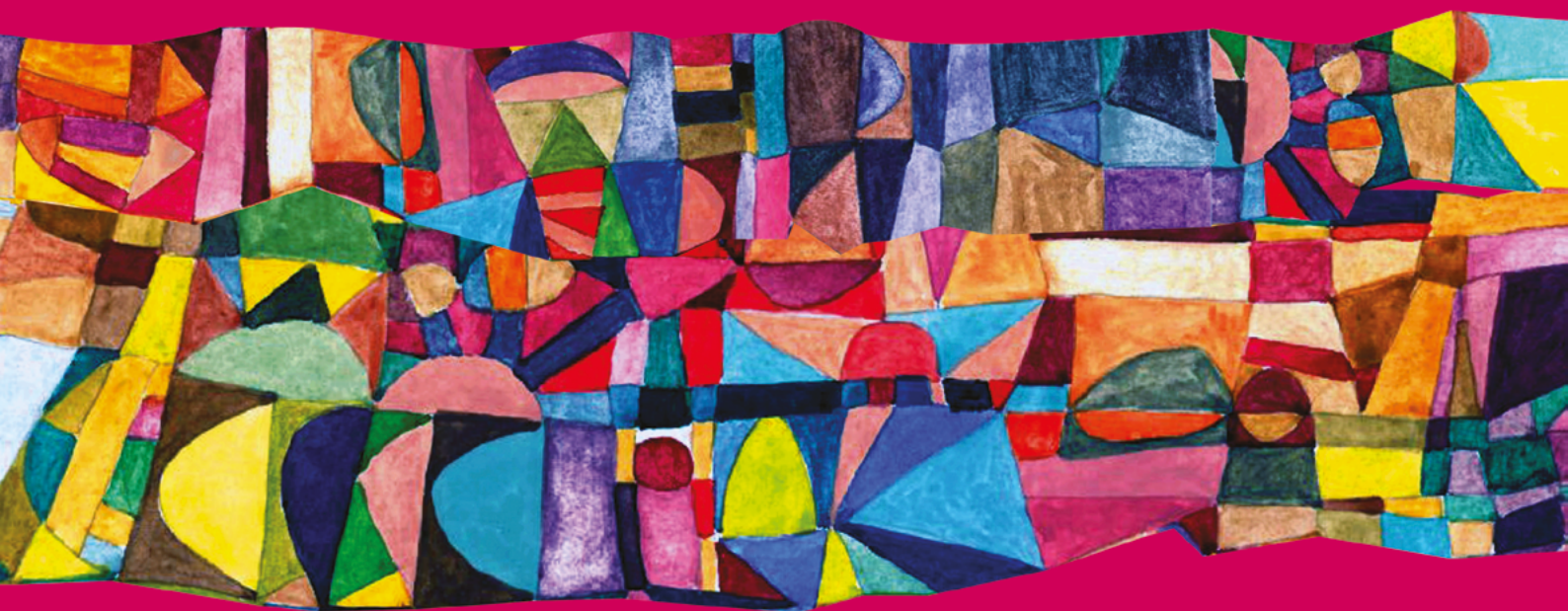


INTEGRALIDAD, TERRITORIO Y POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

La experiencia del Plan ABRE
de la Provincia de Santa Fe



INTEGRALIDAD, TERRITORIO Y POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

**La experiencia del Plan ABRE
de la Provincia de Santa Fe**

INTEGRALIDAD, TERRITORIO Y POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe

Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe

gabinetesocialequipo@gmail.com

Impreso en Rosario, Santa Fe, Argentina.

Mayo 2019

ISBN: 978-987-45966-3-5

Diseño: Bárbara Gomez - Pablo Zecca

ÍNDICE

PRÓLOGO	10
INTRODUCCIÓN	11
PRESENTACIÓN	13
LA PROVINCIA DE SANTA FE: CONTEXTO GEOGRÁFICO, POLÍTICO Y SOCIAL DEL PLAN ABRE	13
LAS CIUDADES DEL PLAN ABRE	15
EL PLAN ABRE: ABORDAJE, OBJETIVOS Y EJES	18
CAPÍTULO 1 - EL PLAN ABRE COMO POLÍTICA SOCIAL ESTRATÉGICA DEL GOBIERNO PROVINCIAL	25
1. EL PLAN ABRE COMO POLÍTICA SOCIAL: LA INTEGRALIDAD EN TERRITORIO	26
1.1. La integralidad como horizonte y la coordinación como medio para alcanzarlo	28
2. EL PLAN ABRE COMO ESTRATEGIA DE GOBIERNO: ANTECEDENTES	29
2.1. Nuevas formas de gestión del Estado y el territorio	29
2.2. El Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe: hacia una estrategia de coordinación en territorio	30
3. EL PLAN ABRE COMO PROCESO: LAS ETAPAS DE UNA EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN EN ESCALA (2014-2019)	34
A. Programa de Intervención Integral en Barrios (2012-2013) calidad del hábitat y fortalecimiento institucional. Prueba piloto de una modalidad de gestión integral	36
B. Plan ABRE – primera etapa (2014 - 2015): coordinación territorial, escala y calidad	36
C. Plan ABRE – segunda etapa (2016-2019): institucionalidad, proximidad y flexibilidad	38
4. A MODO DE CIERRE (O DE ABRE)	40
EL PLAN ABRE: UNA LLAVE PARA HABILITAR DERECHOS - Gala Díaz Langou	43
Introducción	43
Los desafíos actuales y sus implicancias para el abordaje territorial	44
El Plan ABRE resignifica la política social	46
El abordaje integral	46
El sistema de acompañamiento basado en derechos	47
El sistema de monitoreo estratégico	47
Los equipos territoriales	48
La posibilidad de participación y apropiación	49
CAPÍTULO 2 - EL PLAN ABRE COMO TERRITORIO DE VIDA	53
1. EL TERRITORIO COMO MARCO DE TRANSFORMACIÓN	54
2. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y NAVES INSIGNIA	58
2.1. Territorio, hábitat y urbanización: obras e infraestructuras de servicios para garantizar derechos.	59
2.2. Territorio, institucionalidad y cultura: fortalecimiento de las instituciones estatales y comunitarias.	69
2.3. Territorio, acompañamiento y cuidado: acompañar con afecto los proyectos de vida de las personas	74
2.4. Territorio y coordinación multiactoral: estrategias innovadoras para disminuir la violencia.	81
2.5. Territorio, participación y redes: el trabajo territorial y comunitario como forma de transformación	84

