fe, las actividades del ARJU y de la DINAJU llegaban al territorio local sin la mínima coordinación con el Gobierno municipal. Una ex trabajadora del ARJU fue elocuente al señalar en una entrevista:

yo trabajaba en el programa Promotores comunitarios, que consistía trabajar en territorio, bajar al territorio el Gobierno provincial a través de distintos proyectos y de los CDZ... Los promotores en definitiva eran una especie de articulador, de enlace entre los jóvenes de los barrios y los distintos programas. Era considerado también como una función política, la mayoría de los promotores eran militantes del PJ. Desde la DINAJU, más allá del «Incluir», otro programa no bajó. Ni siquiera hubo coordinación con los Juegos Evita en 2006, bajó directamente la Nación.¹⁶

En cuanto a la actividad legislativa de la ciudad en el año 2000, desde el espacio local del Movimiento de Participación Ciudadana¹⁷ se propone la creación de la Banca Joven. El proyecto fomentaba nuevas formas de participación que trascendieran las tradicionales convocatorias partidarias.

En el contexto de la crisis, la junta departamental del Partido Demócrata Progresista (PDP) propone crear el Consejo Consultivo de la Juventud, como una opción formal de participación juvenil frente a los escasos espacios y oportunidades para los jóvenes en la vida política y social de la comunidad local. El proyecto promovía que en dicho consejo consultivo hubiera representantes de las escuelas de la ciudad, de organizaciones barriales, vecinales, centros culturales y cualquier organización en la que participaran jóvenes.

Con argumentos similares, concejales de la Alianza Santafesina propusieron en 2002 la creación del Consejo Multisectorial de la Juventud, con el objetivo de lograr una articulación de las organizaciones juveniles y una participación más directa de estas en las definiciones del gobierno municipal. Los mismos

15 Entrevista al responsable del ARJU, enero de 2019.

16 Entrevista a ex trabajadora del ARJU, marzo de 2019.

17 El Movimiento de Participación Ciudadana fue la salida política que diseñó Carlos Chacho Álvarez a semanas de su renuncia a la vicepresidencia de la Nación el 6 de octubre de 2000; se planteaba la crisis terminal de los partidos políticos y se bregaba por nuevas estrategias de participación.

autores de este proyecto presentaron, además, la creación del programa Casa de la Juventud, como un espacio de promoción social juvenil integral frente a la falta de una política de juventud a nivel municipal. En la fundamentación, se mencionó por primera vez la heterogeneidad de los problemas y de los mismos jóvenes, cuestionando la consideración de la juventud como categoría homogénea.

El recorrido realizado muestra cómo la institucionalidad estatal en materia de juventud fue ganando espacio a nivel provincial mientras que no logró interpelar a las burocracias municipales, dando prioridad especialmente a las políticas de asistencia y de ayuda a los inundados, cuestión que marcó todo el ciclo de gestión de 2003 a 2007. Por otro lado, si bien persisten las acciones sectoriales y fragmentadas, cobran preponderancia —aunque de una manera sutil— las políticas que incorporan el componente participativo en las intervenciones del Estado dirigidas a jóvenes. Estas cobrarán protagonismo, después del año 2007, a partir del impulso de las políticas implementadas a nivel nacional por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y, a nivel provincial y municipal, por el Frente Progresista Cívico y Social (FPCys).

La perspectiva joven

Diciembre de 2007 fue un hito político para la ciudad y la provincia de Santa Fe. Por primera vez desde la recuperación democrática fue superado electoralmente el partido justicialista, quebrándose así una hegemonía histórica. Desde esa fecha, llega al gobierno tanto de la ciudad como de la provincia el FPCys. Desde sus inicios, como se planteó en el Capítulo 1 de este libro, los gobiernos del FPCys postularon un proceso de innovación en términos de gestión de la cuestión social, impulsaron estrategias basadas en la reforma y modernización de las estructuras del Estado, la participación ciudadana y la planificación estratégica.

En este marco, la cuestión juvenil como cuestión de política pública será protagonista en la política social, especialmente desde el Gobierno provincial. Recién asumido como gobernador, Hermes Binner crea, en el marco de la estructura estatal, la Dirección Provincial de Políticas de Juventud,¹⁸ dependiente del Ministerio de Innovación y Cultura y, en este marco, la constitución del Gabinete Joven como espacio articulador de los distintos sectores de políticas públicas. De esta manera, se inició una etapa caracterizada por el intento de incorporar la perspectiva joven de manera transversal en las polí-

18 Decreto provincial 034, 2007.

ticas públicas y con una dimensión participativa como forma de inclusión de los jóvenes.

Las publicaciones oficiales abonaron la necesidad de dar un giro a los modos de hacer política pública de juventud (Bergami y Crescini, 2014). El nuevo paradigma invitaba a mirar a las juventudes desde una perspectiva integral y de derechos. Algunos hitos que permiten visualizar este giro fueron la constitución del Gabinete Joven como espacio innovador en la institucionalidad estatal, la Red de Municipios y Comunas Joven, el plan integral de juventudes, el cual se denominó Plan Santa Fe Joven y la reconversión en 2015 de la Dirección Provincial en Secretaría de Juventudes en el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

El Gabinete Joven fue concebido como un dispositivo institucional con el objetivo de incorporar la perspectiva joven en las políticas públicas; pensado como un espacio de diseño de políticas *desde y para* los jóvenes. Sus objetivos se sintetizaron en formular políticas públicas de juventud, imprimir una mirada joven a cada iniciativa del gobierno provincial y formar recursos humanos capacitados para la gestión pública.

La lógica de puesta en marcha del Gabinete Joven es, justamente, contraria a ese modelo de bajada de programas, y busca su definición en el propio territorio, incorporando en forma participativa a los jóvenes santafesinos en la construcción de las políticas públicas. (Balardini, 2009:8)

El Gabinete Joven se conformó con 30 jóvenes, quienes tenían una doble dependencia: compartían sus responsabilidades entre las actividades particulares de cada ministerio y el Gabinete Joven coordinado por la Dirección de Políticas de Juventud. En definitiva, es en la escala provincial donde surgieron las políticas más innovadoras. La cercanía con el territorio y la posibilidad de un contacto directo con organizaciones y grupos juveniles tanto como la necesidad de brindar respuestas de manera más inmediata lleva a que sean los gobiernos provinciales y locales quienes impulsen nuevos abordajes a la cuestión juvenil, acordes a los cambios y transformaciones socioculturales (Núñez, 2019).

Entre las intervenciones del Gabinete Joven se destaca el Programa Ingenia, un fondo para el desarrollo de iniciativas juveniles. Con su primera edición en 2011, tuvo como objetivo fomentar y estimular la creatividad, las ideas y el trabajo grupal. De esta manera, se financiaron proyectos socioculturales juveniles para ser implementados en el territorio. Según fuentes oficiales, «en 2011 se financiaron 42 proyectos juveniles, mientras que en 2018 fueron más de 1000 las iniciativas seleccionadas» (Gobierno de Santa Fe; 2019:121).

Otra de las acciones destacadas fue la puesta en funcionamiento en 2011 de la Esquina Encendida, una propuesta coordinada entre los ministerios de Innovación y Cultura y de Desarrollo Social, en conjunto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la AECID, en el marco del proyecto «Casa de juventud para la inclusión ciudadana: una experiencia innovadora en Argentina». Ubicada en el norte de la ciudad de Santa Fe en donde funcionaba el ex campo universitario, en Facundo Zuviría y Estanislao Zeballos, la casa se convirtió en un espacio público pensado, en primera instancia, para los jóvenes; con el tiempo se fue ampliando a todas las edades, desarrollando actividades lúdicas, culturales y deportivas. De esta manera, la Esquina Encendida, junto a La Redonda, Arte y Vida Cotidiana y El Molino, Fábrica Cultural conformaron el denominado «Tríptico de la Imaginación», un proyecto cultural, social y pedagógico que incentiva el cruce de lenguajes artísticos y las relaciones intergeneracionales.

Otra acción significativa fue la creación en 2009 del programa Verano Joven, una apuesta del Gabinete Social diseñada para acompañar a jóvenes en procesos socioeducativos durante la temporada estival.

Hacia fines de 2013, la Legislatura de Santa Fe sancionó la ley 13392 de Constitución y Funcionamiento de los Centros de Estudiantes Secundarios y Superiores no universitarios, reconociendo a los centros de estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil. En ese marco, el Ministerio de Educación y el Gabinete Joven, bajo el lema «estudiantes al Centro», iniciaron propuestas de formación y acompañamiento para la organización, creación y fortalecimiento de centros de estudiantes. En el año 2014, el Gabinete Joven presentó el proyecto de ley provincial de Juventudes, después de un trabajo de construcción colectiva junto a distintas organizaciones sociales y políticas.

En este marco de enorme presencia de temas juveniles en la agenda provincial, las escalas nacional y local también reconfiguraron su mirada sobre la cuestión juvenil. En la escala nacional se impulsaron distintas políticas que promovían la participación juvenil, sin dejar de desplegar aquellas enfocadas en la inclusión. Núñez *et al.* (2015) analizan las políticas públicas nacionales dirigidas a los jóvenes durante los años 2007 y 2013, y demuestran que las principales intervenciones del Estado nacional estuvieron vinculadas a la participación juvenil y orientadas a la promoción del desarrollo social o inclusión de los jóvenes; especialmente desde propuestas de capacitación, formación o fomento de emprendimientos.

En 2007 se renovó el impulso del Consejo Federal de Juventud¹⁹ —a través de la ley 26227—, el cual intentó coordinar y articular acciones con las distintas áreas de juventud de los gobiernos provinciales para la construcción de una agenda nacional de jóvenes. Entre sus principios rectores, el Consejo proponía «otorgar valor a la territorialidad, la articulación, la promoción social, la construcción colectiva y la mirada integral en los abordajes» (Consejo Federal de Juventud, 2008:3).

La aprobación de la ley 26774 que extendió el derecho a votar en elecciones nacionales a jóvenes de entre 16 y 18 años es un hito en las políticas vinculadas a la participación juvenil. Por otro lado, en 2014 se puso en marcha el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Pro.Gre.Sar), un programa de transferencias monetarias condicionadas, con el objetivo de que los jóvenes puedan iniciar o completar sus estudios tanto formales como de formación y capacitación laboral.

No obstante, la política de mayor impacto en términos de cobertura, que se diseñó desde nación no fue implementada desde el área de juventud. El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se desarrolló del año 2008 hasta fines del 2013 desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el marco del Plan Integral para la promoción de empleo. Estuvo destinado a jóvenes de 18 a 24 años que no hubieran terminado la educación formal y se encuentren en situación de desocupados. El programa sostenía una continuidad con las políticas de los años 90 dirigidas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

Finalmente, la escala local no estuvo ausente en este período de visibilidad de la cuestión juvenil en la agenda de la política social. El gobierno de la ciudad de Santa Fe acompañó este cambio de paradigma con la creación del Área Joven Municipal, dependiente de la subsecretaría de Acción Social de la Secretaría de Desarrollo Social.

No obstante, a nivel municipal, esta nueva institucionalidad no redundó en la configuración de políticas de juventudes tal como lo logró el Gobierno provincial. En sus primeros años, el área municipal coordinó y participó de las acciones emanadas del Gabinete Joven provincial, pero gradualmente se fue corriendo de ese lugar. Las intervenciones municipales destinadas a los jóvenes se desplegaron mayoritariamente hacia la cuestión del empleo juvenil, a través del programa Empleo Joven y Oportunidades Laborales que se coordinó con el Programa Nacional Jóvenes con Más y Mejor Trabajo e incorporó a casi 2000 jóvenes durante la gestión 2007/2011 (Municipalidad de Santa Fe, 2011).

19 Se afirma que se renueva el impulso ya que el Consejo Federal de Juventud ya había sido creado en el año 1999 a través del decreto presidencial 693 bajo la presidencia de Menem y que no tuvo mayor impacto.

El Área de Juventud Municipal asumió un perfil residual en la política social de la ciudad. Sus intervenciones se expandieron en torno a la realización de eventos particulares o acciones fragmentadas más que a la elaboración de políticas.

Lo distintivo en esta etapa a escala local fue la baja productividad del concejo municipal en temas de juventud. Podría pensarse que, en la etapa de mayores intervenciones en políticas de juventud de los gobiernos a través de sus Ejecutivos, disminuyó la producción legislativa en estos temas. El proyecto más significativo fue la creación del Concejo Joven en el año 2008, con la finalidad de formar ciudadanos para mejorar la participación en la vida institucional de la ciudad. Destinado a estudiantes de cuarto año de la escuela secundaria, el objetivo era que puedan cumplir el rol de un concejal por un día. Otros proyectos legislativos vinculados a los jóvenes se presentaron en el año 2010: la instalación de un recordatorio conmemorativo por el aniversario de la Noche de los Lápices; y el proyecto presentado por un conjunto de instituciones locales preocupadas por el avance de las drogas en los barrios y su impacto en los jóvenes.

Pero, sin lugar a dudas, uno de los nudos críticos más significativos en esta etapa fue la tensión que generó la cuestión de la inseguridad, una cuestión ajena hasta entonces de las agendas de los Gobiernos locales. La tríada jóvenes–violencia–pobreza más la construcción mediática de los denominados jóvenes «ni–ni» —jóvenes que ni estudian, ni trabajan— estuvieron en la escena central de la agenda pública. La construcción de esta imagen, que venía siendo investigada desde los años noventa con el surgimiento de la noción de «pibe chorro», se fue reconfigurando. Si bien no es eje central del capítulo, cabe destacar que distintas investigaciones cuestionaron la construcción de la categoría ni–ni señalando que se observa más que nada la entrada y salida del sistema educativo y del mercado laboral y la invisibilización de las desigualdades de género en la distribución del tiempo dedicado a las tareas domésticas y su impacto en las posibilidades que tienen para acceder a un empleo (Saraví, 2005; Pérez & Busso, 2018).

En esta construcción son los jóvenes —pero no cualquiera, sino varones, pobres, en riesgo y desafiliados— los destacados como causa de la inseguridad reinante. Uno de los indicadores de mayor difusión fue el aumento que se dio en el año 2007 de la tasa de homicidios. Según datos difundidos por el Ministerio Público de la Acusación (2015), en dicho año se constataron en la ciudad de Santa Fe 98 víctimas fatales, y la tasa de homicidios cada 100 000 habitantes fue de 25,7, superando ampliamente la media nacional. Estos números fueron constantes hasta 2014, cuando la cantidad de homicidios llegó a 135 y la tasa fue de 32,8.

En este contexto, la cuestión a intervenir fue la tasa de violencia altamente lesiva —homicidios dolosos— cuyos principales protagonistas —tanto víctimas como victimarios— eran jóvenes de sectores populares, comprobando que la violencia tenía una dinámica y un componente fuertemente territorializado (Galano, 2015). Este nuevo escenario que se estaba estructurando demandaba priorización, selectividad y una definición de un nuevo sujeto juvenil (Beretta *et al.*, 2018).

Un primer hito²⁰ con relación a una política de prevención social del delito con jóvenes devino de la coordinación entre PNUD, el Gobierno nacional y el Gobierno de la provincia de Santa Fe que se implementó en los barrios Alto Verde, Chaqueño y San Lorenzo de la ciudad. La política de «intervenciones territoriales de inclusión sociocultural de jóvenes con participación fluctuante en actividades delictivas y protagonistas —víctimas o victimarios— de situaciones de violencia altamente lesiva» (Broglia, Cozzi y Font, 2011) fue liderada por la Secretaría de Seguridad Comunitaria, pero estuvo anclada en las actividades del Gabinete Joven y del Gabinete Social del Gobierno provincial. A partir del año 2011, se reconfigura esta política y se crea el Programa para la inclusión de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social, conocido como Juventudes Incluidas.

Para finalizar este recorrido, resulta interesante destacar dos programas que permiten demostrar cómo las juventudes son disputadas (Beretta, 2015) en el territorio santafesino. Ellos son Nueva Oportunidad —dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe— y las Escuelas de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal. Ambos programas inician su ejecución en el año 2016 buscando dar respuesta a jóvenes en «situación de vulnerabilidad», «que no estudian ni trabajan», «en riesgo» y en «situaciones de violencia», todas caracterizaciones que se enuncian en las fundamentaciones de los programas. Esto significó dos programas y dos Gobiernos disputando jóvenes en el mismo territorio. Los dos programas se fundan en las nociones de integralidad e intersectorialidad y, sin embargo, son protagonistas de un solapamiento de políticas en el territorio.

El Programa Escuelas de Trabajo fue presentado por el gobierno municipal como una política integral para jóvenes en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de fortalecer sus capacidades y brindar herramientas para lograr un desarrollo autónomo. La propuesta fue presentada como uno de los pilares de

20 Existen algunos antecedentes de políticas subnacionales más ligadas al tipo preventivo situacional ambiental como fueron: el Programa de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria lanzado en 1996 por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y el Programa Municipal de Seguridad Comunitaria en la ciudad de Santa Fe en el año 1998 (Ajos, 2013).

la política social local junto a los Jardines Maternales, las políticas de empleo, de economía social y los programas urbanos integrales.

La integralidad de las intervenciones sería la base del andamiaje conceptual de la gestión e implementación. Con esta fundamentación, el gobierno de la ciudad disolvió el área de juventud creada en 2007 y el personal pasó a conformar los equipos de la dirección de Escuelas de Trabajo. Su propuesta programática se basó en la generación de oportunidades para el trabajo y la reinserción escolar, retomando las políticas de empleabilidad de los años 90. El joven destinatario fue identificado como el que «no estudia ni trabaja» y que, por tal motivo, no encuentra su camino para construir su futuro (Municipalidad de Santa Fe, 2016). Con una perspectiva adultocéntrica, el programa buscó crear aquellos trayectos legitimados —escuela y trabajo— y acompañar en la construcción de su subjetividad para lograr un «exitoso tránsito a la vida adulta» (Municipalidad de Santa Fe, 2016). Las escuelas de trabajo se anclaron en los barrios San Lorenzo, Barranquitas, La Tablada, CIC Facundo Zuviría, Coronel Dorrego, Las Flores y Alto Verde con la intención de convertirlos en espacios de referencia institucional estatal para los jóvenes. La estrategia de intervención fue diseñada en cinco ejes: educación; formación e intermediación laboral; autoempleo y emprendedorismo; acceso a la primer vivienda, y un eje que contempla el acceso a la cultura, el deporte, la salud y la promoción de derechos para una mejor convivencia. Según la información oficial en la web municipal, desde los inicios del programa hasta el año 2019 participaron más de 6000 jóvenes de la ciudad.

En la escala provincial, y en confluencia con el pensamiento integral que se menciona en el Capítulo 1 de este libro, se comenzó a implementar el Programa Nueva Oportunidad como una política pública orientada al trabajo integral y territorial con jóvenes. Según fuentes oficiales:

El sentido del nacimiento del Nueva Oportunidad reside en la lucha contra las desigualdades sociales, el sufrimiento y la vulnerabilidad que han transitado y transitan los sectores más excluidos. (Gobierno de Santa Fe, 2019:27)

La creación de este programa impactó en la institucionalidad de la juventud, ya que se creó la Dirección Provincial de Nueva Oportunidad dentro de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Social, generando así una tensión entre el pensamiento integral del diseño y la sectorialidad institucional.

Según el decreto 2160, el programa está destinado a jóvenes desde los 12 y hasta los 35 años en situación de alta criticidad social y extrema vulnerabilidad, con el objetivo de promover el empoderamiento de los jóvenes y generar

una plataforma de oportunidades para que puedan construir su proyecto de vida sobre distintas trayectorias posibles. En la ciudad de Santa Fe «arrancamos en 2016 con 400 jóvenes, en 2017 llegamos a 2000, en 2018 a 2600 y en 2019 estamos trabajando con 3300 aproximadamente».²¹ La estrategia de intervención se resume en cinco componentes: trayectos pedagógicos, acompañamiento territorial, tercer tiempo, trayectorias posibles e incentivo económico. El programa reconoce a los jóvenes como sujetos de la política y se funda «como un espacio de participación para que los jóvenes se constituyan en protagonistas de la transformación individual y social, poniendo en escena su visión de la realidad y sus necesidades» (Gobierno de Santa Fe, 2019:29).

La implementación se nutre de un amplio número de actores de la sociedad civil —organizaciones políticas y sociales, religiosas, educativas, deportivas— colocando al territorio —y a sus actores— en el centro de la política pública. Anidado en un proceso más amplio que implica una forma de pensar e implementar políticas sociales —estrategia integral, intersectorial, gabinetes sociales, etc.—, el Programa Nueva Oportunidad muestra un desplazamiento de los programas centrados en la oferta hacia una construcción colectiva. No obstante, las disputas en la matriz política de dos gobiernos —local y provincial— se pueden materializar en la disputa por los jóvenes a partir de la implementación solapada en el mismo territorio de dos programas.

Reflexiones finales

En este capítulo se abordó el despliegue de las políticas de juventud en la ciudad de Santa Fe prestando atención tanto a los problemas que cobraron mayor atención en la agenda pública como a las distintas soluciones propuestas, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como a los proyectos legislativos. También se consideraron cómo estas políticas entraban en diálogo, se vinculaban o disputaban las definiciones promovidas en otras escalas, tanto a nivel provincial como nacional; y la incidencia de los organismos internacionales en la definición de los problemas de los jóvenes. El recorrido, lejos de permitir pensar en procesos lineales, muestra itinerarios múltiples, de carácter dinámico y en permanente construcción, revisión y confrontación entre las distintas escalas de gobierno y los actores de la sociedad civil; así como de los organismos que inciden en la definición a través del financiamiento de cierto tipo de políticas. Por momentos se logran acuerdos transitorios, en otros las políticas disputan el territorio o abordan desde perspectivas muy diferentes

21 Entrevista a funcionario de Nueva Oportunidad, mayo de 2019.

un mismo tipo de problema. Así los itinerarios se encuentran en permanente reconstrucción.

En definitiva, el trabajo muestra que las políticas juveniles son resultado de la producción multiescalar —distintos actores, influencia de los organismos internacionales, etcétera— así como de los bajos niveles de incidencia que tuvieron durante largos periodos. En el caso de la ciudad de Santa Fe, constatamos la preponderancia entre los años 1983 y 2007 de las políticas nacionales en el territorio y una escasa participación del gobierno local —a excepción del concejo municipal que, a través de distintos proyectos, intentó problematizar la cuestión juvenil—. Esto cambia a partir de 2004 y, especialmente, en 2007, cuando se configura una institucionalidad estatal juvenil, logrando incluso mayor protagonismo y el desarrollo de políticas innovadoras en contraste con la persistencia de programas planteados a nivel nacional, pero con dificultades para comprender las vicisitudes, cambios y configuraciones de la vida juvenil en los territorios.

Asimismo, permite observar que, si bien las problemáticas abordadas suelen ir cambiando en cada periodo, prevalece una lectura de la juventud como problemática, con énfasis en su exclusión de instituciones como la escuela secundaria y el mercado del trabajo y, que con el correr de los años, esta situación derivaría a su protagonismo en la realización de hechos delictivos. Esta representación, a veces más extendida en las políticas, otras matizada generalmente por la proximidad en el territorio que logran los programas provinciales, convive con una mirada que enfatiza en el enfoque de derechos, particularmente en la última etapa. Estas tensiones, propias de las dificultades para proyectar políticas universales en sociedades fragmentadas y desiguales, atraviesan el diseño e implementación de las intervenciones. Los cambios en los programas, las búsquedas por concretar intervenciones multiagenciales y por pensar de manera integral a la condición juvenil son una muestra del surgimiento de nuevos arreglos institucionales. Estos arreglos no siempre son virtuosos, pero dan cuenta tanto de la configuración de la desigualdad de características diferentes a las de otras décadas como de la necesidad de pensar acciones que busquen incidir en múltiples esferas de la vida juvenil. Políticas que, en definitiva, consideren la diversidad de situaciones, su heterogeneidad y reconozcan y acompañen a los jóvenes de manera tal que les permita disfrutar del hecho de «ser joven» tanto como recuperar la posibilidad de proyectarse en el futuro.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa.
- Abdala, E. (2006). Empleo y juventud: aprendizajes en América Latina. Acceso Directo *Revista de Estudios sobre Juventudes*, (1). Centro de la Juventud. Municipalidad de Rosario.
- Ayos, Emilio (2013). *Condiciones de vida y delito, de la Emergencia de la «inseguridad» al Ministerio de seguridad. La prevención social del delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000–2010)*. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires.
- Badaloni, Laura (2006). Las políticas de bienestar y control de la movilización social. 1943–1955. En Videla, Oscar (Comp.). *El Siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*. Nueva *Historia de Santa Fe*. Tomo IX. Prohistoria y Diario *La Capital*.
- Balardini, Sergio y Hermo, Javier (1995). *Políticas de juventud en América Latina: Evaluación y diseño. Informe Argentina*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ).
- Balardini, Sergio (2009). *El Gabinete Joven. Una política innovadora del Gobierno de Santa Fe*. Fundación Friedrich Ebert.
- Beccaria, Luis (2005). Jóvenes y empleo en la Argentina. *Anales de la Educación común*, 1(1 y 2). Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.
- Beretta, Diego (Comp.) (2015). *Las juventudes disputadas. Aportes para un campo en construcción*. UNR Editora.
- Beretta, Diego (2015). Cartografía de los vínculos. El caso de la elaboración participativa del Plan Integral de Juventud en la ciudad de Rosario. En Díaz, Cecilia & Isuani, Fernando (Comps.). *Políticas públicas en Estados subnacionales*. SAAP.
- Beretta, Diego (2018). Itinerarios de políticas de juventudes a nivel local. Huellas de la experiencia en la ciudad de Rosario. En Beretta, Diego; Laredo, Fernando; Núñez, Pedro y Vommaro, Pablo (Comps.). *Políticas de juventudes y participación política. Perspectivas, agendas y ámbitos de militancia*. UNR Editora y CLACSO.
- Beretta, Diego; Galano, Natalia y Laredo, Fernando (2018). *Cartografía de políticas públicas de juventudes. Reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario*. Grupo Editor Universitario.
- Bergami, Magdalena y Crescini, Verónica (2014). *Estudiantes al centro: Elementos para repensar la participación juvenil desde la escuela media*. Observatorio de Políticas de Juventud y Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.
- Bonvillani, Andrea; Palermo, Alicia; Vázquez, Melina y Vommaro, Pablo (2010). Del Cordobazo al kirchnerismo. Una lectura crítica acerca de los períodos, temáticas y perspectivas en los estudios sobre juventudes y participación política en la Argentina. En Alvarado, Sara y Vommaro, Pablo (Comps.). *Jóvenes, cultura y política en América Latina: Algunos trayectos desde sus relaciones, experiencias y lecturas (1960–2000)*. CLACSO, Homo Sapiens.
- Brogliá, Francisco; Cozzi, Eugenia y Font, Enrique (2011). Avances en las Intervenciones de Inclusión Sociocultural con jóvenes como mecanismos de prevención del delito y reducción de la violencia en dos ciudades de la provincia de Santa Fe. *IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria: Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas*. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti.

- Cammarota, Adrián (2014). *Somos bachiyeres. Juventud, cultura escolar y peronismo en el Colegio Nacional Mixto de Morón (1949–1969)*. Biblos.
- CEPAL (1985). *La juventud en América Latina y el Caribe. Plan de acción regional en relación con el Año Internacional de la Juventud*. Estudios e informes de la CEPAL (47). ONU.
- CEPAL (1991). Bases para la formulación de un programa de cooperación regional en el dominio de la juventud en América Latina y el Caribe para la década de los noventa. *Tercera Reunión Interagencial informal sobre juventud en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Chaves, Mariana (2010). *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Espacio Editorial.
- Cohen, Ernesto; Martínez, Rodrigo; Navarrete, Cecilia (2001). *Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Volumen I: Proyecto Joven de Argentina*. CEPAL.
- Consejo Federal de Juventud (2008). *Democracia participativa y políticas públicas. Estrategias para construir un proyecto colectivo con y desde los jóvenes*. Dirección Nacional de Juventud. Ministerio de Desarrollo Social.
- Cortés, Rosalía y Kessler, Gabriel (2013). Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983–2013). *Cuestiones de Sociología*, (9), 33–55. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5860/pr.5860.pdf
- Cozacow, Alejandro (2016). La construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina: análisis de iniciativas de legislación sobre juventudes entre 1983 y 2015. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, (24). Universidad Politécnica Salesiana.
- De Moura Castro, Claudio (1997). Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas. *Boletín Cinterfor*, (139–140). OIT.
- Estévez Boero, Guillermo (1991). Ley Nacional de la Juventud. En *Reseña Labor Parlamentaria*. Período de sesiones ordinarias 1990. Cámara de Diputados de la Nación.
- Feixa, Carles (1999). *De jóvenes, bandas y tribus*. Ariel
- Galano, Natalia (2015). Desafíos locales en el gobierno de la seguridad. Replanteos, tensiones y desafíos a partir del caso del Dispositivo de Intervención sobre Situaciones de Violencia Armada. En Díaz, Cecilia & Isuani, Fernando (Comps.). *Políticas públicas en Estados subnacionales*. SAAP.
- Gobierno de Santa Fe, Gabinete Social (2019). Juventudes. Lo realizado y los desafíos por delante. *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la provincia de Santa Fe*.
- Gusfield, Joseph (2014). *La cultura de los problemas públicos, El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Siglo XXI Editores.
- Hobsbawm, Eric (2003) *Historia del siglo XX*. Crítica. 1994.
- INDEC (1985). La juventud de la Argentina. *Estudios INDEC* 3. INDEC.
- Jacinto, Claudia (2000). Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación y empleo. *Mayo Revista de Estudios de Juventud*. Dirección Nacional de Juventud–Eudeba.
- Jacinto, Claudia (2006). La formación profesional como estrategia para la inserción laboral de jóvenes vulnerables. Balance crítico y reflexiones sobre la experiencia de los noventa. *Acceso Directo Revista de Estudios sobre Juventudes*, (1). Centro de la Juventud. Municipalidad de Rosario.
- Liguori, Mariana y García, Analía (2017). Un papel protagónico que cumplir. Las juventudes en las políticas públicas de los ochenta en Argentina. En Vázquez, Melina; Vommaro, Pablo;

- Núñez, Pedro y Blanco, Rafael (Comps.). *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras del activismo*. Imago Mundi.
- Lorenz, Federico (2015). *Las guerras por Malvinas (1982–2012)*. Edhasa.
- Lovato, Alfredo (2016). *Casa del Obrero Estudiante (1956–2016). 60 años construyendo comunidad*. Romang.
- Luciani, Laura (2017). *Juventud en dictadura: representaciones, políticas y experiencias juveniles en Rosario: 1976–1983*. Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Manzano, Valeria (2017). *La era de la juventud en Argentina. Cultura, política y sexualidad desde Perón hasta Videla*. Fondo de Cultura Económica.
- Martín Criado, Enrique (2005). La construcción de los problemas juveniles. *Nómadas*, (23). Universidad Central de Colombia.
- Ministerio Público de la Acusación (2015). *Informe sobre homicidios Departamento La Capital Ciudad de Santa Fe*. Ministerio Público de la Acusación.
- Municipalidad de Santa Fe (2011). *La gestión del cambio 2007/2011*.
- Municipalidad de Santa Fe (2016). *Escuelas de Trabajo*. Dirección de Escuelas de Trabajo.
- Núñez, Pedro (2019). Configuraciones de las políticas de juventud. Desigualdades, territorios y tiempos juveniles. En Gobierno de Santa Fe. *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*.
- Núñez, Pedro; Vázquez, Melina y Vommaro, Pablo (2015). Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual. En Cubides, H.; S. Borelli, S.; Unda, R. y Vázquez, M. (Eds.). *Juventudes Latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. CLACSO.
- ONU (1999). Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. Informe del Secretario General. Quincuagésimo cuarto período de sesiones.
- Gobierno de Santa Fe. Observatorio de Políticas de Juventud (2017). *Agenda Joven 2020*. Gobierno de Santa Fe.
- Pais, F. (2008). *Agua de Nadie. La historia de cómo el Salado inundó Santa Fe*. Ediciones UNL.
- Pérez, Pablo y Busso, Mariana (2018). Juventudes, educación y trabajo. En Piovani, J. I. y Salvia, A. (Coords.). *La Argentina en el Siglo XXI*. Siglo XXI Editores.
- Pérez Islas, José Antonio; Valdez González, Mónica; y Suarez Zozaya, María Herlinda (Coords.) (2008). *Teorías sobre la juventud. Las miradas de los clásicos*. Porrúa.
- Plotkin, Mariano (2007). «Mañana San Perón». *Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946–1955)*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Rocha, Stella Maris (2016). El Estado y la regulación de la participación estudiantil: la normativa sobre Centros de Estudiantes Secundarios. *Polifonías, Revista de Educación*, V(8).
- Roldán, Darío (2006). La Sociedad en movimiento. Expresiones culturales, sociales y deportivas (Siglo XX). *Nueva Historia de Santa Fe*. Tomo X. Prohistoria y Diario *La Capital*.
- Salvia, Agustín (2000). Una generación perdida: los jóvenes excluidos en los noventa. *Mayo Revista de Estudios de Juventud*. Dirección Nacional de Juventud–Eudeba.
- Saraví, Gonzalo (2004). Segregación urbana y espacio público, los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. *Revista de la CEPAL*, (83). CEPAL.
- Stawski, Martín (2009). *Asistencia social y buenos negocios. Política de la Fundación Eva Perón, 1948–1955*. Imago Mundi.

- Subirats, Joan (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio de las Administraciones Públicas de Madrid.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa (2002). La democratización del bienestar. En Torre, J.C. (Dir.). *Los Años Peronistas (1943–1955)*. *Nueva Historia Argentina*. Tomo VIII. Sudamericana.
- Vázquez, Melina; Vommaro, Pablo; Núñez, Pedro y Blanco, Rafael (Comps.) (2017). *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras del activismo*. Imago Mundi.
- Vila, Pablo (1985). Rock nacional. Crónicas de la resistencia juvenil. En Jelin, Elizabeth (Comp.). *Los nuevos movimientos sociales/1: Mujeres, rock nacional*. CEAL.

Capítulo 10

Las políticas de vejez

Sofía Marzioni

Presentación

Este capítulo analiza las políticas de vejez orientadas al bienestar social de las personas mayores gestionadas por el gobierno subnacional —provincial y municipal—, con miras a aportar a la reconstrucción de su itinerario en la ciudad de Santa Fe. Por «políticas de vejez» se entiende a todas aquellas acciones implementadas por parte del Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual (Huenchuan Navarro, 2003). La reconstrucción de dicho itinerario supuso la recolección y el análisis de diversas fuentes de información secundaria —archivos municipales y provinciales, documentos de gestión, material periodístico y publicaciones académicas—. Tal información se completó y contrastó con la obtenida mediante la realización de entrevistas semiestructuradas a referentes clave en el tema.

El capítulo se compone de cinco apartados. El primero remite a los antecedentes y las acciones pioneras de asistencia y protección social a las personas mayores. El segundo se dedica a examinar las políticas de vejez durante las décadas de 1970 y 1980, cuando tiene lugar la creación y puesta en marcha de la primera dependencia provincial en la materia: el Departamento de la Ancianidad. El tercer apartado aborda la aparición de nuevos actores vinculados a la cuestión de la vejez en el escenario local y el quiebre del «paradigma asilar» durante las décadas de 1990 y 2000. El cuarto apartado se centra en el devenir reciente de las políticas de vejez, con énfasis en los desarrollos institucionales y normativos de la década de 2010. A modo de cierre, se realizan algunos comentarios sobre los hallazgos.¹

1 Una versión preliminar de este trabajo fue publicada como «Políticas de vejez en el nivel de gobierno subnacional. Aportes para la reconstrucción de su itinerario en la ciudad de Santa Fe» en *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (5), 2do. semestre de 2019.

Antecedentes y acciones pioneras de asistencia y protección social a las personas mayores

El itinerario de las políticas de vejez encuentra sus antecedentes en las acciones de caridad destinadas a los sectores más postergados de la sociedad llevadas a cabo por organizaciones sociales, religiosas y filantrópicas. Estas estaban sostenidas en los valores cristianos y remitían a una concepción de la vejez que asociaba tal etapa de la vida con la prevalencia de enfermedades y carencias. Los «problemas de los ancianos» se consideraban parte de la vida natural del ser humano, por lo que se entendía que debían ser resueltos en el ámbito individual y familiar cuando ello no era posible, la responsabilidad por el bienestar de las personas mayores recaía en el ámbito comunitario. (Golbert y Rocca, 2010; Lloyd Sherlock, 1999; Mariluz, 2019; Passanante, 1982).