3. LA EXPERIENCIA DEL PLAN ABRE EN LA CIUDAD DE SANTA FE:	87
PARTICIPACIÓN, INSTITUCIONALIDAD Y ACOMPAÑAMIENTO	
3.1. Participación y Redes	89
3.2. Acompañamiento y cuidado	91
3.3. Institucionalidad y coordinación en territorio	94
4. BALANCE A LA LUZ DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	96
POLÍTICA SOCIAL Y TERRITORIO. BREVES NOTAS PARA UN LARGO DIÁLOGO -	101
Daniela Soldano	
El territorio en las políticas universales	101
El territorio en las políticas focalizadas	103
El territorio en la era de la integralidad	105
CAPÍTULO 3: JUVENTUDES. LO REALIZADO Y LOS DESAFÍOS	111
POR DELANTE	
1. APUNTES CONCEPTUALES PARA DEFINIR LA JUVENTUD Y LA PERSPECTIVA JOVEN	113
2. LO REALIZADO	114
3. LA IMPLEMENTACIÓN	117
3.1. Vuelvo a Estudiar	118
3.2. Ingenia	120
3.3. Nueva Oportunidad	122
4. DEBATES Y DESAFÍOS	125
CONFIGURACIONES DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD: DESIGUALDADES, TERRITORIOS Y TIEMPOS JUVENILES - Pedro Nuñez	131
Un recorrido (arbitrario) por la historia de las políticas de juventud	131
Transformaciones socio-culturales y desigualdades	138
Miradas al futuro	141
CAPÍTULO 4 - EL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	149
DEL PLAN ABRE. CONOCER PARA MEJORAR	
1. PLANIFICACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN	150
2. EL SISTEMA DE MONITOREO ESTRATÉGICO: LA MIRADA INTERNA	152
3. ACTORES RELEVANTES EN LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	157
4. HERRAMIENTAS PARA LA RECOLECCIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN	159
5. EVALUACIÓN EXTERNA	161
6. UTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES	164
7. APRENDIZAJES Y DESAFÍOS DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	165
DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y LIDERAZGO POLÍTICO EN EL NÚCLEO DEL SISTEMA PROVINCIAL DE MONITOREO & EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN SANTA FE - Natalia Aquilino	171
La experiencia internacional: sistemas nacionales y subnacionales de M&E cada vez más integrados.	171
La experiencia de evaluar políticas públicas en Argentina	178
La construcción de un sistema de M&E de políticas, planes y programas en Santa Fe.	179
A modo de cierre: aprendizajes y desafíos para fortalecer la función de M&E a nivel subnacional.	182
CAPÍTULO 5 - EL CASO ROSARIO	187
1. ANTECEDENTES DE LA CIUDAD DE ROSARIO	188
2. LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ABRE	191
3. LA INTEGRALIDAD DE LAS INTERVENCIONES EN EL MARCO DEL PLAN	199
4. LA REALIDAD BARRIAL Y SUS ACTORES DAN FORMA AL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN	205

5. LA IMPORTANCIA DE LA INNOVACIÓN SOCIAL: ALGUNAS EXPERIENCIAS EN MARCHA	211
REFLEXIONES EN TORNO A LA TERRITORIALIDAD E INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CASO DEL PLAN ABRE EN ROSARIO - María Mercedes Di Virgilio - Pablo Santiago Serrati	221
Introducción: el planteo territorial del Plan ABRE	221
Un diagnóstico de los barrios del Plan ABRE (Rosario) previa a la intervención: el déficit habitacional como dimensión de la realidad territorial	222
La intervención del Plan ABRE en los barrios de Rosario y su relación con los problemas vinculados al hábitat	229
Las políticas urbanas: el territorio como espacio de las intervenciones estatales	231
La búsqueda de la integralidad en las intervenciones territoriales	233
La participación en la producción del hábitat	234
A modo de cierre: Algunas ideas para la implementación de intervenciones públicas territoriales	235
BALANCE DEL PLAN ABRE	239
UN PROGRAMA INNOVADOR Y A GRAN ESCALA PARA EL DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL DE BARRIOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE ANÁLISIS A PARTIR DE UNA NECESARIA EVALUACIÓN EXTERNA - Agustín Salvia	241
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	246
ÍNDICE DE CASOS	
ROSARIO	
Tablada - Cordón Ayacucho:	
Infraestructuras estratégicas a escala distrital y urbana	65
Hacia una transformación urbana, institucional y social	196
Sorrento y Cullen: la integralidad en territorio	199
Grandoli y Gutierrez: dispositivo multiagencial	201
Las Flores: participación y planificación	206
Rouillón y Seguí: consorcios como espacio de participación	208
Antena, Gráfico y Los Unidos: el consorcio social	209
La Cerámica: Punto ABRE, infancia y cuidado	212
SANTA FE	
Alto Verde: la red del barrio	90
Vuelta Del Paraguay: nueva vuelta	91
Barranquitas: la escuela del Abre Familia	92
Coronel Dorrego: el modelo de nueva institucionalidad integradora	94
Yapeyú: un nivel más de coordinación	95
VILLA GOBERNADOR GÁLVEZ	
El Eucaliptal: diagnóstico territorial y agenda compartida	80
SANTO TOMÉ	
Ciudad de Santo Tomé: consorcios y participación social	86
GRANADERO BAIGORRIA	
Remanso Valerio: infraestructuras estratégicas a escala metropolitana	67
PÉREZ	
Ciudad de Pérez: infraestructura estratégica a escala urbana	62

PRÓLOGO

Es una gran satisfacción que desde el Gobierno de Santa Fe publiquemos este libro del Plan ABRE, donde se ofrece un análisis de la planificación, implementación y monitoreo de esta experiencia a cinco años de su inicio.

Este libro es una pormenorizada y detallada descripción de nuestra más destacada política pública en materia social, que busca poner en valor el formidable proceso de construcción colectiva que de manera creciente fue escalando esta experiencia, ganando en profundidad, complejidad y alcance.

El permanente aumento de los índices de desigualdad y pobreza y la veloz fragmentación social en nuestros territorios, requieren de respuestas multidimensionales pero a la vez poderosas. Es una decisión política de primer orden poner en juego todos nuestros recursos humanos, económicos, técnicos, culturales y sociales al servicio de la meta más ambiciosa que un gobierno aspire a alcanzar: mejorar sustancialmente la calidad de vida de quienes más lo necesitan.

Por ello damos cuenta de este proceso, para ponerlo en perspectiva crítica a partir de nuestro propio análisis y de la mirada externa de intelectuales y expertos cuyos aportes ayudan a perfeccionar, corregir, mejorar y potenciar lo mejor de esta iniciativa. A partir de su aporte singular, han enriquecido cada capítulo de este libro.

Con sus limitaciones y defectos, no tengo dudas de que estamos frente al más serio abordaje del fenómeno de la exclusión que se vive hoy en nuestro país. Se trata del compromiso real y creciente de un gobierno provincial en alianza con los gobiernos locales de los mayores conglomerados urbanos de la provincia de Santa Fe, para establecernos de manera coordinada y permanente en los barrios más necesitados de Rosario, Pérez, Granadero Baigorria, Villa Gobernador Gálvez, Santa Fe y Santo Tomé, buscando garantizar derechos elementales en las poblaciones más vulnerables.

El Plan ABRE se estructuró desde sus inicios bajo tres premisas de gestión como política pública: monitoreo interno, planificación a mediano plazo y evaluación externa. Por ello ha podido evolucionar en materia de objetivos, programas, territorios y modalidades. No hay otra política de integración social con estas características. Es una respuesta completa y compleja al fenómeno multicausal de la pobreza, buscando intervenir en la reproducción de su círculo vicioso, para ralentizar primero y finalmente disminuir hasta erradicar sus factores de retroalimentación.

Estamos orgullosos de esta iniciativa no por mera vanidad o autoreferencia. Somos conscientes del gran esfuerzo humano y presupuestario que insume, pero la razón principal de nuestro orgullo reside en la certeza de saber que le cambiamos la vida a cada santafesina y santafesino donde llegamos con el Plan ABRE. Entendemos que sólo así la política cumple su cometido- y eso- hace toda la diferencia.

Miguel Lifschitz
Gobernador de Santa Fe

INTRODUCCIÓN

El presente libro *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas: La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe* es una oportunidad para debatir y profundizar sobre problemas comunes que caracterizan a las grandes ciudades latinoamericanas abriendo las puertas para repensar cómo abordar los problemas públicos sociales con alto nivel de complejidad desde una perspectiva integral y desde la proximidad. La implementación del Plan ABRE permite reflexionar sobre cómo es posible hacer operativa la integralidad en territorio a partir de diversas experiencias barriales, herramientas y abordajes que se orientan a generar transformaciones positivas en la calidad de vida de las personas y garantizar el acceso a derechos.

Esta publicación se organiza en seis capítulos en los que se reflexiona sobre las diferentes aristas de la experiencia del Plan ABRE. Cada capítulo, a su vez, se enriquece con la combinación de miradas internas y externas a esta política social. El recorrido por la implementación del Plan se combina con reflexiones de personas del ámbito académico que problematizan los diversos aspectos y conceptos que atraviesan al Plan ABRE.

El primer capítulo presenta al Plan ABRE como política pública social estratégica del Gobierno Provincial, desarrollando sus antecedentes, el proceso en el que se enmarca y las etapas de su implementación. Este capítulo incluye también reflexiones sobre el Plan ABRE como una llave para habilitar derechos que realiza Gala Díaz Langou (CIPPEC), quien ha acompañado al Plan desde sus inicios y recapitula sobre sus innovaciones en el marco de los desafíos del contexto actual.

En el segundo capítulo la mirada se centra en el territorio como enfoque innovador en el campo de las políticas sociales urbanas. Aquí se describen experiencias que dan cuenta de la integralidad y complejidad de las intervenciones en las diversas ciudades y se recorren las líneas estratégicas del Plan, las acciones y programas que funcionaron como impulsores de su integralidad. A continuación, Daniela Soldano (UNL) realiza un recorrido teórico, conceptual e histórico sobre la vinculación entre política social y territorio, reflexionando sobre tres formas en que se expresa esta relación: las políticas universales, las políticas focalizadas y las políticas integrales.

El tercer capítulo abarca el rol de las juventudes en la política social, el desarrollo de las políticas implementadas desde el año 2007 en la provincia de Santa Fe y la forma en que el Plan ABRE ha interpelado e incorporado los dispositivos dirigidos a jóvenes. Seguidamente, Pedro Núñez (FLACSO-UBA) realiza un recorrido por la historia de las políticas de juventudes en Argentina para reflexionar acerca de las transformaciones sociales y culturales que han influido en el diseño, planificación e implementación de políticas dirigidas a las juventudes en el nivel nacional y subnacional y en los desafíos a futuro.

El cuarto capítulo se centra en el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan ABRE, precisando sus componentes, las herramientas metodológicas, los actores relevantes para detectar aprendizajes y desafíos en la práctica de utilizar información para la toma de decisiones que mejoren las políticas públicas. Posteriormente, Natalia Aquilino (CIPPEC-UNSAM) propone un análisis de la experiencia internacional y nacional de sistemas de monitoreo y evaluación como insumo para reflexionar sobre las características de la construcción del sistema de monitoreo y evaluación en la provincia de Santa Fe e identificar aprendizajes y desafíos a nivel subnacional.

El quinto capítulo desarrolla la experiencia del Plan ABRE en Rosario, la ciudad con mayor escala y profundidad de las intervenciones, destacando la importancia de la institucionalidad, la integralidad, la agenda territorial y la innovación en la experiencia del Plan. Para

cerrar el capítulo María Mercedes di Virgilio (UBA - CONICET) aporta la mirada externa reflexionando en torno a la territorialidad e integralidad de las políticas sociales urbanas, priorizando el hábitat como dimensión de la realidad territorial

Finalmente, a modo de balance de la experiencia, Agustín Salvia (Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA) aporta sus reflexiones sobre las innovaciones y desafíos del Plan ABRE a partir de la evaluación externa realizada.

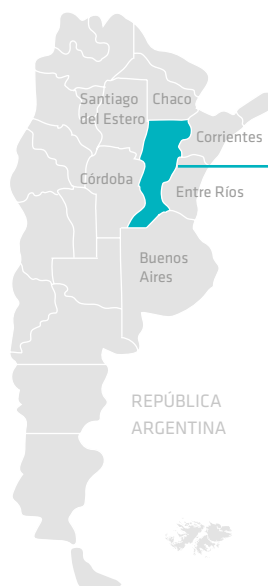
PRESENTACIÓN

LA PROVINCIA DE SANTA FE: CONTEXTO GEOGRÁFICO, POLÍTICO Y SOCIAL DEL PLAN ABRE

La provincia de Santa Fe integra la República Argentina, siendo una de las 23 provincias que, junto a la ciudad autónoma de Buenos Aires, conforman el sistema federal de gobierno del país. De acuerdo a la Constitución Nacional, las provincias –gobiernos intermedios en Argentina– asumen todas las competencias no delegadas al gobierno federal lo cual implica que cumplen un rol preponderante en términos de gestión y redistribución de la inversión social en las políticas públicas y sociales, especialmente en materia de educación, salud, protección social, vivienda y seguridad pública. Sumado a esto, a partir de los procesos de descentralización de las políticas sociales, que se inician en Argentina en las décadas del sesenta y setenta y se terminan de consolidar en los noventa, los gobiernos provinciales y locales fueron asumiendo mayor protagonismo, lo que a su vez puso en evidencia limitaciones propias de las condiciones institucionales.