Las Sociedades de Beneficencia, subvencionadas por el Estado, ocuparon un lugar central en este entramado institucional. Como prueba de su injerencia en lo social, es posible señalar que para el año 1915, había 15 hospitales en la Provincia de Santa Fe, de los cuales 1 era municipal y 14 eran de la Sociedad de Beneficencia (Golbert y Rocca, 2010). En el territorio santafesino, se destacaron la Sociedad de Beneficencia de Rosario y la de Santa Fe. La primera, fundada en el año 1854, continúa vigente y es la más antigua en actividad. Por su iniciativa, se inauguró en 1899 el Asilo de Mendigos y Dementes del Sagrado Corazón de Jesús, el cual en 1943 se conformó como Hogar de Ancianos y, finalmente en 1978, mediante un acuerdo con el Ministerio de Salud, como Hospital Geriátrico Provincial de Rosario. Este se encuentra en funcionamiento y, junto al Hospital Geriátrico Provincial de Pilar, brinda alojamiento y asistencia médica a las personas mayores semidependientes o dependientes. Por su parte, la Sociedad de Beneficencia de Santa Fe abrió sus puertas hacia el año 1860, instituida por el gobernador Pascual Rosas. Sus primeras acciones se revelaron alrededor de 1870, encontrándose entre las prioritarias la dirección de las Escuelas de Niñas de la Capital y del Hospital de la Caridad (Genolet, 2017).

Replicando esta lógica de intervención, en distintas localidades de la provincia se establecieron, incluso entrado el siglo xx, «hogares para los ancianos desamparados, pobres»², gestionados por organizaciones comunitarias. Algunos de estos, recibieron apoyo económico de los gobiernos comunales o municipales; otros, estuvieron ligados a organizaciones religiosas. Eran las mujeres de las clases pudientes, en su mayoría, quienes se hacían cargo de su funcionamiento y administración. Es ilustrativo como ejemplo el caso de la

2 Entrevista a personal técnico provincial, junio de 2018.

Sociedad de Damas Vicentinas, la cual promovió en la ciudad de Santa Fe la fundación del Asilo de Mendigos San Vicente de Paul hacia el año 1912. Con el paso del tiempo, este fue refuncionalizado como residencia para personas mayores, manteniendo su vigencia en la actualidad.³



Figura 1. Foto del Hogar San Vicente de Paul

Fuente: Fuente: *El Litoral*, 2009

Por otra parte, un dato propio de la región del litoral fue la gravitación de las instituciones de socorros mutuos creadas por colectividades de diferentes nacionalidades. Estas prestaron servicios asistenciales a los primeros inmigrantes que envejecieron en Argentina y a sus descendientes. Como ejemplo del modelo mutualista en la ciudad de Santa Fe, se destaca la *Società di Mutuo Soccorso Unione e Benevolenza* —fundada en el año 1873 y aún activa— con miras a «reunir a los italianos residentes en el país, lograr la fraternidad universal, ayudar a los miembros necesitados, promover la moral y el bienestar social».⁴

Estas acciones e instituciones de caridad y asistencia social fueron propias de una época en la que la seguridad social, entendida como el derecho de las personas a gozar de protección ante las contingencias y necesidades específicas de cada etapa de la vida, no existía. No obstante, el Estado fue asumiendo, progresivamente, la responsabilidad de la reproducción de la vida de las personas mayores.

3 Información obtenida de <http://www.hogarsanvicente.com.ar/historia.html>

4 Información obtenida de <https://uybdantealighierisf.org.ar/historia/>

Los inicios del itinerario de las políticas de vejez:
el desarrollo de la seguridad social y la institucionalización
de la asistencia social en el Estado

La provincia de Santa Fe dictó leyes, tempranamente, otorgando pensiones para los empleados públicos. La primera tuvo lugar en el año 1867 durante el gobierno de Nicasio Oroño, mientras que a nivel nacional no hubo una normativa de este tipo hasta el año 1904. Con el paso del tiempo, se fueron ampliando los beneficios prestados. En 1878, bajo el gobierno de Simón de Iriondo, se sancionó la ley de Pensiones y Subvenciones, la cual facultaba a la Legislatura a otorgar estos beneficios a los agentes civiles del Estado. Ya en 1893, siendo gobernador Juan Cafferata, se aprobó la ley de Jubilaciones y Pensiones, la cual diferenció por primera vez entre jubilaciones y pensiones. Luego, durante el gobierno de Rodolfo Freyre en 1903, se sancionó la ley Montepío Civil, que definió los requisitos para acceder a las jubilaciones y pensiones para empleados y funcionarios públicos y los montos correspondientes. La culminación de este proceso tuvo lugar en 1906, durante el gobierno de Pedro Echagüe, cuando se creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe (ley 1350), encargada hasta la fecha de gestionar las prestaciones para los empleados provinciales (De Petre y Cóceres, 2015 citado en Marzioni, 2015).

A nivel municipal, el primer ordenamiento legal previsional fue la ordenanza 554 de 1904, establecida por iniciativa del intendente Manuel Irigoyen. La misma, fundó la Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe, vigente en la actualidad.

Estos beneficios se asociaron a los derechos reconocidos a los trabajadores. De esta manera, con la previsión social se fue modificando la imagen de la vejez: se pasó del «ahorrista» —en el mejor de los casos— o del «pobre asilado» o el «mendigo» —en el peor de los casos— al «jubilado». Como parte de este proceso, las contingencias o necesidades específicas que enfrentaban los trabajadores a lo largo de su vida comenzaron a ser consideradas como riesgos sociales y, por ende, a ser gestionadas pública y colectivamente. En paralelo al desarrollo de estas disposiciones y mecanismos de protección social, se fue profesionalizando e institucionalizando en el Estado la asistencia social, dirigida a quienes no formaban parte del grupo de asalariados formales y, por lo tanto, no estaban cubiertos por el sistema de seguridad social (Golbert y Rocca, 2010; Lloyd Sherlock, 1999; Mariluz, 2009; Passanante, 1982).

En la Provincia de Santa Fe, las primeras instituciones de asistencia social se incorporaron durante los gobiernos —de extracción conservadora— de Manuel María de Iriondo (1937-1941) y Joaquín Argonz (1941-1943) (Genolet,

2017). En relación a las personas mayores, se destacó la creación de la Caja de Asistencia Social a la Vejez, a la Invalidez, a la Madre y a los Huérfanos —ley 2994— instituida en 1942. Este organismo otorgaba beneficios no contributivos a las personas con necesidades básicas insatisfechas. En 1950, siendo gobernador Juan Hugo Caesar (1949–1952), se estableció el Departamento de Asistencia Social a la ancianidad, invalidez, a la madre y a los huérfanos (ley 3956). Nueve años más tarde, en el gobierno de Carlos Sylvestre Begnis (1958–1962), este fue sustituido por la Caja de Pensiones Sociales de la Provincia (ley 5110), encargada —hasta la actualidad— de brindar pensiones no contributivas a «personas mayores, inválidos, madres y menores indigentes o en situación de pobreza», según lo dispuesto por la citada ley.

En lo que respecta a la Municipalidad de Santa Fe, las acciones asistenciales tenían por beneficiarios indirectos a las personas mayores, al ser éstos considerados indistintamente como parte de los grupos con alta criticidad social. La Secretaría de Promoción Comunitaria, analizada en el Capítulo 2, fue la responsable de «intervenir en la atención de la problemática inherente a la protección y asistencia del menor, la familia, los jóvenes, la ancianidad y otros factores de la comunidad que se encuentren en estado de necesidad» (ordenanza 10522).

Estrategias provinciales de protección. La creación del Departamento de la Ancianidad. Las décadas de 1970 y 1980

La provincia de Santa Fe fue precursora en Argentina en establecer una dependencia dirigida a la asistencia social a la vejez. En el año 1974, siendo gobernador Carlos Sylvestre Begnis, se instituyó el Departamento de la Ancianidad en el ámbito del Ministerio de Salud. Su creación respondió fundamentalmente a la necesidad de que el gobierno provincial asumiese la gestión de aquellos «asilos» u «hogares de ancianos» que habían nacido bajo la tutela de organizaciones comunitarias en diferentes localidades de la provincia pero que, pasado el tiempo y a causa de problemas económicos, ya no podían sostenerse. La nueva dependencia concentró las acciones de la Provincia en materia de asistencia social para las personas mayores, siendo primordiales las relativas a la alimentación, la vestimenta, la vivienda y la salud (Boero, 2014).

En 1984, a diez años de su puesta en marcha y durante el gobierno de José María Vernet, el Departamento de la Ancianidad fue jerarquizado y elevado al rango de Dirección Provincial; para ese entonces, gestionaba unas veinte instituciones de larga estancia. Asimismo, durante la década de 1980, fue ganando presencia territorial a partir de la celebración de convenios con

gobiernos locales y organizaciones comunitarias. En virtud de dichos convenios, los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias llevaban adelante servicios y actividades destinadas a la población mayor, con el apoyo económico del gobierno provincial. En consecuencia, la Dirección Provincial de la Tercera Edad —como pasó a llamarse— funcionó como una dependencia «mayormente transferencista»,⁵ en tanto acompañaba las acciones de otros actores sociales sin poseer atribuciones en la definición de las mismas ni en el control de la calidad de los servicios prestados.

Los responsables políticos y los trabajadores de la Dirección, incluyendo los directores de las instituciones de larga estancia, no contaban con conocimientos específicos en gerontología. En efecto, solo algunos habían recibido formación profesional, destacándose entre los cuadros técnicos los médicos, administradores de salud, abogados, trabajadores sociales y terapeutas ocupacionales. En la dirección de las instituciones de larga estancia era frecuente encontrar a mujeres, muchas de las cuales habían cursado la carrera de magisterio.

Durante las décadas de 1970 y 1980 primó una lógica de intervención asistencial, tutelar y sanitarista sobre la cuestión de la vejez —que algunos entrevistados definen como propia del paradigma asilar—. Los esfuerzos del gobierno provincial se orientaron a la institucionalización y la asistencia social de «los adultos mayores en riesgo social»⁶. Se procuraba dar respuesta a las necesidades objetivas de las personas mayores, a quienes se consideraba en tanto «objetos de asistencia». En otras palabras, «se buscaba asistir al viejo en su necesidad».⁷ Prevalcía, además, una concepción del bienestar y de la salud acotada a lo biológico.

Es así que, en el diagnóstico que se hacía desde el gobierno provincial, los asuntos prioritarios a atender con relación a la población mayor eran «comida, techo y atención médica».⁸

En los años 80 se trabajaba desde el paradigma sanitarista, se pensaba a la vejez como un momento que requería atención desde la salud y se atendía a los adultos mayores desde ahí. No como una problemática humana, podríamos decir, sino más bien como una problemática biologicista, médica.⁹

5 Entrevista a técnico provincial, junio de 2018.

6 Ídem.

7 Ídem.

8 Entrevista a funcionario provincial, mayo de 2018.

9 Ídem.

El objetivo de «asistir al viejo en su necesidad»: las instituciones provinciales de larga estancia

En concordancia con este estado de cosas, las instituciones de larga estancia continuaron los modos de organización y funcionamiento instituidos por las organizaciones comunitarias. Eran un espacio en el que «se garantizaban condiciones de vida mínima a los más desprotegidos» o «un lugar donde transcurrir los últimos años de la vida y morir».¹⁰ Merece la pena atender a la descripción que hacía al respecto uno de los entrevistados:

Era un espacio muy tutelar, donde si bien se les permitía pasar sus últimos días de vida no se les permitía tomar decisiones. Es decir, era quien llevaba adelante la institución quien decidía por ese adulto mayor. Tenés que pensar que estábamos en un paradigma asistencial y, en ese paradigma, era lógico. Si bien estamos atendiendo al viejo desde el altruismo, yo decido qué es lo que ese viejo necesita y sé cuándo lo necesita. Por ejemplo, qué y cuánto comer y cuánto y cuándo tiene que calentarse y descansar, etcétera.¹¹

Tales instituciones contaban con un reglamento interno rígido, plasmado en el decreto 4842/80, que asentaba iguales consideraciones para todas las personas mayores, sin tener en cuenta sus historias o necesidades personales. Así, por ejemplo, se fijaban criterios estrictos de entrada y salida u horarios rígidos para la realización de las actividades cotidianas. Como resultado, estos espacios implicaban un desarraigo de la persona con respecto a su medio social y a sus grupos primarios de convivencia, a la vez que imposibilitaban la organización autónoma de su vida cotidiana.

Por otra parte, durante esos años también se dispuso que la Dirección Provincial de la Tercera Edad debía encargarse de la habilitación y el control de los servicios de cuidado privados, en coordinación con las municipalidades o comunas (decreto 2719/77 y su modificatorio 2091/80). Los aspectos regulados, en su mayoría, remitían a las características edilicias de los establecimientos, aunque también se determinó que cada institución debía contar con un médico de cabecera y un dietista, y se incorporaron algunas disposiciones referidas al uso del tiempo libre de las personas mayores y a las visitas de familiares y amigos.

Hacia mediados de la década de 1980, se dictaron los primeros cursos de formación de cuidadores en la ciudad y alrededores —el inaugural tuvo lugar en 1985 en Recreo, por iniciativa del Dr. Hugo Valderrama—. En 1988, en

10 Entrevista a técnico provincial, mayo de 2018.

11 Entrevista a funcionario provincial, mayo de 2018.

convenio con la Municipalidad de Santa Fe, Valderrama escribió el *Manual del Cuidador de Ancianos*.



Figura 2. Tapa del primer *Manual del Cuidador de Ancianos*

Fuente: *Cuidadores de Ancianos*, 2019

La aparición de nuevos actores en el escenario local y el quiebre del paradigma asilar. Las décadas de 1990 y 2000

Desde la segunda mitad del siglo xx, la vejez fue instalándose como una «cuestión» de políticas públicas —en el sentido de Oszlak y O'Donnell (1981)—, en tanto se hizo evidente el envejecimiento poblacional como un fenómeno de alcance global, con implicancias profundas y persistentes en la estructura social. En gran medida, ello se debió a los consensos que se fueron estableciendo a nivel internacional por impulso de organismos como las Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos.¹² Tales consensos incorporaron una redefinición de los modos de comprender la vejez y el recono-

12 Para una reconstrucción de los momentos de importancia en la historia de las políticas de vejez a nivel internacional ver, por ejemplo, Huenchuan Navarro (2016), quien reconoce tres hitos fundamentales: la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 1982, el Año Internacional de las Personas de Edad en 1999 y la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 2002.

cimiento de derechos específicos a este grupo de edad.¹³ Por otra parte, a partir de 2003, desde la Dirección Nacional de Políticas Públicas para Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se redefinieron los lineamientos de las políticas de vejez en Argentina.¹⁴ Con ello, se promovió fuertemente la formación gerontológica y la profesionalización de cuidadores.

Como parte de estos procesos complejos y de largo plazo que tuvieron lugar en distintas escalas de gobierno y territoriales, se desarrolló un nuevo clima de ideas en relación a la vejez. Así, en el caso santafesino, a partir de la década de 1990 y todavía con mayor fuerza durante la siguiente, comenzó a ponerse en discusión la lógica de intervención que habían mantenido hasta entonces los gobiernos provincial y municipal. Se fue debilitando la aceptación al paradigma asilar y, en su lugar, fue tomando forma la idea de que se requerían políticas públicas específicas para este grupo de edad, diseñadas sobre una «mirada integral de la temática».¹⁵

Asimismo, surgieron en la ciudad de Santa Fe nuevos actores sociales tomaron parte en el debate sobre la cuestión de la vejez, como ser la Asociación de Gerontología Social de Santa Fe, fundada en el año 1997. También fueron parte de estas discusiones los profesionales de la Licenciatura en Terapia Ocupacional de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), cuya primera cohorte de estudiantes se conformó en 1986.

De igual forma, durante los años noventa fueron cobrando fuerza iniciativas dirigidas a resignificar la vejez como una etapa de la vida en la que la persona puede seguir activa e integrada socialmente. Por ejemplo, en 1998 comenzó a funcionar la organización Proyecto 3, una propuesta de educación no formal para personas mayores inspirada en la experiencia del Departamento de la Mediana y Tercera Edad de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER).

Por otro lado, si bien organizaciones del colectivo de personas mayores como las federaciones o los centros de jubilados y pensionados poseen una larga historia que se remonta hacia principios del siglo pasado —el primer Centro de Jubilados y Pensionados de la ciudad de Santa Fe, llamado Nicasio Oroño, se creó en 1917—, estas organizaciones adquieren mayor protagonismo en los noventa como consecuencia de la implementación del Programa Probienestar

13 El derecho a la vejez como campo particular se inaugura con la proclamación en Argentina, durante el gobierno peronista, de los Derechos de la Ancianidad en 1948; los cuales fueron incorporados en la Constitución Nacional durante el año próximo y presentados en la Asamblea General de las Naciones Unidas para lograr una declaración sobre los derechos de las personas mayores, que finalmente no prosperó. Para profundizar sobre el tema ver, por ejemplo, Dabove (2002 y 2007).

14 Para profundizar sobre las políticas de vejez nacionales ver, por ejemplo, Roqué y Amaro, 2016.

15 Entrevista a funcionario provincial, mayo de 2018.

del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) (Roqué y Fassio, 2012).

En lo que refiere a la Municipalidad de Santa Fe, durante la década de 2000 los asuntos relativos a la población de edad avanzada consiguieron un lugar más amplio en la agenda de gobierno. Esto fue posible luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la cual implicó nuevas responsabilidades para los gobiernos locales. Las políticas de vejez obtuvieron mayor atención a partir de 2007, cuando inició el nuevo ciclo de gobierno en la provincia y la ciudad. Como se argumenta en otros capítulos de este libro, ambos procesos favorecieron la autonomía del gobierno local, el cual fue extendiendo su ámbito de intervención, cambio que se vio reflejado en su estructura de gestión.

En 2004 se inauguró el Consejo Municipal de Adultos Mayores de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz (ordenanza 11107). Este organismo vino a responsabilizarse por el diseño, la coordinación y el seguimiento de las acciones dirigidas a las personas mayores. Su composición procuró garantizar la representatividad de los diferentes sectores sociales interesados en la temática.¹⁶ Sus actividades se concentraron en:

el abordaje de problemáticas puntuales que recaen en el nivel de gobierno local, tales como: la carencia de servicios de sepelios o la de personas mayores en situación de calle, y en la búsqueda de soluciones en diálogo con los organismos gubernamentales pertinentes.¹⁷

Además, el consejo se propuso la participación activa en la formulación de políticas gerontológicas. En particular, en la formulación de la propuesta de la provincia de Santa Fe para el diseño del Plan Nacional para Personas Mayores (2012–2015) y en la elaboración de un proyecto actualizado de reglamentación sobre las instituciones privadas que prestan servicios de cuidado en la ciudad. De igual modo, se dedicó a la realización de acciones comunitarias de sensibilización sobre los derechos de las personas mayores, tales como las celebraciones del Día Internacional de las Personas de Edad y del Día contra el Maltrato, el Abuso y la Violencia contra los Adultos Mayores.

Para cuando se creó el Consejo Municipal, la Argentina ya contaba con un Consejo Federal de Mayores, el cual estaba bajo jurisdicción del Ministerio

16 En el año 2008, mediante la ordenanza 11552, se modificó su composición, incorporando un lugar para un representante de la Defensoría del Pueblo de la Provincia, el cual se sumó a los que ya tenían los representantes de la provincia, las vecinales, los centros de jubilados, las obras sociales y las universidades.

17 Ídem.

de Desarrollo Social de la Nación (Decreto Nacional 457/97).¹⁸ Este fue el impulsor de la conformación de consejos de alcance provincial y local, pues su oficio consiste en coordinar acciones «con el objeto de institucionalizar la colaboración y participación de los gobiernos provinciales y de las organizaciones representativas de las personas mayores, en la planificación, ejecución y control de los programas sociales dirigidos a dicho sector de la población» (art. 4). Conviene notar que los consejos no cuentan con presupuesto propio, lo que dificulta la sostenibilidad de sus acciones en el tiempo.

En 2009, el gobierno municipal dispuso la implementación del Programa Local de Atención Adultos Mayores (ordenanza 11577 del año 2009). Este estaba «destinado a ofrecer un marco social, educacional, cultural, deportivo y recreativo para una mejor calidad de vida en este proceso natural de envejecimiento». Su implementación se asignó a la Subsecretaría de Salud, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, que ya no existe. Estableció la realización de actividades tendientes a la integración, siendo su espacio de ejecución el Centro Integrador Comunitario (CIC) ubicado en el Distrito Norte de nuestra ciudad.

Por otra parte, si se toma en consideración la actuación del Concejo Deliberante de la ciudad, se advierte que entre 1983 y 1990 se discutieron una veintena de iniciativas en relación a las personas mayores, impulsadas desde diferentes partidos. La seguridad económica fue la preocupación común en estos proyectos, en la medida en que todos estuvieron dirigidos a lograr beneficios para jubilados y pensionados con relación al pago de los servicios públicos y de los impuestos municipales, tomando en cuenta la carga que estos suponían frente a sus magros ingresos. Durante los años 90 disminuyó a un total de 17 la cantidad de proyectos, mientras que se mantuvo como eje central de las diferentes iniciativas la cuestión económica, aunque también se discutió la cuestión de la accesibilidad. A partir de los años 2000, se comenzó a hablar de «adultos mayores» y, más adelante, de «personas mayores»; a la vez que se diversificaron las temáticas sumándose, por un lado, iniciativas tendientes al desarrollo de programas o instituciones dedicadas a la vejez, como lo fueron aquellas referidas al Consejo Municipal de Adultos Mayores y al Programa Local de Atención Adultos Mayores y, por otro lado, propuestas que abordaron la cuestión del cuidado de las personas mayores dependientes, tales como la creación de un centro de día o de un registro municipal de cuidadores.

Por su parte, el gobierno provincial comenzó a revisar las acciones que había llevado adelante hasta el momento desde la Dirección Provincial de la Tercera Edad, trasladando dicha dependencia desde el ámbito del Ministerio

¹⁸ Fue reglamentado cinco años más tarde, por resolución ministerial 113, la cual fue modificada por resolución ministerial 1216 en el año 2006.

de Salud a la Secretaría de Promoción Comunitaria. Según el relato de uno de los entrevistados:

Si bien continúa la mirada asilar, se crean distintos programas que tienen que ver con tener a los viejos activos, pero no como hoy que discutimos el paradigma activo como integrado, inclusivo... No, eso no. Era activo del movimiento. Se discute, en ese contexto, a nivel salud, qué era atender a los viejos.¹⁹

En ese marco, en 1994, se dio inicio al Programa de Recreación para la Tercera Edad, fundado en la «concepción de que la recreación es la actividad humana libremente asumida que transforma al individuo y al medio, al actualizar el potencial creativo del hombre con su contexto histórico-social, aportando sus valores para enriquecerlo» (resolución de la Secretaría de Promoción Comunitaria 00782). Esta propuesta, que se financió con recursos del POSOCO, estuvo destinada a la realización de actividades recreativas de una jornada de duración para personas mayores de 60 años residentes en Santa Fe y Rosario, nucleadas en OSC que no tuvieran suficientes recursos propios.

Continuando el examen de la oferta programática de la Dirección Provincial de la Tercera Edad, se observa un salto cualitativo en las líneas de acción propuestas en 2005, con la implementación del Plan de Acción Provincial de Políticas Gerontológicas Volver a las fuentes. Este pretendió brindar una atención integral a las personas mayores, para lo cual incorporó a los ejes de intervención tradicionales —salud, asistencia social y servicios sociales— otros referidos al acceso a los bienes culturales, la participación social y política y la sensibilización de la sociedad sobre el envejecimiento y la vejez. No obstante, esta estrategia respondió a las ideas predominantes durante la década de 1990 en lugar de a aquellas propias del «nuevo paradigma de derechos humanos y de envejecimiento activo», el cual se fue consolidando a partir de la década del 2000 (Boero, 2014).

En suma, aunque no lograron instalarse como prioridad en la agenda de gobierno, se diversificaron las acciones y emergieron propuestas alternativas a la institucionalización.

Durante los años noventa también se actualizó el marco regulatorio de los Hogares oficiales dependientes de la Dirección Provincial de la Tercera Edad, el cual se plasmó en el decreto 1534/97. Así, con miras a la «promoción del desarrollo humano del adulto mayor», se instauraron como los principios de los Hogares el favorecer su integración social, resguardar su dignidad y seguridad, fomentar su participación en la comunidad, estimular la ejercitación de sus capacidades personales, privilegiar su autodecisión y afianzar su identidad personal.

19 Entrevista a personal técnico provincial, junio de 2018.

Consecuentemente, se determinó que dichas instituciones debían proveer a los residentes de albergue higiénico y confortable, alimentación sana y equilibrada, aseo y descanso adecuado, asistencia multidisciplinaria y atención médica y social.

A partir del año 2007 se iniciaron un conjunto de cambios relevantes en la gestión de los problemas sociales, como ya fue señalado en otros capítulos de este libro. En concreto, en relación a las políticas de vejez, se renombró la Dirección Provincial de la Tercera Edad como Dirección Provincial de Adultos Mayores, la cual fue instituida bajo la órbita del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social (decreto provincial 0102).

Cambios conceptuales e institucionales en el gobierno provincial en torno a la cuestión de la vejez: la Dirección Provincial de Adultos Mayores

La decisión de que la Dirección Provincial de Adultos Mayores funcione en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social puede interpretarse como parte de un proceso más amplio de cambio en la forma de comprender la vejez y de problematizar las cuestiones relativas a la población mayor. De modo que, si bien en un primer momento esta etapa de la vida se había asociado con la pobreza y la enfermedad, en las últimas décadas se fue reconociendo al envejecimiento como un proceso social complejo, en el que intervienen factores diversos —biológicos, psicológicos, sociales y culturales— y la vejez pasó a ser considerada como un «asunto social». Progresivamente, también viene tomando fuerza la idea de que el bienestar social de las personas mayores es un «asunto de derechos».

La puesta en marcha de la Dirección Provincial de Adultos mayores significó, al menos en lo normativo, una redefinición de las responsabilidades del gobierno provincial para con este grupo. Se asignaron nuevas funciones referidas a la integración social de la población mayor, el impulso de la investigación y el diagnóstico de los servicios sociales destinados al sector, la colaboración en la elaboración de una «legislación coherente» al respecto y la motivación de la participación de la comunidad en materia de vejez, entre las más relevantes (decreto provincial 0102).

A partir de este momento y hasta la fecha de escritura de este capítulo, las acciones del gobierno provincial para la población mayor se organizan en dos grupos: «cuidados directos para el adulto mayor» y «cuidados indirectos para el adulto mayor». Dentro del primer grupo, se comprende la prestación de servicios de cuidado a personas mayores autoválidas en residencias de larga estadía o de estadía transitoria; la atención y ayuda directa a personas mayores en las oficinas ubicadas en la ciudad de Santa Fe y la ciudad de Rosario; y el asesoramiento a municipios y comunas en materia de vejez. Por su parte, el

segundo grupo abarca la firma de convenios con comedores, servicios de interacción y cuidadores domiciliarios para la atención de las personas mayores; y la articulación con gobiernos locales y OSC vinculadas a la temática para el otorgamiento de apoyos económicos destinados al fortalecimiento y a actividades de recreación, la realización de capacitaciones a cuidadores y auxiliares gerontológicos y la habilitación y supervisión de residencias privadas.

El eje de la intervención continúa siendo la institucionalización. La gestión de las residencias —en términos históricos, la primera acción del gobierno provincial en la materia— se mantiene como la principal apuesta para el cuidado de las personas mayores, siendo la política de la vejez privilegiada en cuanto a la cantidad de recursos económicos y humanos implicados y, también, por su alcance territorial²⁰. Actualmente, la Dirección Provincial de Adultos Mayores (DIPAM) cuenta con 19 residencias oficiales de larga estadía, las cuales en total suponen casi 600 plazas.



Figura 3. Distribución de las residencias en el territorio provincial

Fuente: Murúa, 2018

Las residencias que figuran en el mapa son, en términos generales, las mismas que existían en los años 80.²¹ A simple vista se observa que estas están casi ausentes en el noroeste de la provincia y se concentran en el centro y el sur del territorio. De estas residencias, en la ciudad de Santa Fe se encuentra el Hogar Dr. Alfredo Ricci. Allí concurren exclusivamente mujeres mayores de 60 años

20 Para un análisis de los recursos humanos y económicos de la DIPAM ver Murúa (2018).

21 Hoy la residencia de la ciudad de Rosario se encuentra cerrada provisoriamente por mantenimientos y refacciones.

sin recursos económicos, pero autoválidas y semidependientes, a quienes se les brinda los servicios diarios de albergue permanente, alimentación, vestimenta, medicamentos, atención médica y atención multidisciplinaria.

Como complemento de estas acciones, en el año 2009 se estableció el Sistema Proteccional de Asistencia Habitacional Transitoria para Adultos (resolución 519). En su marco, en la ciudad de Santa Fe funciona la Residencia de Adultos Mayores del Hospital Sayago. Según la letra de la norma citada, esta brinda un albergue transitorio —por un máximo de 72 h— con el propósito de «atender la problemática de personas en situación de calle u otras privaciones habitacional, económica o de vulnerabilidad social». No obstante, durante algunos años sirvió también en la práctica como un «refugio para mujeres víctimas de violencia, trata, niños sin hogar»,²² en el que, además, se volvió muy difícil respetar el criterio de la transitoriedad. En 2014 la DIPAM decidió cerrarla temporalmente, con un doble objetivo: acondicionar el edificio y «recuperar el espacio para las personas mayores».²³ Fue inaugurada nuevamente dos años más tarde.

La problematización de la cuestión de la vejez como un asunto social trajo consecuencias significativas en términos de la distribución de responsabilidades y competencias entre los Ministerios de Desarrollo Social y Salud. Dentro de la población mayor, se distinguen dos subgrupos, destinatarios de diferentes estrategias de cuidado del gobierno provincial. Al respecto, explicaba uno de los entrevistados:

Empieza una diferenciación en la Provincia entre los adultos mayores «autoválidos» y los «dependientes». ¿Qué quiere decir esta distinción? Se empiezan a marcar cómo dos grandes etapas en la vida del adulto mayor: una primera etapa en la que las personas de edad se pueden valer por sí mismas y otra en la que cruzan la frontera de fragilidad y demandan cuidados. La política pública de la Dirección Provincial de Políticas de Adultos Mayores lo que asume es la atención del adulto mayor en residencia autoválido. (...) Los hogares de adultos mayores autoválidos van a ser atendidos por desarrollo social y los hogares de adultos mayores dependientes, los geriátricos, con necesidad de cuidados continuos, van a ser atendidos por salud.²⁴

Ello obstaculiza la existencia de un sistema integral y progresivo de cuidados, en el que se brinde a la persona mayor los servicios que necesita de acuerdo con su situación particular y el momento del curso de la vida que transita, sin nece-

22 Personal técnico provincial, marzo de 2019.

23 Personal técnico provincial, marzo de 2019.

24 Entrevista a funcionario provincial, mayo de 2018.

sidad de cambiar su lugar de residencia, interrumpir sus vínculos sociales y la organización de su vida cotidiana cuando, por ejemplo, una persona autoválida comienza a requerir asistencia médica permanente. No obstante, las políticas de cuidado deberían respetar una idea que en el presente se halla ampliamente consensuada, consistente en resguardar la autonomía de decisión de las personas mayores: son ellas quienes deben elegir cómo, con quién, dónde y de qué manera vivir (Ezquerro, Pla y Cantillo, 2016). Es cierto que, en alguna de las entrevistas, se señalaba que «si la persona se dependiza dentro de la residencia intentamos que pueda seguir viviendo en el mismo lugar»,²⁵ pero ello depende de los arreglos de cuidado que puedan darse para ese caso en concreto, de acuerdo con la voluntad de quien dirige la residencia y los recursos que pueda movilizar.

La cuestión de la vejez gana peso en la agenda política subnacional: desarrollos institucionales y normativos, desde la década de 2010

En los últimos años, el gobierno municipal reconoció la necesidad de profundizar su intervención en materia de vejez y contar con un área específica para la atención de las necesidades de las personas mayores, en tanto con cotidianidad recibía reclamos por personas víctimas de violencia, abandono, insuficiencia de recursos económicos o en situación de calle, entre las más importantes. Desde inicios de la década de 2010, existe el Área Adulto Mayor —aún pendiente de encuadre normativo— en el ámbito de la Subsecretaría de Acción Social de la Secretaría de Desarrollo Social. A la fecha, concentra sus esfuerzos en la atención a la «vulnerabilidad social».²⁶

Por su mayor presencia y cercanía en el territorio, generalmente es el municipio el que identifica los casos o recibe las demandas ante las situaciones críticas que obstaculizan el ejercicio de los derechos elementales de las personas mayores. De ese modo, el Área Adulto Mayor realiza la primera intervención de contención, para luego derivarlos a la instancia provincial encargada de dar una respuesta más permanente». Esta proximidad entre el gobierno local y las personas mayores pone en evidencia los diferentes tiempos de las burocracias estatales que emergen como una de las principales dificultades de la coordinación intergubernamental:

25 Entrevista a personal técnico provincial, marzo de 2019.

26 Entrevista a técnico municipal, junio de 2018.

La urgencia que nosotros tenemos para determinadas circunstancias no la tienen otros órganos y entonces eso hace que se lentifique el proceso y que se haga una intervención una vez y luego se vuelve a hacer y se vuelve a hacer y se vuelve a hacer... gastando todos los recursos del Municipio sin tener una respuesta cierta desde otros lugares del Estado.²⁷

El Área Adulto Mayor ejecuta el Programa Envejecimiento Activo y Autonomía Personal. Brinda asistencia social y legal en las cuestiones que hacen al bienestar social de las personas mayores. A su vez, comienza a ocuparse de algunos aspectos relativos al cuidado, como ser, la formación de cuidadores y su inscripción en un registro oficial y, en casos específicos, en coordinación con el área de salud y la prestación de servicios de salud domiciliarios. A lo anterior, se agregan actividades de promoción de los derechos de las personas mayores y del envejecimiento activo y saludable.

Entre las acciones de esta área se encuentra también la habilitación y el control edilicio de las residencias privadas que funcionan en la ciudad. La norma vigente data de los años noventa (ordenanza 9378/91). Aquí también se tensa la relación intergubernamental en tanto el gobierno municipal no posee los recursos humanos y económicos necesarios para llevar adelante tal tarea. Una realidad extendida pero no contemplada en este marco normativo es la existencia de casas particulares en las que una persona o un grupo de personas prestan servicios de cuidados mercantilizados a una persona o un pequeño grupo de personas mayores. En 2018 se aprobó la conformación de un Observatorio Municipal de Geriátricos (ordenanza 12614), el cual tendrá entre sus principales funciones «articular la observación metodológica del estado de los geriátricos», impulsar la articulación y coparticipación con actores vinculados a la temática y facilitar un centro de atención para los reclamos y denuncias en defensa de los derechos de las personas mayores.

En cuanto al gobierno provincial, durante los últimos años, la Dirección de Adultos Mayores se renombró como DIPAM, designación con la que es identificada en la actualidad.

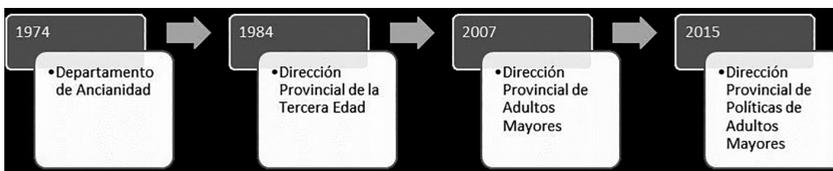


Figura 4. Línea del tiempo de la DIPAM

Fuente: *Elaboración propia*

²⁷ Entrevista a funcionario municipal, junio de 2018.

La DIPAM continuó desarrollando las acciones descriptas en el apartado anterior. Por lo demás, se destacó en estos últimos años la vinculación con la Dirección Nacional de Políticas de Adultos Mayores en lo referente a la formación del personal. Como resultado, parte del equipo de trabajo de la DIPAM realizó la Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional, ofertada en el marco del Plan Nacional de Acción para las Personas Mayores 2011–2016. Esta formación redundó en la reafirmación de la necesidad de superar el paradigma asilar y adoptar el paradigma gerontológico, basado en los derechos humanos y el ideal del envejecimiento activo.

Por otra parte, en 2012 se instituyó el Consejo Consultivo Provincial de Adultos Mayores (decreto provincial 3691). Según la interpretación de los entrevistados, este estaría inscripto en el nuevo paradigma de las políticas de vejez. Funciona como un órgano consultivo, representativo del colectivo de personas mayores ante las organizaciones e instituciones municipales, provinciales e internacionales en lo que respecta a las políticas de vejez. Su estructura está dada por un plenario, un comité ejecutivo y cinco consejos regionales, que coinciden con los Nodos.²⁸ De esta manera, se busca que estén representados los mayores y los diferentes actores gubernamentales y sociales asociados a la temática de la vejez y que las problemáticas y propuestas regionales de cada una de las regiones puedan «llegar» hasta la instancia provincial.

Para ese entonces, ya eran 16 los Consejos de Adultos Mayores provinciales en Argentina, aunque su desarrollo se dio de manera desigual y su continuidad en el tiempo depende, en gran medida, de la voluntad política de cada gobernador (Fassio, 2012). Asimismo, en el territorio santafesino, estaban en funcionamiento los consejos municipales de Santa Fe y Rosario.²⁹

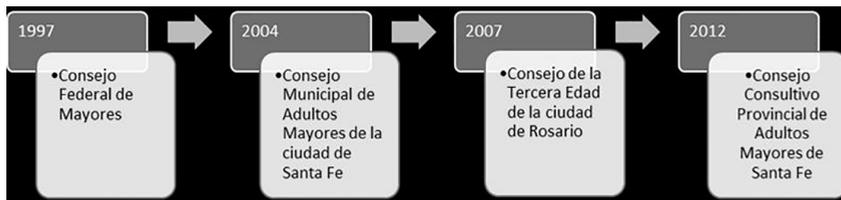


Figura 5. Línea del tiempo de los Consejos de Adultos Mayores

Fuente: *Elaboración propia*

28 El Plan Estratégico Provincial Santa Fe Visión 2030 definió un proceso de regionalización de la provincia, con lo cual el territorio fue dividido en cinco Nodos: Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto.

29 Con relación al rosarino, el Consejo de la Tercera Edad fue establecido en 2007 (ordenanza municipal N° 8159). Actualmente, se encuentra «desmembrado por cuestiones de salud de algunos integrantes o por dificultades de los miembros para reunirse» (Informe de la Defensoría del Pueblo de Rosario, 2018).

Estos organismos se convirtieron en un espacio de importancia en relación al diálogo y al logro de consensos entre los diferentes niveles de gobierno. Ello sucedió con la discusión en torno a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos para las Personas Mayores, adoptada durante la 45° Asamblea General de la OEA en 2015, en la que la Argentina tuvo un rol significativo en tanto presidió la Comisión encargada de su elaboración. Nuestro país adhirió en 2017 a dicha convención (ley 27360), la cual constituye al día de hoy el instrumento legal con mayor fuerza normativa en materia de derechos para las personas mayores.

Para el Consejo Consultivo Provincial de Adultos Mayores, las problemáticas merecedoras de atención se definieron en el año 2014, cuando se realizó la primera asamblea. Allí se consensuaron tres líneas prioritarias de acción, a saber: la elaboración de un proyecto de ley de defensa de los derechos de las personas mayores, la visibilización de la problemática de las personas de edad avanzada en los medios de comunicación y el resguardo de la vivienda y la salud durante la vejez. De las tres, la que concentró la mayor parte del esfuerzo fue la primera, al menos a nivel de la gestión provincial.

En efecto, en los últimos días del año 2018, la Legislatura de la provincia de Santa Fe aprobó la ley 11835 de Promoción y Protección Integral de los Adultos Mayores de 60 años, proyecto que había sido impulsado por el organismo. Esta iniciativa reabrió el debate sobre las formas de comprender la vejez, en tanto la propuesta aprobada por la Legislatura establecía que el Ministerio de Salud fuera la autoridad de aplicación de la normativa, lo que fue interpretado por el poder ejecutivo como un retroceso y una contradicción con la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, que «aborda a la vejez como la construcción social de la última etapa del curso de vida de las personas, quedando claro que ese tratamiento se hace en el contexto social, y no de la salud» (decreto 4131). Por el momento, fue devuelta a la Cámara de Diputados por un veto parcial y propositivo, el cual sugiere que la autoridad de aplicación de la ley sea el Ministerio de Desarrollo Social.

Comentarios de cierre

A lo largo de estas páginas, se procuró reconstruir el itinerario de las políticas de vejez en el gobierno subnacional santafesino esbozando una periodización posible para el derrotero del sector. Como sucede con todo intento de periodización, aun con sus debilidades, las demarcaciones son útiles a los fines de comprender la orientación general que siguieron dichas políticas.

Recapitulando, la vejez se abrió paso como cuestión de política pública ante el avance del envejecimiento poblacional. A la vez, el bienestar social de las personas mayores adquirió relevancia de la mano de los reconocimientos de derechos humanos específicos al colectivo, proceso que estuvo permeado por las determinaciones de los organismos internacionales. Como resultado, los problemas relativos a la población mayor se definieron a partir de los diagnósticos elaborados por los expertos. En los últimos años, fueron cobrando fuerza nuevas formas de comprender la vejez, reconociendo a las personas mayores como sujetos de derechos, activas y participativas; trastocando su relación con el Estado, llamada ahora a superar las visiones y prácticas asistenciales y paternalistas. La Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores fue un avance indiscutible en este sentido. En el caso santafesino, el reflejo más claro de ello fue la discusión de la ley 11835, proceso que se encuentra todavía abierto.

Por otro lado, en tanto la vejez se fue instalando como cuestión de políticas, las instituciones orientadas al bienestar social de los mayores fueron ganando espacio en el quehacer de las administraciones gubernamentales en el nivel subnacional. Hoy en día, la producción del bienestar social para este grupo de edad, constituye un objetivo en el que toman parte los tres gobiernos. El gobierno provincial se destacó por el establecimiento temprano de prestaciones e instituciones a tal fin durante los años 40 y 50; y por la creación del Departamento de Ancianidad en el año 1974 —hoy DIPAM, pionera en su tipo—. En el gobierno municipal, estos desarrollos tuvieron lugar recién hacia los años 2000, una vez que se redefinieron las funciones de los gobiernos locales en nuestro país; en Santa Fe en particular, tuvieron mayor énfasis a partir del año 2007, después de que se rompieron los términos de la relación entre los gobiernos provincial y municipal y este último adquirió mayor autonomía. La conformación de una dependencia estatal dedicada en lo específico a las personas mayores y la consolidación de sus acciones está en curso.

Conviene agregar que, si bien la vejez fue ganando importancia en la agenda política subnacional, no forma parte de los asuntos prioritarios. Los problemas que concentran la atención de los gobiernos provincial y municipal son fundamentalmente aquellos de las personas mayores que se encuentran en las situaciones sociales más desaventajadas. El devenir reciente de las políticas de vejez para el caso estudiado deja ver que predominan las políticas focalizadas, dirigidas a grupos específicos, y de mínimos, tendientes a garantizar pisos de seguridad ante la necesidad extrema; mientras que, al mismo tiempo, recae gran parte de la responsabilidad por el bienestar de las personas mayores en las familias, particularmente en las mujeres. Además, los bienes y servicios públicos se distribuyen de manera desigual a lo largo del territorio santafesino.

En segundo término, algunos de los esfuerzos de la DIPAM y el Área Adultos Mayores se orientan a la profesionalización de recursos humanos en el área gerontológico-geriátrica y a la modificación de la visión social y culturalmente construida sobre las personas mayores. Esto lo llevan a cabo a partir de acciones de capacitación del personal dedicado al cuidado de las personas mayores, la sensibilización comunitaria sobre los problemas relativos a la vejez y la promoción de los derechos humanos; como también la realización de actividades de recreación y ocio para las personas mayores en las que es posible identificar una pretensión de universalidad. Asimismo, con ello se asiste a una expansión de la agenda de cuestiones y ejes de intervención de los gobiernos subnacionales en relación al bienestar social de las personas mayores, desde las más tradicionales —salud, seguridad económica y asistencia social—, al cuidado, el ocio, la integración y la participación social.

¿En qué medida las políticas de vejez expresan tanto los derechos humanos de las personas mayores como el paradigma gerontológico y de envejecimiento activo como principios rectores? El tan mentado «cambio de paradigma» en las políticas de vejez, que suele presentarse como un asunto afianzado, está todavía en desarrollo, como lo demuestra el hecho de que aún persisten concepciones, formas de organización e intervención antiguas y el hecho de que no se ha agotado la discusión sobre las consecuencias que trae aparejadas el envejecimiento poblacional y sobre cuáles deberían ser las acciones frente a ellas. Por último, conviene notar que, si bien los mecanismos institucionales que posibilitan la participación de las personas mayores se han enriquecido con la creación de los consejos, estos parecieran funcionar más bien como una mesa diálogo entre los diferentes niveles de gobierno y algunos actores sociales corporativos como los centros de jubilados. Sin embargo, el final del itinerario de las políticas de vejez en el gobierno subnacional queda por escribirse. El momento actual podría ser definitorio en la consolidación de una nueva orientación más cercana al ideal de construir una «sociedad para todas las edades».

Referencias bibliográficas

- Boero, G. (2014). *Necesidad de servicios domiciliarios para los adultos mayores de la ciudad de San Javier, Provincia de Santa Fe, y la capacidad de brindar dichos servicios por el Hogar de Ancianos Ntra. Sra. de Merced*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Rosario.
- Ezquerria, Sandra; Alfama, Eva y Cruells, Marta (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de envejecimiento activo? Interpretaciones distintas, propuestas divergentes. En Ezquerria, Sandra; Pérez Salanova, Mercé; Pla, Margarida y Subirats, Joan (Eds.). *Edades en transición. Envejecer en el siglo XXI. Edades, condiciones de vida, participación e incorporación tecnológica en el cambio de época* (pp. 56–66). Planeta.
- Fassio, Adriana (2012). Participación en la formulación de políticas públicas. El caso del Consejo Federal de los Mayores. *Transformaciones*, (50), 94–101.
- Genolet, Alicia (2017). *La asistencia social en Santa Fe*. Ediciones UNL.
- Golbert, L.aura y Rocca, Emilia (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. 1ra. edición. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Huenchuan Navarro, Sandra. (2003). Políticas de vejez en América Latina: Una propuesta para su análisis. En *Símpoio Viejos y Viejas Participación, Ciudadanía e Inclusión Social*, 51 Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile.
- Huenchuan Navarro, Sandra (Ed.) (2016). *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos*. Naciones Unidas.
- Lloyd–Sherlock, Peter (1999). *Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo*. Miño y Dávila Editores.
- Ludi, María del Carmen (2005). *Envejecer en un contexto de (des)protección social*. Espacio Editorial.
- Mariuz, Gustavo (2009). *Estado, política y vejez. La política social para la tercera edad en Argentina desde el Virreynato del Río de la Plata hasta el año 2000*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Marzioni, Sofía (2015). *Envejecimiento poblacional y políticas para la seguridad económica de los adultos mayores. Análisis de los Instrumentos de las Políticas previsionales, jubilaciones y pensiones de la provincia de Santa (2003–2014)*. Trabajo final inédito de la Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Nacional del Litoral.
- Murúa, M. (2018). *Políticas Públicas para Adultos Mayores del Gobierno de la Provincia de Santa Fe en el periodo 2012–2015*. Trabajo final inédito de la Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Nacional del Litoral.
- Oszlak, Oscar y O'donnell, Guillermo (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Passanante, María Inés (1983). *Políticas sociales para la tercera edad*. Humanitas.
- Payá, Fernando Horacio y Martín Yanes, María Teresa (2008). *Régimen de Jubilaciones y Pensiones*. Abeledo–Perrot.
- Redondo, Nélica (1990). *Ancianidad y pobreza. Una investigación en sectores populares*. Humanitas.

Capítulo 11

Las condiciones de vida de los santafesinos

Soledad García Conde y Sofía Marzioni

Introducción

Este capítulo se propone realizar un aporte al contenido del libro a partir de reconocer y analizar los principales elementos que hacen a las condiciones de vida de las familias santafesinas, las cuales, si bien enmarcadas en particularidades individuales, son parte de la estructura social y, por ende, se encuentran en estrecha relación con la cuestión social y la política social y con los modos en que estas se expresan a nivel de la ciudad. Aborda, en primer lugar, una descripción del territorio de la investigación, esto es, la ciudad de Santa Fe, observando las tendencias demográficas y de urbanización salientes; luego, se concentra en las condiciones de vida de los santafesinos para emprender una caracterización de los tipos de hogares y las composiciones familiares y, por último, con un grado mayor de detalle, una reconstrucción de sus condiciones socioeconómicas, considerando la estructura del mercado de trabajo, la situación económica de los hogares, incluyendo su relación con la vivienda y el acceso a servicios públicos básicos y de infraestructura, de salud y educación.

A este fin, se utiliza la información existente en fuentes secundarias. Principalmente, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y los del Panel de Hogares del Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral (OBS-UNL). También se consultan otras fuentes oficiales y publicaciones académicas, aunque la bibliografía al respecto es escasa y dispersa. En donde es posible, se considera el período 1983–2018. En los casos en los que los datos no están disponibles, se atiende a su evolución reciente. Cuando se señala que puede haber vacíos de información, se hace referencia tanto a la intervención del INDEC y al hecho de que el último Censo Nacional data del año 2010, como también a que los datos del OBS-UNL comienzan a ser relevados hacia 2005. Como se trabaja con fuentes secundarias, algunos datos están desagregados a nivel del Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF), otros a nivel del Aglomerado Gran Santa Fe y otros a nivel de la ciudad de Santa Fe. Se advertirá al lector en cada caso.

La ciudad de Santa Fe: tendencias demográficas y de urbanización

La ciudad de Santa Fe, capital de la provincia homónima, ostenta una larga historia que se remonta al año 1573. Se encuentra situada en el centro de la Argentina, cerca de la confluencia de los ríos Salado y Paraná. Al día de hoy, constituye la octava más grande del país en cantidad de población siendo un centro comercial y político-administrativo de importancia, que abastece a la zona norte de la región pampeana (Gómez, 2017). En términos generales, comparte las tendencias demográficas y de urbanización salientes en el país y en la región, esto es: disminución y dispersión de la población rural e intensa urbanización, reconfiguración de la migración (que pasó de ser rural-urbana a urbana-urbana), desarrollo de las ciudades intermedias, encarecimiento del suelo y la vivienda, multiplicación de los asentamientos populares, agudización de la segregación y fragmentación socioespacial (Kessler, 2016). Estos procesos no son lineales ni homogéneos, sino que se concretizan de manera diferente en cada caso. En los párrafos que siguen se atiende, entonces, a lo que sucede en el caso santafesino.

Hacia el año 2010, cuando se realizó el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, la ciudad de Santa Fe contaba con una población de 391 231 personas. Para el período 2001-2010, la tasa promedio de crecimiento anual fue de 0,6. Para el total del AMSF; la tasa de crecimiento anual fue de 0,9 y la población en 2010 era de 603 551 personas. Este crecimiento se explica mayormente por la relación entre tasas de natalidad relativamente altas y tasas de mortalidad relativamente bajas, esto es, por el crecimiento natural de la población. De acuerdo con las definiciones de la geografía, Santa Fe constituye en la actualidad un «aglomerado de tamaño intermedio» (ATI) (Vapñarsky y Gorjovsky, 1989). Concentra el 13,5 % de la población urbana de la Provincia (Santa Fe Cómo Vamos, 2016). A la vez, mantiene vínculos cotidianos y funcionales con las localidades aledañas —como Santo Tomé, Recreo, San José del Rincón y Arroyo Leyes— expresando una dinámica de metropolización. Se organiza en ocho distritos; estos son: centro, este, oeste, norte, suroeste, noroeste, noreste y la costa. Su estructura urbana coincide con la de la mayoría de las ciudades latinoamericanas, es decir, se encuentra determinada por una mejor calidad de vida en las zonas centrales, la cual disminuye conforme se avanza hacia las zonas periféricas. En estas, se pueden observar «islas» en las que la calidad de vida aumenta (Gómez y Velázquez, 2014; Gómez, 2017).

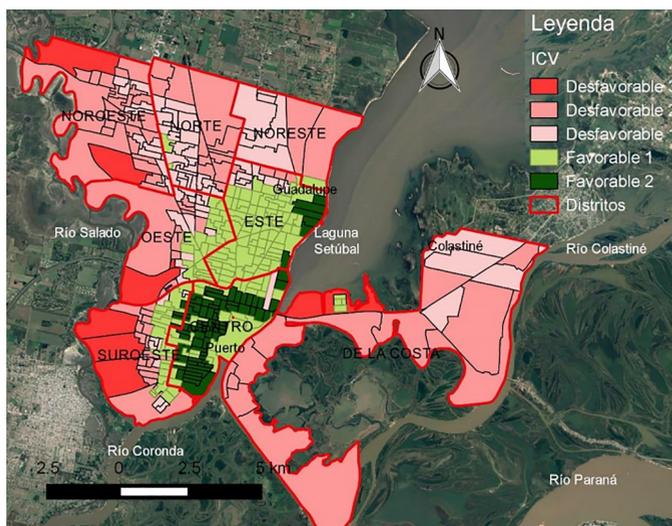


Figura 1. Mapa de calidad de vida en la ciudad de Santa Fe

Fuente: Gómez, 2017.

Como evidencia el mapa, la mancha urbana se asienta sobre la interacción de dos sistemas fluviales: hacia el este, el del río Paraná y hacia el oeste, el del río Salado. De aquí, su condición hídrica de alta criticidad, ya que parte de la población se ubica sobre los valles inundables, configurando para el municipio una matriz ambiental compleja.

En el período 2001–2010, las zonas que más crecieron son aquellas en las que se verifican las peores condiciones de vida, es decir, las periferias desprovistas de servicios públicos y en condiciones de aislamiento (Gómez y Velázquez, 2014). Para el año 2017, se contaban 52 villas en la ciudad —sumaban 69 en el departamento, 333 en la provincia y 4000 en el país—. ¹ Estas se encuentran localizadas en la zona norte, oeste y en la Costa santafesina. Las villas y asentamientos se caracterizan por presentar condiciones de precariedad y hacinamiento, carecer de acceso formal a alguno de los servicios básicos (agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y cloacas) y encontrarse bajo una situación dominial irregular. En algunos casos, se agrega la complicación de estar emplazadas en zonas inundables. Unas 1500 familias habitan hoy en áreas con riesgo hídrico en Santa Fe, directamente en valles de inundación de los ríos Paraná y Salado, sufriendo el impacto de las crecidas ordi-

1 Datos obtenidos del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (Renabap), realizado entre agosto de 2016 y mayo de 2017, cuyos resultados fueron publicados en el Boletín Oficial el 23 de mayo de 2017.

narias.² Además, los bordes de la ciudad son estigmatizados y distinguidos como «zonas no seguras» para transitar.

Por su parte, el núcleo central urbano registra un boom de crecimiento inmobiliario. Con el ciclo de recuperación poscrisis 2001, se inició un proceso de «verticalización». Se multiplicaron las «edificaciones en altura», lo que conllevó cambios morfológicos, emergencia de nuevos conflictos y nuevos actores relacionados a la edificación y regulación urbana (Fedele y Martínez, 2015). Al producirse sin una adecuada planificación y ordenamiento territorial —y motorizado por la especulación inmobiliaria— este crecimiento trajo consigo resultados no deseados que afectaron negativamente tanto al medio social como al medio natural (Rauch, 2010).

Considerado en el largo plazo, el crecimiento demográfico de la ciudad de Santa Fe ha venido desacelerándose desde la década de 1960, mientras que ha aumentado la población en los pueblos y zonas rurales de alrededor. En este contexto, sobre todo durante los últimos años, fueron los «pueblos grandes» —Recreo, Rincón y Sauce Viejo, entre los más destacados— los que atrajeron mayor cantidad de población. Esta dinámica fue el resultado de una serie de factores conjugados entre los que se destaca la disponibilidad de suelo para la residencia. De este modo, la ciudad registró un movimiento centrífugo de población que se trasladó desde el centro hacia la corona del AMSF (Cardoso, 2014).

Con relación a lo anterior, otra tendencia que se ha verificado es la conformación de espacios «rururbanos», esto es, zonas difusas que no se pueden identificar como urbanas ni como rurales. Cardoso (2014) señala que los cambios en los usos del suelo y la transformación de los espacios rurales han generado situaciones que se alejan del objetivo de la sustentabilidad y aumentan la huella ecológica. En efecto, ante la necesidad de nuevos terrenos abiertos, tranquilos, no contaminados y a un precio bajo, se ha ocupado el espacio rural. Así, el campo ha quedado supeditado a los requerimientos de la ciudad, con lo que esta ha «devorado» los recursos del entorno natural, especialmente el suelo fértil. Asimismo, las nuevas modalidades de residencias —como el auge de los barrios cerrados— suponen una forma explícita y legítima de segregación social. Este desplazamiento hacia las periferias resultó en la configuración de lo que Indovina (1990) llamó una «ciudad difusa», caracterizada por una extensión territorial excesiva que desperdicia suelo de valor, por una baja densidad demográfica debido a discontinuidades en la edificación y por la consolidación de la fragmentación social.

2 Según el testimonio de Sara Lauría, directora de la Agencia Santa Fe Hábitat del Municipio. Ver: <http://www.pausa.com.ar/2017/06/el-mapa-de-una-ciudad-con-necesidades/>

Por otra parte, si se tiene en cuenta la evolución de la población santafesina por grupos de edad, se observa que esta ha ido envejeciendo.³ El envejecimiento poblacional es la característica principal de la población mundial en el siglo XXI y se ha convertido en una tendencia generalizada en la Argentina, aunque existen importantes diferencias en el ritmo y grado de avance que ha venido adquiriendo en los distintos puntos del país. En la provincia de Santa Fe, las personas de 65 y más años representaban hacia el año 2010 el 11,8 % de la población, frente a un promedio nacional del 10,2 %. Según las proyecciones de población del INDEC, en la provincia de Santa Fe en 2019 esa proporción era del 12,7 %. En el departamento Capital, las personas de 65 y más años eran, en 2010, el 7,8 %; y en el distrito Santa Fe, el 10,8%. Al interior de la provincia, las zonas más envejecidas se encuentran en el centro y en el sur, en las que predomina el desarrollo urbano y las actividades económicas del sector secundario y terciario, siendo Caseros el departamento más envejecido, con un 15,7 % de personas de 65 años y más según el Censo 2010. Investigaciones sobre el proceso de envejecimiento de la población en la provincia de Santa Fe (Carbonetti, Pereyra y Tarabella, 2009; Demarchi, Gómez, Peretti y Tarabella, 2011) pusieron de relieve que el mismo no solo encuentra explicación en las mejoras en las condiciones de vida que llevaron a una baja en la tasa de fecundidad y a la extensión de la esperanza de vida, sino también a la inmigración transoceánica, que acrecentó la proporción de personas mayores y modificó las prácticas de natalidad. Asimismo, dichas investigaciones evidenciaron una creciente participación de las personas que superan los 80 años de edad y de las mujeres, cuya esperanza de vida es más alta que la de los varones. Estas características son compartidas con el resto de la población mayor del país. Si bien el envejecimiento de la población impone una serie de desafíos al Estado y a las políticas sociales, sus efectos se ven momentáneamente atenuados por lo que se conoce como «bono demográfico», es decir, el crecimiento sostenido de las personas en edad productiva (Binstock y Cerruti, 2016), que se prevé que finalice a mediados de la década de 2030.

3 Este proceso ocurre cuando la proporción de adultos y personas mayores aumenta en una población mientras disminuye la proporción de niños y adolescentes. Generalmente, se considera a una población envejecida cuando más del 7 % posee 60 o más años de edad.

Tipos de hogares, composición familiar y características de sus miembros

Pensar las condiciones de vida de los santafesinos en relación a las políticas sociales y a los procesos de producción de ciudadanía requiere incorporar a los hogares y las familias como una de las dimensiones clave del análisis. Los hogares constituyen la contracara empírica de las unidades domésticas, ámbito mediador entre los atributos individuales de sus miembros y los contextuales, en el que, además, cristalizan las disposiciones sobre las responsabilidades intra y extra hogar (Perona y Schiavoni, 2018). En la actualidad, estos responden a configuraciones familiares cada vez más diversas, en tanto las familias día a día se alejan del modelo tradicional del hombre proveedor y la mujer cuidadora. Aun así, las mismas continúan siendo el *locus* del régimen del bienestar social o, al decir de Sunkel (2006), la «red básica de protección social».

Según los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010), en la ciudad de Santa Fe un 6,4 % vive en hogares unipersonales, un 15,3 % lo hace en hogares de dos miembros, un 19 % en hogares con tres miembros, un 22,6 % en hogares de cuatro miembros, un 26,6 % en hogares de entre cinco y seis miembros y el 10 % restante en hogares de siete o más miembros. Es así que la mayoría de los santafesinos —el 49,2 % aproximadamente— vive en hogares de entre cuatro y seis miembros. El hogar nuclear completo o incompleto —hogares multipersonales familiares, ya sea de pareja con o sin hijos, o monoparentales con hijos/as— es el más extendido en la ciudad. Cabe agregar que, si se analiza el número de miembros del hogar en relación con su distribución territorial, se encuentra que los hogares más pequeños tienen mayor presencia en el distrito centro de la ciudad, mientras que los más grandes se concentran en los distritos la Costa y el noroeste (*Santa Fe Cómo Vamos*, 2016).

Distribución % de la población según número de miembros en el hogar, por Distritos. Censo 2010

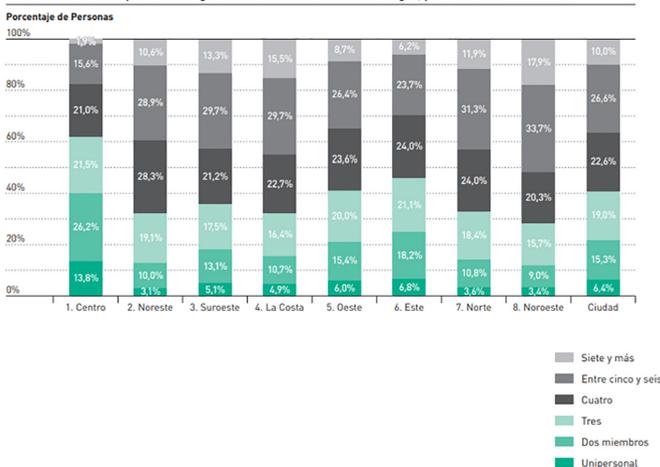


Figura 2. Tabla de distribución de porcentaje de población

Fuente: Santa Fe Cómo Vamos, 2016.

Es posible actualizar estos datos a partir de los relevamientos que realiza el Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral (OBS–UNL).⁴ Para el año 2018, un 11,4 % de los hogares santafesinos era unipersonal; un 30,4 %, de dos miembros; un 18,4 %, de tres miembros; un 18,2 %, de cuatro miembros; un 16,6 %, de entre cinco y seis miembros; y el 4,9 % restante, de siete o más miembros. En cuanto a la composición familiar, se mantiene la característica señalada para 2010, es decir, la predominancia de los hogares nucleares. El tipo de hogar que más se repite en la ciudad de Santa Fe es el de padre y/o madre e hijos (44,6 %). El 29,4 % de los hogares tiene niños de 14 años o menores.

En función de los datos que proporciona el OBS–UNL también es posible conocer la distribución de los miembros de los hogares según sus rangos etarios. El grupo más numeroso entre 2009–2018 —todo el período en el que hay registro— es el de entre 30 y 54 años de edad —oscila entre un 27 y un 30 %—. A este le sigue el de menores de 18 años —a excepción del año 2014, cuando se ubicó en tercer lugar, luego del grupo de entre 55 y 69 años—. El grupo de menores de 18 años se mantiene durante los años 2009–2018 entre un 19 y un 22 %. El grupo más pequeño lo componen los miembros de más

4 Los datos sobre los hogares y sus miembros registrados por el OBS–UNL comprenden el período temporal 2009–2018. La información no está desagregada territorialmente, por lo que no es posible relacionar la cantidad de miembros y las composiciones familiares con los distritos o barrios de la ciudad.

de 70 años, aunque este registra una tendencia creciente ininterrumpida: pasa del 9,2 % en 2009 al 14,8 % en 2018.

Asimismo, los relevamientos del OBS–UNL dejan ver, con relación al estatus conyugal, que la mayoría de los hogares posee un jefe/a «casado/a». En 2012 los casados representaban el 58,3 %, mientras que en 2018 representan el 51,8 %. Si bien la proporción de casados disminuyó durante esos años, se mantuvo como el estado civil más frecuente. Le sigue en importancia la categoría «viudo/a», que aumenta con el paso de los años: pasa del 12,7 % en 2012 al 22,9 % en 2018. Los solteros se encuentran en el tercer lugar y representa el estado civil de entre el 10 y el 12 % de los y las jefes/as de hogares, con pequeños cambios año a año. El resto se divide entre «unidos/as», «divorciados/as» y «separados/as».

Situación socioeconómica de las familias santafesinas

El análisis del mercado de trabajo constituye un punto central para comprender la situación socioeconómica de las familias santafesinas. Actualmente, la ciudad de Santa Fe posee una importante gravitación económica. Los servicios inmobiliarios, la industria manufacturera y el comercio explican el 60 % de la actividad económica santafesina (Ministerio de Economía, 2016). En lo que sigue, se considera la evolución de las tasas de actividad, empleo y desocupación para el Gran Santa Fe desde el retorno a la democracia y hasta la fecha, según los datos de la EPH–INDEC.

El período 1984–1990, el cual inicia con la recuperación de la democracia y concluye con la dimisión del gobierno alfonsinista —en un contexto signado por una recesión económica acompañada de dos crisis hiperinflacionarias— hereda el escenario macroeconómico y social del gobierno militar, condicionado no solo por un aparato productivo dañado sino también por las limitaciones que imponía el peso de la deuda externa. Algunos números ilustran la gravedad de la situación vigente en los albores de la democracia: en 1984, la tasa de actividad general del Gran Santa Fe era del 36,1 % y la tasa de actividad de las mujeres la más baja de todo el período bajo análisis (25,2 %). Estaba empleada menos de la tercera parte de la población total (32,3 %); mientras que, en el caso de las mujeres, poco más de un quinto (21,9 %). La desocupación general era de 10,6 % y la femenina de 13,1 %. Durante los primeros años del gobierno alfonsinista se observaron cambios ligeramente positivos en el mercado de trabajo santafesino. No obstante ciertas oscilaciones, hubo una tendencia a la creación de puestos de trabajo, con el consiguiente aumento de la tasa de empleo, que ascendió a 35,2 % hacia 1988. Un proceso similar se observó en la tasa de actividad, que aumentó durante esos mismos años a

39,4 %. Sin embargo, los empleos generados apenas fueron suficientes para mantener en niveles similares las tasas de desocupación vigentes hacia el inicio del período. Si se discrimina por sexo, se observa que la desocupación femenina aumentó levemente entre 1984 y 1988 (13,1 % *vs.* 13,5 %). Sin embargo, en los dos últimos años del gobierno radical comenzó un proceso de destrucción de puestos de trabajo que se tradujo en un descenso de la tasa general de empleo, la cual alcanzó en 1990 un piso de 34,2 %. Ello afectó mayormente a los varones.

Un segundo período se inscribe en la etapa del modelo de Convertibilidad, vigente entre 1991 y 2001, es decir, durante los dos gobiernos menemistas y el inconcluso de Fernando de la Rúa. En los inicios de la Convertibilidad, la provincia de Santa Fe tuvo un desempeño menos favorable que el promedio nacional. A pesar de la recuperación de la actividad económica resultante de la superación de la crisis hiperinflacionaria, esta no se tradujo, al menos en el Gran Santa Fe, en un aumento de la tasa de participación de la población económicamente activa, y tampoco en la creación de empleo. Por el contrario, durante los dos primeros años de la Convertibilidad, la tasa de actividad mostró un comportamiento errático con tendencia a la baja —con una caída entre mayo de 1991 y mayo de 1993 de 1,8 puntos porcentuales (pp)—. Por su parte, la tasa de empleo exhibió una evolución aún más negativa, cayendo en el transcurso de esos dos años 2,6 pp, lo que significó una importante destrucción de puestos de trabajo. Durante los dos años siguientes, entre 1993 y 1995, el crecimiento macroeconómico que observó la provincia—como se señaló, más pronunciado en el nivel nacional— logró una escasa creación neta de puestos de trabajo (0,6 pp). Fue más significativo el aumento de la tasa de actividad, que pasó del 39,6 al 41,9 %, lo que implicó de 2,3 pp de la participación laboral en apenas dos años. En otras palabras, se incorporaron al mercado de trabajo santafesino más personas que las que efectivamente consiguieron un empleo, siendo este fenómeno más notorio en el caso de las mujeres. Como consecuencia de este desfase entre la demanda y la oferta laboral, se produjo un dramático incremento de la tasa de desocupación abierta, que pasó de 13,5 % en mayo de 1993, a ubicarse en 16,9 % en mayo de 1995. El problema del desempleo afectó de manera más acentuada a las mujeres (22,8 %) que a los varones (12,6 %).

El gran aumento de la tasa de actividad femenina —y su correlato negativo traducido en mujeres desempleadas— seguramente se debe a la reacción de las cónyuges y otras trabajadoras secundarias, que tuvo como objetivo cubrir la pérdida de empleos de muchos jefes de hogar (mayoritariamente varones) en el contexto de un modelo de destrucción de la industria y cierre de fuentes de trabajo o de compensar la caída de los salarios reales en el marco de un

aumento de los niveles de pobreza por ingreso e indigencia. Esto no significa que el empleo y los ingresos de las mujeres no hayan sido afectados también por el modelo económico vigente en los años noventa y principios de los 2000. Pero, además de esas consecuencias directas, los indicadores del mercado de trabajo femenino solo pueden entenderse plenamente a la luz de la crisis que afectó al empleo y los ingresos masculinos, siempre analizado en el contexto de las estrategias familiares de vida que se desarrollan en el seno de los hogares.

Producto de la crisis resultante del llamado «efecto tequila», el país dejó de crecer. Si los indicadores que venía arrojando el mercado de trabajo santafesino eran poco alentadores, el inicio de la recesión generó una verdadera crisis laboral, que exhibió su panorama más agudo hacia fines del año 1996. Allí fue cuando la tasa de actividad del Gran Santa Fe alcanzó su punto más bajo en todo el arco temporal estudiado (1984–2017): 35,6 %, expresando con claridad el efecto «trabajador desalentado». La tasa de desocupación abierta llegó entonces al 21,3 % y la femenina al 24,7 %, cifras inéditas desde que el INDEC comenzó a medirlas sistemáticamente. Por su parte, el derrumbe de la tasa de empleo expresó la destrucción masiva de puestos de trabajo: en dos años cayó más de 5 puntos porcentuales, ubicándose en 29,7 %, y, en particular, la tasa de empleo femenina descendió a 21,7 %, alcanzando también su punto más bajo de la serie histórica en estudio. En los años siguientes, el modelo de la convertibilidad logró recomponerse y se verificó cierta recuperación de puestos de trabajo: aumentó moderadamente la tasa de empleo (entre 1996 y 1998, 2,5 pp), pero con dicha recomposición se alcanzó una tasa general de empleo de apenas 32,2 %, muy inferior al 34,8 % vigente en mayo de 1995. También se consiguió una reducción significativa de la tasa de desocupación (15,5 %). No obstante, ello se debió a que la recuperación de la tasa de actividad fue moderada, dado el efecto «trabajador desalentado», que generó la caída de los salarios reales. Esto fue más marcado para el caso de los varones. Los últimos años del período estuvieron signados por el estancamiento económico y la recesión. Se revirtió la tibia recuperación del empleo, registrando apenas un 28,6 % en 2002, el punto más bajo en la serie histórica considerada; la tasa de actividad se situó en 37,4 % y la de desocupación abierta total en 23,4 %, niveles récords.