La provincia de Santa Fe está ubicada en la región litoral de la República Argentina (centro-este), sobre el río Paraná, al sur del continente americano. Cuenta con una de las llanuras más fértiles del mundo y con cuatro ríos caudalosos, entre los cuales se destaca el Paraná, la vía navegable de mayor jerarquía y el segundo sistema fluvial de Sudamérica. Se encuentra enclavada en el eje territorial y productivo del Mercosur. La posición geográfica de la provincia en el centro del corredor bioceánico y de la Hidrovía Paraguay-Paraná es su mayor ventaja logística ya que la ubica estratégicamente para su salida al mundo.

A nivel nacional, Santa Fe es la tercera provincia con más habitantes, luego de las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Según los últimos datos censales, la provincia de Santa Fe ocupa el cuarto lugar en cuanto a densidad poblacional, con 24 hab/km², siendo sólo superada por las provincias de Tucumán (64,3 hab/km²), Buenos Aires (50,8 hab/km²) y Misiones (37,0 hab/km²).



PROVINCIA DE SANTA FE

Superficie total: 133,007 km²

(4,76% del total de la superficie del país)

Población en 2010⁽¹⁾: 3.194.537 habitantes

(7,8% del total de la población del país)

Población estimada en 2019⁽²⁾:

3.509.113 habitantes

(1) Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en el año 2010

(2) Estimación realizada por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC).

Respecto a la distribución espacial de la población, el Área Metropolitana de Rosario representa el 43% de la población de la provincia ya que está compuesta por 28 localidades donde viven 1.400.000 habitantes según el Plan Estratégico Rosario 2030 de la Municipalidad de Rosario.

La economía santafesina presenta un alto grado de diversificación con un perfil fuertemente exportador. En términos sectoriales, en su economía encuentran significativa representación tanto el sector primario como el sector secundario y el sector terciario, cada uno de ellos integrados por una importante cantidad de actividades. Esa composición se complementa con un perfil de unidades productivas con amplio predominio, en términos de producto y empleo, de las pequeñas y medianas empresas por sobre las grandes.

El sur de la provincia concentra uno de los complejos portuarios más importantes de América Latina, sobre todo en la franja que abarca desde Timbúes hasta Villa Constitución, teniendo como cabecera a la ciudad de Rosario. Tal es la importancia portuaria de la región que desde los puertos santafesinos se efectúan alrededor de un tercio de las ventas externas del país, que incluye más del 65% de las exportaciones totales de granos, 90% de las de aceites y el 92% de las de subproductos, concentrando la infraestructura vial de la provincia el 36% del movimiento nacional de cargas de todo tipo.

El Estado Provincial de Santa Fe está organizado en tres poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. La provincia está dividida políticamente en diecinueve departamentos, los cuales se subdividen territorialmente contándose en total 57 municipios y 308 comunas, administrados por intendentes/as y presidentes/as comunales respectivamente.

En el año 2008, la provincia de Santa Fe inicia un proceso de regionalización que implica una reorganización territorial cuyo diseño se traduce en cinco regiones: Región 1 (Nodo Reconquista), Región 2 (Nodo Rafaela), Región 3 (Nodo Santa Fe), Región 4 (Nodo Rosario) y Región 5 (Nodo Venado Tuerto).

La Constitución Nacional delega a cada provincia la definición de su propio régimen municipal que se establece mediante las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales. En la provincia de Santa Fe se consideran municipalidades a todos aquellos centros urbanos que tengan una población mayor a 10 mil habitantes, que a su vez se dividen en dos categorías: de primera para aquellas con más de 200 mil habitantes (actualmente sólo cumplen con esta condición las ciudades de Santa Fe y Rosario) y de segunda los municipios restantes.

LAS CIUDADES DEL PLAN ABRE

El Plan ABRE se lleva adelante de manera integral en seis ciudades santafesinas, las cuales se encuentran localizadas en la Región 3-Nodo Santa Fe y en la Región 4-Nodo Rosario. El Plan alcanza a 394.506 personas que habitan los barrios priorizados.

En la Región 3, el Plan ABRE se desarrolla en las ciudades de Santa Fe y de Santo Tomé, que forman parte del Gran Santa Fe, aglomerado urbano conformado por un conjunto de localidades vecinas ubicadas al norte, al sur y al este de la misma.

La ciudad de Santa Fe es la capital de la provincia, cabecera del Departamento La Capital, y sede político-administrativa del gobierno provincial.

La ciudad de Santa Fe tiene una superficie de 268 km² y se encuentra fuertemente influenciada por sus límites fluviales conformados por los ríos Paraná al este, Salado al oeste, la confluencia del riacho Santa Fe y el río Salado al sur. Al norte, limita con la ciudad de Recreo.

De acuerdo al Censo 2010 Santa Fe contaba con una población de 391.231 habitantes y según las tasas de crecimiento intercensal 2001/2010 realizadas por el IPEC para el año 2019 se estima una población de 426.145 habitantes.

La ciudad se encuentra descentralizada en ocho distritos con el objetivo de acercar el Estado local a los vecinos, optimizar recursos y generar espacios para la cultura, el deporte, la recreación y la educación.

La ciudad ha experimentado un desarrollo industrial sostenido desde la década del sesenta en adelante, situación que fue definiendo su estructura económica y social y constituido en centro de producción y provisión de bienes y servicios que se extiende en el sentido norte-sur desde las localidades de Recreo y Monte Vera hasta la localidad de Sauce Viejo, incluyendo la ciudad de Santo Tomé, recorriendo una extensión de 50km de longitud llamado Gran Santa Fe.

El Plan ABRE se desarrolla actualmente en 17 barrios, lo cual representa el 24,4% de la población de la ciudad.

Santo Tomé forma parte del departamento La Capital y se encuentra separada de la ciudad de Santa Fe por el río Salado y unida por el puente carretero. Tiene una superficie de 79 km² y conforma el Área Metropolitana Gran Santa Fe.