Un tercer período se encuadra en el gobierno de Néstor Kirchner y los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2003–2015). A los efectos del análisis, se lo subdividirá considerando los ciclos económicos y la evolución del mercado de trabajo santafesino. Esta etapa inició con la economía funcionando con altos niveles de capacidad ociosa, récords de desocupación, pobreza por ingresos e indigencia y un default —declarado en 2002— por la incapacidad del país para afrontar sus compromisos externos. Luego de la debacle

macroeconómica de los años 2001 y 2002, el país y la provincia de Santa Fe retomaron el crecimiento a tasas elevadas a partir del año 2003, impactando positivamente en el mercado de trabajo del Gran Santa Fe. La recuperación de las fuentes de trabajo se concentró en los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner —en el cuarto trimestre de 2005 ya se había alcanzado una tasa de empleo de 39,3 %—. Ello permitió bajar la tasa de desocupación a 7,9 %. En los años posteriores la tasa de empleo se mantuvo en valores inferiores al nivel alcanzado en 2005, recién superándose hacia fines de 2009 (40,8 %). Sin embargo, en tanto la tasa de actividad ahora era más elevada (42,8 %), la tasa de desocupación se ubicó en un porcentaje superior al dígito (11,4 %). Otro dato a destacar es que la tasa de empleo femenina alcanzó su nivel más elevado para todo el período de estudio en el cuarto trimestre de 2006 (33,2 %). En otras palabras, en los nueve años restantes del ciclo kirchnerista las mujeres santafesinas alcanzaron un nivel similar de ocupación. En cambio, los varones alcanzaron su tasa más elevada de empleo en el cuarto trimestre de 2009 (52 %). Tomando a varones y mujeres en conjunto, el mejor guarismo de la tasa de empleo histórica del período se obtuvo en 2012 (41,6 %), igualmente sucedió con la tasa de desocupación (4,3 %). Durante el resto del mandato de Cristina Kirchner, la tasa de empleo se estancó en alrededor del 40 %, con la excepción del cuarto trimestre de 2013 donde cayó significativamente (37,7 %) —pero ello no tuvo efectos demasiado relevantes sobre la tasa de desocupación, dado que se produjo de manera concomitante con una caída marcada de la tasa de actividad (40,3 %)—. En síntesis, este tercer período concluyó con niveles comparativamente más elevados de actividad y empleo y, como contrapartida, con una tasa de desocupación abierta notoriamente más baja.

Con respecto a la evolución reciente de estos indicadores, habría un proceso de creación de empleo hacia los años 2016 y 2017, que se refleja en las tasas de actividad y empleo —ascienden a 49,9 y 48,0 %, respectivamente, en el primer año y a 52,0 y 50,3 % en el segundo—, así como en la tasa de desocupación —registra 3,8 % en el primer año y 3,3 % en el segundo—. Sin embargo, se mantiene como una constante la presencia de un segmento de la población excluida del trabajo formal y se observa una importante brecha de género.

Durante los años 1984 y 2002, entre el 68 y el 69 % de los ocupados del Gran Santa Fe trabajaban como obreros o empleados asalariados; en tanto que la cuarta parte de los puestos de trabajo, durante el mismo período, correspondían a trabajadores por cuenta propia, con un punto máximo en 2002 (26,2 %). Para el año 2006, el porcentaje de asalariados había crecido notoriamente, llegando al 73,1 % del total de los ocupados. Como contrapartida, disminuyó la proporción de trabajadores por cuenta propia (18 %), mientras

que sobresalió el crecimiento de los patrones o empleadores (8,3 %). Hacia el año 2009, las diversas categorías ocupacionales se retrotrajeron a niveles similares a los vigentes en la segunda mitad de la década del 80. Hacia 2015, la proporción de asalariados fue prácticamente idéntica a la de 2006: los trabajadores por su cuenta representaban algo más de la quinta parte del total (22,1 %) y los patrones equivalían a uno de cada veinte ocupados (4,7 %). En 2016, la proporción de asalariados era de 70,5 % y en 2017 escala a 72,3 %.

Ahora bien, en cuanto a las condiciones de trabajo y formalidad de los asalariados santafesinos, durante la serie histórica estudiada se destacan las consecuencias que tuvo el período de la convertibilidad. Entre 1996 y 2002, el porcentaje de los asalariados no registrados —asalariados sin descuento jubilatorio— creció del 21,6 al 35,6 %, superando con creces a más de la tercera parte de los obreros o empleados. La precarización del empleo fue aún mayor en el caso de las asalariadas, cuyo nivel de precariedad alcanzó el 40,1 %. A pesar de las mejoras que observó el mercado de trabajo santafesino durante los primeros años del ciclo kirchnerista, el nivel de precarización no solo no disminuyó, sino que continuó creciendo. Así, en el cuarto trimestre de 2006 alcanzó el 38,1 % y en el cuarto trimestre del 2009 el 38,9 %. Este último trimestre coincidió con el nivel más alto de precarización que alcanzó el empleo en el Gran Santa Fe, tanto en el nivel general como en el caso de los varones (36,8 %) y de las mujeres (41,6 %). En los dos años y medio transcurridos entre el cuarto trimestre de 2009 y el segundo trimestre de 2012, se produjo una notoria reducción de la precarización del empleo asalariado santafesino, que descendió del 38,9 al 26 % (12,9 pp). Dicha reducción fue aún más acentuada en el caso de las mujeres, cuya precarización cayó del 41,6 al 25,7 % (15,9 pp); y algo menos para los varones, cuya precarización cayó del 36,8 al 26,1% (10,7 pp). Sobre el final del ciclo kirchnerista, en 2015, se produjo un retroceso, con un crecimiento de 4,1pp del empleo no registrado para el total de los asalariados, de 2,7 pp para los obreros o empleados varones y de 6,3 pp para las mujeres asalariadas. La proporción de trabajadores sin descuentos jubilatorios volvió a aumentar en el 2016, cuando alcanzó el 30,6 % y, si bien descendió en 2017 a 30,3 %, registró una cifra más alta que en 2015, que había sido de 30,1 %.

¿Cómo se expresan estas tendencias y características del mercado de trabajo en la situación económica de las familias y en sus condiciones de vida? Para esbozar una respuesta a este interrogante, se consultan los datos del OBS-UNL para el nivel de la ciudad de Santa Fe. Un indicador relevante es la capacidad de ahorro. El OBS-UNL mide la capacidad de ahorro mensual de los hogares con respecto a la necesidad de reemplazar la heladera. Hacia el año 2009, los hogares con capacidad de ahorro nula eran el 20 % del total. Los

años siguientes registraron una tendencia favorable: disminuyeron al 16,3 % en 2010 y al 10,5 % en 2012. No obstante, en los años siguientes el porcentaje volvió a escalar: llegó al 17,3 % en 2014, aunque disminuyó a 16,1 % en 2018. En todo el arco temporal considerado (2009–2018), el porcentaje de hogares sin capacidad de ahorro osciló entre un 20 % (en el extremo más alto) y un 10,5 % (en el extremo más bajo).

La frágil situación económica que atraviesan muchas de las familias santafesinas se hace más evidente al considerar indicadores relativos a la inseguridad alimentaria. De acuerdo con la misma fuente, en el año 2014, un 15,9 % de los hogares disminuyeron la porción de comidas de los adultos de la familia porque no tenían suficiente dinero para comprar alimentos y un 9,7 % disminuyeron la porción de los niños por la misma razón. Para el año 2018, estos porcentajes aumentaron a 21,8 y 10,7 %, respectivamente. En este contexto, cobran importancia las prestaciones sociales como una fuente alternativa de ingresos. Hacia el año 2009, un 5,1 % recibía «ayuda social».⁵ Esa proporción se mantuvo más o menos constante hasta 2012, cuando aumentó a 6,6 %. Al año siguiente, bajó a 4,8 %. En adelante, subió todos los años y alcanzó un 9,3 % en 2018. La mayor proporción de estos hogares recibe esta ayuda social en concepto de la Asignación Universal por Hijo (38,3 % en 2018).

Conviene contrastar estos datos del OBS–UNL sobre la situación económica de las familias santafesinas, con los que brinda la EPH–INDEC sobre los índices de pobreza e indigencia para los hogares del Gran Santa Fe. Durante el período 2009–2013, la incidencia de la indigencia de los hogares del Gran Santa Fe se reduce significativamente, pasando de un 3,0 % de hogares en el primer semestre de 2009 a un 1,2 % en 2011 y a 1,2% en 2013. En cuanto a la pobreza, la misma pasó del 9,5 % en 2009 al 4,7 % en 2011 y al 2,8 % en 2013. No hay datos para el período 2013–2016. Hacia el segundo semestre del año 2016, en el Gran Santa Fe, un 4,1 % de los hogares eran indigentes y un 20,1% pobres. En el segundo semestre de 2017, un 2,3 % de los hogares eran indigentes y un 18,1% eran pobres. En 2018, un 2,4 % de los hogares eran indigentes y un 23,1 % pobres.

En cuanto a los hogares y población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), existen datos censales para el período 1991–2010 que evidencian una mejora en las condiciones de vida de los santafesinos. En la ciudad de Santa Fe, el porcentaje de hogares con NBI pasó del 12,7 % en 1991 al 10,2 % en 2001 y al 5,5 % en 2010. Asimismo, el porcentaje de la población con NBI varió entre un 16,5 % en 1991 a un 8,7 % en 2010, pasando por un 13,9 % en 2001.

5 Responde a la categoría utilizada en los informes del OBS–UNL, bajo la cual se consideran los ítems: Asignación Universal por Hijo, planes alimentarios, Plan Progresar, Plan Conectar Igualdad, subsidios en herramientas y/o máquinas y asistencia a comedores o merenderos.

Los mismos datos ponen de relieve una disminución de las brechas entre las distintas localidades del Gran Santa Fe que son muy amplias al comienzo del arco temporal. Cabe destacar que Santa Fe y Sauce Viejo, pero fundamentalmente Rincón, tuvieron caídas más acentuadas que Santo Tomé que era en 2001, y seguía siendo en 2010, la localidad con menores niveles de NBI. Recreo no logró obtener los mismos resultados en el descenso de este indicador que el resto de las localidades analizadas por lo que en 2010 era la localidad con mayor incidencia de NBI.

Según los relevamientos llevados adelante por el OBS–UNL durante el período 2009–2018, las viviendas que ocupaban la mayor parte de los hogares santafesinos eran propias. En el año 2010 se registró la proporción más baja que, igualmente, daba cuenta de una gran mayoría de propietarios (85 %), mientras que en el año 2015 se alcanzó la proporción más alta, con un 91,5 %. Esto deja una pequeña parte de los hogares en viviendas alquiladas, prestadas o que se encuentran en alguna otra situación. Para el año 2018, el tipo de vivienda que predominaba era la casa (92,6 %). En cuanto a los materiales de la vivienda el 98,7% era de ladrillos y con relación a las condiciones sanitarias el 98,2 % tenía cuarto de baño con inodoro y desagüe.

Los datos anteriores deben sopesarse con las tendencias de urbanización y los tipos de hogares y de composición familiares descritos más arriba. A la vez, es necesario considerarlos en relación con aquellos sobre el acceso a servicios e infraestructura urbana. Los servicios más extendidos en la ciudad de Santa Fe —aunque tampoco alcanzan a la totalidad de las viviendas— son: el agua corriente y la electricidad (para el año 2018, un 91,6 % de los hogares entrevistados contaba con agua corriente y un 99,8 % con electricidad). Gran parte de los hogares santafesinos carecen de los servicios de cloacas y gas natural. En 2018, el 64,1 % contaba con cloacas y el 55,8 % con gas natural (como contracara, estos números suponen un 35,9 % de las viviendas sin cloacas y un 42,2 % sin gas natural). En la mayoría de los casos, en las zonas de las viviendas existe alumbrado público y desagües pluviales. No obstante, una alta proporción de los entrevistados califica estos servicios como «deficientes». Consultando nuevamente los números que arrojó la encuesta de 2018: un 4,6 % no posee alumbrado público y un 33,5 % si bien posee, lo encuentra deficiente; mientras que un 11,2 % no posee desagües pluviales y un 29,7 % posee, pero los encuentra deficientes.

Si se atiende a los servicios de salud y a la situación de las familias santafesinas con relación a ellos, se encuentra que, desde el año 2005 —cuando el OBS–UNL lleva adelante las primeras mediciones— es alto el porcentaje de hogares cubiertos por obra social (para entonces, era de un 62,6 %; y en 2018 era de un 66,3 %). Según los mismos datos, el tipo de servicio de salud más

utilizado es el de gestión privada, al menos para el período 2005–2009, para el que se dispone de datos. En lo que respecta a las urgencias, en los últimos años (2014–2018), cuando se trata de la guardia de adultos, la mayoría asiste a los sanatorios (un 51,6 % en 2018); en cambio, cuando se trata de la guardia de niños, más de un 50 % asiste a los hospitales (un 54 % en 2018). Los datos censales permiten observar la cobertura de salud por obra social y/o plan de salud privado o mutual, según localidad. Consideradas en conjunto, las localidades de Santa Fe, Recreo, Santo Tomé, Sauce Viejo y San José del Rincón mantuvieron el porcentaje de cobertura de obra social y/o plan de salud privado o mutual en 2001 con respecto a 1991 en un 56 %. En 2010 esta se incrementó a 63,8 %. Considerada en forma autónoma, la ciudad de Santa Fe alcanzó la proporción más alta de este tipo de cobertura de salud en el año 1991 con un 68,1 %. En 2001 esta disminuyó diez puntos y en 2010 subió hasta el 63,4 %.

En cuanto al nivel de escolaridad alcanzada, con base en la información producida por el OBS–UNL es posible describir la proporción de miembros de los hogares que finalizó cada nivel educativo durante los años 2009–2018. Para 2009, el 18 % de los miembros de los hogares santafesinos había alcanzado como máximo nivel de estudios el secundario completo, hacia 2014 llegó hasta el 21,2 %, luego descendió hasta llegar a 19,7 % en 2018. Por otra parte, la proporción de miembros analfabetos osciló durante esos años entre un 3 y un 7 %, registrando en 2018 un 5,3 %. En lo que respecta al nivel primario, lo completaron, entre un 14 % y un 17 %, según cuál sea el año que se observe. En 2018, un 14,8 %. Durante ese mismo período, la proporción de miembros que completaron el nivel terciario o universitario se mantuvo entre un 7 % y un 9 %, siendo en el 2018 de un 8 % para el primer caso y de un 7,6 % para el segundo. A lo anterior, es posible agregar que entre un 28 y un 32 % de los miembros de los hogares eran estudiantes al momento en que sus hogares fueron relevados, y una extensa mayoría estudiaba en instituciones de gestión pública: en 2018, el 70,3 %. Según los datos censales, la asistencia escolar se incrementó en todos los grupos de edades entre 1991 y 2010. Los incrementos más importantes se produjeron entre los niños de menos de 5 años y en los mayores de 25 años, así como entre quienes retomaron sus estudios en edades más avanzadas.

A modo de cierre

Esta breve caracterización está dirigida a dialogar con el resto de los capítulos del libro, a partir de fuentes de información secundaria se ha procurado dar cuenta de un conjunto de dinámicas demográficas, urbanísticas, ambientales, sociales y económicas, que dan forma a las condiciones y los modos de vida de los santafesinos, atraviesan sus sociabilidades y alimentan la agenda de intervención del Estado en sus tres niveles. Por cuestiones de espacio, quedan pendientes otros aspectos relevantes, que deberán completarse en el futuro próximo.

En el inicio, se ha concentrado la atención en el territorio de la investigación, destacando las tendencias demográficas y de urbanización de la ciudad de Santa Fe que se han venido registrando en los últimos años. De este modo, se ha advertido el crecimiento natural y desacelerado de la población de la ciudad; su carácter de aglomerado de tamaño intermedio, tanto por su peso demográfico como por su participación en el sistema urbano; su estructura urbana signada por fuertes desigualdades con respecto a la calidad de vida entre las zonas centrales y las periféricas y las dinámicas de segregación socioespacial; el crecimiento de las zonas periféricas y la multiplicación de asentamientos informales; el boom inmobiliario y de edificaciones en altura; el crecimiento de los pueblos grandes ubicados en la corona del AMSF, el auge de los barrios cerrados y la configuración de una «ciudad difusa»; y el envejecimiento de la población, con fuerte presencia de las personas mayores de 80 años y de las mujeres.

Seguidamente, se ha observado los tipos de hogares y las composiciones familiares que prevalecen en la ciudad, como también la distribución de sus miembros según rangos etarios, sexo y el status conyugal del jefe o jefa de hogar. Ello ha permitido dar cuenta de que los hogares más extendidos son los nucleares, de entre cuatro y seis miembros, con mayor presencia en los distritos de la costa y noroeste. En cuanto a los rangos etarios, el grupo más numeroso es el de entre 30 y 54 años. Al mismo tiempo, se constata que el grupo de menores de 18 años mantiene su importancia, mientras que progresivamente crece el de mayores de 70. Estos datos confirmarían la tendencia al envejecimiento de la población y la vigencia del bono demográfico. En cuanto al sexo, prevalece el grupo de las mujeres. Por último, respecto del estatus conyugal, la mayoría de los jefes y jefas de hogar son casados. Quizás se pueda hablar de la persistencia de una familia de tipo tradicional en la ciudad de Santa Fe, dada la importancia de los hogares nucleares, con numerosos miembros y con jefatura de personas casadas.

En tercer lugar, se ha atendido a la situación socioeconómica de las familias santafesinas. Se partió de un análisis del mercado de trabajo desde la recuperación democrática, distinguiendo tres momentos: 1984–1990, 1991–2001/2 y 2003–2015. Se sumó a ello una descripción de la composición del empleo y las condiciones de trabajo y formalidad de los trabajadores. Luego, se consideraron diferentes indicadores de la situación socioeconómica de las familias, relativos a: por una parte, su capacidad de ahorro, seguridad alimentaria, tasas de pobreza e indigencia y NBI; por otra, el tipo de vivienda familiar y el acceso a servicios e infraestructura urbana, la cobertura en salud, el nivel de escolaridad alcanzado y de asistencia escolar.

Con todo ello, se busca invitar al lector a optar por una mirada dinámica y compleja de las políticas sociales, que ponga en relación el análisis de la acción del Estado en el nivel subnacional y para cada uno de los sectores de políticas, con las condiciones de vida concretas de las familias santafesinas.

Referencias bibliográficas

- Binstock, Georgina y Cerutti, Marcela (2016). La población y la estructura social. En Kessler, Gabriel (Comp.). *La Sociedad Argentina Hoy, Radiografía de una nueva estructura* (pp. 37–60). Siglo XXI Editores.
- Carbonetti, Adrián; Peretti, Gustavo; Tarabella, Laura (2009). Aproximaciones al estudio del proceso de envejecimiento y feminización de la población en la provincia de Santa Fe a partir de la segunda mitad del siglo XX. *X Jornadas de Estudios de Población*. AEPA.
- Cardoso, Mercedes (2014). Desaceleración en el crecimiento demográfico del área metropolitana de Santa Fe. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (11), pp. 43–61.
- Demarchi, Mariela; Gómez, Néstor Javier; Peretti, Gustavo, Tarabella, Laura (2011). Envejecimiento de la población según diferentes contextos espaciales del territorio santafesino. *Revista Geográfica de América Central*. Número Especial EGAL, II Semestre, pp. 1–17.
- Fedele, Javier y Martínez, Irene (2015). Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001. *Cuaderno Urbano*, 18(18), 65–88.
- Gómez Javier (2017). Calidad de vida y desigualdad en el municipio de Santa Fe (Argentina): un análisis desde dimensiones socioeconómicas y ambientales. *NUPEM*, 9(16), 09–25.
- Gómez, Javier y Velázquez, Guillermo (2011). Calidad de vida en el AGSF y los modelos de estructura interna en las ciudades latinoamericanas. *XI Jornadas de Estudios de Población*. AEPA.
- Gómez, Javier y Velázquez, Guillermo (2014). Calidad de vida y crecimiento demográfico en el Gran Santa Fe. *Cuaderno de Geografía*, 24(42), 169–197.
- Kessler, Gabriel (2016): *La Sociedad Argentina Hoy, Radiografía de una nueva estructura*. Siglo XXI Editores.
- Perona, Nélica y Schiavoni, Lidia (2016). Estrategias familiares de reproducción social. En Piovani, Juan Ignacio y Salvia, Agustín (Coords.). *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (pp. 467–498). Siglo XXI Editores.
- Rausch, Gisela (2010). El plan del 80 en Santa Fe: regionalización tardía ante una suburbanización inminente. *Cuaderno Urbano*, (9), 111–129.
- Sunkel, Guillermo (2006). *El papel de la familia en la protección social en América Latina*. CEPAL.
- Valsagna, Andrea; Boncompagni, Lucrecia; D’Jorge, Laura (2015). *Santa Fe Cómo Vamos 2014*. Municipalidad de Santa Fe y Bolsa de Comercio de Santa Fe.
- Vapñarsky, César y Gorojovsky, Néstor (1989): *El crecimiento urbano en la Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Fuentes

- Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) (2011). Estudios en base a los datos del Censo 2010. Envejecimiento de la provincia por departamentos. Santa Fe. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.
- Observatorio Social UNL (2014a). Sección A. Distribución porcentual de datos referidos a los integrantes del hogar. Período 2009–2014. <https://www.unl.edu.ar/observatoriosocial/indicadores/38.pdf>
- Observatorio Social UNL (2014b). Sección A. Distribución porcentual de datos referidos al grupo conviviente en el hogar. Período 2009 a 2014 . <https://www.unl.edu.ar/observatorio-social/indicadores/37.pdf>
- Observatorio Social UNL (2018a). Comparación del panel de hogares. Ondas 2014 a 2018. <https://www.unl.edu.ar/observatoriosocial/onda2018/7.pdf>
- Observatorio Social UNL (2018b). Panel de Hogares: Onda 2018 (2018). <https://www.unl.edu.ar/observatoriosocial/onda2018/3.pdf>

Capítulo 12

La gestión social local desde el archivo. Una mirada panorámica del Honorable Concejo Municipal de Santa Fe entre 1983 y 2015

Diego Beretta y Matías Bustamante

los animales se dividen en: «(a) pertenecientes al Emperador, (b) embalsamados, (c) amaestrados, (d) lechones, (e) sirenas, (f) fabulosos, (g) perros sueltos, (h) incluidos en esta clasificación, (i) que se agitan como locos, (j) innumerables, (k) dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello, (l) etcétera, (m) que acaban de romper el jarrón, (n) que de lejos parecen moscas»
Jorge Luis Borges (1952). El idioma analítico de John Wilkins.

En Otras inquisiciones.

Este capítulo pretende construir una mirada panorámica —cual vuelo de *drone*— sobre el rol que cumplió el Honorable Concejo Municipal de Santa Fe en la problematización y elaboración de políticas públicas. Una panorámica que pone el foco en la ciudad desde una extensa perspectiva histórica que se despliega desde la recuperación democrática en 1983 hasta 2015.

En este sentido, se busca desentrañar el proceso de construcción de la cuestión social, en tanto problema de política pública, en un ámbito legislativo subnacional. ¿Cuáles fueron los principales temas y problemas que se trabajaron en el organismo legislativo? ¿Cuáles son los tipos de políticas de bienestar que se proponen? ¿Cuáles son los sectores que prevalecen y en qué contextos históricos? ¿Cómo se identifica la cuestión social en la ciudad? ¿Cuál es el nivel de iniciativas de bienestar en relación a la producción en general del cuerpo legislativo? ¿Cómo inciden en las cuestiones locales los procesos de otras escalas, tanto temporales como espaciales? Estas fueron algunas preguntas que orientaron la indagación.

Se toman como evidencia empírica la totalidad de los expedientes presentados en el cuerpo legislativo y se construye una matriz que permite tanto la clasificación de las iniciativas por sectores y por áreas temáticas en las que concentraron la atención; como la caracterización y el contenido de las políticas de bienestar; y un agrupamiento por momentos históricos, dando cuenta de marcas epocales.

El Concejo Municipal

Los estudios e investigaciones sobre políticas públicas suelen tomar a los departamentos ejecutivos como los actores centrales del proceso de las políticas, y no así a los órganos legislativos locales. En los análisis de políticas sectoriales —salud, trabajo, educación, asistencia, etcétera— la legislación que materializa las políticas suelen ser exploradas en mayor medida en los ámbitos nacionales y provinciales. Incluso desde la recuperación democrática en 1983, algunos estudios sobre la denominada transición democrática tuvieron a la producción de los partidos políticos y a las instituciones legislativos como dimensiones a indagar en el desafío del fortalecimiento de la democracia representativa (De Riz, 1984; García Delgado, 1984; Portantiero, 1984; O'Donnell, 2015). No obstante, dichos estudios giran en torno al ámbito legislativo de escala nacional, siendo escasos los análisis subnacionales.

Más recientemente, se fortaleció la corriente de estudio sobre elites políticas, trayectorias y profesionalización (Landau, 2014; Vommaro y Gené, 2017; Morresi y Vommaro, 2011; Canelo, 2011) en los que se encuentran análisis sobre cuerpos legislativos o legisladores de los distintos niveles de gobierno. En este marco, se destacan algunos trabajos que echan luz sobre las trayectorias políticas a nivel local a partir del análisis de concejales de la ciudad de Santa Fe (Landau, 2019; Niescierowicz y Scotta, 2015).

El propio Concejo Municipal de Santa Fe publicó el denominado *Libro de Oro del Concejo* en el año 1987, al finalizar la primera etapa de cuatro años desde la transición democrática. El *Libro de oro* puede considerarse como un antecedente que intenta dar cuenta de la *performance* de la institución legislativa en la recuperación democrática a partir de demostrar el desempeño de los concejales y, más específicamente, cuánto producen en términos de proyectos.

El presidente del Concejo José Luis Yódice (1983–1987) fue el impulsor del libro, y describe a los concejales en la introducción como sujetos con una profunda vocación de servicio, cuyo objetivo es canalizar e intentar resolver las necesidades de los distintos barrios, «dando, en la medida de las posibilidades, soluciones concretas y un marco jurídico adecuado para el correcto desempeño del accionar municipal» (Concejo Municipal de Santa Fe, 1987:33).

Dicha publicación realiza un *racconto* de la cantidad de proyectos presentados por cada concejal y por bloque, y se identifican algunos proyectos significativos por concejal. De esta manera, la rendición de cuentas sobre la calidad democrática en esta etapa se mide a partir de la productividad, en términos de proyectos presentados. Por último, se agrupan los proyectos según la clasificación normativa: proyectos de comunicación, de resolución, de ordenanza y de declaración.

Corpus empírico y clasificación

El Honorable Concejo Municipal es el órgano legislativo que, junto al departamento ejecutivo encabezado por su intendente, conforman el Gobierno de la ciudad de Santa Fe. Su primera sesión data del año 1873, a partir de la reforma constitucional realizada un año antes durante la gestión del gobernador Simón de Iriondo y la intendencia de Severo Echagüe, tras la cual se crean dos concejos, uno ejecutor y otro deliberante. Este último es el primer antecedente del actual Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe.¹

Actualmente, sus funciones se encuentran establecidas en la ley 2756, denominada ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de Santa Fe. En este sentido, el ámbito legislativo local se erige como un actor significativo en la dinámica del proceso de hechura de políticas municipales (Aguilar Villanueva, 1992), en tanto se convierte en un «gran agendador», es decir, es el ámbito institucional donde se cristalizan los principales debates sobre lo público y sus políticas. Se recupera entonces la noción de agenda de políticas públicas como el elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se pondrán en marcha procesos sociales y decisiones estatales (Díaz, 1998).

Es recurrente la metáfora que el Concejo es la «caja de resonancia» de los temas de políticas nacional y provincial, como también la cristalización institucional donde se hacen audibles los problemas y demandas de la ciudadanía. Es el primer escalón, más próximo y cercano que construye la relación entre la ciudadanía y el gobierno local.

A los fines de identificar los principales temas y problemas que «resonaron» en el órgano legislativo local, se realizó un análisis del archivo de expedientes presentados desde el año 1983 a 2015. En este período, el archivo, como corpus empírico, está conformado por 42 138 expedientes —ingresados desde el 12 de diciembre de 1983 hasta el 30 de diciembre de 2015—. Estos expedientes se pueden dividir según su iniciación en:

- Iniciados por concejales.
- Mensajes del Departamento Ejecutivo.
- Peticiones particulares de la ciudadanía santafesina.

1 Historia del Concejo, recuperada de la página web del Concejo Municipal. https://www.concejo-santafe.gov.ar/el-concejo_Historia-del-Concejo.html

Con el objetivo de indagar sobre las cuestiones que llamaron más la atención del Concejo Municipal se recuperan la totalidad de las 42 138 iniciativas presentadas por la mesa de entrada, sin tener en cuenta quién las originó y si fueron o no aprobadas. El archivo del Concejo Municipal permite cristalizar la memoria institucional, identificando distintos matices que presentan las encadenadas agendas a lo largo de estos 32 años estudiados.

El principal desafío frente a la magnitud de la información recolectada fue la construcción de una matriz de análisis para clasificar las iniciativas por temas. Bajo el supuesto que toda clasificación da cuenta de un principio de arbitrariedad, ya que no hay una única forma bajo la cual clasificar los elementos —tal como muestra el pasaje de Borges sobre una delirante taxonomía de animales citado como epígrafe— la matriz realizada es el resultado del análisis del contenido de los expedientes, recuperando a grandes rasgos, el tema central de cada uno.

La construcción de las clasificaciones obedece a representaciones de los temas generales más utilizados en los ámbitos políticos, de gestión pública y de los medios masivos de comunicación. Incluso esta clasificación en «grandes temas» (Figura 1) surge de debates legislativos y entrevistas en el marco del proyecto de investigación. Cada gran tema de la matriz a su vez está subdividido en temas específicos (Figura 2).

TEMAS
Sociales
Urbanos
Tributarios
Interés Municipal
Gestión / Administración
Control
Internos

Figura 1. Cuadro de temas

Fuente: Elaboración propia.

TEMAS	SUBTEMAS
SOCIALES	Salud / dispensarios
	Comedores / Guarderías
	Pobreza / Asistencia/Casos sociales
	Infancia
	Juventud
	Jubilados / Tercera edad
	Trabajo / Producción /Economía social
	Deportes
	Cultura / Turismo
	Participación ciudadana
	Educación / Ciencia y técnica
	Discapacidad
Género / Diversidad sexual	
URBANOS	Planificación / Regulación
	Pavimento / Bacheo
	Cuestión hídrica/ Zanjas / Cloacas
	Espacios públicos
	Transporte público
	Infraestructura Urbana
	Iluminación
	Semáforos
	Veredas
	Tránsito /estacionamiento
	Agua
	Gas
	Apertura de calles
	Mejoras barriales
	Vivienda / Suelo
TRIBUTARIO	Exenciones
	Modificaciones
	Presupuesto
	Declaración Interés Municipal
	Apoyo campañas
	Donaciones / cesiones
	Posicionamientos políticos
GESTIÓN / ADMINISTRACIÓN	Personal
	Organigramas
	Modernización / máquinas / usos edificios
	Nomenclaturas
CONTROL	Espectáculos públicos / comercios
	Policía / seguridad
OTROS	Temas internos / cumplimiento de Ord.
	OTROS / VARIOS

Figura 2. Cuadro de temas y subtemas

Fuente. Elaboración propia.

La agenda del Concejo Municipal desde el archivo

De la totalidad de los expedientes analizados durante todo el período 1983–2015, el 46 % versa sobre temas denominados «urbanos». Les siguen, con el 13 %, los temas de «control»; con el 12 %, los «tributarios»; y con el 9 %, los temas «sociales». Los temas de «gestión» representan un 8 % y las declaraciones de «interés municipal», un 7%. Finalmente, los temas «internos» representan un 5% del total. La Figura 3 da cuenta de esta distribución de temas en cantidad de expedientes presentados:

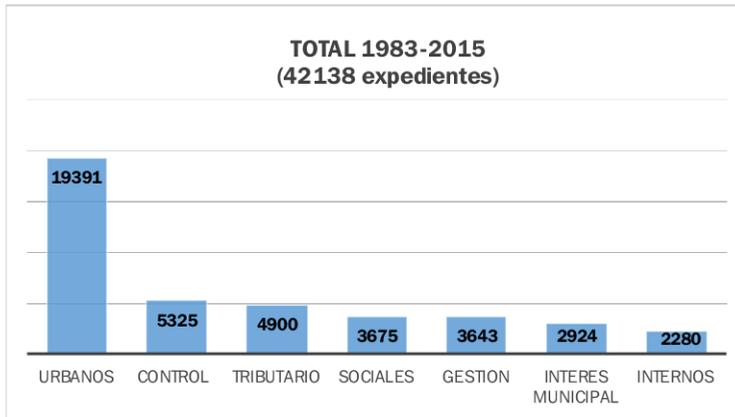


Figura 3. Gráfico de temas totales en expedientes

Fuente. *Elaboración propia.*

El Concejo, además de ser la caja de resonancia política del ámbito local y el gran «agendador» de temas y cuestiones en la escena política municipal; también es importante su rol como «mediador» de la política, configurándose en el espacio de representación de la comunidad. Una de las principales formas en que se da cuenta de este rol mediador es en la manera en que los concejales intentan dar respuesta a la ciudadanía, especialmente en temas urbanos, configurando una lógica *performática* de acumulación política.

Esto se puede observar en la inmensa cantidad de proyectos que reflejan las demandas: proyectos presentados con la finalidad de mostrar a los vecinos que se ocupan y preocupan. A partir del análisis de los expedientes se encuentra que en un mismo día ingresan entre 5 a 10 proyectos de bache en una misma zona —es decir, un proyecto por bache— un proyecto de limpieza de zanja de una cuadra, la colocación o reparación de una lámpara de alumbrado público, un proyecto para cada pedido de extracción de un árbol, etc. Con la lectura

de estos expedientes se puede comprobar cómo los concejales realizan recorridos en distintos barrios «levantando» demandas y preocupaciones que rápidamente se convierten en proyectos. En este sentido, se infiere que la actividad *performática* de las y los concejales surge desde los territorios, intentando dar una respuesta inmediata a las demandas microterritoriales. Esto tiene como resultado una forma de mirar la ciudad de forma fragmentada y en base a las demandas. Así, coincidiendo con Gutiérrez y Alonso (2016), los políticos municipales se centran en la denominada «soberanía del bache».

El análisis al interior de los temas urbanos da cuenta de esta planificación fragmentada. El 30 % de los expedientes son proyectos de bacheo, mejoramiento de asfalto y/o pavimento, limpieza de zanjas, desagües. Mientras que solo el 3 % de las iniciativas corresponde a temas de planificación urbana. Cabe destacar que la mayoría de las propuestas que dan cuenta de cierta «integralidad» —como planes urbanísticos, sistemas de transporte, etc.— fueron iniciadas por el Departamento Ejecutivo.

En la Figura 4, la totalidad de expedientes está desarmada según cantidad y subtemas urbanos.

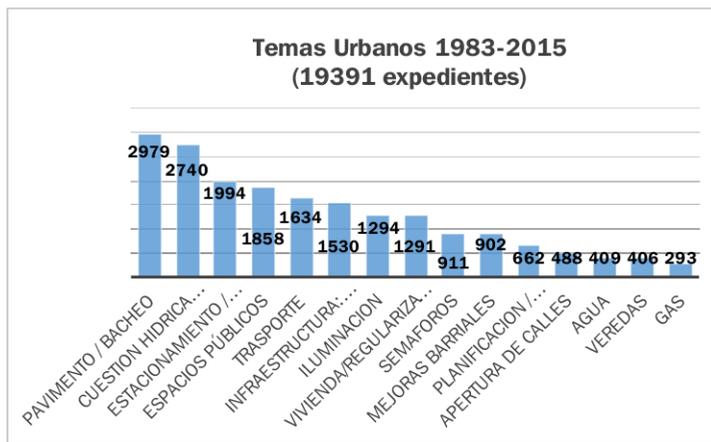


Figura 4. Gráfico de temas urbanos

Fuente. *Elaboración propia.*

Los «temas de control», que representan el 13 % de los expedientes presentados durante 1983 y 2015, dan cuenta de una de las principales funciones del gobierno municipal (Departamento Ejecutivo y Concejo Municipal) que es la de regular y controlar distintas actividades. Entre ellas se destaca el uso del suelo para la realización de diferentes actividades económicas, comerciales y de servicios. En este sentido, se presenta un gran número de pedidos al Concejo

Municipal para que autorice el uso no conforme de actividades comerciales en el tejido urbano. Estos pedidos, en general, provienen de los propios dueños de comercios y locales, o son derivados por el Departamento Ejecutivo para que el Concejo tome la decisión.

El otro de los subtemas de control está relacionado con la seguridad ciudadana y los temas de la policía. Si bien la organización policial es competencia del gobierno provincial, en el Concejo Municipal se presentaron algunos proyectos y pedidos de informes sobre la cuestión. No obstante, en términos cuantitativos tuvieron mucho menor impacto que la cantidad de expedientes pidiendo excepciones o usos no conforme de actividades comerciales. Sí es destacable cómo el tema de la seguridad/inseguridad cobró importancia en la agenda pública santafesina a partir de mediados de los 2000 e impactó en la elaboración de propuestas en el Concejo Municipal (Figura 5).