La ciudad ha crecido a un ritmo sostenido en los últimos años, producto del afincamiento de nuevos vecinos, y esto ha repercutido en la expansión de la infraestructura y los servicios. De acuerdo al censo 2010 la ciudad de Santo Tomé contaba con 66.133 habitantes y según las tasas de crecimiento intercensal 2001/2010 realizadas por el IPEC para el año 2019 se estima actualmente una población de 75.361 habitantes.

Santo Tomé forma parte de la región agrícola, ganadera e industrial clave. En la ciudad se han desarrollado las industrias metalmecánica, alimenticia, química y maderera y servicios logísticos. Las nuevas escalas de comercialización, la localización geográfica estratégica y la conexión con grandes mercados son factores significativos que contribuyen a la radicación de emprendimientos productivos.

En esta ciudad, el Plan ABRE trabaja de manera integral en 7 barrios, llegando así a un 21,8% de la población santotomesina.

Por otro lado, en la Región 4 se encuentran las ciudades de Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria que se ubican al sur de la provincia de Santa Fe y pertenecen al

Departamento Rosario. La dimensión metropolitana está dada por la centralidad de la ciudad de Rosario y su convivencia con un entorno intensamente urbanizado.

Rosario es la cabecera del Departamento homónimo. Ocupa una superficie de 178,69 km² siendo su posición geográfica estratégica. Limita al este con el río Paraná, al norte con las localidades de Granadero Baigorria e Ibarlucea, al oeste con las localidades de Funes y Pérez, y al sur con las localidades de Soldini, Piñeiro y Villa Gobernador Gálvez. Los arroyos Ludueña al norte y Saladillo al sur cruzan el municipio de este a este y en algunos tramos también le sirven de límite.

Es la ciudad más poblada de la provincia de Santa Fe y la tercera más poblada del país, luego de la ciudad de Buenos Aires y la de Córdoba. Según datos del último Censo del año 2010, tenía una población de 948.312 habitantes. Las proyecciones de población para 2019 realizadas por el IPEC, según las tasas de crecimiento intercensal 2001/2010, estiman una cantidad de 999.335 habitantes.

En el año 1995 el gobierno de la ciudad inicia un proceso de descentralización con el objetivo de generar un gobierno más eficiente, cercano y participativo, poniendo en marcha los Centros Municipales de Distrito. En la actualidad, funcionan seis distritos que articulan las políticas sociales y urbanas locales: distrito centro, distrito sur, distrito sudoeste, distrito oeste, distrito noroeste y distrito norte.

En materia de actividad económica, Rosario tiene una posición estratégica dentro del Mercosur gracias al tránsito fluvial que circula por la Hidrovía Paraná-Paraguay y al tránsito de cargas viales y ferroviarias que la atraviesan. A su vez, la ciudad y su área metropolitana son el núcleo central de la producción agrícola argentina. Igual importancia reviste la ciudad en la provincia de Santa Fe, produciendo aproximadamente el 40 % del Producto Bruto Geográfico provincial y siendo eje también de una intensa actividad comercial, de prestación de servicios e industrial, destacándose en este último sector las ramas alimenticia, metalmeccánica y tecnológica.

En 2019, el Plan ABRE comprende 35 barrios de la ciudad de Rosario, es decir, el 25,3% de la población.

Villa Gobernador Gálvez se encuentra ubicada sobre la margen derecha del río Paraná y a 10 km al sur del microcentro de la ciudad de Rosario. Su superficie es de 31 km². Limita al este con el río Paraná, al sur con la ciudad de Alvear, al norte con Rosario y al oeste con la ruta nacional 178.

De acuerdo al Censo Nacional 2010, la ciudad contaba con una población de 80.769 habitantes. Se estima para 2019 una población de 87.677 habitantes según proyecciones del IPEC en base a datos INDEC.

Villa Gobernador Gálvez es un importante centro industrial y presenta una gran actividad especialmente en rubros como el metalmeccánico y el alimenticio. En la ciudad se encuentran los talleres ferroviarios del Nuevo Central Argentino (NCA), empresas metalúrgicas, carroceras y frigoríficas sobre la costa del Río Paraná, etc.

En Villa Gobernador Gálvez, el Plan ABRE está presente en 5 barrios y alcanza al 14,6% de la ciudadanía.

Pérez se encuentra ubicada a 12 km al oeste del microcentro de la ciudad de Rosario. Con una superficie de 67 km², se extiende a lo largo de la ruta nacional 33 y del ramal ferroviario que conecta Rosario con la ciudad de Casilda.

Pérez es una ciudad intermedia y compleja, con problemáticas de ciudades grandes. En el año 2010 contaba con una población de 27.439 habitantes. Se estima para 2019 la cifra de 30.693 habitantes según proyecciones del IPEC en base a datos INDEC.

La ciudad de Pérez debe su origen al paso de una línea férrea. Su desarrollo se vio impulsado por el establecimiento de talleres ferroviarios, que se constituyeron en fuente principal de trabajo para la población. En el este de la ciudad se ubica el Parque Industrial Metropolitano, que se extiende hasta el límite con Rosario donde se desarrolla la actividad metalúrgica. El sector agrícola se encuentra concentrado en el cultivo de flores, que abastece al mercado regional, nacional, e internacional. En la trama productiva local también se encuentran pequeñas empresas cuya producción abastece al mercado regional y nacional.

Son 3 los barrios de Pérez donde actualmente se lleva a cabo el Plan ABRE, lo cual representa a más del 30% de la población de la ciudad.

Granadero Baigorria se extiende sobre la margen derecha del río Paraná y ambos lados de la ruta nacional 11. Tiene una superficie de 12 km² y se encuentra a 10 km del centro de la ciudad de Rosario. Limita al sur con la ciudad de Rosario y al norte con Capitán Bermúdez.

Según datos del último Censo del año 2010, la ciudad tenía una población de 37.333 habitantes. Las proyecciones de población para 2019 realizadas por el IPEC, según las tasas de crecimiento intercensal 2001/2010, estiman una cantidad de 42.610 habitantes.

En la ciudad se encuentran fábricas del rubro metalmecánica donde se destaca la producción de maquinaria agrícola. Además existen fábricas de menor tamaño y comercios especializados que se agrupan a lo largo del tejido urbano en la Ruta Nacional 11.

El Plan ABRE se implementa en 1 barrio de esta ciudad y alcanza al 7% de la ciudadanía.

EL PLAN ABRE: ABORDAJE, OBJETIVOS Y EJES

La existencia de problemáticas sociales complejas en los barrios de los grandes núcleos urbanos de la provincia de Santa Fe y sus áreas metropolitanas ha implicado el desafío de trabajar coordinada e integralmente las intervenciones entre diferentes áreas, equipos y recursos del Estado en conjunto con las y los vecinos y las organizaciones sociales.