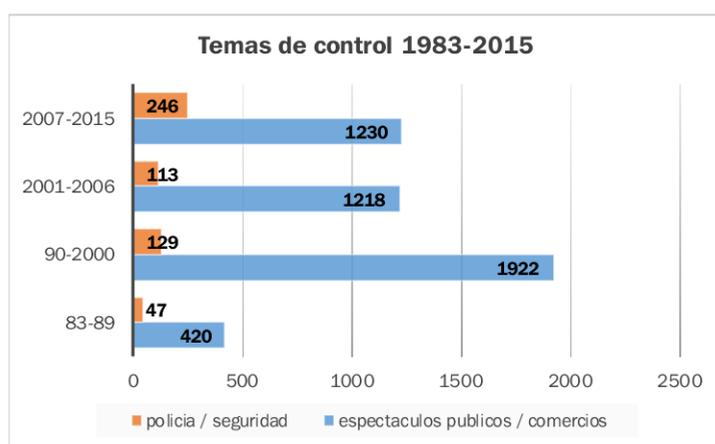


Figura 5. Gráfico de temas de control

Fuente. *Elaboración propia.*

Con relación a los «temas tributarios» (Figura 6), más del 75 % (3714) de los expedientes se trata de pedidos de exención del pago de la Tasa General de Inmuebles (TGI), de la Tasa de Registro de Inspección o de cementerio. La mayoría de estos pedidos fueron iniciados por particulares y, en menor medida, por clubes, vecinales u otras organizaciones de la sociedad civil. Los otros subtemas están relacionados con propuestas de modificaciones del sistema tributario municipal y proyectos vinculados al presupuesto municipal —aprobación, modificación de partidas, creación de partidas específicas, pedidos de informes.

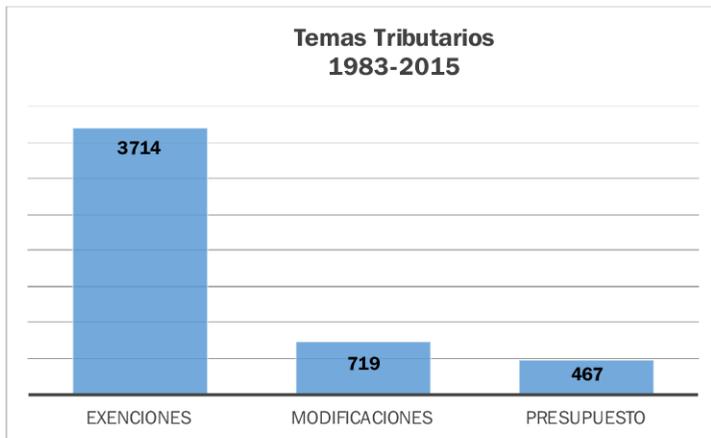


Figura 6. Gráfico de temas tributarios
Fuente. *Elaboración propia.*

Los «temas de gestión» (Cuadro N° 7) están distribuidos un 44,5 % en expedientes relacionados al personal —pedidos de informes, autorizaciones de ingresos, denuncias sobre el personal, entre otros—. Con respecto al subtema de personal, fue muy significativo el número de iniciativas presentadas durante el año 1984 pidiendo la reincorporación de personal cesanteado por la última dictadura militar. El 22,5 % se refiere a cuestiones sobre la estructura municipal u organigrama, donde se proponen creación de áreas, direcciones, programas, pedidos de informes sobre funcionamiento de algún sector estatal, cambios en la designación de las áreas, etc. Los proyectos de nomenclatura representan el 18,5 %. Estos proyectos provienen, además de los concejales, de organizaciones políticas, sociales y culturales. Entre ellos se destacan los pedidos de nombres de calles, el emplazamiento de bustos y estatuas en espacios públicos y la identificación de parques y paseos con nombres de referentes de la política, la ciencia, la cultura y el deporte. Por último, entre los temas de gestión, aparecen con el 14,5 % las iniciativas relacionadas a los procesos de modernización administrativa y de gestión, la compra de maquinarias y tecnología y el uso —alquileres y ventas— de edificios públicos.

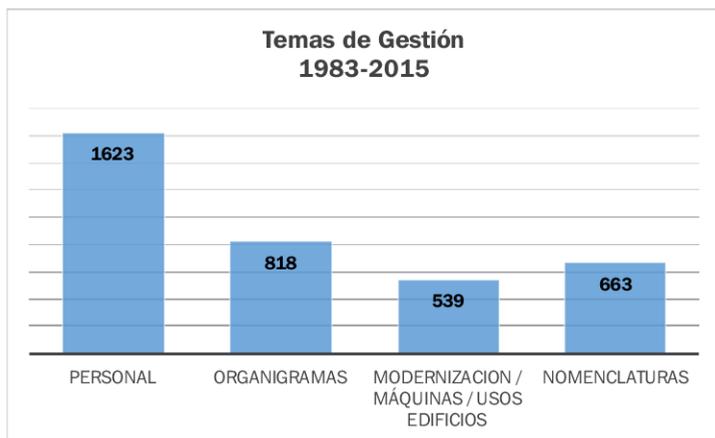


Figura 7. Gráfico de temas de gestión

Fuente. *Elaboración propia.*

La mayoría de los expedientes sobre «temas de interés municipal» (Figura 8) hacen referencia al pedido de apoyo institucional a distintas actividades académicas, sociales, culturales, deportivas y políticas que realizan distintos actores en la ciudad. Este tipo de expedientes representa el 70 %. Dentro de los temas de interés municipal también se encuentran los proyectos de aceptación de donaciones (un 19 %), por ejemplo obras de artes o la cesión de terrenos para obra pública. En menor medida, el 11 % se refiere a posicionamientos institucionales a partir de hechos políticos o sociales significativos tanto a nivel local, regional, nacional e incluso internacional. Con estos proyectos, el Concejo Municipal tiende a amplificar la idea de caja de resonancia que se mencionaba anteriormente.

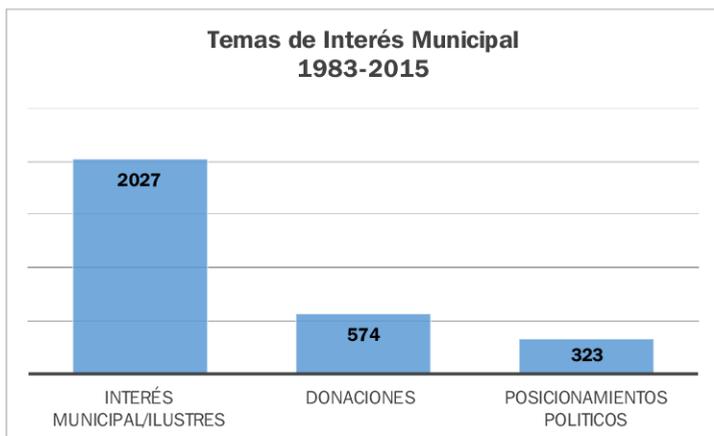


Figura 8. Gráfico de temas de interés municipal

Fuente. *Elaboración propia.*

Los «temas internos», que representan solo el 5 % de los expedientes presentados en el Concejo Municipal están relacionados significativamente con los informes enviados por el Tribunal de Cuentas, las propuestas de cambios y modificaciones en el reglamento interno de funcionamiento, pedidos de licencias o ausencias de concejales a las sesiones por distintos motivos, informes enviados desde el Departamento ejecutivo, y pedidos de cumplimiento de normativas aprobadas.

La cuestión social en la agenda legislativa local

A simple vista, según los datos relevados —que se presentaron en la Figura 3— solo el 9 % (3675 expedientes) corresponden a lo que se denominó en la clasificación elaborada «temas sociales». Esto, en primera instancia, acompaña a la idea sostenida en el Capítulo I de este libro de que la política social en la ciudad se configuró «desde arriba», adecuándose generalmente a los lineamientos, estrategias y recursos que «bajaban» del gobierno nacional y del provincial; es decir, políticas sociales *para* la ciudad y, en menor medida, *desde* la ciudad. La mayoría de las cuestiones sociales que se enuncian en los proyectos están marcadas por el contexto nacional y sus problemáticas.

A partir de la restauración democrática el gobierno local, especialmente desde el Departamento Ejecutivo —o la denominación más extendida, la Municipalidad— desarrolló algunas intervenciones sociales con grados variables de visibilidad y efectividad. De los primeros temas de la agenda social relacionados a la problemática habitacional, la cuestión alimentaria y socio-

sanitaria, hasta los más cercanos como los jardines maternos, las escuelas de trabajo y los programas de revitalización socio-urbanos (Soldano, Beretta y Marzioni, 2018).

En este marco, el Concejo Municipal legisló solo de manera marginal sobre la cuestión social. No obstante se pueden realizar algunas lecturas en clave analítica sobre la participación legislativa en la problematización de las políticas sociales de la ciudad.

Los «temas sociales» analizados a partir del archivo del Concejo están desagregados en distintos subtemas según cantidad de expedientes y dan cuenta, a diferencia de los temas urbanos, de una importante dispersión, tal como se muestra en la Figura 9.

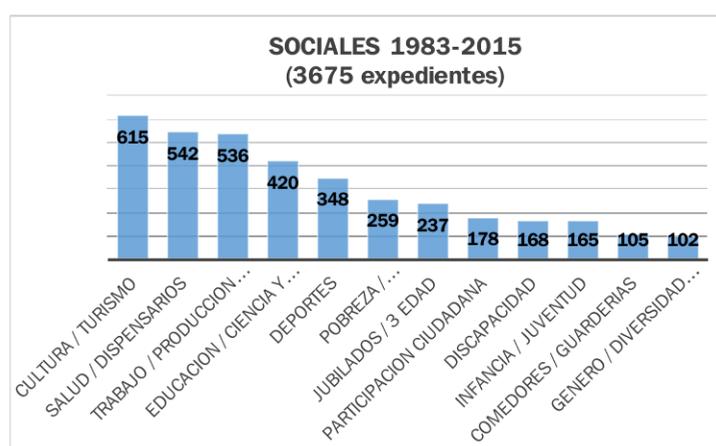


Figura 9. Gráfico de temas sociales

Fuente. Elaboración propia.

Esta distribución de subtemas en la clasificación, aunque con pequeños cambios y con algunas variaciones en términos cuantitativos, se mantienen de forma regular en los distintos momentos históricos. Las cuestiones que más se identificaron en todas las etapas fueron las relativas a cuestiones de cultura, salud, trabajo y educación (ver Figuras 10, 11, 12 y 13). No obstante, cabe destacar que una gran proporción de los expedientes relacionados con cultura —y en mucha menor medida, con turismo— están iniciados por actores de la sociedad civil, proponiendo acciones particulares y localizadas de baja escala. Otras de las propuestas giran en torno a la organización de eventos culturales y masivos en la ciudad, con cuestiones relacionadas a pedidos de informes o con cuestiones que involucran a los museos y organismos culturales dependientes del gobierno municipal.

Los proyectos vinculados a la salud pública también estuvieron presentes en el ámbito legislativo, a pesar que el sistema de salud es en su totalidad competencia del gobierno provincial. De hecho, una gran cantidad de proyectos solicitaban al Departamento Ejecutivo que gestione —ante el gobierno provincial— la creación o ampliación de dispensarios y «salitas» de primeros auxilios —esta es la denominación más recurrente en los proyectos—; y la dotación de mayor personal o de médicos especialistas en determinadas instituciones de salud, por lo general, en barrios periféricos de la ciudad. Por otro lado, otros proyectos solicitaban que se realicen las gestiones pertinentes para la ampliación del calendario de vacunas obligatorias; para garantizar la provisión de medicamentos en los hospitales provinciales en la ciudad; actividades de visibilización y conmemoración en la lucha contra alguna enfermedad, como también propuestas de creación de programas municipales específicos sobre prevención y educación para la salud.

Con respecto a los expedientes vinculados al trabajo, una importante cantidad está relacionada a cuestiones relativas al ex frigorífico municipal: pedidos de informes, conflictos, propuestas de modernización y la posterior privatización. Por otro lado, se destaca desde fines de los años 80 un cúmulo de expedientes que giraban en torno al trabajo informal, especialmente a las diversas ferias que existieron en la ciudad. En cambio, después de 2001, los proyectos convergen en pedidos de informe sobre distintos planes de empleo, especialmente los «bajados» de Nación, y diversas propuestas relacionadas al gran problema del desempleo en la ciudad, que siempre giraban en torno a pedidos de informes o a realizar gestiones para la implementación de políticas al gobierno provincial. El trabajo informal estará también en la mira de distintos proyectos como algo a resolver: se mencionan a los «changarines», «cuidacoches», vendedores ambulantes y, más recientemente, a los «limpiavidrios» como los sectores a atender. Cabe destacar que, en la etapa 2001–2006, dentro de los temas sociales, el subtema de trabajo fue el de mayor identificación.

Con respecto a los temas de educación, se da una lógica similar. Abundan los proyectos realizados por concejales como forma de materializar los reclamos de los vecinos de ciertas zonas —en general periféricas de la ciudad— y demandando al Ministerio de Educación provincial el aumento de cargos docentes, creación de cargos docentes de disciplinas especiales, pedidos de informes sobre problemas de infraestructura escolar y comedores escolares, entre los más importantes. Otro grupo de proyectos se dirigen directamente al Fondo de Asistencia Educativa (FAE) solicitando pequeños arreglos u obras a determinadas escuelas.

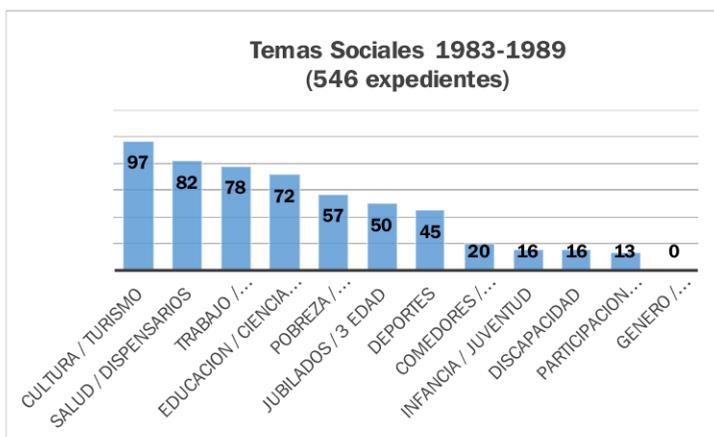


Figura 10. Gráfico de temas sociales 1983–1989

Fuente. *Elaboración propia.*

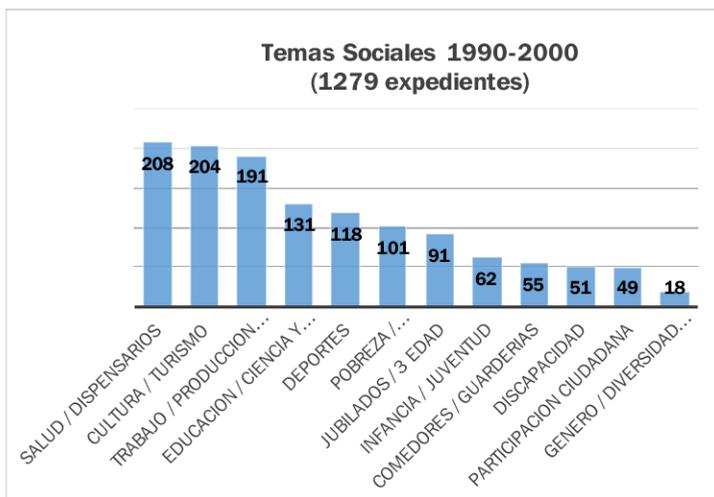


Figura 11. Gráfico de temas sociales 1990–2000

Fuente. *Elaboración propia.*

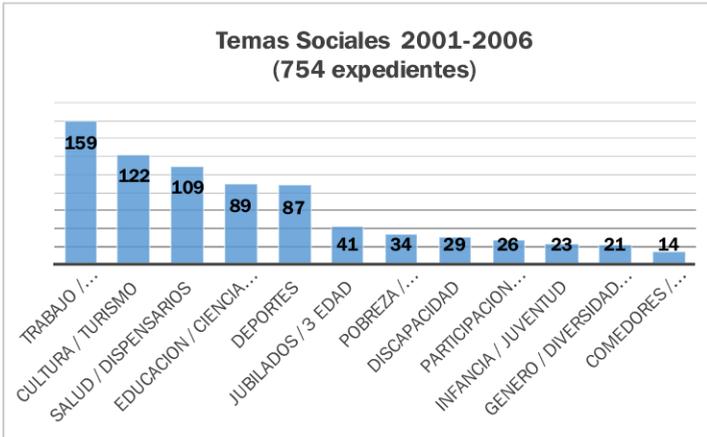


Figura 12. Gráfico de temas sociales 2001–2006
Fuente. *Elaboración propia.*

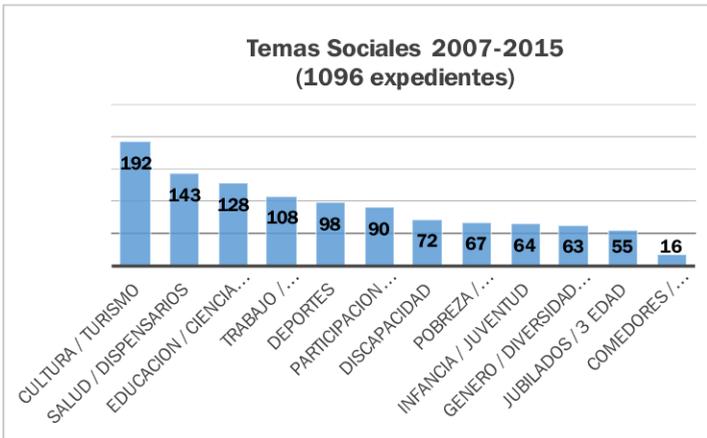


Figura 13. Gráfico de temas sociales 2007–2015
Fuente. *Elaboración propia.*

Los otros temas que formaron parte de la agenda social del Concejo Municipal son, en general, propuestas fragmentadas y localizadas en sectores periféricos de la ciudad, y también posicionamientos político–institucionales sobre ciertas cuestiones. En este sentido, a partir del análisis de los expedientes se destaca cómo la cuestión social fue conceptualizada, mayoritariamente, desde una mirada sectorial. Cuestiones como discapacidad, deportes, infancia, juventud y tercera edad estuvieron presentes, aunque de manera marginal, durante todo el período analizado.

Entre las cuestiones sociales relativas al ciclo de vida de las poblaciones se encontraron proyectos que plantean la relación pobreza–niñez, y, en este marco, se recuperan propuestas de ampliación o creación de merenderos y comedores. A principios de los años 80 surgieron varias demandas, pedidos de informes y críticas reclamando mayor vinculación entre el gobierno nacional y el local en el proceso de implementación del Plan Nacional Alimentario (PAN). Con respecto a los jubilados, en todas las etapas se encuentran varios expedientes. No obstante, la gran mayoría de ellos está vinculado a la caja de jubilaciones y pensiones de los empleados municipales.

A mediados de los años 2000 comienzan a tener una mayor incidencia en la agenda social las cuestiones de violencia de género y los dispositivos de participación ciudadana. En relación a esto último, se destaca un mayor caudal de expedientes a partir de la implementación de las sesiones del Concejo Municipal en los barrios, lo que permitió que vecinos —en forma individual— o representantes de alguna organización de la sociedad civil —en su mayoría vecinales— pudieran presentar propuestas en el organismo legislativo. Esta experiencia, valorada por la mayor cercanía que se genera entre el poder político y la sociedad civil, en términos de proceso de producción de políticas públicas, no hace otra cosa que reproducir los procesos de fragmentación de la ciudad. Las sesiones en los barrios provocó una producción considerable de proyectos a escala microterritorial. La demanda más escuchada está relacionada al mayor bienestar o mejor calidad de vida, en los que se integraban cuestiones de salud, urbanas, de seguridad, de mejoramiento de espacios públicos. Este proceso genera una visión fragmentada de la ciudad, haciendo foco en la particularidades a escala micro barrial por sobre una mirada integral como ciudad.

Reflexiones finales

El relevamiento y análisis del archivo del Concejo Municipal permitió, en primera instancia complementar la reconstrucción de la política social en la ciudad —a partir del estudio de los distintos sectores sociales— en el marco del proyecto de investigación, dado que es escaso en este tipo de indagaciones contar con la información y con el análisis de la producción de un cuerpo legislativo local en el proceso de hechura de políticas sociales.

En cuanto a los principales temas que abordó el Concejo Municipal en esta amplia periodización temporal (1983–2015) se puede identificar un predominio absoluto de las cuestiones denominadas «urbanas» y relacionadas con las funciones tradicionales de un gobierno local que suelen resumirse en

Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL). A esto se le suma la función de regulación o, mejor dicho, de regulador de excepciones, especialmente en la autorización o no de excepciones en el pago de tasas o para el funcionamiento comercial o industrial fuera de la normativa. Además, la gran mayoría de los proyectos integrales a escala de ciudad —normas de ordenamiento territorial, de usos de suelo, planes estratégicos sectoriales, entre otros— provienen del Departamento Ejecutivo y no del Concejo Municipal, aunque este tiene, en última instancia, la potestad de su aprobación.

La cuestión social, ha sido abordada por el Concejo Municipal de manera marginal o secundaria. Esta afirmación puede sostenerse, en primer lugar, a partir del análisis cuantitativo resultando los expedientes sobre temas sociales un 9 % del total. En segundo lugar, los tradicionales sectores de la política social como salud, trabajo y educación resultan competencia del gobierno provincial. La ciudad de Santa Fe, al ser la capital de la provincia, cuenta con las sedes institucionales de estos sectores de políticas. En este sentido, el gobierno local tendió, históricamente, a dejar en manos del gobierno provincial y nacional los grandes temas de política social.

En otro orden, y a partir del análisis de la totalidad de los expedientes presentados en el Concejo Municipal, se pudo comprobar la importancia que asumió la productividad de proyectos en términos cuantitativos como base de la lógica *performática* de acumulación política de los concejales. Los proyectos presentados se convierten en la materialización de los reclamos y demandas que reciben de los ciudadanos. La rendición de cuentas como mediadores políticos se resuelve en la cuantificación de temas abordados.

Queda claro que la cuestión social no ha sido desde la recuperación democrática un tema central en la agenda política local especialmente desde el ámbito legislativo, pero sí estuvo marcada como parte integrante y constituyente de los procesos nacionales y provinciales. En este sentido, el análisis del archivo del Concejo Municipal en articulación con otras fuentes y bases empíricas locales permitirá contribuir a una indagación «desde abajo» produciendo interpretaciones genuinas *desde y para* la ciudad, subsanando algunos vacíos de investigaciones empíricas sobre política social a nivel subnacional.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (Ed.) (1992). *La hechura de las políticas*. Porrúa.
- Canelo, Paula (2011). Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989, *PolHis Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 4(7).
- Concejo Municipal de Santa Fe (1987). *Libro de Oro del Honorable Concejo Municipal*.
- De Riz, Liliana (1984). Argentina: ni democracia estable ni régimen militar. En Oszlak, Oscar (Comp.). *Proceso, crisis y transición democrática*. Centro Editor de América Latina.
- Díaz, Cristina (1998). El Ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. En Venesia, Juan Carlos (Comp.). *Políticas públicas y desarrollo local*. FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional.
- García Delgado, Daniel (1984). Nuevos patrones de participación política en procesos de transición a la democracia: el caso argentino. En Oszlak, Oscar (Comp.). *Proceso, crisis y transición democrática*. Centro Editor de América Latina.
- Gutiérrez, Ricardo y Alonso, Guillermo (2016). La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos. En AA. VV. *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación. Políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. Universidad Nacional de General San Martín.
- Landau, Matías (2014). Representación y profesión política en Buenos Aires: la figura del concejal durante el siglo XX. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, (74). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Landau, Matías (2019). Jerarquías sociales y políticas. Un estudio en Buenos Aires y Santa Fe. *Estudios Sociológicos*, 37(109). El Colegio de México.
- Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*. Prometeo.
- Niescierowicz, María José y Scotta, Emilio (2015). Conjeturas sobre las trayectorias de los concejales en la ciudad de Santa Fe en el periodo 2007–2013. *XIX Encuentro de Jóvenes Investigadores* organizado por la UNL.
- O'Donnell, Guillermo (2015). Estado, democratización y ciudadanía. En Acuña, Carlos (Dir.) *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. CAF (Corporación Andina de Fomento). 1993.
- Portantiero, Juan Carlos (1984). Condiciones para un nuevo pacto institucional en la Argentina. En Oszlak, O. (Comp.). *Proceso, crisis y transición democrática*. Centro Editor de América Latina.
- Soldano, Daniela; Beretta, Diego y Marzoni, Sofía (2018). La producción multiescalar del bienestar. Aportes para la comprensión del nivel subnacional desde el caso santafesino. *IV Reunión de la Red de Políticas Subnacionales*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vommaro, Gabriel y Gené, Mariana (Comps.) (2017). *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Capítulo 13

Las Organizaciones de la Sociedad Civil santafesina y su relación con el Estado (1983–2003)

Viviana Marucci

Introducción

Este trabajo pretende contribuir a la discusión sobre el papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) en la ciudad de Santa Fe entre 1983 y 2003. Fue elaborado a partir de testimonios generados en contexto de entrevistas realizadas a referentes de las osc, recopilación de piezas periodísticas y documentos institucionales. El foco está puesto en su intervención sobre la cuestión social, atendiendo especialmente a sus articulaciones con el Estado.

Dada la cantidad y la heterogeneidad de las osc que trabajan en la ciudad, la estrategia adoptada fue la identificación cinco casos testigo que, por su sostenida y consolidada actuación, han construido legitimidad social en sus trayectorias, lo que las habilita a poner de relieve alguno de las aristas del protagonismo del mundo asociativo en la política social local. En efecto, cada una de estas ha tenido la capacidad de instalar en la agenda pública ciertos problemas sociales —de forma más o menos sostenida— así como de desarrollar una presencia territorial de sus intervenciones en los distintos barrios de la ciudad en articulación con otros actores sociales, especialmente con agentes estatales y referentes barriales. Se trata de: CANOA, Cáritas Argentina Santa Fe, Acción Educativa, Casa Juan Diego y el Movimiento Los Sin Techo.

El capítulo parte de considerar que, junto al Estado, las osc tienen un rol activo en los procesos de la política social y que constituyen un espacio heterogéneo en cuanto a sus elementos identitarios, perspectivas ético-políticas y modelos de sociedad que propugnan (Adelantado, 2000).

El creciente grado de institucionalización que pueden o no ir adquiriendo les confiere un mayor grado incidencia en la agenda pública y fortalecimiento de la ciudadanía, lo cual no obsta que su actuación puede reproducir vínculos de dominación y desigualdad.¹

1 El debate teórico en torno a las organizaciones sociales puede rastrearse desde los inicios de la modernidad. Durante el siglo XX su creciente protagonismo debe ser comprendido en el marco de la crisis de representación de los partidos políticos y la redefinición del rol del Estado durante el período —aún abierto— de crisis del Estado de Bienestar (Camou y Pagani, 2017).

Superando la visión sociocéntrica imperante en los análisis de ese momento histórico, Rofman (2015) propone hablar de la categoría «participación ciudadana»:

El término *público*, en esta perspectiva, pone de manifiesto que los temas que ocupan la atención de la participación ciudadana no se restringen a las problemáticas que afectan a los involucrados en las experiencias participativas, sino que remiten a cuestiones de interés social, colectivo. El interlocutor privilegiado para cuestiones públicas es el Estado, como representación institucional del interés general. (2015:11)

La historia de la actuación de las osc en la ciudad de Santa Fe se remonta a las primeras prácticas asociativas de la época colonial, cuando las mujeres de las familias —ligadas a la élite española gobernante y a la Iglesia Católica— asumieron tareas caritativas hacia los enfermos y huérfanos. Estas iniciativas fueron dando lugar a las osc filantrópicas, cuyas agendas fueron cambiando frente a la evolución de la estructura demográfica y a los cambios políticos institucionales. Entre las más antiguas se encuentran las asociaciones de afinidad desarrolladas bajo el influjo de las corrientes inmigratorias europeas hasta avanzado el siglo xix, así como instituciones eclesíásticas —tales como hermandades y cofradías— y, posteriormente, organizaciones tales como la Sociedad de Beneficencia (Forni y Leite, 2016).

Durante el siglo xx, este entramado de socorros mutuos se va transformando, progresivamente, en importantes instituciones mutuales y hospitalarias, bibliotecas populares y clubes deportivos. La Segunda Guerra Mundial interpeló al mundo generando intervenciones de socorro y amparo frente a la catástrofe humanitaria, las cuales se van cristalizando en una nueva estructura normativa e institucional que se produce luego de finalizado el conflicto bélico. De hecho, por ejemplo, las Naciones Unidas rescataron en sus estatutos de formación como «comunidad internacional» la figura legal de las casas de beneficencia, mutuales, cooperativas y fundaciones que se dieron en distintos países (Gómez Gil, 2004).

En Argentina resulta insoslayable el rol de la Fundación Eva Perón, en reemplazo del accionar de la Sociedad de Beneficencia, el cual viene a unificar desde el Estado y en conjunto con los sindicatos las respuestas a demandas sociales crecientes.

La última dictadura militar (1976–1983) en nuestro país llevó al extremo la represión a las organizaciones políticas y sociales; irrumpen frente a este escenario las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos. Al respecto, Svampa afirma:

Los cambios en el orden económico arrancan durante la década del 70, a partir de los regímenes en el cono sur de América Latina; las transformaciones operadas en la estructura social comenzarían a tornarse visibles en la década del 80, durante los primeros años del retorno a la democracia; por último, podemos situar los cambios mayores a fin de 1980 y principios de 1990, con la gestión menemista. (2005:22)

Breve caracterización de las OSC bajo estudio

La Casa de Juan Diego inicia sus actividades hacia 1987. Un grupo de religiosas de la Pastoral Carcelaria y de la comunidad franciscana de Gante se encontraba trabajando en instituciones de menores de la zona, habiendo emplazado una casa que funcionaba en la ciudad de Recreo, actualmente Pabellón Juvenil de la Unidad Penitenciaria de las Flores.

Estas experiencias de acercamiento y reconocimiento mutuo permitieron conocer y comprender las historias de vida de estas personas, surgiendo como denominador común que la mayoría de los adultos privados de libertad habían tenido una «historia de la calle», es decir, no habían contado con soportes familiares y comunitarios durante su socialización primaria.

A través de las relaciones personales del sacerdote con instituciones del exterior del país, la organización compra una propiedad en pleno centro de la ciudad e invita a participar a los niños en situación de calle que se encontraban realizando diversos trabajos informales, tales como venta de estampitas, flores, cirujeo o mendicidad. Una referente señala:

El objetivo que direccionó a la organización fue que la casa se transformase en un lugar de fortalecimiento de vínculos e identidades, apostando a la construcción colectiva sin fragmentarlos de sus comunidades, sino buscando la contención de las mismas. La dirección de la misma estuvo a cargo del Padre Gabriel Carrón.²

Por su parte, CANOA inicia su labor en el año 1988 en el barrio Alto Verde, cuando un grupo de trabajo interdisciplinario se propone promover un ejercicio profesional alternativo de la Arquitectura, de la Ingeniería en Construcción y del Trabajo Social, abordando la problemática del hábitat popular desde un enfoque multidimensional. Este territorio expresaba buena

2 Entrevista a la trabajadora social y referente Graciela Cassina, directora de la institución en el período 1987–1993. Santa Fe, septiembre de 2017.

parte de los graves problemas sociales, habitacionales y urbanos emergentes que van a signar la agenda de la cuestión social local. Los principales objetivos expresados en su estatuto institucional son trabajar en la construcción del hábitat popular con la participación de diferentes sujetos sociales y políticos y lograr su articulación en una construcción colectiva y diferente de lo público, generando vínculos participativos con el Estado en todas sus dimensiones: comunal, provincial y nacional.

Contemporáneamente, hacia 1985 se consolida el trabajo de una osc clave en el entramado asociativo de la ciudad: Acción Educativa. Su actividad central será la alfabetización y educación popular, siendo su principal horizonte de sentido el aportar a la transformación social a partir del ejercicio de una ciudadanía activa con capacidad de ruptura, de confrontación y de producción social. Sus orígenes remiten a la historia de Pepe Serra y Mabel Busaniche, quienes se exiliaron a Perú durante la dictadura cívico-militar argentina (1976–1983).

En este país, los referentes se vinculan a un movimiento de educación evangélica ecuménica metodista que trabajaba bajo el enfoque y acompañamiento de Paulo Freire. Asimismo, desde el Centro Estudio Latinoamericano de Educación Cristiana (CELADEC), participan de la elaboración de una catequesis evangélica, sobre la base de la educación popular de este reconocido pedagogo brasileño. El objetivo era que las personas tuvieran, a partir de los aportes de la Biblia, la capacidad de leer lo que pasaba en el barrio, una suerte de religión popular para la transformación.

En esos años se convoca a José María Serra³ a integrar la Comisión Área de Comunicación Popular, para ayudar en los DD. HH. en el Cono Sur y especialmente en Educación Popular. Al regresar al país en 1985, el objetivo fue seguir fortaleciendo a las OSC convocando a los vecinos que habían acumulado experiencia en procesos asociativos barriales a que estuvieran abiertos a la educación popular y la alfabetización.⁴

Los barrios donde comenzaron su intervención social fueron: Villa del Parque, Estanislao López, San Agustín y Santa Rosa de Lima.

A mediados de la década de 1950 comienza la labor de Cáritas en Argentina, conocida primero con el nombre de «Fraterna ayuda Cristiana», agencia de la Iglesia Católica a cargo de intervenir en la cuestión social. El objetivo principal de Cáritas, según sus estatutos, es:

3 Entrevista a la referente Mabel Busaniche una de las fundadoras de la institución y docente. Se retiró de la institución a mediados de 1990. Santa Fe, noviembre de 2017.

4 Estatuto Institucional. Misión Institucional.

animar y coordinar la obra social y caritativa de la Iglesia, insertada en la pastoral orgánica a través de formas adaptadas al tiempo y las circunstancias, para lograr el desarrollo integral de todo el hombre y de todos los hombres, con especial preferencia por las personas y comunidades más marginadas.

En 1969 se realiza el Primer Encuentro Nacional de Cáritas en Villa Carlos Paz, provincia de Córdoba. Desde entonces, elegidos por la Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Argentina, la Comisión Episcopal para Cáritas está conformada por un obispo presidente y otros dos obispos que lo acompañan. Y en cada Diócesis o Arquidiócesis el presidente es su obispo. En Santa Fe, las actividades comienzan en 1967 bajo la dirección del arzobispo Nicolás Fasolino, pero fue Edelmiro Gasparotto, el vicario de la Caridad desde 1977 hasta 1997, la persona reconocida como el referente de la institución más importante.

Finalmente, el Movimiento Los Sin Techo es una organización no gubernamental que trabaja desde 1985 y se aboca al desarrollo integral y organización comunitaria de los sectores pobres y vulnerables de la ciudad de Santa Fe. Desde 1985 ha desarrollado distintas iniciativas tendientes a encontrar respuestas a los problemas estructurales de los más pobres. En 2005, el rey Juan Carlos de España le concedió la Encomienda de la Orden de Isabel La Católica como fundador y *alma mater* del movimiento.

En su labor, especialmente en el plano habitacional, Los Sin Techo siguen los lineamientos del postulado de Naciones Unidas «un techo para todos en el mundo», postulados en 1987 junto a la Declaración de Juan Pablo II. En el caso santafesino, esta OSC se planteó la meta «el año 2000 una ciudad sin ranchos» para lo cual su fundador el Padre Atilio Rosso gestionó financiamiento con agencias europeas para construir vivienda en terrenos municipales. Atilio Rosso⁵ fundó en 1985 en las localidades de Monte Vera y Ángel Gallardo, el Plan de Los Sin Techo «hacia los 500 años de Evangelización». En 2004, el Senado de la Nación declaró «reconocimiento y beneplácito» por la tarea solidaria de Rosso y Los Sin Techo.

5 Pbro. Atilio Rosso nació en Córdoba el 23 de noviembre de 1929. Se graduó como doctor en Química en la UNL. Fue rector del Colegio Mayor Universitario desde 1965. En 1985 fundó en Monte Vera y Ángel Gallardo el Plan de Los Sin Techo hacia los 500 años de Evangelización.