El Plan ABRE busca abordar esta complejidad impulsando la construcción colectiva de decisiones y el compromiso compartido entre la ciudadanía, el Estado provincial y los municipios. Se trata de una estrategia integral, sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y los gobiernos locales, con el fin de mejorar la calidad de vida y recuperar vínculos sociales en barrios priorizados de las ciudades de Santa Fe, Santo Tomé, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria.

El abordaje del Plan se da en clave de fortalecer la coordinación e interrelación entre la oferta programática ya existente y los equipos de trabajo presentes en el territorio de los barrios, profundizando la inversión pública en territorio cuando esto no es posible.

Para llevar a cabo este abordaje se plantean los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas y vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras.
- Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana.
- Impulsar la constitución de Mesas Barriales como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.
- Abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a derechos fundamentales.

Con el fin de funcionar como un conjunto coordinado de estrategias de cercanía, las intervenciones barriales incluyen tres ejes de trabajo centrales que aglutinan diversos proyectos, programas y acciones: **Infraestructura y hábitat, Convivencia y participación y ABRE Familia.**

En el eje **Infraestructura y Hábitat**, los proyectos apuntan a lograr una mayor accesibilidad, a conectar los barrios al ejido urbano y a recuperar y acondicionar espacios públicos estratégicos y edificios de organizaciones e instituciones sociales. Las obras tienen por objetivo garantizar el acceso de los hogares a bienes y servicios públicos de calidad como cloacas, agua corriente, luz segura, pavimentación y alumbrado público, etc.

Por otro lado, el eje **Convivencia y Participación** promueve estrategias para habitar el espacio público con actividades colectivas. El énfasis está puesto en jerarquizar el acceso a bienes culturales, en especial para niñas, niños y adolescentes, y también generando espacios de participación tales como mesas o consejos barriales. Comprende programas y proyectos que apuntan a mejorar la convivencia barrial, la seguridad ciudadana y una mayor participación social.


En 2016, tras un análisis de la evaluación interna y externa del Plan, se incorpora el eje **ABRE Familia**, con una mirada centrada en el grupo familiar. Consiste en una estrategia de abordaje y cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad para garantizar el acceso a derechos: a la identidad, a la protección social, educación, salud, trabajo, cultura, hábitat y vivienda adecuada. Se trata de reconocer problemas y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida, posibilitando abordajes para trabajar sobre éstos con un abanico de políticas sociales presentes en el territorio y diseñando nuevas estrategias de intervención para in-

cidir en el fortalecimiento de la protección social. Este proceso implica adoptar medidas de protección y promoción innovadoras, desde una perspectiva integral para la planificación e implementación de las políticas, que garanticen el acceso universal a los derechos fundamentales.

Para alcanzar los objetivos propuestos por el Plan, se complementan estos tres ejes desde un abordaje estratégico e integral que pone en el centro, a través de herramientas y dispositivos orientados, las necesidades y los derechos vulnerados de las personas, familias y comunidades que habitan los barrios ABRE.

El Plan ABRE acompaña las trayectorias de vida de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en lo que respecta a su inclusión socioeducativa y al fortalecimiento de sus lazos familiares, con sus pares y con la comunidad y sus instituciones. Se incentiva a quienes hayan abandonado sus estudios a que los retomen, se fortalecen los centros de día y los clubes de barrio, así como también se implementa jornada ampliada en las escuelas primarias. La inclusión laboral de las y los jóvenes es otro pilar del Plan ABRE a partir de la capacitación y acompañamiento, del impulso de la economía social en barrios, de la creación de empresas sociales y de la articulación de prácticas en empresas.

El Plan ABRE también promueve la participación social y la seguridad ciudadana, y fortalece los lazos de convivencia barrial para construir mejores barrios para sus habitantes. En esta línea, en el Plan se abordan de manera integral los consumos problemáticos de sustancias y se trabaja en la promoción de derechos. El ABRE Familia busca potenciar la oferta programática del ABRE –tanto de infraestructura y hábitat como de convivencia y participación– a partir de la cercanía a las familias, lo que permite que las prestaciones del Estado lleguen a cada familia del barrio y, al mismo tiempo, enriquecer la oferta programática inicial de acuerdo a las problemáticas de cada barrio. Al entender que la persona o la familia es ante todo un sujeto de derechos se fortalece un Estado presente en el territorio desde la proximidad y participación ciudadana.

<div>EJE</div> <div>INFRAESTRUCTURA</div> <div>Y HÁBITAT</div> <div></div>	Líneas de Intervención	Programas y Proyectos	Órgano coordinador	Descripción
	1) Infraestructuras estratégicas	Infraestructura vial	Ministerio de Infraestructura y Transporte	Apertura y mejora de avenidas y calles que permiten la transitabilidad y el mejor uso del espacio público. Algunos proyectos implican la apertura del acceso a los barrios, que habilita la integración de territorios fragmentados al entramado urbano de aquellos que se encuentran parcialmente excluidos.
		Infraestructura educativa	Ministerio de Educación	Construcción, mejora, refacción y equipamiento de edificios escolares. Estos proyectos buscan garantizar las condiciones óptimas de los espacios para el desarrollo de las trayectorias educativas de niños, niñas y jóvenes de la provincia.
		Infraestructura en salud	Ministerio de Salud	Construcción y mejoramiento de la infraestructura de hospitales y centros de salud. Este programa incluye, además, el equipamiento de estos espacios con aparatología y mobiliario específico, buscando garantizar un servicio de salud pública de calidad en todos los niveles de atención, accesibles a toda la ciudadanía.
		Infraestructura cultural	Ministerio de Innovación y Cultura	Construcción, refacción, rehabilitación y/o mejora de la infraestructura de instituciones culturales. Este programa jerarquiza la cultura y la función social de sus espacios como habilitadores del encuentro de las familias y ciudadanos/as.

Líneas de Intervención	Programas y Proyectos	Órgano coordinador	Descripción
	Infraestructura en justicia y seguridad	Ministerio de Seguridad - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Mejora de la infraestructura y la seguridad de comisarías, unidades penitenciarias, destacamentos y otras instituciones penales de seguridad. Estos proyectos implican garantizar las condiciones apropiadas para la recepción de quienes concurren a estos espacios y el respeto de sus derechos.
	Infraestructura en energía	Secretaría de Estado de la Energía	Mejora del servicio de tendido de luz eléctrica realizando obras de infraestructura general que contribuyan a la calidad, transitabilidad y habitabilidad del espacio público, con óptimas condiciones de seguridad.
	Sistema de provisión de agua potable	Ministerio de Infraestructura y Transporte	Mejora del suministro de red agua potable y el acceso a agua segura, entendido como una necesidad básica a satisfacer para otorgar seguridad la calidad de vida de la ciudadanía y como un aspecto fundamental que contribuye a su salud.
	Protección urbana contra inundaciones	Ministerio de Infraestructura y Transporte	Mejora del sistema hídrico contra inundaciones en las ciudades de Santa Fe y Rosario.
(2) Mejora del hábitat	Mi tierra, mi casa - Urbanizaciones con servicios	Secretaría de Estado del Hábitat	Promueve el acceso a suelo urbanizado y con servicios de luz y agua por parte de familias que encuentran dificultades económicas para adquirir una solución habitacional con las óptimas condiciones de infraestructura urbana y hábitat.
	Mejoramiento barrial en complejos de vivienda social	Secretaría de Estado del Hábitat	Mejora de los complejos de vivienda social, acompañado por la titulación y escrituración de las viviendas y la conformación de consorcios para asegurar el mantenimiento de los espacios comunes a partir del involucramiento y la participación de los vecinos y las vecinas.
	Proyectos urbanos en asentamientos irregulares	Secretaría de Estado del Hábitat	Mejora de manera integral del espacio público de asentamientos irregulares, entendido en un sentido amplio como espacio de vivienda, tránsito, disfrute y encuentro. Promueve el acceso a servicios públicos.
(3) Saneamiento	Red de desagües cloacales - Programa Solidario Integrador de Desagües Cloacales.	Ministerio de Infraestructura y Transporte	Extensión y renovación de redes cloacales, desagües pluviales y readecuación de zanjas.
(4) Luz y agua segura	Luz segura	Secretaría de Estado de la Energía	Regularización de la provisión de energía en los hogares de los barrios del Plan ABRE, que permita el acceso a este servicio en condiciones óptimas de seguridad.
	Agua segura	Ministerio de Infraestructura y Transporte	Se facilita el acceso al agua potable a través de la provisión del servicio en todos los barrios –aún en los de trazado irregular– a través de diversas soluciones al entender este servicio como un derecho humano fundamental.

EJE
CONVIVENCIA
Y PARTICIPACIÓN



Líneas de Intervención	Programas y Proyectos	Órgano coordinador	Descripción
(1) Trayectorias de vida. Inclusión socio-educativa	Vuelvo a Estudiar	Ministerio de Educación	Plan de inclusión socioeducativa que busca dar respuestas alternativas a la problemática de la inclusión de adolescentes, jóvenes y adultos/as que por diferentes razones no han ingresado, permanecido y/o concluido sus estudios secundarios.
	Fomento de Clubes de Barrio	Ministerio de Desarrollo Social	Fortalecimiento de los clubes barriales a través de la asesoría legal y técnica, las capacitaciones y la transferencia de fondos que permitan mejorar el funcionamiento institucional y la infraestructura edilicia para ampliar la oferta de actividades deportivas y sociales, buscando lograr mayor participación ciudadana.
	Fortalecimiento de los Centros de Día	Ministerio de Desarrollo Social	Apoyo y fortalecimiento de los Centros de Día a través de la inversión en infraestructura y equipamiento; la instalación de nuevos centros; la inclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los mismos, y la realización de actividades y proyectos de trabajo con jóvenes.
	Jornada Ampliada en Escuelas Primarias	Ministerio de Educación	Promueve la equidad socioeducativa a través de la extensión de la jornada escolar.
	Verano Joven	Ministerio de Desarrollo Social	Brinda un espacio de encuentro y recreación donde jóvenes de 13 a 25 años tengan la posibilidad de participar en actividades lúdicas, deportivas, musicales y artísticas, en complejos polideportivos públicos con piletas. Al mismo tiempo, este tipo de programas permiten mantener contacto con los jóvenes que se encuentran integrados en otros programas durante el intervalo de las vacaciones.
(2) Trayectorias de vida. Inclusión laboral	Nueva Oportunidad	Ministerio de Desarrollo Social	Consiste en el acompañamiento para la construcción de un proyecto de vida a través de trayectos pedagógicos, espacios de participación e intercambio y la articulación con diversos programas para la inserción laboral.
	Emprende Joven	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (Gabinete Joven)	Generación y fortalecimiento de emprendimientos juveniles de triple impacto (sociales, económicos y ambientales) que propicien y desarrollen la autonomía de las y los jóvenes de la provincia de Santa Fe, y contrarresten el desempleo en este grupo etario.
	Nexo Oportunidad	Ministerio de Desarrollo Social - Ministerio de Trabajo	Promueve experiencias de formación laboral en cooperativas, pequeñas, medianas y grandes empresas, para jóvenes de 16 a 35 años, que hayan participado del programa Nueva Oportunidad.
	Empresas Sociales de Inclusión / Unidades Productivas	Ministerio de Desarrollo Social	Formación y fortalecimiento de la autonomía de las personas en situación de vulnerabilidad a través de su inclusión en procesos productivos de bienes y/o servicios de forma individual o asociativa. Las iniciativas pueden tomar el nombre de Empresa Social, Unidad Productiva, Emprendimiento Social, Proyecto Social, Organización Social, Start- Up Social.
(3) ABRE VIDA - Programa para el abordaje integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones	Abordaje integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones en la provincia de Santa Fe.	Agencia de Prevención de consumos problemáticos (APRECOD) Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado	Articulación y coordinación de acciones con las diferentes jurisdicciones para garantizar el tratamiento integral de los consumos problemáticos de sustancias y las adicciones. APRECOD es la Agencia que lleva adelante ABRE Vida en pos de fortalecer programas provinciales existentes y generar nuevos para dar respuestas efectivas a la situación actual.