Recuperando trayectorias: las OSC en la década de 1980

En la recuperación y transición democrática, la característica sobresaliente de la mayoría de las organizaciones de la ciudad fue su alto personalismo. En efecto, estas eran lideradas por dirigentes con notable reconocimiento, debido a sus trayectorias y su estatus social, lo que facilitó el acceso a los recursos económicos derivado de donaciones privadas y estatales. Un ejemplo de ellos fueron las donaciones que recibió la Fundación Créditos para la Vivienda de Cáritas (CRE.VI.CAR) para la conformación de nuevos barrios en terrenos municipales a través del emplazamiento de planes de vivienda y de salones de usos múltiples, como fue el caso del barrio Monseñor Zaspe.

Al frente de esta organización se desempeñaba el Padre Edelmiro Gasparotto, vicario de la Caridad Arquidiocesana y vicepresidente de Cáritas hasta finales de 1997. CRE.VI.CAR. era una institución independiente jurídicamente de Cáritas, pero con los mismos principios y valores católicos y que funcionaba en la misma sede.⁶ Dicha entidad propició el desarrollo de un banco solidario a partir del aporte mensual que hicieran los destinatarios para futuras obras.⁷

Desde estos momentos iniciales hasta la crisis socio-económica de 1989, las intervenciones sociales de Cáritas fueron centrales en la cuestión social santafesina. En la mayoría de los casos éstas eran brindadas en la sede institucional, dado que muy pocas parroquias contaban con equipos en los barrios. En general, la asistencia consistía en la entrega de alimentos y remedios recetados. Además, Cáritas organizó y centralizó donaciones de muebles, ropa y leche en polvo, recursos que luego eran entregados a los equipos parroquiales o directamente otorgados a los vecinos en la sede central.

Asimismo, existía una coordinación fluida con los servicios de acción social, tanto provincial como municipal, para brindar —entre otras cosas— pasajes y apoyos económicos a los vecinos y para derivar situaciones problemáticas que requerían un abordaje de mayor complejidad.

En 1980 se inauguró el albergue Monseñor Zaspe, donde se hospedaba transitoriamente a familiares de pacientes internados en los hospitales José María Cullen y Vera Candioti —los cuales procedían de otras localidades— y a pacientes bajo tratamiento ambulatorio, coordinando dicho acceso con

6 El Padre Gasparotto nació en la provincia de Santa Fe en 1924. Creó la Fundación Padre Gasparotto para ayudar a los pobres y necesitados y a jóvenes madres sin familia. Recibió premios, reconocimientos y distinciones tanto del ámbito estatal como del privado por su destacada labor y trayectoria.

La Fundación fue pionera tanto en el impulso a la participación comunitaria como en sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua.

7 Entrevista a la referente Marta Garassino, miembro de la Comisión Directiva. Se retiró de la institución hacia 2014. Santa Fe, noviembre de 2017.

los servicios sociales de ambos nosocomios. Cáritas también conformó una bolsa de trabajo para empleadas domésticas, servicio que era difundido por los medios de comunicación masiva y que circulaba de «boca en boca» a través de las recomendaciones de vecinos y parientes. La organización se encargaba de articular la demanda de trabajo y la oferta de trabajadoras domésticas, especialmente en lo relacionado a tipo de trabajo, horarios, remuneración y domicilio a desempeñarse.

Hacia fines de la década, en una acción inédita Cáritas convocó a las mujeres que se desempeñaban como empleadas domésticas para conocer sus demandas e intereses y reflexionar sobre las legislaciones vigentes. Asimismo, se promovió la articulación con la Pastoral del Trabajo (organización dependiente del Arzobispado abocada a esta temática) para poder incluir a los sindicatos, pero solo se realizaron algunos encuentros que no tuvieron continuidad. En efecto, la irrupción de la crisis hiperinflacionaria de 1989 detuvo estas iniciativas y reorientó la agenda de la institución hacia metas de corte asistencial que contuvieran la emergencia. No obstante, la Comisión Directiva evaluaba que era imprescindible continuar con estas prácticas, debido a la magnitud de la desocupación imperante que se veía reflejada en múltiples problemáticas tales como la precariedad y hacinamiento habitacional, la falta de transporte público y los problemas nutricionales y sanitarios que la escasa infraestructura de servicios solo agravaba.

Hacia mediados de la década de 1980, en la ciudad adquirieron visibilidad otras prácticas inscriptas dentro de la disciplina de la Educación Popular. El énfasis se colocó en procurar la participación social y la organización de las comunidades para atender a los problemas comunes. La organización Acción Educativa tuvo notable protagonismo en este campo, uno de cuyos referentes más destacados fue José María Serra.⁸

El origen de esta agenda puede rastrearse hasta la militancia de base sustentada en la doctrina tercermundista de la década de 1960, ahora renovada por la manifiesta influencia de las teorías pedagógicas impulsadas por el brasileño Paulo Freire. En efecto, imbuida en esta filosofía, las organizaciones proponen construir dispositivos de alfabetización popular con los vecinos, que sean acordes a sus intereses, condiciones y expectativas.

El advenimiento de la democracia fue un momento propicio para comenzar a tejerse las primeras redes latinoamericanas afines. No obstante, con el avance

8 José María Serra realizó estudios de Filosofía y Teología en el Seminario del Arzobispado de Santa Fe (1946–1952). Continuó su formación en distintas universidades latinoamericanas e internacionales. Profesor de Doctrina Social y Sociología en prestigiosas universidades nacionales. Desempeñó cargos de gestión como vicerrector del Seminario de la Arquidiócesis de Santa Fe y decano de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta.

de la crisis social irrumpieron otras temáticas que antes no se habían problematizado, tales como la situación de las mujeres de los barrios populares. En efecto, Acción Educativa fue referente para otras OSC locales no solo en la alfabetización popular sino en el abordaje de las temáticas de género.

El Programa de Alfabetización Nacional convocó a Acción Educativa, rescatando la perspectiva de la educación popular. Sus referentes y docentes trabajaban con la cartilla Vuelta al Territorio, una propuesta de alfabetización alternativa que fue enriqueciéndose en la práctica de trabajo con los distintos barrios tales como Villa del Parque, Estanislao López, San Agustín, Santa Rosa de Lima.

Durante este período, la OSC, impulsó la realización de Encuentros Nacionales de Alfabetización. El primero se realizó en 1988 en la comuna de Monte Vera en la Casa de campo del Padre Rosso, líder del Movimiento Los Sin Techo. De este encuentro participaron también otras OSC como Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL). Asimismo, Acción Educativa participa del Programa de Alfabetización Básica de la Nación. El trabajo en los territorios les permite reconstruir una imagen de la ciudad donde quedaban expresadas tanto las problemáticas de la alfabetización como el conjunto de problemas sociales que condicionan los modos de vida.

Como se señaló anteriormente, la cuestión de género irrumpió en el trabajo cotidiano de Acción Educativa y enriqueció su agenda, contribuyendo a problematizar el rol de la mujer en los distintos ámbitos de la vida, especialmente en los territorios pobres y relegados. Así, Acción Educativa participa con las mujeres de los barrios santafesinos en el I Encuentro Nacional de Mujeres, realizado en la ciudad de Buenos Aires, en el mes de mayo de 1986. La entrevistada Mabel Busaniche afirma lo siguiente:

Yo sentía que mi rol era la alfabetización popular que permitiera romper el patriarcado y empezaba a surgir la gente que le tenía miedo al feminismo, que se expresa en los medios gráficos con tintes medio burgueses y nosotros decidimos meter lo popular en estos encuentros. Cuando comenzamos a plantear qué hacían las mujeres en el barrio, nos querían sacar a bolsazos.

Con los recursos internacionales que gestionaban desde CEAAL y CELADEC de Perú, acompañaron la formalización de otras OSC de educación popular en la Argentina, como en el caso del Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL) —una Organización No Gubernamental de la ciudad de Córdoba—. Así se construyeron las primeras redes en las que comienza a participar nuestro país.

Asimismo, la OSC fue colaboradora esencial en el armado de cartillas y documentos de alfabetización, especialmente para aquellos que debían comenzar nuevamente su inserción, por haber estado presos durante el proceso cívico-militar (1976–1983). Acción Educativa también incursiona en la temática de la vivienda social, gestiona fondos de agencias internacionales para construir un grupo de casas para mujeres en el Barrio Belgrano y continúa hasta la actualidad en los barrios Santa Rosa de Lima y San Agustín.

Mientras tanto, la Casa de Juan Diego se ocupó durante estos años de la problemática de los niños de la calle. El sacerdote Gabriel Carrón aunó su trabajo en la Pastoral Carcelaria junto a las Hermanas Franciscanas de Gante y sus vínculos con agencias internacionales de Suiza para comprar una casa en pleno centro de la ciudad donde desarrollar sus actividades.⁹ La OSC partía de reconocer que muchos de los adultos privados de libertad habían transitado historias de vida en la calle por falta de protección familiar, comunitaria y estatal. Explica quien fue su directora desde su creación hasta 1993:

Trabajamos para que estos niños y adolescentes no llegaran a esas instituciones penitenciarias. En una primera instancia los invitamos a participar a los niños que transitaban las calles cercanas a la casa realizando diversos trabajos como venta de estampitas, flores, cirujeo o mendicidad. Nuestra intención era que la casa se transformara en un lugar de fortalecimiento de vínculos, identidades, apostando a la construcción colectiva, sin fragmentarlos de sus comunidades, sino buscando la contención de las mismas.¹⁰

Los recursos que gestionó el sacerdote fueron utilizados para desarrollar actividades recreativas, de apoyo escolar y alimentación. La casa se fue constituyendo en un espacio de contención y sostén. La acción del Casa Juan Diego puso en evidencia la falta de políticas estatales que dieran respuesta a esta problemática. En 1988 la OSC comienza a coordinar con el Movimiento Ecuaménico de Derechos Humanos de Santa Fe, lo que permite abrir la denominada «Casa de Puertas Abiertas». La nueva iniciativa no solo interviene sobre la problemática de los niños en situación de calle, sino que procura incentivar proyectos productivos con los padres, el fortalecimiento de vínculos y la identidad comunitaria.

9 El Padre Gabriel Carrón nació en Suiza en el año 1938. Llegó a Santa Fe en 1976 y fue alentado por el arzobispo a seguir su compromiso con los más necesitados. Conformó así dos pastorales, una comunidad de jóvenes y dos fundaciones, una en Suiza y otra en Argentina.

10 Entrevista a la referente de la institución Graciela Cassina. Trabajadora Social de Cáritas Arquidiocesana Santa Fe entre 1985 y 1997. Santa Fe, noviembre de 2017.

Con un fuerte anclaje territorial, la Casa de Juan Diego articula con el municipio y la provincia e incide en la transformación de la forma de nombrar la problemática. En efecto, es por iniciativa de esta organización que comienza a denominárselos «chicos en situación de calle» en lugar de «chicos de la calle». El cambio procura rescatar la identidad del niño como parte de una familia, una comunidad, una ciudad y una sociedad, es decir, al niño como portador de derechos.¹¹

En diciembre de 1988, un grupo de profesionales de diferente procedencia disciplinar que se encontraban trabajando en distintas organizaciones estatales —Plan Logro de Ordenamiento Territorial (LOTE) y la Facultad de Arquitectura, y voluntarios de instituciones de un barrio de la costera— deciden conformar una cooperativa a la que llamaron CANOA. El interés estaba puesto en abordar temas relacionados al hábitat popular y la organización comunitaria que no eran atendidos por el gobierno municipal ni provincial desde la perspectiva de la educación popular.

En una primera instancia se conforma como cooperativa con el objetivo de poner al servicio de los problemas sociales todo lo que habían aprendido por su acceso a una formación profesional y también generar un espacio laboral que les permitiera vivir de lo que querían hacer.¹²

Las primeras intervenciones se orientaron al diseño participativo —y la posterior construcción— de un salón de usos múltiples¹³ para una de las vecinales y al relevamiento social del barrio para la conformación de huertas comunitarias. Estas actividades se desarrollaron en conjunto con el Centro de Salud y Escuela del Paraje La Boca de Alto Verde, con el objetivo de combatir la desnutrición infantil.

Otro grupo de la sociedad civil que fue adquiriendo notoriedad en la ciudad fue El Movimiento Los Sin Techo, coordinado por el sacerdote católico Atilio Rosso. La organización se funda para asistir a familias de barrios populares en temas de salud y educación, construyendo sus propios centros comunitarios y escuelas de oficios a partir del financiamiento de agencias europeas. El presidente actual del Movimiento recuerda al respecto que «al Padre Rosso no se le animaba nadie porque era una persona con una gran fuerza moral y trayectoria de empuje, quería transformar Santa Fe desde el amor al prójimo».¹⁴

11 idem

12 Entrevista a Sandra Gallo, referente de CANOA, Santa Fe, noviembre de 2017.

13 Espacios físicos donde se desarrollan actividades propuestas por las comunidades barriales.

14 Entrevista a José Ambrosino, presidente del Movimiento Los Sin Techo. Agosto de 2017

En el mundo marginal la dignidad humana requiere una vida heroica para poder construir su existencia y contribuir a sostener el rol de la dignidad de la vida, la marginalidad es el resultado final del subdesarrollo donde el niño sufre el mayor impacto, el niño paga las consecuencias de una pobreza extrema sustentada en la falta de la legislación familiar. El analfabetismo, la falta de salud, la ausencia de una inserción digna en el mundo del trabajo, la falta de capacitación, el escaso saneamiento ambiental y la lacerante promiscuidad.

No es un problema solamente de alimento, es un conflicto social más profundo, por eso estas primeras palabras son un sincero homenaje a ellos, al mundo marginal, porque en la vida del mundo marginal hay una verdad y una realidad que merece ser conocida y valorada.¹⁵

Posteriormente, la OSC comienza a trabajar para atender problemas habitacionales siguiendo los lineamientos «Un techo para todos en el mundo», postulado en 1987 por Naciones Unidas junto a la Declaración de Juan Pablo II. Con la meta «El año 2000, una ciudad sin ranchos», Los Sin Techo construyen —en terrenos municipales y provinciales «donde estaba el rancherío»— una pieza y un baño por familia, mediante el sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio. Las mujeres se constituyeron en piezas clave de esta empresa, al ser reconocidas y convocadas en su carácter de jefas de hogar. Un referente afirma:

Nosotros tomamos la decisión y lo hacíamos, en ese momento la intervención en lo local era paliativa, proliferaba la anarquía y la asistencia... Cuando nos invitan a un Foro de hábitat no vamos, porque nosotros hacemos... no tenemos que hacer publicaciones, por eso trabajamos solos.

No solamente se trataba de concentrarse en la acción concreta sino de fortalecer una misión y metodología propias para poner en la agenda pública y buscar resolver los problemas sociales. De este modo, se establecieron escasas articulaciones con otras OSC que actuaban en el territorio, así como con el Estado. José Ambrosino, el actual presidente de Los sin Techo, sostiene que «como miembros de la Iglesia estamos trabajando en una tarea evangelizadora. Detrás de nosotros no hay intenciones partidarias».¹⁶

15 Documento Institucional de compilación de piezas periodísticas. «Palabras del Padre Atilio Rosso en el Acto de ATE Casa España».

16 Ídem.

La movilización para educar y promover el desarrollo de la persona es un testimonio de compromiso y caridad, debe continuar y mejorar el diálogo con las autoridades locales para el diseño y ejecución de políticas habitacionales.¹⁷

En la década de 1980, Los Sin Techo —liderados por el Padre Rosso— visibilizan la problemática de los desalojos y la falta de ordenamiento urbano dirigiendo sus reclamos al Plan LOTE. Las denuncias activan los mecanismos burocráticos y el Estado provincial responde con la regularización en la tenencia de la tierra.¹⁸

Los años de la transición democrática muestran que la apelación a la «solidaridad» fue el común denominador en la actuación de las OSC, tanto como la permanente interpelación al Estado. Los miembros del Colegio Mayor Universitario relatan en una nota del diario, «no se solucionan la marginalidad, solo erradicando ranchos, sino que requieren de inversión en infraestructura barrial. El 20 % de los santafesinos viven en condiciones de marginalidad» (*El Litoral*, 18/05/1988).

El Estado responde a estos reclamos de las OSC delegando la ejecución de las políticas sociales en el territorio y sosteniendo espacios de diálogo donde los referentes informaran sobre situaciones problemáticas a ser abordadas y los recursos para llevarlas adelante. Estas organizaciones contaban con una importante legitimidad social, derivada de sus distancias con la corrupción política y sostenida por la eficacia y conocimiento profesional en torno a los temas de la cuestión social local.

Una Comisión del Consejo Municipal se reúne con el Arzobispo Monseñor Storni para analizar los temas de interés comunitario y las principales temáticas que surgen son la minoridad, la drogadicción, la recolección de residuos, la irrupción de sectas que potencian la individualización y el consumismo, y la desilusión de la sociedad frente a los políticos. El representante de la Iglesia Católica señala que «no se debe pedir todo al Estado, que es necesaria la solidaridad, el esfuerzo propio».^{19,20}

17 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «¿Qué has hecho de tu hermano sin techo?» Documento de la pontificia comisión «Iustitia et Pax con ocasión del año internacional de la vivienda para personas sin hogar». *L'Osservatore Romano*, 07/02/1988.

18 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «En el Plan LOTE no habrá desalojos». *El Litoral*, 02/02/1988.

19 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «Temas de interés comunitario analizaron con el Arzobispo». *El Litoral*, 16/03/1988.

20 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «Tenemos que conseguir un hombre que no esté enajenado por la miseria ni por el consumismo». *El Litoral*, 23/10/1988.

Hacia el fin del período, en tiempos de la denominada «Emergencia social del 89» sucede un parteaguas en la vida de las OSC locales. La dificultad del Estado —tanto provincial como municipal— para llegar a los distintos barrios y familias en situación de mayor vulnerabilidad —debido al deterioro de la imagen de los referentes políticos y la pérdida de confianza hacia ellos— refuerza el papel de las organizaciones.

En efecto, entre los meses de mayo a julio, el Estado provincial solicita a Cáritas Santa Fe que coordine los servicios, a fin de garantizar que la población pueda acceder en forma segura a los recursos. Se organizan operativos de distribución de bienes desde las parroquias a las que se asigna también personal estatal.

El Estado pone los recursos para los servicios de asistencia de los distintos barrios, pero estas acciones se realizan desde las parroquias, porque era la imagen respetada y reconocida por la comunidad, desde allí se organizaba el operativo. Cáritas es quien entrega en su sede Bonos Solidarios Estatales, tickets para comprar mercadería a los supermercados, se entregaban en camiones alimentos frescos y no perecederos en los distintos barrios con flete pagado por la provincia, a partir de allí surgen las ollas comunitarias, posteriormente de esta práctica surgen iniciativas de compras comunitarias.²¹

Este fin de década interpela a la impronta organizacional a las OSC en su capacidad para comprender, contener y dar respuestas a las demandas procedentes de la virulenta desocupación que sumaba una franja de población diferente a los sectores «pobres» habitualmente atendidos; una clase media empobrecida, luego identificada como «nuevos pobres», y otrora actores que resolvían la reproducción de sus vidas en forma autónoma. Esto demandó una nueva forma de estructura institucional, la incorporación de nuevos profesionales, mayor acompañamiento territorial, el desarrollo de instancias de capacitación a voluntarios y la acción de más referentes de instituciones barriales aportando en la instalación de capacidades de intervención a nivel territorial con fomento de la participación social. Las ollas y compras comunitarias para autoconsumo son dos ejemplos emblemáticos de estas acciones.

En ese contexto convulsionado, relata una de las profesionales referentes de CANOA,²² un grupo de organizaciones de la sociedad Civil en el marco de las redes afines que se fueron conformando en el país y Latinoamérica, inicia un proceso de revisión de las propias intervenciones y el rol del Estado.

21 Entrevista a Graciela Cassina Trabajadora Social de Cáritas Arquidiocesana Santa Fe entre 1985 y 1997. Santa Fe, noviembre de 2017.

22 Entrevista a Sandra Gallo, referente de CANOA. Santa Fe, noviembre de 2017.

Esto supuso el reconocimiento de la transformación que se había operado en la forma estatal de gestión de lo social, cuyo emergente más evidente era la delegación de responsabilidades a la sociedad civil.

En los últimos años de éste período, la agudización de la crisis socio económica, el aumento de la desocupación, de la precariedad habitacional y de demandas sociales en general, conduce a las OSC no solo a dar respuestas diferentes sino a impulsar sobre la agenda pública otras problemáticas emergentes en los sectores populares. La población destinataria se va diversificando: niños, mujeres, familias, comunidades. La complejidad de las problemáticas motiva la ampliación de planteles profesionales rentados y voluntarios ahora involucrados en los que serán los años de la reforma social.

Las OSC en la década de 1990

Desde las prácticas discursivas de las OSC, la problemática que signó la década de 1990 fue la de los altos niveles de desocupación, los cuales profundizaron las desventajas del acceso a las mínimas condiciones de vida de los sectores más vulnerables, a los que se sumaron los llamados «nuevos pobres».

Este recrudecimiento de la cuestión social genera un redireccionamiento en algunas prácticas de las OSC que conllevaron una reestructuración institucional, estableciendo un nuevo estatus en los modos de articular con el Estado.

Las organizaciones coinciden en diferenciar la primera gestión provincial, destacando el diálogo y la receptividad de propuestas. Aunque las políticas sociales que procedían de Nación no permitían ser reestructuradas, cada OSC construyó sus estrategias de intervención acorde a su ser y quehacer institucional. La Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria de la provincia estaba bajo la gestión del Dr. Ricardo Olivera.

En el '92 comenzamos a tener fondos estatales procedentes de la Secretaría de Estado de Promoción comunitaria, para el desarrollo territorial integral comunitario. Trabajamos con programas a partir del diseño participativo, en temáticas como Polo Productivo, rehabilitación y construcción de viviendas, comedores.

Sin dejar de interpelar el escaso acompañamiento del Estado, quien delegó en las OSC todo el proceso —sin instancias de debate ni problematizaciones— y la construcción de nuevas alternativas superadoras que fueran surgiendo durante y después del desarrollo de los proyectos.

Se hubiera construido otro tipo de institucionalidad de haber otro modo de acompañamiento desde el Estado.²³

Hace 30 años la mayoría de los problemas tenían una raigambre laboral, una mejor intervención hubiera podido prevenir el deterioro y complejidad de las problemáticas sociales que surgieron a posteriori.²⁴

Esta relación tuvo rupturas y continuidades que fueron perfilando la conformación de una estructura social que no tuvo grandes cambios en las décadas posteriores. Las ollas populares gestada durante la crisis en Cáritas Arquidiocesana derivan en copas de leche y comedores, financiados por programas estatales nacionales como el PROSONU (Programa Social Nutricional), POSOCO (Programa Social Comunitario). Cáritas Arquidiocesana acompaña a una nueva organización de las Cáritas Parroquiales, a través del apoyo programa Programa Solidario (PROSOL), a partir de la línea de fortalecimiento institucional que este contemplaba. Ayudando a consolidar la nueva línea, desde Cáritas Nacional, se diseña un Programa Nacional destinado a capacitar a la Cáritas Diocesanas, financiado por Cáritas Alemania.

Su principal objetivo fue dejar capacidad instalada en el abordaje de emprendimientos comunitarios y grupales, habilitando la irrupción de nuevas temáticas como la economía social, la generación de ingresos y el autoconsumo, combinando el financiamiento con programas estatales tales como el PROSOL y el Prohuerta del INTA.

El objetivo era generar una respuesta efectiva y no una frustración para la comunidad, debíamos dejar capacidad instalada para que la comunidad acompañe los procesos, independientemente de nuestra presencia e incentive mayor participación. Tener en cuenta la situación por la que atravesada la otra persona, que tenía una trayectoria laboral en changas y ahora necesitaba organizarse, proyectarse, tener horarios fijos.²⁵

Hasta ese momento histórico, no se evidenciaba situaciones de adicciones, solo de carencia socioeconómica. Frente a la desocupación se genera un emprendimiento de panificación en el Barrio Barranquitas, destinado a los padres.²⁶

23 Ídem.

24 Entrevista a Graciela Cassina Trabajadora Social de Cáritas Arquidiocesana Santa Fe entre 1985 y1997. Santa Fe, noviembre de 2017.

25 Entrevista a la referente Marta Garassino, miembro de la Comisión Directiva. Se retiró de la institución hacia 2014. Santa Fe, noviembre de 2017.

26 Entrevista a Graciela Cassina, trabajadora Social de Cáritas Arquidiocesana Santa Fe entre 1985 y1997. Santa Fe, noviembre de 2017.

Resignificar el voluntariado para el desarrollo humano requería capacitación y la modificación de la metodología de trabajo para enfrentar estas nuevas demandas que se constituyeron en renovados desafíos. Una política institucional nodal fue instar y movilizar en cada parroquia un equipo de Cáritas con los vecinos del barrio.

Fue muy difícil recepcionar este sector de nuevos pobres, porque había un cuestionamiento sobre que habían hecho mal, porque habían trabajado siempre, alquilaban o tenían una casa y ahora debían amontonarse con sus padres muchas veces en viviendas del FONAVI, no había espacio público pensado para los adolescentes.²⁷

Estos espacios tenían como objetivo no solo la organización operativa y la capacitación temática, sino la apropiación y construcción colectiva de las proyecciones barriales; por eso, la contención, la reflexión y la socialización jugaron un papel muy importante, porque todos estaban atravesados en lo personal, familiar o comunitario por los mismos problemas sociales que se demandaban. Estas condiciones disruptivas para la institución también fueron trabajadas por el equipo de profesionales Diocesanos con los equipos parroquiales.

Estas instancias de encuentro se fueron realizando bimestralmente con los profesionales que fueron contratados por las Cáritas Diocesanas, frente a demandas que requerían saberes y destrezas que sus voluntarios no poseían. Posteriormente se socializaban en los encuentros con los delegados decanales.

Esta estructura de base se complejizaba territorialmente: cada diez parroquias se organizaba un decanato, este tenía su delegado elegido por los sacerdotes de las mismas y cada decanato era a su vez acompañado semanalmente por un profesional de la Diocesana. Se organizaban trimestralmente reuniones con los delegados decanales, quienes participaban activamente de la planificación y decisiones de la Cáritas Arquidiocesana.

Esto supuso un cambio radical en los modos de relación con las comunidades de base, que se fueron entramando no sin dificultades y cambios de estrategias, comunicacionales y de acompañamiento, movilizando a las parroquias a gestar otras actividades, además de la asistencia directa, involucrarse en sus propios territorios y en las problemáticas que surgieran de las demandas de los vecinos.

27 Ídem.

Se planteó desde la institución que el sujeto de la demanda tuviera un rol más activo en la organización de sus territorios, la Arquidiócesana se pone como meta llegar a todos los departamentos que la conforman.²⁸

Así se iniciaron equipos parroquiales que acompañaban microemprendimientos. Los que tuvieron más sostenimiento en el tiempo fueron los unifamiliares y los de autoconsumo, tales como pequeñas panaderías caseras que requerían un acompañamiento más sistemático y recursos de reposición de materia prima, ya que los integrantes siempre se habían dedicado a realizar changas y esto implicaba un cambio en la vida cotidiana familiar. En general, aquellos denominados «productivos» estaban conformados por familias que habían tenido un trabajo estable hasta la crisis, conocían su oficio y también un mínimo sistema contable, que les permitiera mantener el emprendimiento con una capacitación básica que no requiriese la consulta permanente de profesionales contables. Estos emprendedores colaboraban, a su vez, con los emprendimientos de autoconsumo, especialmente en la capacitación y la compra conjunta de materias primas.

Los llamados «comunitarios» estuvieron relacionados con darle un sentido al espacio físico del salón comunitario, donde se almorzaba o se merendaba, construyendo un ámbito de generación de proyecciones colectivas sobre «qué barrio, qué ciudad queremos». También se llevaron adelante proyectos junto al equipo técnico del Prohuerta del INTA que tuvieron mayor impacto en comunidades semirurales, donde se construyeron huertas familiares, aunque muy pocas llegaron a criar pollos y conejos, además de tener la huerta familiar.

Asimismo, se fortalecieron otras líneas de acción como la construcción de viviendas a través del sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio. Se creó un banco solidario, donde se devolvía el dinero otorgado con cuotas pautadas por los microemprendedores, muchas veces estas devoluciones consistían en prestar capacitación a otros microemprendedores. Se promovió que los equipos parroquiales fueran conformados por los vecinos y que los directores de las Cáritas parroquiales comenzaron a conformar la Comisión Directiva de Cáritas Arquidiócesana, participando en las decisiones institucionales.

Esta apuesta al trabajo *desde y con* el territorio generó muchas transformaciones en la estructura institucional en todos sus niveles, y surgieron cuestionamientos desde algunos miembros de las autoridades entre quienes eran voluntarios y quienes eran personal rentado. El temor por perder la misión institucional de «evangelizar» y transformarse en una OSC secular tensionaba

28 Entrevista a la referente Marta Garassino, miembro de la Comisión Directiva. Se retiró de la institución hacia 2014. Santa Fe, noviembre de 2017.

con el paradigma de evangelización a través de los signos —las prácticas sociales nuevas que irrumpieron— donde también se encuentra la presencia de Dios. Se interpela de manera constante por no suplir el rol estatal.

Nos movía descentralizar los territorios, fortalecer la institución, coordinábamos con esta primera gestión provincial, también en proyectos que se bajaban de nación como Proyecto Joven, pero no hubo estructura desde el Estado que acompañara este proceso con las empresas y como OSC no podíamos ni debíamos reemplazar este rol, eso siempre estuvo claro.

Con el Estado especialmente provincial no había espacios de discusión sino que la OSC llevaba sus demandas y te ofrecían una propuesta ya establecida en Nación, en cuanto a los grupos que evalúan los proyectos, los profesionales estatales si había espacios de discusión, pero dependía de la creatividad nuestra en armarlos.²⁹

Hacia la mitad de la década, los recursos estatales mermaron drásticamente y las OSC intensificaron su búsqueda de recursos al ámbito internacional.

En 1997, una de las primeras iniciativas de Cáritas Arquidiocesana fue crear, a través de fondos de colaboradores, un programa institucional de ingresos, llamado Ayudarte, cuyo objetivo era transformar la cristalización de los comedores y generar otras actividades con las familias del barrio destinadas a los niños y adolescentes. La idea era que la unidad doméstica también se hiciera cargo de preparar la alimentación hasta la llegada del Plan Nacional Familias por la Inclusión Social.

A modo de crítica que nos ayude a reflexionar, en el caso de los comedores, la institución prioriza la alimentación y después se cuestionó cómo generar un espacio de proyección y construcción comunitaria. Tal vez no fueron las mejores estrategias, quedará abierto a redefinir, porque a las instituciones las formamos personas que somos seres históricos y estamos también atravesados por una estructura que no podemos desconocer.

Asimismo, se logró ensamblar el Plan Trabajar, al cual se hará referencia enseguida, con programas de viviendas que dependían de la Secretaría de Seguridad Comunitaria y la Dirección de Emergencia Habitacional: «no se buscaba la devolución de los recursos sino armar un fondo común para mejorar la calidad de vida de las familias», explicó la referente.

29 Entrevista a Graciela Cassina, trabajadora social de Cáritas Arquidiocesana Santa Fe entre 1985 y 1997. Santa Fe, noviembre de 2017.

Cáritas Arquidiocesana continuó sosteniendo el albergue Monseñor Zaspé, destinado a pacientes y familiares oriundos de otras localidades y que debían realizar consultas en el Hospital Dr. José María Cullen y el Hospital Dr. Carlos Vera Candiotti. Trabajaban coordinando este servicio una voluntaria institucional y el departamento de Trabajo Social de cada nosocomio, cubriendo, en muchos casos, medicamentos y traslados.

La motivación de un grupo de voluntarias por trabajar en el campo de la salud mental derivó en la apertura de un equipo Cáritas en el Hospital Dr. Mira y López, atendiendo a las necesidades y demandas de los pacientes.

Especialmente en la segunda gestión provincial, la descentralización de financiamiento no tuvo el acompañamiento que se requería para el abordaje de la complejidad social y ninguna de las organizaciones se planteó reemplazar el rol Estatal, reclamo unívoco en varios sectores de la sociedad. El aumento de la legitimidad social de las OSC, debe entenderse en el marco de la percepción de ineficiencia y corrupción estatal y el poder de los medios de comunicación en la construcción y fortalecimiento de estas representaciones, las cuales se hicieron evidentes en la visibilización de hechos concretos, posteriormente denunciados ante el poder judicial.

La referente institucional entrevistada concluye afirmando que el Estado provincial solo se limitó a realizar las evaluaciones y rendiciones de los fondos de los proyectos requeridos por los organismos internacionales:

En políticas laborales para los jóvenes, como fue el programa Proyecto Joven que había recursos del Banco Mundial para capacitar a los jóvenes, en la inserción en el mercado laboral, el Estado falló en la constitución de una estructura capaz de acompañar el proceso de relación con las empresas.³⁰

Las políticas sociales siempre vuelven de cero y no recuperan las experiencias positivas de los procesos gestados.^{31,32}

Durante el segundo período presidencial de Menem, ante la profundización exponencial de la desocupación, se diseñó e implementa una política social focalizada a éstos sectores; el Plan Trabajar. La participación en este plan exigía una contraprestación laboral, ello derivó en que una gran cantidad de los destinatarios se incorporaron espontáneamente —a veces por afinidad o rela-

30 Entrevista a la referente Marta Garassino, miembro de la Comisión Directiva. Se retiró de la institución hacia 2014. Santa Fe, noviembre de 2017.

31 Entrevista a Graciela Cassina, Santa Fe, noviembre de 2017.

32 Los datos obtenidos de la OSC Casa de Juan Diego corresponden al recorte temporal (1988-1993). La institución no dispone de información de la otra década abordada en el capítulo.

ciones anteriores— a las distintas organizaciones de base. Algunas derivaciones fueron realizadas por agentes estatales territoriales, pero fueron muy limitadas.

Las expresiones del presidente de la Nación Carlos Menen, quien visitó Europa y planteó el compromiso que el Estado nacional estaba asumiendo en la solución de la marginalidad, fue un obstáculo para la gestión de recursos con organizaciones internacionales.

A nivel provincial, la descentralización del financiamiento no tuvo el acompañamiento que se requería para el abordaje de la complejidad del contexto epocal. Como manifiesta el director del Movimiento Los Sin Techo.

Le mostramos a Reutemann cómo vivían los pobres y nos dijo que con nuestra experiencia nos hiciéramos cargo de continuar con los planes de vivienda; fueron soportes esenciales para la delegación de la ejecución de políticas sociales de combate a la pobreza, porque contábamos con la experiencia y *expertise* que el Estado no tenía.³³

Esta delegación explicita la continuidad de la modalidad de intervención en lo social y designa a los sectores marginados como actores centrales del proceso, optando por vincularse solo con los miembros del Movimiento. Asimismo, retoman la temática de los «niños de la calle o niñez abandonada», conformando la organización Consejo por los Derechos del Niño Marginado, el cual mantiene reuniones para expresar sus reclamos a los Jueces de Menores.

La construcción de viviendas a través del sistema de Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio fueron las estrategias seleccionadas para hacer frente a las situaciones de desalojo; coordinando con el Estado provincial y municipal la adjudicación de tierras o la habilitación de la ejecución se procuró formalizar la regularización dominial con recursos procedentes de organizaciones internacionales que gestionaba el Padre Rosso.

A través de la organización «Digna Vivienda para los Marginados» manifiestan:

No somos tenidos en cuenta para la adjudicación de los planes que construye FONAVI, solicitamos fondos para concretar esta obra al director provincial de Vivienda, pero nos respondió que ellos solo administran Planes Nacionales.³⁴

Comienzan a construir Centros de Salud del Movimiento en los territorios—más allá de la existencia de centros de salud estatales— y a capacitar a su propio personal bajo el título de «promotores de salud», quienes abordaban situa-

33 Entrevista a José Ambrosino, presidente del Movimiento Los Sin Techo, agosto de 2017.

34 Ídem.

ciones de desnutrición y parasitosis infantil.³⁵ A través de un convenio con el Ministro de Salud Provincial se los faculta para proveer medicamentos y leche.³⁶

Con la Inauguración de este centro comunitario en San Agustín II, comienza a funcionar el Programa de Salud Infantil que lleva adelante el Movimiento de Los Sin Techo (...) los niños son el futuro de la patria (...) llamamos otra vez a la puerta de nuestros hermanos, ya que todavía seguimos esperando. No necesitábamos coordinar con los centros estatales porque nosotros tenemos nuestras propias estadísticas, que tienen reconocimiento de organismos como el CERIDE [Centro Regional de Investigación y Desarrollo] y podemos resolver estos problemas autónomamente, sin dejar de reclamar al Estado. Solo los marginados salvarán a los marginados.³⁷

En estos centros comunitarios también funcionan Comedores Infantiles financiados por fondos del programa PROSONU y por recursos municipales.

Frente a los paros docentes, plantean desde el Movimiento una educación crítica y reclaman un sistema pedagógico y didáctico para niños marginados. Este reclamo se fundamenta en que, según sus estadísticas, el 30 % de niños no termina la educación primaria, muy pocos ingresan al nivel secundario, y casi ninguno al nivel universitario. En La Casa del Niño Marginado de San Agustín se trabaja con niños de 5 a 12 años, y su lema es «primero es mi primaria». El referente manifiesta que la repitencia en este sector llega en esos años al 16 %. El referente expresa «que no hay por parte del Estado ni de la sociedad reclamos frente a esta realidad».

Además, se compran computadoras para este espacio con recursos estatales y de gestión propia. Afirma el referente que una educación integral también involucra la recreación.³⁸

A través de un convenio con la escuela técnica incorporada, se capacitan en distintos oficios que les otorgan certificados oficiales y matrículas.³⁹ El Padre Rosso expresa que «no se proponen ser un ente pasivo entre el Estado y el mercado, miles de marginados se concientizan para generar soluciones

35 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «Los sin Techo y sus Promotores de Salud». *El Litoral*, 15/07/1991.

36 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «Los sin Techo con el Ministro Domínguez y un Plan de Salud». *El Litoral*, 05/12/1991.

37 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «La Salud Infantil en San Agustín II». *El Litoral*, 23/10/1988.

38 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «La recreación un derecho de los niños». *El Litoral*, 19/03/1992.

39 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «La capacitación técnica y la realidad de los marginados». *El Litoral*, 12/03/1991.

interpelando al poder político, explicitando que la responsabilidad es del Estado.» Por eso convocan tanto al gobernador como al intendente para que escuchen y den solución a las exigencias de los 22 centros territoriales marginados de esta sociedad. Reclaman con persistencia esperando obtener fondos para financiar la infraestructura y regulación dominial.

La Municipalidad manifiesta su preocupación por la creciente migración interna de otras provincias, especialmente del Chaco, destacando que estas personas llegan a la ciudad sin oficios y se asientan en los barrios periféricos.⁴⁰ Ante esta realidad, el Movimiento gestiona fondos para «erradicar ranchos» a través de la organización holandesa Instituto Cristiano de Vivienda Internacional de Holanda y de la organización Gansos Salvajes de Bélgica. El referente institucional opina «que las leyes no alcanzan a cubrir los problemas de las mujeres marginadas y sus problemas cotidianos, quienes además son víctimas de violencia intrafamiliar».

Financiadas por la Fundación Antorcha, el Colegio Nuestra Señora de Luján de Buenos Aires y la Fundación Aroidiuis de EE. UU., se expande la Casa de los Niños en los Barrios Varadero Sarsotti, Alto Verde, Las Lomas, y San Agustín II, donde se trabaja con niños desde los 45 días a 5 años seleccionados por su gran vulnerabilidad.⁴¹

El Movimiento ha sido invitado por la Cumbre de Hábitat II en Estambul para contar el desarrollo de su experiencia con sectores marginales de la ciudad de Santa Fe. La organización Holandesa CEBCO publicará su labor.⁴²

Habiendo detectado a través de sus centros de salud que la mayoría de las madres carece de control prenatal, organizan en el barrio Las Lomas y San Agustín controles ginecológicos. A través de la Secretaría de la Mujer de Los Sin Techo y con la colaboración de sus promotoras de salud visitan a las mujeres casa por casa.⁴³

Estas acciones serán complementadas por el convenio firmado por la Facultad de Bioquímica dependiente de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y el Movimiento para llevar adelante el análisis clínico de las mujeres embarazadas de los barrios La Loma y San Agustín II.⁴⁴

40 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «Las migraciones internas y un aporte a la discusión». *El Litoral* 31/10/92.

41 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «Se expande en la Periferia la Casa de los Niños». *El Litoral*, 10/12/1995.

42 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «El Movimiento Los Sin Techo tomará parte de la Cumbre de Estambul». *El Litoral*, 02/02/1996.

43 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «La mayoría de las madres carece de control pre-natal». *El Litoral*, 26/02/1996.

44 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «Convenio de Los Sin Techo y Bioquímica». *El Litoral*, 09/05/1996.

A partir de estas iniciativas, se mantienen reuniones con el Ministerio de Salud de la provincia para profundizar el Programa de Control de Embarazos, en los centros de salud estatales.

El Movimiento, elabora un informe–diagnóstico acerca de la situación de máxima vulneración de los santafesinos, describiendo situaciones de hacinamiento, desocupación/subocupación, analfabetismo y desnutrición, que afectan a ocho de cada 10 habitantes. Estas problemáticas sociales son detectadas a través de sus centros territoriales. Ante este reclamo, el Padre Rosso y Juan Carlos Forconi, secretario de Estado de Promoción Comunitaria de la provincia, se reúnen para ver acciones futuras.

Se tramitan recursos ante el Plan Nacional de Construcción de viviendas y, a partir del Plan Arraigo, la Municipalidad se compromete a la apertura de calles y otras obras destinadas en una primera instancia al barrio Los Chaqueños.⁴⁵ Asimismo, la Empresa Provincial de la Energía firma un convenio para regularizar los servicios en los barrios Loyola, Chaco Chico, Alto Verde, San Pantaleón y Villa Oculta.

La coordinación con las organizaciones europeas es imprescindible frente a la escasez estatal: las más destacadas son la mencionada osc de Holanda—Gansos Salvajes para la «erradicación de ranchos» en el barrio Villa Oculta—y a la Unión Europea ante a las inundaciones.

Desde Acción Educativa se promueve en Argentina una dimensión distinta en Educación Popular, incentivando la creación de redes como Confluencia (Red nacional de organizaciones No Gubernamentales de Educación Popular), la Multisectorial de Mujeres iniciadoras junto con la osc La Verdecita y el Sindicato de Amas de Casa que, tal como expresa Mabel Busaniche, contaba con mucha participación sindical, especialmente entre los años 1997 y 2001. También relata que a partir de las reuniones de un pequeño grupo de mujeres que se juntaba los días 8 de marzo en la cortada Falucho y la Asociación de Magisterio de Santa Fe, y surgieron las pioneras del Instituto de Psicología Social y un equipo de extensión Universidad del Litoral a cargo de la Dra. Molina, quien impulsó la temática aportando folletos de divulgación. Acción Educativa formó parte del Taller Mujer Nosotras y Mujeres de Barrio, con la Dra. Lucila Pullol y Lucrecia Williner a cargo de la capacitación y con el apoyo económico de la Fundación Universitaria Cervantes. Se fortaleció así el trabajo realizado por Ana Rondina, responsable de la osc Gémina y parte de la Multisectorial de mujeres.

45 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «Uno de cada ocho habitantes de la ciudad de Santa Fe, viven en condiciones infrahumanas». *El Litoral*, 11/01/1998.

Las temáticas de discusión fueron la autonomía laboral de la mujer, el travestismo y la hegemonía de la matriz patriarcal. La tarea consistió en reflexionar sobre quiénes son ellas, a quiénes les interesan, la estigmatización, la prostitución como actividad que da más que lo que la sociedad les brinda, la reivindicación de la misma como trabajo, etcétera.

El área de Género y Educación Popular, se constituyó desde el inicio de la institución, ésta busca contribuir a una sociedad más justa y equitativa, producir quiebres en las concepciones naturalizadas, acentuando y practicando las diferencias, abriendo espacios de pensamiento y acción.

A principios de la década se pone en marcha el Centro La Gallega en el barrio Belgrano de la ciudad de Santa Fe: «este nombre reivindica el notorio itinerario de una mujer del barrio que le puso mucho cuerpo al proyecto».⁴⁶ El mismo fue financiado por organizaciones europeas —entre ellas, El Comité Católico contra el Hambre por el Desarrollo (Holanda) y osc de Austria— pero estos financiamientos se retiraron cuando el presidente Menen manifiesta «que ya formamos parte del primer mundo», con excepción de las agencias austríacas que sostienen su apoyo para el trabajo direccionado a niños y adolescentes.

Los ejes que direccionaban las acciones fueron: Educación Popular, Ciudadanía activa, Género y Economía Solidaria.

Se conforma en un espacio educativo y recreativo a través del apoyo escolar y la murga barrial nominada La Murgancia. También se compran otras casas en los barrios Santa Rosa de Lima y San Agustín, intentando llegar a más vecinos de la ciudad. En estas prácticas territoriales irrumpen inquietudes sobre aspectos de salud, sexualidad, identidad, maternidad y violencia doméstica.

Acción Educativa firma un convenio con la UNL y la Municipalidad de Santa Fe que abarca el período desde 1992 hasta 2001 y destinado a mejorar el medioambiente, el tratamiento integral de cavas y la preservación de especies animales autóctonos.⁴⁷ La Red Ágora también se asocia con la UNL para realizar el proyecto «El carrito de los libros», el cual se trata de una biblioteca ambulante que recorría los distintos barrios de la ciudad acercando más libros a chicos y chicas.

La referente señala que esta década está marcada por la necesidad de establecer encuentros regionales. En 1991 se realiza un encuentro en Rosario y en 1992 en la ciudad de Santa Fe, el cual cuenta con una mayor presencia de extensión de la Universidad del Litoral y se evidencian relaciones fortalecidas

46 Entrevista a la referente Mabel Busaniche, una de las fundadoras de la institución y docente. Se retiró de la institución a mediados de 1990. Santa Fe, noviembre de 2017.

47 Documento institucional. Acción Educativa.

por la CEAAL y más vinculación con las OSC territoriales que con las organizaciones estatales.

Las principales redes de referencia son la Red de Salud de las Mujeres Latinoamericana y del Caribe (RSMLAC), Confluencia, CEAAL, el Programa Mercosur Social y Solidario —en Argentina red Amuyen. Mesa Santa Fe Norte (ONG de la Región Norte de la Provincia de Santa Fe).

En 1991, a través del Programa Federal de Alfabetizadores financiados por Nación se trabaja con la modalidad de taller desde la perspectiva de la Educación Popular. En 1992, son convocados por la Dirección de Adultos de la provincia de Santa Fe —mediante Programa de Educación de Adultos subvencionado por Nación— para desarrollar talleres para alfabetizadores junto a Amsafe provincial y los departamentos de La Capital y Reconquista. En 1994, se realiza el primer Seminario de Género, instancia propicia en virtud de la concurrencia de muchas feministas por la Convención Constituyente a Santa Fe. La Universidad del Litoral sostuvo el espacio durante varios meses sistemáticos.

Dada la trayectoria que adquirieron durante estos años abordando la temática, fueron convocados desde 1998 hasta el 2001 como parte del «Grupo nacional para la defensa de los derechos de la infancia y adolescencia» por Unicef Argentina. Otros Seminarios tuvieron como destinatarios a los trabajadores de Confederación Trabajadores de la Educación de la República Argentina, Organización Internacional del Trabajo, Internacional Educación, estas apuestas institucionales redundaron en la concreción de la Marcha Global contra el Trabajo infantil.

Conjuntamente con la Escuela de Enfermería de 1999 al 2000, llevamos a cabo dos Seminarios avalados y subsidiados por el Ministerio de Educación de Provincia con el objetivo de capacitar educadores en perspectiva de género. ¿Esto qué quiere decir? Que nunca se tuvo en cuenta a la mujer dentro de los programas de formación, con toda la problemática que conlleva esta temática: el docente no se forma en el tema de la violencia familiar, violencia de género, estos son reclamos vigentes tanto entre estudiantes como en docentes.⁴⁸

El Programa Salud y Educación Popular se inicia en 1999 en la casita de La Gallega, el objetivo es una propuesta educativa sanitaria que incorpore a los cuerpos, a las relaciones, los pensamientos, las capacidades, a las opciones, a las historias. Se implementó también el Programa Niñez y Adolescencia como un espacio lúdico expresivo y recreativo que permita legitimar sus posibili-

48 Entrevista a referente y docente de Acción Educativa Mirtha Busticchi. Santa Fe, noviembre, 2018.

dades de ser, de sentir, de expresar y de hacer. En los barrios Don Bosco, San Agustín y Santa Rosa de Lima se realizan actividades de apoyo escolar para niños, niñas y adolescentes de estos sectores populares.

Se desarrollan desde el Programa Salud Comunitaria y Educación Popular, un proyecto de calidad de vida, articulado con la UNL, donde se controlan los parámetros sanguíneos y se ofrecen talleres de capacitación y nutrición en diferentes barrios.⁴⁹

Las OSC que sustentan los proyectos son: Comité Catholique contre le Fain pour le Developpeneb (CCFD) de Francia, Grupo di Voluntariado Civile (GVC) de Italia, Ministerios Globales Iglesias Protestantes Unidas de Holanda, Dreikonigsaktion Der Katholischen Junschar de Austria, Global Fund USA, Red de Salud de Mujeres de RSMLAC y el Programa Mercosur Social y Solidario.

Durante los primeros años de 1990, desde la Secretaría de Promoción Comunitaria Provincial se convoca y subsidia a los profesionales de CANOA, con el objetivo de trabajar el desarrollo integral comunitario en el barrio Pompeya en conjunto con la Asociación Mutual de Pompeya. A partir de esta experiencia se diseña la escuela barrial Esperanza Solidaria, la cual se edificó con los papás de los niños, los docentes y la Asociación Mutual Esperanza Solidaria.

En la sede de la misma, se instala una pequeña planta productora de módulos que se hacían con ceniza con asesoramiento de la Universidad Tecnológica Nacional. La Mutual consigue donaciones de España para la construcción de una segunda aula y un pabellón sanitario, se los acompañó desde el CANOA en la gestión.⁵⁰

Las principales intervenciones territoriales de la OSC se desarrollaron en el barrio Santa Rosa de Lima. Con fondos procedentes de CCFD, durante 1992 y 1993 se diseña y edifica «la vecinal» Santa Rosa de Lima. También, con la ayuda de voluntarios extranjeros, se construyen dos manzanas de casas en un espacio público costeadas por fundaciones, empresas y fondos de Nación.⁵¹

En el barrio Santa Rosa, aunque existen numerosas instituciones, hasta el momento no se había logrado consolidar un espacio exclusivo de la mujer que considerara temáticas como violencia familiar, salud reproductiva, planificación familiar, identidad femenina, sexualidad de la pareja, lugar de la mujer,

49 Documento institucional. Cartilla Acción Educativa.

50 Documentación institucional.

51 Ídem.

cuestiones que adquieren una relevancia considerable por su complejidad y creciente agudización.⁵²

Durante la intendencia de Rosatti empezamos a articular la Propuesta de Crecimiento Urbano desarrollada desde 1992. El primer cierre fue en 1998, y después siguió el planeamiento con el Arquitecto Aldo López y Zic. Ellos se sentaron a discutir con el espacio institucional barrial para definir el límite de crecimiento hacia el oeste. A su vez, se identificaban los terrenos vacantes y había que proponer un crecimiento desde una relación fluida con las y los vecinos.⁵³

El crecimiento urbano en los barrios de la periferia era espontáneo y desordenado. Las vecinas y los vecinos resolvían sus problemas de habitabilidad, pero aparecían otros problemas, porque a veces construían sobre la basura y no se podía extender la infraestructura. Muchas veces se edificaba en pasillos tan angostos que imposibilitaban el ingreso de ambulancias y bomberos. Ellos le daban continuidad a la cuadrícula de la manzana, calles de este a oeste porque lo progresivo era hacia el oeste, tal como se planteaba en el diagnóstico participativo que se realiza en el barrio. El nudo problemático son los servicios y cómo va a crecer el barrio sin no generar más problemas y solucionar los que ya se produjeron.

Desde la Casita de la Mujer se concretan mejoras habitacionales para un grupo de 7 familias, desde una perspectiva de género. En el marco del Programa de Prevención y Promoción del Niño y la Familia de la Provincia —y con el asesoramiento interdisciplinario integral de CANOA y la Dirección del Menor, la Mujer y la Familia— el Programa Social Comunitario proporcionó los materiales y el asesoramiento técnico fue subvencionado por el CCFD. Este proyecto se concretó durante los años 1997 y 1998, enmarcado dentro del Programa Hábitat y Género del CANOA.

El Movimiento de Desocupados en Lucha del barrio les solicita asesoramiento para la fabricación de componentes de hormigón, articulando con el Municipio y el CECovi (Centro de Investigación y Desarrollo para la Construcción de la Vivienda) dependiente de la Universidad Tecnológica Nacional de Santa Fe (UTN).

Ante la continuidad del déficit habitacional se recurre a la OSC CELAVIT de Chile. Las familias eran seleccionadas a partir de las mujeres jefas de hogar, identificadas a través del Centro de Atención Familiar barrial. En terrenos municipales se levantaron techos generadores con una platea, una estructura y un techo

52 Entrevista a Sandra Gallo, referente de CANOA. Santa Fe, noviembre de 2017.

53 Documentación institucional de CANOA.

para que las familias continúen la construcción de un primer espacio habitacional. Posteriormente, el Centro de Acción Familiar tramitó ante la provincia el cerramiento de las paredes y CANOA colaboró en el autoconstrucción.

Los primeros audiovisuales contaron con la colaboración económica de la OSC Gansos Salvajes holandesa, recuperando y revalorizando con los niños de Alto Verde los oficios de sus padres.

Las organizaciones sociales entre la crisis de 2001 y la gran inundación de 2003

Debido a la profunda crisis que atraviesa el país, Cáritas Arquidiocesana decide fortalecer las estrategias de asistencia hacia los sectores más vulnerados a través de los servicios de comedores, copas de leche, POSOCO y donaciones privadas, como también a través de la entrega de bolsones alimentarios y ropas.

El Movimiento de Los Sin Techo visibiliza su reclamo a través de las palabras de su dirigente el Padre Rosso:⁵⁴ «Los dirigentes no saben qué hacer con la pobreza, hace tiempo que los planes de empleo se han transformado en herramientas para evitar cortes de calle más que en medios para dignificar a los beneficiarios».

En dos jornadas de discusión se replantea la necesidad de construir una ciudad a partir de sus actores, explicitando que las OSC se encuentran más cerca de la marginalidad que el Estado, aunque la pobreza es un problema de todos. A partir del Programa Joven se sostiene la capacitación en talleres de panificación y mecánica.

Asimismo, se regulariza la situación dominial de las viviendas a través de la entrega de nuevas escrituras y la implementación de un del plan de urbanización, loteos y servicios, especialmente en el barrio Las Lomas y otros barrios de la ciudad, con el objetivo de erradicar los ranchos, sumándose a estas iniciativas distintas empresas privadas.

Desde CANOA se comienza a participar de la Asamblea Provincial por el derecho al agua, con el financiamiento del CCFD.

Otro proyecto a destacar fue el Proyecto La Chirola, realizado en el marco del Programa Pachamama, con el aporte de la OSC Gansos Salvajes de Holanda y el CCFD. Este proyecto pretendía resolver el déficit habitacional e iniciar un proceso de construcción de ciudadanía que tome como eje la gestión comunitaria. Se llevó a cabo durante el período 2001–2002 y benefició a 11 familias

54 Documento Institucional de compilación de piezas periodísticas «Pan, Balas y Después». *El Litoral*, 19/12/2002.

durante el primer año y a 16 familias en el segundo año. Estas fueron seleccionadas por el Espacio Interinstitucional barrial Santa Rosa de Lima, utilizando como metodología el diseño participativo, la autoconstrucción y la ayuda mutua a través de talleres de capacitación en autoconstrucción, gestión comunitaria y seguimiento técnico durante todo el proceso.

En el marco del Programa Provincial del Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, Acción Educativa elabora una planificación desde la perspectiva de la educación popular y talleres de procreación responsable con el Consejo Nacional de La Mujer, tanto en el Centro La Gallega como en la ciudad de San Javier.

Ante la catástrofe hídrica que atravesó la ciudad y afectó a un tercio de su población, Cáritas Arquidiocesana —al igual que sus Cáritas parroquiales— trabajan sobre el alojamiento y los elementos de primera necesidad para la asistencia. En la posdestrucción también proveen asistencia, refacción y construcción de viviendas, manteniendo siempre una presencia sostenida frente a un Estado que recurre a esta OSC para la coordinación y la organización de los centros de evacuados debido a su estructura unificada a nivel Arquidiocesana y decanal. Las escuelas, tanto de gestión pública como privada, asumieron también un rol importante, sostenido por su nivel de organización territorial.

La OSC estuvo presente desde el primer momento atendiendo rápidamente las necesidades de los inundados. Las personas deseaban regresar a sus hogares apenas bajaran las aguas, muchos se habían quedado en los techos de sus hogares resguardando sus pertenencias y otros se habían ido a las casas de familiares o a centros de evacuados. Cuando comenzaron su retorno, independientemente de las condiciones sanitarias del contexto y de la poca estructura edilicia en pie, fueron instalándose desorganizadamente y sin un acompañamiento estatal en este proceso, exponiéndose a un alto grado de vulnerabilidad, que pretendía ser paliado con pastillas contra la leptospirosis, botas y algunos elementos mínimos de higiene.

Los integrantes de las Cáritas parroquiales ubicados en estos territorios afectados se pusieron a disposición, cuando fue posible, no solo en el acompañamiento asistencial sino también en el soporte de las angustias y desgarros de quien pierde elementos materiales y pertenencias simbólicas —y en muchos casos, la pérdida de familiares durante la inundación—. Algunos padecieron secuelas físicas y psicológicas que tuvieron un desencadenamiento trágico.

La asistencia en bienes de consumo para la satisfacción de las necesidades básicas se estructura en un depósito con donaciones privadas para abastecer a las Cáritas Parroquiales y a OSC legitimadas socialmente. Cáritas Arquidiocesana diseña un Plan de Mejoras Habitacionales con tres líneas de acción: refacción de viviendas, construcción de núcleos húmedos y una habitación para la relocalización de 25 familias inundadas.

Este Plan se desarrolla con recursos provenientes de otras Cáritas nacionales e internacionales. La selección de familias destinatarias de cualquiera de estas tres líneas fue realizada por las Cáritas parroquiales, quienes en su mayoría trabajaron en red con las otras instituciones barriales. Los criterios establecidos fueron la situación socioeconómica y habitacional actual, la cantidad de miembros convivientes y la disponibilidad para delegar un miembro adulto para la materialización de la obra. Cáritas Arquidiocesana contrata un equipo técnico con dos trabajadoras sociales y técnico constructor, quienes participaron del diseño, ejecución y evaluación del Plan.

Para la línea de relocalización, la OSC gestionó ante el Estado provincial y municipal los terrenos requeridos, no obteniendo respuesta alguna a sus reclamos. Con un presupuesto producto de las donaciones, decide comprar una manzana donde emplazar las 25 viviendas y un centro comunitario en el barrio Loyola de la ciudad de Santa Fe, ubicado entre los barrios Yapeyú, al norte; Los Troncos, al sur y el barrio Estanislao López, al oeste. Los parámetros de elección del territorio fueron que la cota básica sea mayor a 15, la accesibilidad en el transporte público —en ese barrio circulan tres líneas: el 5, el 15 y el 1— escuelas de nivel primario y secundario, tanto de gestión pública como privada, Jardín Municipal, Centro de Salud público, centro de Los Sin Techo y servicios de agua corriente y luz eléctrica. Durante la ejecución de la obra, se comienza a poner en marcha el Programa Nacional PROMEBA (Programa de Mejora Barrial), a través del cual se asfaltan calles principales donde funciona el colectivo y se comienza a gestionar el sistema cloacal.

Se realizó un convenio con la Universidad Católica de Santa Fe, quienes destinaron personal rentado del establecimiento —4 arquitectos y 1 capataz— acompañando todo el proceso de este proyecto y el asesoramiento jurídico para la posterior escrituración de las viviendas.

El diseño fue consultivo más que participativo y, debido al desgranamiento sostenido de las familias, solo 5 permanecieron desde el inicio del proceso. Las dimensiones del terreno eran de 20 metros por 50 metros y para la construcción se utilizaron ladrillos de barro. El boceto, luego concretado, constaba de un living comedor, tres dormitorios, un baño y una cochera pasante, quedando un gran patio como para ampliar o levantar otra construcción.

La metodología de construcción era de esfuerzo propio y ayuda mutua, las familias seleccionadas procedían de distintos barrios afectados, entre ellos barrios Centenario, San Agustín, Roma y la mayoría de Barranquitas. La institución cubría los traslados de las familias y los criterios de participación eran que por lo menos un miembro adulto debía integrar la cuadrilla de la construcción, aportando 8 horas de trabajo de lunes a sábado. También se contrató un grupo de 6 albañiles para reforzar la labor.

Se realizaron talleres de capacitación técnico-social con los equipos profesionales y también con el gremio de los obreros de la construcción, resguardando las medidas de seguridad personal (se adquirieron todos los elementos exigidos por el gremio para desarrollar la tarea, y contratación de seguro) y de la obra. Cabe destacar que más del 50% de los que ejecutaron la obra eran mujeres y adolescentes varones, dado que muchas eran jefas de familia o varones «changuaban» para sostener la familia. Todos los integrantes eran destinatarios del Plan Familias y Cáritas Arquidiocesana proveía de bolsones de alimentos y vestimenta para la familia.

Se realizaron encuentros semanales de discusión y reflexión entre las familias y los equipos técnicos para evaluar, redireccionar y poner en debate los conflictos que surgían. Una de las principales líneas de acción fue construir conjuntamente estrategias de integración entre las familias y con los vecinos del barrio. Se realizaban visitas a los vecinos, a las instituciones barriales y se organizaban eventos comunitarios una vez al mes.

En una primera instancia, se procuró conformar con un grupo de madres que no trabajaban en la obra pero vivían cerca de la misma para la apertura de un espacio recreativo para los niños pequeños de las madres que estaban trabajando en la construcción, se establecieron turnos y se encontró un lugar adecuado con los elementos necesarios, pero los conflictos internos no pudieron superarse y se cerró. Este proyecto llevó dos años y las casas finalizadas fueron sorteadas ante una escribana pública, pero la escritura todavía se encuentra en vías de resolución.

El Movimiento Los Sin Techo, a través de la ayuda internacional procedente de España, Japón, Francia, EE. UU., diseña proyectos de reconstrucción. También llegan aportes del BID para la poscatástrofe —utilizándose para la compra de elementos de limpieza, pintura y reacondicionamiento— y del Rotary Club —con los que se inauguraron dos viviendas térmicas y dos dispensarios móviles construidos con PVC.

En el barrio Chalet, en una interacción fluida entre el gobierno de la provincia y los vecinos, se elabora un proyecto para las instalaciones de agua potable en el barrio. Esta obra busca beneficiar a 400 familias y el Movimiento aporta los materiales necesarios.

A partir del mes de Julio se comienza con los primeros trabajos de reconstrucción de infraestructura, mejoramiento de calles y limpieza de pozos negros en 5 barrios —La Ranita, San Pantaleón Villa Oculta, Barranquitas Sur, Las Lomas—. ⁵⁵ En Villa Oculta se finaliza un plan de 30 viviendas y agua potable, entregando además los artículos de limpieza correspondientes.

55 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «Mejoras urbanas en barrios inundados». *El Litoral*, 04/07/2003.

El Plan del Movimiento para los barrios afectados incluye asistencia médica, alimentaria, urbanización, provisión de servicios y regulación dominial. A partir del aporte de una OSC italiana se reforzará el trabajo con la niñez, especialmente en los ámbitos de salud, educación y violencia familiar.

Durante el mes de septiembre continúa el relevamiento de riesgo de las viviendas afectadas, y el Colegio de Arquitectos suspendió su labor por falta de apoyo del Estado, pero sí continúan evaluando las viviendas construidas por el Movimiento Los Sin Techo. Según palabras del presidente del Colegio de Arquitectos de Santa Fe:

Como primer resultado podemos decir que las casas construidas por el Movimiento son más seguras porque fueron construidas con el asesoramiento y el respaldo de una organización y no son autoconstruidas con materiales recuperados.⁵⁶

Las familias recibieron tanto por que accedieron al programa de reparación de viviendas como por haber visto 50 cuadras de calles mejoradas y 450 conexiones nuevas de agua potable, ascendieron a 500.

La catástrofe hídrica llevó a la OSC CANOA a revisar su Propuesta de Crecimiento Urbano.

Porque esta no incluía el fortalecimiento de las defensas, no se veía como un problema, ni para los vecinos ni para los profesionales. A nadie se le ocurrió trabajar anteriormente con la categoría de Gestión de Riesgo. Más allá que no estaba cerrada la defensa, no por el crecimiento del río Salado sino por la situación en la que se encontraban los terraplenes frente a esa masa de agua. Tal vez si hubiera sido mejor su mantenimiento hubiera resistido, según algunos estudios, pero el ingreso al ser estrecho lo hizo con mucha fuerza.⁵⁷

Durante los primeros días de la inundación se conformó un Comité de Solidaridad integrado por organizaciones sociales y no gubernamentales, gremios y grupos independientes.

La opción institucional fue desarrollar un trabajo mancomunado con el Estado y que esta estructura fuera soporte de coordinación, a los efectos de evitar superposición de acciones y recursos. Esta iniciativa se encontró con un Estado que no asumía su rol y se negaba a esta propuesta de articulación.

56 Documento institucional de compilación de piezas periodísticas «No continúa el relevamiento de riesgo de viviendas afectadas». *El Litoral*, 07/09/2003.

57 Entrevista a Sandra Gallo, referente de CANOA. Santa Fe, noviembre de 2017.

El Comité decidió llegar a una presentación penal y a una marcha el 21 de mayo de 2003 en reclamo de los derechos de los afectados por la inundación.

El Comité de Solidaridad estuvo integrado por: Acción Educativa, ADUL, Amsafe Provincial, Asociación Civil CANOA, Arhlsta, Asociación Bancaria, CCC, CTA Sta. Fe, Casa del Mono Puro Teatro, Centro de Estudiantes de Arquitectura, Centro de Estudiantes de la Facultad de Ingeniería Química, Comité de Solidaridad de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Comité de movilización del FSM en Santa Fe, Escuela de Psicología Social, FTV Santa Fe, Grupo de apoyo a Madres, Familiares de Detenidos y Desaparecidos, HIJOS, Madres de plaza de mayo, MEDH, Santa Fe Documenta, Taller El Pibe, Renacer, Red de Salud Mental del Colegio de Psicólogos de Santa Fe, SOEVA, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Servicio de Educación Popular, MTL, MPSL, desocupados en Lucha de Sta. Rosa de Lima, Asamblea Barrial Guadalupe, Proyecto 3, Federado Cooperadores Escolares, Guadalupe Estratégico.⁵⁸

En el barrio Santa Rosa de Lima, la osc participa de la selección junto con el Espacio Interinstitucional barrial de la selección de las familias que serían destinatarias de materiales de construcción para la refacción de sus viviendas, en el marco del Plan de Mejoras Habitacionales de Cáritas Arquidiocesana, brindando además asesoramiento técnico y social, al Plan de Mejoras Habitacionales de Cáritas parroquial, refaccionando viviendas.

El accionar de la osc Acción Educativa ante este desastre se centró fundamentalmente en el Comité de Solidaridad y la asistencia la implementó en su Centro La Gallega, Santa Rosa de Lima y Barranquitas, donde se organizó un ropero con donaciones privadas conjuntamente con la osc CANOA.

Para la vuelta al barrio, diseñaron un cuadernillo y trabajaron con los vecinos, los modos de restaurar y limpiar la vivienda. Este hecho marca singularmente a la institución y crea un programa de derechos humanos, cuyo objetivo fue instalar la problemática de los DDHH en la vida cotidiana, construir una cultura de defensa de los mismos y contribuir al diseño, construcción y ejecución de políticas educativas que oriente a su libre ejercicio.

Asimismo, se integró el Foro contra la Impunidad y Por la Justicia, quien trabaja desde su creación con las osc de derechos humanos. Se reclama la inclusión de la temática en la currícula de los distintos niveles educativos tanto presentando un proyecto como ante la Comisión de Derechos y Garantías de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe para que se cumpla la ley 10718/1988. Posteriormente, el Ministerio de Educación incorpora la materia en todo el Sistema Educativo de Santa Fe.

58 Para mayor información consultar el sitio web oficial de CANOA: <http://www.CANOAr.org.ar>

Reflexiones finales

Este capítulo procuró reconstruir algunos de los procesos vinculados a la participación ciudadana en la ciudad de Santa Fe en el período 1983–2003 a partir del análisis de las interacciones entre la sociedad y el Estado en el caso de cinco organizaciones. El recorrido vislumbra el modo en el que éstas han construido y disputado el poder en el territorio local.

Asimismo, la muestra analizada ha permitido asomarse a la heterogeneidad del mundo asociativo, derivada de la diversidad de adhesiones, misiones institucionales, visiones e intereses puestos en juego en la intervención social. En efecto, desde una perspectiva confesional, Los Sin Techo vienen llevando adelante una política de articulación con los distintos niveles del Estado, colaborando desde hace más de cuatro décadas en la ejecución de políticas sociales y desarrollo territorial. Por otra parte, Cáritas y Juan Diego, aún compartiendo una misma matriz confesional, apuestan a la generación de políticas de base, promocionales, articulando con una gran diversidad, organizaciones y redes sociales. Canoa y Acción Educativa, por su parte, abonando una perspectiva de derechos, se dedican a movilizar la generación de espacios de debate y estrategias colectivas desde una visión de educación popular y de género en las distintas escalas —barrial, municipal, provincial, regional, nacional e internacional— convocando a los actores sociales tanto no gubernamentales como gubernamentales, a fortalecer los procesos democráticos de ciudadanía, ampliación y resguardo de los derechos humanos.

No obstante sus rasgos particulares, las cinco OSC analizadas, muestran desde esos años y hasta el presente una alta legitimidad social, vinculada a la continuidad de su trabajo en el escenario local, a su capacidad para obtener y gestionar recursos y a su habilidad para llevar y sostener temas en la agenda de la política social. En efecto, en estas casi cuatro décadas se han constituido en actores imprescindibles de las políticas públicas locales, contribuyendo con sus proyectos institucionales, consensos y disputas a facilitar la reproducción ampliada de la vida de la ciudadanía y a enriquecer la vida política democrática en la ciudad.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, José, Noguera José Antonio y Rambla, Xavier (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En Adelantado José, *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdad en España*. Icaria.
- Camou, Antonio y Pagabu, María Laura (Coords.) (2017). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Universidad Nacional de La Plata. <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>
- Cravino, Cristina (2002). El Barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales. *Jornadas regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales*. http://www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_06072009200444_n06072009200027.pdf
- Forni, Pablo y Leite, Lucimeire (2006). El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico. *Sociologías*, (16), 216–249. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200009>
- García Delgado, Daniel y De Piero, Sergio (2002). *Articulación y relación Estado, Organizaciones de la sociedad civil: modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. FLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/flacso-ar/20121205033844/cenoc.pdf>
- Gómez Gil, Carlos (2004). *Las ONG en la globalización: estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*. Icaria.
- Luna, Elba y Cecconi, Elida (Coords.) (1998). *El capital social: hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil de Argentina*. Equipo técnico GADIS Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social Argentina. PNUD BID.
- Movimiento Los Sin Techo (2013). *Una Vida de Servicio*.
- Rofman, Adriana (2016) (Comp.). Introducción. En *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para una perspectiva integral*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Svampa, Maristella (2005). *La Sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus.

Anexo

Linea de tiempo. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 1. Síntesis del Capítulo 2

La política asistencial y de acción social directa

Rita Masi y Candelaria Sánchez

INSTRUMENTO DE POLÍTICA ASISTENCIAL		ORGANISMO EMISOR / APLICACIÓN	OBJETIVO	TIPOS DE PRESTACIONES	POBLACIÓN DESTINATARIA
[Década 80]	PAN (Plan Alimentario Nacional) PASA (Programa de Ayuda Social Alimentaria) ASOMA (Programa de Apoyo Solidario a los Mayores) PROSONU (Programa Social Nutricional)	Gobierno Nacional	Atender la problemática alimentaria	Cajas PAN (alimentos básicos nutricionales). Medicamentos – Prótesis	Grupos familiares de sectores populares
		Gobiernos provinciales			
[Década 90]	Plan Social Nacional Programa de Acción y Mejoramiento de Comunitario. Programa Social Nutricional (PROSONU)	Gobierno Nacional	Responder a la problemática de la desocupación y desempleo	Microemprendimientos ASU (Ayuda Social Directa)	Desocupados/as Sectores empobrecidos
		Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (SDS) Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES) Gobierno Provincial Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (SEPC) Programa Solidario (PROSOL) Gobierno Municipal Dirección de Acción Social Fondos del Conurbano Bonaerense			
Nuevo Milenio – 2002	Plan Jefas/Jefes de Hogares desocupados (PJJHD)	Gobierno Nacional	Responder a la problemática del desempleo y desocupación	Transferencia condicionada de ingresos: contraprestación	Personas jefes de hogares desocupados con hijos menores de 18 años
2003	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria	Gobierno Nacional	Responder a la problemática alimentaria	Vales alimentarios para la compra de alimentos permitidos	Familias de sectores populares, particularmente niños y niñas
	Santa Fe Vale	Gobierno Provincial SEPC		Asistencia a comedores comunitarios mediante la entrega de víveres	

Continúa en pag. siguiente

2004/05	Programa Familias por la Inclusión Social	Gobierno Nacional	Responder a la problemática del desempleo y desocupación	Transferencia condicionada de ingresos: contraprestación	Personas Jefes /Jefas de hogares desocupados con hijos menores de 18 años
2008/09	Programa Nacional de Seguridad Alimentaria	Gobierno Nacional	Posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social y en riesgo de subsistencia a los alimentos indispensables para cubrir sus necesidades básicas en forma adecuada y suficiente	Tarjeta magnética con un monto mensual en dinero para la adquisición de alimentos	Familias o personas en situación de vulnerabilidad social Referentes de instituciones estatales u organizaciones sociales
	Programa Tarjeta Única Ciudadana	Gobierno Provincial Ministerio Desarrollo Social			
	Programa Tarjeta Institucional				
2009	Asignación Universal por hijo para Protección Social (AUHPS)	Gobierno Nacional		Transferencia condicionada de ingresos	Hijos menores de 18 años de personas desocupadas o que trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil
2013	Plan Integral de Intervención en Barrios – Plan Abre	Gobierno Provincial Gabinete Social (formado por referentes ministeriales)	Mejorar la calidad de vida de las familias en los barrios, mediante la generación de obras de infraestructuras estratégicas y vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y aguas seguras	Infraestructura y Hábitat. Convivencia y Participación, Abre Familia	En Santa Fe: B° Yapeyú, Acería, Villa Hipódromo, Barranquitas, Santa Rosa de Lima, San Lorenzo, Centenario – Varadero Sarsotti, Alto Verde, Coronel Dorrego, Nueva Pompeya, Las Lomas, Las Flores, Cabal, Los Hornos, El Pozo, Vuelta del Paraguayo y Colastiné Sur

Cuadro 2. Síntesis del Capítulo 3

La planificación del espacio residencial: políticas de vivienda y hábitat

Emilia Mosso y Estefanía Szupiany

INSTRUMENTO DE POLITICA URBANA		ORGANISMO EMISOR/ APLICACIÓN	NORMATIVAS VINCULADAS	OBJETIVO	TIPOS DE PRESTACIONES	POBLACIÓN DESTINATARIA
[1972]	FONAVI Fondo Nacional de la Vivienda	Gobierno Nacional *Gobiernos provinciales *Empresas constructoras de la Argentina	Ley 19929/1972 Ley 21581/1977 Decreto 690/1992	Fomentar la producción de viviendas nuevas completas «llave en mano»	*Viviendas sociales agrupadas en conjuntos habitacionales	Población con necesidad habitacional de vivienda y capacidad de pago
1985	PLAN LOTE Plan Logro de un Ordenamiento Territorial Estable	Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial, Provincia de Santa Fe	Ley Provincial 9982/1986 Ley Provincial 10076/1986	Regularizar dominio de suelo fiscal y privado	*Expropiación de terrenos de dominio privado *Regularización Dominial *Escrituras y Boletos de compraventa	Población en condiciones precarias de tenencia del suelo con escasa capacidad de pago
1985	PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE RANCHOS (MLST)	Movimiento Los Sin Techo *Convenios específicos con diferentes niveles estatales *Subsidios y prestaciones de Organismos Internacionales y Nacionales	Ley 13126 Publicaciones periódicas de la organización	Otorgar viviendas sociales integrales a prácticas asistenciales mediante la organización comunitaria de sectores empobrecidos de Santa Fe	*Viviendas sociales por autoconstrucción *Prácticas asistenciales vinculadas a la salud, educación, alimentación, capacitación, etc.	Población en condiciones precarias de tenencia de suelo sin capacidad de pago
1992	FONAVI SANTA FE Fondo Nacional de Vivienda	Gobierno Nacional *Consejo Nacional de la Vivienda *DPVyU, Provincia de Santa Fe *Empresas constructoras	Adhesión Ley 24130/1992 Pacto Federal Argentina Ley 24462/1992	Fomentar la producción de viviendas nuevas completas «llave en mano»	*Viviendas sociales agrupadas en conjuntos habitacionales	Población con necesidad habitacional de vivienda y capacidad de pago
1992	PROGRAMA 17	DPVyU, Provincia de Santa Fe *Municipios de la Provincia *Municipio de la ciudad de Santa Fe *Organizaciones sociales no gubernamentales *Gobierno Nacional		Otorgar vivienda con infraestructura básica mediante modelo participativo y mejorar las condiciones del hábitat residencial	*Mejora de las condiciones del hábitat *Completamiento de la vivienda mediante núcleos sanitarios *Regularización Dominial *Fondos de Crédito para ampliaciones y refacciones	Población con necesidad habitacional de vivienda y nula capacidad de pago que no reúne condiciones para acceder a FONAVI

Continúa en pag. siguiente

1994	LEY PIERRI	Cámara de Diputados de la Nación, Argentina	Ley Nacional 24374/1994 Decreto Nacional 1178/2009	Regularizar dominio de suelo fiscal y privado	Regularización Dominial	Población en condiciones precarias de tenencia del suelo con escasa capacidad de pago
1994	PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL	Cámara de Diputados de la Nación, Argentina	Ley Nacional 24374/1994 Decreto Nacional 1178/2009	Regularizar dominio de suelo fiscal y privado	Regularización Dominial	Población en condiciones precarias de tenencia del suelo con escasa capacidad de pago
		Ministerio de Desarrollo Social, Provincia de Santa Fe				
1997	PROMEBA Programa de Mejoramiento Barrial	Secretaría de Vivienda y Hábitat, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, (actual), Nación	Decreto 1420 de fecha 9 de diciembre de 1996 se aprobó el Modelo de Contrato de Préstamo BID 940/OC-AR	Mejoramiento urbano a partir de la dotación de	Obras de infraestructura, servicios, equipamientos, espacios públicos, movilidad residencial, entre otras	Población en condiciones precarias de tenencia del suelo y vivienda con escasa y/o nula capacidad de pago que residen en sectores urbanos precarizados
		*Provincia de Santa Fe *Municipalidad de Santa Fe *BID				
2001	REGISTRO ÚNICO DE INSCRIPCIÓN PERMANENTE (RUIP)	DPVyU, Provincia de Santa Fe	Resolución 2198/2001	Registro de familias con necesidad de vivienda y suelo en la provincia de Santa Fe	*Reglamento de Adjudicación, Ocupación y Uso para Programas Habitacionales	Población con necesidad habitacional de vivienda y suelo con escasa y/o nula capacidad de pago
		Subsecretarías y dependencias afines en la provincia				
2004	PROGRAMA NACIONAL ARRAIGO	Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Nación		Regularizar dominio de suelo fiscal	*Creación de Banco Social de Tierras *Regularización Dominial	Población en condiciones precarias de tenencia del suelo con escasa capacidad de pago
2005	PLAN FEDERAL DE VIVIENDAS I y II (PFCV)	Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación		Otorgamiento de vivienda propia construidas en grandes loteos con infraestructuras básica	Viviendas sociales agrupadas en conjuntos habitacionales	Población con necesidad habitacional de vivienda y escasa capacidad de pago
		*DPVyU, Provincia de Santa Fe *Empresas constructoras				
2007	DIAGNÓSTICO DE ASENTAMIENTOS INFORMALES	Sub Secretaría de Hábitat y Vivienda, Municipalidad de Santa Fe		Relevar asentamientos en donde reside población en condiciones precarias de tenencia	*Relevamiento de población en condiciones precarias de tenencia *Distinción de dominios del suelo	Población en condiciones precarias de tenencia del suelo con escasa y/o nula capacidad de pago
		*Organizaciones sociales de base territorial				
2009	PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL	Agencia Hábitat Santa Fe Hábitat (actual), Municipalidad de Santa Fe	Ordenanza 11631/2009	Regularizar dominio de suelo fiscal y privado	*Regularización Dominial *Instrumentos de tenencia intermedios *Escrituras *Valor fiscal y social	Población en condiciones precarias de tenencia del suelo con escasa y/o nula capacidad de pago

Continúa en pag. siguiente

2011	AGENCIA SANTA FE HÁBITAT	Creación Ente Autárquico Agencia Hábitat Santa Fe Hábitat, Municipalidad de Santa Fe.	Ordenanza 11836/2011	Definir políticas y estrategias relacionadas al hábitat, en materia de gestión y producción	*Coordinación, programación y ejecución del programa de regularización dominial *Constitución de <i>Fondo Especial</i>	Población en condiciones precarias de tenencia del suelo con escasa y/o nula capacidad de pago
2012	PROGRAMA URBANO INTEGRAL DEL OESTE Y NORESTE	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, Secretaría de Gobierno *Secretaría de Estado del Hábitat, Provincia de Santa Fe *Convenios específicos con organizaciones sociales y empresas prestadoras de servicios	Decreto 2424/2011	Mejorar los índices de desarrollo humano, social y urbanístico de barrios empobrecidos	*Obras de loteo y urbanización, regularización dominial, viviendas, apertura de calles, desagües, agua potable, cloacas, servicio eléctrico, alumbrado público, forestación, plazas y paseos, entre otros.	Población en condiciones precarias de tenencia del suelo y vivienda con escasa y/o nula capacidad de pago que reside en sectores urbanos precarizados
2012	CREACIÓN SECRETARÍA DE ESTADO DEL HÁBITAT (SEH)	Secretaría de Estado del Hábitat, Provincia de Santa Fe	Ley 13240/2011	Promover políticas habitacionales abarcativas, integradoras, inclusivas y participativas	*Habilitación de nuevo suelo urbano *Administración y gestión de lotes con servicios *Desarrollo de planes habitacionales de vivienda individual o colectiva	*Población con necesidad habitacional de vivienda y capacidad de pago *Población con necesidad habitacional de vivienda con escasa y/o nula capacidad de pago
2012	PROYECTO DE LEY DE USO DEL SUELO Y HÁBITAT	Secretaría de Estado del Hábitat, Provincia de Santa Fe		Promover herramientas e instrumentos de aplicación en materia de hábitat aplicable en municipios y comunas de la provincia	Adhesión al Derecho Constitucional -Artículo 15 de la Constitución Provincial- del hábitat, la vivienda digna y la función social de la propiedad	*Población con necesidad habitacional de vivienda y capacidad de pago *Población con necesidad habitacional de vivienda con escasa y/o nula capacidad de pago
2012	PROGRAMA MI TIERRA, MI CASA	Secretaría de Estado del Hábitat, Provincia de Santa Fe *DPVyU, Provincia de Santa Fe *Convenios específicos con municipios, comunas y/o entidades intermedias de la sociedad civil de la provincia	Resolución Provincial 153/2012	Facilitar el acceso a suelo urbanizado con infraestructura y servicios básicos, con valores por debajo de lo que ofrece el mercado	*Acceso a suelo servido y urbanizado *Lotes de precios accesibles *Esquemas de financiamiento variados *Convenios específicos	Población con necesidad habitacional de vivienda y suelo con capacidad de pago

Continúa en pag. siguiente

2012	PROGRAMA DE CONSTRUCCIÓN Y/O FINANCIAMIENTO DE SOLUCIONES HABITACIONALES	Secretaría de Estado del Hábitat, Provincia de Santa Fe		Gestión mancomunada y conjunta de soluciones habitacionales con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil	*Soluciones habitacionales (variaciones PUV) *Esquemas de aporte y esfuerzo compartido	*Población con necesidad habitacional de vivienda y suelo con capacidad de pago *Población con necesidad habitacional de vivienda y suelo con escasa capacidad de pago
		DPVyU, Provincia de Santa Fe				
2013	PROGRAMA DE ESFUERZO COMPARTIDO PARA EL MEJORAMIENTO BARRIAL	Secretaría de Estado del Hábitat, Provincia de Santa Fe	Resolución Interna 0025/2013	Formación y capacitación de consorcios y fomento a la solidaridad entre vecinos para el cuidado y desarrollo de los espacios públicos	*Recuperación de plazas y playones, refacción de aceras y veredas, entre otras *Limpieza de áreas comunes *Reparaciones particulares y pintura de fachadas *Intervención de obras de infraestructura y saneamiento *Titularización de viviendas	Población residente de los planes de viviendas FONAVI
		*DPVyU, Provincia de Santa Fe *Convenios específicos con Municipios y comunas *Empresas prestadoras de servicios				
2013	PROGRAMA INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES	Secretaría de Estado del Hábitat, Provincia de Santa Fe	Resolución Interna 0009/2013	Urbanizar asentamientos informales y mejorar el acceso al suelo urbanizado	*Construcción y/o mejora y ampliación de las viviendas *Provisión de equipamiento social, infraestructura y espacios públicos *Acceso a servicios *Regularización Dominial	Población en condiciones precarias de tenencia del suelo y necesidad de vivienda con escasa y/o nula capacidad de pago
		*DPVyU, Provincia de Santa Fe *Convenios específicos con Municipios y comunas				
2017	PROGRAMA DE ESCRITURACIÓN DE VIVIENDAS FONAVI	Secretaría de Estado del Hábitat, Provincia de Santa Fe	Ley 12953	Finalizar los trámites de titularización de viviendas pertenecientes al Plan FONAVI	*Regularización Dominial *Escrituras	Población residente de los planes de viviendas FONAVI
		DPVyU, Provincia de Santa Fe				
2017	PROGRAMA VIVIENDAS PARA ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL	Secretaría de Estado del Hábitat, Provincia de Santa Fe	Resolución 667/2017	Promover la autogestión a partir del otorgamiento de créditos para la construcción de viviendas	*Otorgamiento de un crédito a los integrantes de la entidad cooperativa cuente con terreno dotado de infraestructura básica y esté emplazado en el ejido urbano	Población que se encuentra asociada a cooperativas que cuenten con terrenos urbanizables
		DPVyU, Provincia de Santa Fe				

Cuadro 3. Síntesis del Capítulo 4

La política ambiental en materia de riesgo hídrico

Tamara Beltramino y María Valeria Berros

INSTRUMENTOS de GESTION de RIESGOS		ORGANISMO EMISOR/ APLICACIÓN	NORMATIVAS VINCULADAS	OBJETIVO	TIPOS DE PRESTACIONES	POBLACIÓN DESTINATARIA
(1977)	Creación de Defensa Civil	Gobierno Provincial	Ley Provincial 8094	Definir medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza, o cualquier desastre	*Regulación y creación de organismos en la escala municipal	Población de la Provincia de Santa Fe
		*Municipios de la Provincia de Santa Fe				
(1986)	Ley Orgánica de Municipios	Gobierno Provincial	Ley Provincial 2756	Entre múltiples competencias, define que corresponde a la órbita municipal Dictar medidas de prevención que eviten las inundaciones, incendios o derrumbes"	* Regulación de competencias de la escala Municipal	Municipios de la Provincia de Santa Fe Población de la Provincia de Santa Fe
		*Municipios de la Provincia de Santa Fe				
(1986)	Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo	Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe	Ordenanza 8813/86	Definir usos de suelo y zonificación de la ciudad	*Reglamento de Zonificación *Definición de Áreas Inundables	Población de la Ciudad de Santa Fe
1995	Prohibición de Asentamiento en Áreas de Defensas	Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe	Ordenanza 10002	Prohibir asentamiento de población en terraplenes viales, ferroviarios y de defensa a lo largo de todo el curso del río en la Ciudad de Santa Fe	*Regulación que prohíbe asentamiento	Población asentada en el cordón oeste de la ciudad
[1996-98]	Tramo 1 y 2 del Sistema Defensivo de la Ciudad de Santa Fe/ Avenida Circunvalación Oeste	*Municipios de la Provincia de Santa Fe *Dirección Provincial de Vialidad *Empresas constructoras de la Argentina *Subsidios y prestaciones de Organismos Internacionales y Nacionales		Proteger las áreas vulnerables en cuanto a lo hídrico del borde oeste de la ciudad	*Terraplén de defensas *Avenida Circunvalación Oeste	Población radicada en el sector oeste de la ciudad

Continúa en pag. siguiente

(1997)	Comité de Fiscalización y Mantenimiento del Sistema Defensivo	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe Asociaciones de Expertos	Ordenanza 10129	Crear un Comité <i>ad honorem</i> para que actúe de forma coordinada con áreas técnicas de la provincia en la fiscalización y mantenimiento del sistema defensivo	*Comité de expertos y funcionarios	Población de la ciudad de Santa Fe
2000	Creación de la Junta de Defensa Civil Municipal	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe	Ley Provincial 8094/77 Ordenanza 10548/00	Constituir la Junta de Defensa Civil	*Creación de Organismo *Definición de competencias	Población de la ciudad de Santa Fe
(2000)	Régimen de uso del Suelo en Áreas Inundables	Provincia de Santa Fe Municipios de la Provincia de Santa Fe	Ley Provincial 11730	Delimitar Áreas Inundables de la Provincia de Santa Fe	*Cartografía de Áreas Inundables de la Provincia de Santa Fe *Régimen de Uso de Suelo y disposiciones específicas para Áreas Inundables	Población de la provincia de Santa Fe
2001	Plan estratégico Siglo XXI	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe Colegios Profesionales Asociaciones Civiles	Ordenanza 10617	Delimitar líneas de acción estratégicas para la ciudad para los próximos 10 años	Definir proyecto de ciudad Jerarquizar obras públicas necesarias para la ciudad	Población de la ciudad de Santa Fe
2003	Relocalización de vecinos asentados en áreas de vulnerabilidad hídrica	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe Unidad Ejecutora de la Emergencia Hídrica y Pluvial de la Emergencia Hídrica de 2003 (Provincia de Santa Fe) Unidad de Planificación Urbana y Territorial Subsidios y Prestaciones de Organismos Internacionales y Nacionales	Ordenanza 11020/0 Decreto Ejecutivo Municipal 194	Construcción de viviendas sociales para afectados por la Emergencia Hídrica de la ciudad de Santa Fe del 2003 Relocalizar vecinos asentados en áreas inundables de la ciudad	*Viviendas	Afectados por la emergencia hídrica del año 2003

Continúa en pag. siguiente

2005	Subsecretaría de Gestión de Riesgos	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe	Ordenanza 11178	Crear Subsecretaría de Gestión de Riesgos en el marco de la Secretaría de Asuntos Hídricos	*Creación de área de gobierno encargada de atender el asunto	Población de la ciudad de Santa Fe
(2005)	Sistema de Defensa Civil	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe	Ordenanza 11178	Crear Sistema de Defensa Civil Coordinar acciones y organismos públicos y privados y de diferentes escalas ante situaciones de riesgo y desastres	*Definición de funciones y competencias *Creación de Sistema de Alerta, Alarma y Comunicaciones ante situaciones de Riesgo	Población de la Ciudad de Santa Fe
2006	Plan de Contingencias y Sistema de Alerta	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe Asociaciones Vecinales	Ordenanza 11178	Definir y acordar lineamientos de acción y actuación ante contingencias hídricas	*Definición de Alertas *Definición de Competencias de funcionarios ante situaciones de Riesgo Hídrico	Población de la ciudad de Santa Fe
2008	Potenciación del sistema de Bombeo y Profundización de Reservorios	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe Secretaría de Obras Públicas Subsecretaría de Recursos Hídricos		Establecer acciones para disminuir la vulnerabilidad hídrica de la ciudad antes crecidas y desbordes	*Optimización de reservorios *Potenciación Sistema de bombeo	Población asentada en el cordón oeste de la ciudad de Santa Fe
2008	Sistema Municipal de Gestión de Riesgos	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe	Ordenanza 11512 Ordenanza 11437	Definir la Política Municipal de Gestión de Riesgos	*Sistema Municipal de Gestión de Riesgos	Población de la ciudad de Santa Fe
2008	Dirección de Gestión de Riesgos	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe	Ordenanza 11437	Crear la Dirección de Gestión de Riesgos en la órbita municipal	*Creación de una dirección encargada de gestionar el riesgo	Población de la ciudad de Santa Fe
2008	Dirección de Comunicación de Riesgos	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe	Ordenanza 11437	Crear la Dirección de Comunicación de Riesgos	Creación de una dirección encargada de comunicar los riesgos	Población de la ciudad de Santa Fe
2008	Plan de Contingencias "Por una ciudad mejor preparada"	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe Dirección de Gestión de Riesgos Dirección de Comunicación de Riesgos Asociaciones Vecinales Escuelas de la ciudad	Ordenanza 11512	Definir y publicar protocolos de acción frente a situaciones de riesgo	Plan de Contingencias	Población de la ciudad de Santa Fe

Continúa en pag. siguiente

2010	Reglamento de Ordenamiento Urbano	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe	Ordenanza 11478	Elaborar el Plan Urbano de la Ciudad y definir los lineamientos para el ordenamientos territorial de la ciudad de Santa Fe	Reglamento de Ordenamiento Urbano	Población de la ciudad de Santa Fe
2010	Relocalización de familias asentadas en zonas de riesgo hídrico de la Ciudad de Santa Fe	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe	Ordenanza 11478	Relocalizar a vecinos asentados en áreas definidas como de riesgo hídrico en el Reglamento de Ordenamiento Urbano	Relocalización de vecinos Viviendas	Vecinos Asentados en Playa Norte (Guadalupe Este)
2012	Retardadores de Excedentes Pluviales	Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe	Ordenanza 11959 Ordenanza 11748 Ordenanza 7279	Establecer un marco normativo para la incorporación de sistemas de regulación de excedentes pluviales	Regulación de edificaciones, áreas e instrumentos que inciden en la regulación de excedentes pluviales	Vecinos de la ciudad de Santa Fe

Cuadro 4. Síntesis del Capítulo 8

Las políticas de infancia. Una aproximación a los Jardines Maternales Municipales

María Josefina Paviotti

POLITICA SOCIAL DE PRIMERA INFANCIA		ORGANISMO EMISOR/ APLICACIÓN	NORMATIVAS VINCULADAS	OBJETIVO	TIPOS DE PRESTACIONES	POBLACIÓN DESTINATARIA
Década de 1990	Servicio Pedagógico Municipal	Municipalidad	Ordenanza 8541/43	-Brindar información sobre discapacidad, problemas de aprendizaje y/o conducta, atención de la salud infantil juvenil, necesidades educativas; -Detención temprana de los niños con riesgo de discapacidad y trastornos de aprendizaje en los primeros años de vida; -Coordinación con otras instituciones para abordar situaciones complejas	-Asesoramiento personas discapacitadas. -Orientación y derivación en lo que respecta a la problemática las de las adicciones a los organismos municipales y/o afines.	Niños en edad no escolar y sus madres (barrios de la periferia de la ciudad)
		Ciudad de Santa Fe				
Década de 1990	Comedores Municipales	Municipalidad		Favorecer la alimentación infantil y crear un espacio de contención	Servicio alimentario y de contención	Niños en edad no escolar y sus madres (barrios de la periferia de la ciudad)
		Ciudad de Santa Fe				
Década de 1990	Jardines de Infantes Municipales	Municipalidad	Ordenanza 10275	Brindar un servicio educativo y alimentario por fuera de la obligatoriedad escolar	-Servicio alimentario y de contención -Herramientas educativas y de estimulación	Niños en edad no escolar (3 barrios de la periferia de la ciudad)
		Ciudad de Santa Fe				
Década de 1990	Centros de cuidado infantil	Municipalidad		Abordar la primera infancia de manera integral, y no solo desde la cuestión alimentaria	-Servicio alimentario, actividades recreativas	Niños en edad no escolar y sus madres (barrios de la periferia de la ciudad)
		Santa Fe				
A partir de 2007	Solares Municipales	Municipalidad	Decreto Municipalidad de la ciudad de Santa Fe 00725/2009	Abordar desde las políticas públicas locales la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en condiciones de exclusión y vulnerabilidad social, desde una perspectiva integral y participativa que involucre al grupo familiar y al entorno barrial	Entrega de bolsones húmedos y secos para cocinar en el hogar Talleres recreativos Talleres en oficinas	Familias de barrios de la periferia de la ciudad
		Santa Fe				

Continúa en pag. siguiente

A partir de 2011	Jardines Maternales Municipales de Santa Fe	Municipalidad	<p>Ordenanza 11841 del Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe. (Sistema Municipal de Educación Inicial)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Favorecer el aprendizaje y desarrollo de niños y niñas como sujetos de derechos y partícipes activos de un proceso de formación integral, brindando herramientas de estimulación y contención. - Propiciar la participación de las familias en el cuidado y la tarea educativa promoviendo la comunicación y el respeto mutuo. - Promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social. - Propiciar el desarrollo de capacidades de expresión y comunicación a través de los distintos lenguajes, verbales y no verbales. - Favorecer la formación corporal y motriz. - Trabajar en conjuntos los docentes y el Equipo Interdisciplinario de manera de abordar las problemáticas del niño y su entorno - Derivar a otras dependencias del Estado cuando se detecten problemáticas que exceden el accionar de los JMM. 		
		Santa Fe				

Sobre las autoras y los autores

Tamara Beltramino. Licenciada en Sociología (UNL) y Doctora en Ciencias Sociales (UNER). Coordinadora Académica y docente de la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la UNL y de la FCJS de la UNL. Ha desarrollado proyectos de extensión e investigación y publicaciones vinculadas a la construcción social de las inundaciones y a las políticas de gestión de riesgo.

Diego Beretta. Licenciado en Ciencia Política (UNR). Magister en Gestión Pública y Especialista en Gestión Estratégica de Organizaciones Públicas (UNR) y doctorando en Ciencia Política (UNR). Profesor adjunto regular e investigador en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Profesor, investigador y coordinador del grupo de estudio sobre Juventudes y Políticas de juventud del Instituto de investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (FCP y RRII) de la UNR. Cuenta con experiencia en la gestión pública, especialmente en temas de políticas sociales, participativas y urbanas.

María Valeria Berros. Doctora en Derecho (UNL), Especialista en Derecho de Daños (UNL) y Abogada (UNL). Profesora en la FCJS–UNL e Investigadora Adjunta del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es Directora del Proyecto de Investigación «Meulen. Renovación de aportes jurídicos sobre el problema ecológico» de la UNL. Es Former Fellow del Rachel Carson Center for Environment & Society de la Universidad de Múnich. Se especializa en derecho ambiental, derechos de la naturaleza y diversidad biológica y riesgos socioambientales.

Matías Emanuel Bustamante. Estudiante avanzado de la Licenciatura en Trabajo Social y de la carrera de Abogacía de la FCJS–UNL. Tutor internacional en el marco del Programa de Intercambio de estudiantes extranjeros de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la UNL. Actualmente se encuentra elaborando el trabajo final de grado sobre las políticas públicas transgénero en Santa Fe.

Silvina Fernández. Doctora en Trabajo Social (UNR). Licenciada en Trabajo Social (UNR). Profesora Titular e investigadora en la FCJS–UNL y de la FCP y RRII de la UNR. Es Secretaria Técnica de la Escuela de Trabajo Social de la UNR y fue Coordinadora del Departamento de Fundamentos Teóricos del Trabajo Social de la misma Escuela (2015–2019). Se especializa en el estudio de las políticas sociales de protección de derechos de la infancia campo en el que ha desarrollado experiencia en investigación, docencia y asesoramiento a áreas gubernamentales. También ha desarrollado estudios sobre la disciplina del Trabajo Social y sus expresiones contemporáneas. Ha publicado en libros y revistas especializadas.

Soledad García Conde. Licenciada en Sociología (UBA), Especialista en Demografía Social (UNLA) y Explotación de Datos y el Descubrimiento de Conocimiento (UBA). Cuenta con experiencia profesional en la gestión pública tanto en asistencia técnica como en implementación de sistemas de información sobre la situación social en procesos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y de programas y proyectos sociales.

Joaquín Gorrochategui. Abogado (UNL). Diplomado en Economía de la Salud (Instituto Lazarte) y Doctor en Ciencia Política (UNR). Profesor ordinario en la FCJS y en FHUC de la UNL y docente a cargo en la Facultad de Trabajo Social de la UNER. Cuenta con experiencia en la gestión sanitaria e investigación orientados a la política de salud en el nivel subnacional.

Viviana Marucci. Licenciada en Trabajo Social (UNER), Formación Superior en Ciencias Sociales (FCJS–UNL), Profesora Titular adscripta de la cátedra Trabajo Social I y docente de la asignatura Política Social de la FCJS–UNL. Cuenta con una amplia experiencia profesional en asistencia técnica, formulación y evaluación de proyectos sociales principalmente para las Organizaciones de la Sociedad Civil, así como con publicaciones en su área de especialización: redes sociales, gestión comunitaria, violencia de género y políticas de transferencia condicionadas de ingresos.

Sofía Marzoni. Licenciada en Ciencia Política (UNL) y Doctoranda en Ciencia Política (UNR). Becaria del CONICET con sede en el Centro de Investigaciones de la FCJS–UNL. Es docente de las asignaturas Política Social, Cuestión Social, Política Social y Ciudadanía. Problemas Contemporáneos, y Envejecimiento y Sociedad. Perspectivas y debates en el siglo XXI (FCJS–UNL).

Rita Masi. Licenciada en Trabajo Social (UNER). Especialista en Ciencias Sociales con Orientación en Sociología Política (FLACSO). Se ha desempeñado como Profesora Titular en la Escuela de Servicio Social de Santa Fe (ESS) y en la Licenciatura en Trabajo Social de la FCJS, UNL. Cuenta con amplia trayectoria profesional en escuelas urbano marginales de la ciudad de Santa Fe ha sido consultora, coordinadora y asistente técnica de programas nacionales y provinciales. Fue Secretaria Académica de la ESS, miembro titular de la Comisión de Rediseño Curricular, presidente de la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS) y representante de Argentina en la Asociación Latinoamericana de Escuelas e Investigadores de Trabajo Social (ALAEITS).

Emilia Mosso. Doctora en Arquitecta (UNR). Becaria posdoctoral del CONICET con sede en el Instituto de Investigación en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata (IIDUTYV/FADU-UNMDP) y miembro del Grupo de Sociología y Antropología Urbana (GISAU) de la misma institución. Investigadora del Programa Espacios, Políticas y Sociedades del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario (CEI-UNR). Su línea de investigación aborda procesos de apropiación del espacio relacionados a la implementación de políticas urbanas públicas de suelo y vivienda en Argentina. Ha publicado, entre otros textos, *Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda. Políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida en Santa Fe (1985-2017)*.

Pedro Núñez. Doctor en Ciencias Sociales p (UNGS/IDES), Magister en Estudios y Políticas de Juventud (UDL, España) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Investigador del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones para América Latina (FLACSO). Docente de grado en Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Sus temas de trabajo son educación, juventudes, desigualdades y participación. Autor de *La política en la escuela* (La Crujía, 2013), coautor, junto a Lucía Litichever, del libro *Radiografías de la experiencia escolar* (Grupo Editor Universitario/Ediciones del Aula Taller, 2015). Y compilador de *Escuela secundaria, convivencia y participación* (Núñez, Litichever y Fridman comp., Eudeba/OEI).

María Josefina Paviotti. Doctora en Ciencias Sociales (UNER), Magister en Euro-Proyectación (Università degli Studi di Padova), Licenciada en Ciencia Política (UCSF). Actualmente es profesora e investigadora en la FCJS-UNL. Se especializa en el estudio de la ciudadanía y las políticas sociales, en especial aquellas destinadas a la primera infancia.

Guillermo Ríos. Doctor en Ciencias Sociales (UNER), Magister en Ciencias Sociales (UNL). Licenciado en Ciencias de la Educación (UNR). Miembro del Centro Latinoamericano de Investigación en Historia Oral y Social (CLIHOS) y de la Asociación de Historia Oral de la República Argentina (AHORA). Fue Secretario de Cultura y Educación de la Municipalidad de Rosario (2015–2019). Es director ejecutivo del Complejo Astronómico Municipal de Rosario. Se especializa en el estudio de temáticas ligadas a la historia reciente, los movimientos sociales, la cultura y la pedagogía urbana. Ha desarrollado una vasta experiencia en investigación así como en el terreno de la gestión cultural. Ha publicado *Hora de abrir los ojos. El proceso de sindicalización docente en la provincia de Santa Fe, 1969–1976*.

Candelaria Sánchez. Licenciada en Trabajo Social (UNER). Doctoranda en Trabajo Social (UNLP). Es profesora adjunta en la FCJS–UNL. Trabajadora Social en Equipos Técnicos del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (2010–2016) y en el Equipo de Atención Primaria en Salud de la ciudad de Santa Fe.

María Silvia Serra. Profesora en Ciencias de la Educación (UNR), Magister en Ciencias Sociales (UNL). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Es Profesora Titular Ordinaria e Investigadora de la cátedra de Pedagogía del Departamento de Formación Docente (UNR) Investiga el vínculo entre la educación y la cultura, atendiendo especialmente a sus reconfiguraciones frente a las transformaciones del mundo contemporáneo. Ha publicado, entre otros textos: *La pedagogía y los imperativos de la época* (Novedades educativas, 2005); *Educación, memoria y dictadura en la escuela media: la transmisión escolar del pasado traumático en el sur de la Provincia de Santa Fe* (Laborde Editor, 2011), *Cine, escuela y discurso pedagógico. Articulaciones, inclusiones y objeciones en el siglo XX en Argentina* (Teseo, 2011).

Daniela Soldano. Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Política Social (FLACSO) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Profesora titular ordinaria y directora del grupo de investigación «Política social, condiciones de vida y ciudadanía» en la FCJS de la UNL. Integró el área de Política Social del Instituto del Conurbano de la UNGS, unidad académica de la que fue decana entre 2010 y 2014. Se especializa en el estudio de las políticas sociales y la cuestión social y cultural urbana, campo en el que ha desarrollado una vasta experiencia en investigación, docencia e intervención profesional. Ha publicado, entre otros textos, *Viajeros del Conurbano Bonaerense. Una investigación*

sobre las experiencias de la movilidad en la periferia y Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina.

Estefanía Szupiany. Doctora en Arquitectura (UNR) y Arquitecta (UNL). Becaria posdoctoral del CONICET con sede en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO Litoral–CONICET). Docente e investigadora en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UNL. Cuenta con publicaciones y participaciones en eventos científicos–académicos vinculados a su área de especialidad: los estudios urbanos, la planificación urbana y territorial y el urbanismo. Ha participado en asesorías técnicas y formulación de programas y proyectos urbanos.

¿En qué términos se definía la cuestión social en la ciudad de Santa Fe en el despertar de la democracia? ¿Cómo fue la implementación local de las primeras acciones asistenciales masivas tales como el Plan Alimentario Nacional? ¿Y la de los programas focalizados de la década siguiente? ¿Cómo se vivieron la hiperinflación de 1989 y la crisis de 2001? ¿Qué marcas dejaron las inundaciones —especialmente la de 2003— en la agenda pública? ¿Cómo fueron consideradas la infancia, la juventud y la vejez en este derrotero? ¿Cuáles fueron las políticas socioeducativas, de vivienda y urbanas? ¿Cómo se organizó el sistema sanitario? En suma, ¿cuáles fueron los itinerarios de las políticas de bienestar social en la ciudad en el período 1983–2016?

Este libro procura enriquecer tanto el debate académico, social y político sobre el pasado y el presente de la política social en la ciudad, como aportar a la investigación empírica y a la producción de teoría sobre el Estado y la gestión social en el nivel subnacional. El estudio de este territorio y el de otras urbes intermedias y pequeñas ha sido opacado por el de las grandes áreas metropolitanas de Argentina. Y si esa desatención es de por sí injusta en un país federal y complejo, lo es especialmente para esta jurisdicción en particular. Tanto por los planes, programas y reformas implementados, como por la institucionalidad construida, la provincia de Santa Fe es un ejemplo cabal de innovación en materia de intervención social de las últimas décadas. Y su ciudad capital es, como podrá apreciarse en estas páginas, un caso testigo y un mirador privilegiado de estos procesos.