Líneas de Intervención	Programas y Proyectos	Órgano coordinador	Descripción
	Lazos	Ministerio de Educación -Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (APRECOD)	Prevención y abordaje integral de las problemáticas de violencias y consumo de sustancias mediante el acompañamiento en la construcción y refuerzo de los proyectos de vida.
	Abriendo el Juego	Agencia de Prevención de consumos problemáticos (APRECOD) Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado	Fortalecimiento de los referentes de las instituciones deportivas, para el acompañamiento de situaciones complejas mediante la construcción de proyectos de vida saludables y la prevención de los consumos de alcohol y otras sustancias.
(4) Convivencia barrial.	Hoy en mi barrio	Ministerio de Innovación y Cultura	Fortalecimiento de espacios públicos a través de la generación de propuestas culturales. Se promueve que los vecinos y las vecinas ocupen los espacios públicos como una gran mesa familiar recuperando veredas, clubes, plazas, distritos, organismos e instituciones. Se pone foco en su poder de re-uniión, devolviendo también a las familias el rol de protagonistas, fortaleciendo el vínculo entre vecinos/as..
	Actividades en el espacio público	Diversas áreas del Gabinete Social	Se organizan actividades para niños, niñas y adolescentes, maratones en los barrios para todas las edades y se articulan diversos dispositivos en los espacios públicos de los barrios. Desde el Ministerio de Innovación y Cultura se implementan diversos programas como la Compañías de la Media Luna (equipo de actores, actrices y circenses que visitan las localidades y suman a artistas locales), La orden de la Bicicleta (grupo de ciclistas que llevan propuestas culturales a toda la familia) y Querer, Creer, Crear (programa itinerante que busca la producción cultural de todas las microrregiones para crear encuentros), entre otros.
	Ingenia	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (Gabinete Joven)	Desarrollo de proyectos socioculturales que tengan a los jóvenes como protagonistas, incentivando el carácter asociativo, grupal y colectivo de las juventudes. Se financian aquellos que, por un lado, fomentan la participación joven, la convivencia, el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de la ciudadanía; por otra parte, aquellos que facilitan la emancipación de los jóvenes en todos los aspectos de la vida, personales, sociales y económicos, a través del acceso al trabajo decente, educación, formación, vivienda.
	Somos Barrio	Ministerio de Innovación y Cultura	Propone identificar y potenciar el desarrollo de proyectos culturales en los barrios priorizados por el Plan ABRE utilizando como ámbito de diálogo la red de instituciones locales.
	Sistema Aleros	Ministerio de Innovación y Cultura	Promueve la apropiación del espacio público para todas las personas –especialmente de niñas, niños y jóvenes– a partir de la generación de experiencias colectivas. Desde 2017 se extiende el sistema Aleros a través de la instalación de estructuras móviles, en tiempos menores de construcción, adaptadas a cada lugar y de forma articulada con las instituciones estatales presentes en el territorio.

Líneas de Intervención	Programas y Proyectos	Órgano coordinador	Descripción
(5) Seguridad ciudadana	Policía Comunitaria	Ministerio de Seguridad	Construcción y profundización de vínculos de confianza con el/la vecino/a mediante una mejora en la calidad del servicio y un trabajo territorial de mayor proximidad. Se fomenta la participación vecinal para elaborar el plan de seguridad acorde a las necesidades específicas del barrio, de forma que las prioridades sean consensuadas participativamente.
	Centros Territoriales de Denuncia (CTD)	Ministerio de Seguridad	Los CTD contribuyen al abordaje oportuno de denuncias por hechos ilícitos, contravenciones, u otros trámites y certificaciones; descomprimiendo de esta manera el trabajo de las comisarías. Es una instancia destinada a establecer una relación más directa con la comunidad para garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos y facilitar el acceso de la ciudadanía a los organismos públicos pertinentes.
(6) Promoción de derechos. Difundir, prevenir y educar.	Acceso cercano al trámite de DNI	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Se busca garantizar el derecho a la identidad facilitando el acceso a trámites relacionados con la obtención, actualización y renovación del Documento Nacional de Identidad en la proximidad de cada barrio.
	Cuidado de la Salud integral	Ministerio de Salud	<p>Campañas de difusión en medios masivos y de divulgación en los barrios sobre: salud integral; prevención de la violencia de género, intrafamiliar y escolar; promoción de la seguridad alimentaria; cuidado del espacio público, y prevención contra el mosquito del dengue.</p> <p>Abordaje específico de las temáticas vinculadas con la salud sexual integral, el cuerpo y los afectos desde una perspectiva de derechos, igualdad de oportunidades y la construcción de convivencia y ciudadanía.</p>
	Cuidado del medioambiente	Ministerio de Medio Ambiente y Secretarías de Medio Ambiente y Espacio Público de los gobiernos locales	<p>Facilita información y conocimientos sobre el cuidado del medioambiente para generar mayor concientización y un uso responsable de los recursos.</p> <p>Promueve el involucramiento de la comunidad en las temáticas relacionadas con la sustentabilidad medioambiental.</p>
		Ministerio de Innovación y Cultura	Busca promover el derecho a la cultura y la participación, ofreciendo recorridos gratuitos por la provincia para acercar a todos la posibilidad de viajar, conocer, encontrarse y compartir historias y costumbres de su propia región.
(7) Participación social	Mesas Barriales/Redes Institucionales	Coordinación de los Distritos Municipales (en Rosario) y Referentes del Plan ABRE (en Santa Fe)	Espacio de diálogo permanente entre vecinos, instituciones y el Estado municipal. Son lugares de debate, planificación participativa y toma de decisiones de forma colectiva, que se establecen para mejorar los barrios con acciones urbanas y sociales concretas, construyendo mayor cercanía y transparencia de la gestión. Este es un espacio central del cual surgen las principales propuestas de intervención para el territorio.
	Conformación de Consorcios	Secretaría de Estado de Hábitat	Fomenta la generación de consorcios por parte de los vecinos y las vecinas de viviendas sociales.
	Consorcio Social	Ministerio de Desarrollo Social	Promueve iniciativas público-privadas donde las empresas, instituciones y organizaciones se articulen con el Estado en distintos programas de capacitación, desarrollo e inclusión de las y los jóvenes.

1.0

PLAN ABRE

**POLÍTICA SOCIAL
ESTRATÉGICA DEL
GOBIERNO PROVINCIAL**



Desde sus inicios en el año 2013 hasta la actualidad, el Plan ABRE ha atravesado diferentes etapas de desarrollo, implementación y evaluación así como distintos procesos de reflexión sobre sus prácticas. Al mismo tiempo, esta política debe comprenderse como una estrategia innovadora e integral que llegó para continuar profundizando un proceso de cambio en la forma de concebir el Estado, el territorio, las políticas públicas y la integralidad de las mismas.

El presente capítulo aborda, entonces, un análisis del Plan como política social, un breve recorrido por los procesos de reforma iniciados en la Provincia de Santa Fe en el año 2007 – que fueron condición y marco para el diseño del Plan ABRE- y una exploración del Plan como proceso considerando las etapas en las cuales puede estructurarse su implementación.

1. EL PLAN ABRE COMO POLÍTICA SOCIAL: LA INTEGRALIDAD EN TERRITORIO

El Plan ABRE es una política social que propone abordar el territorio de una manera integral, articulada y anclada en el mismo, para afrontar la complejidad de la cuestión social urbana y responder a las situaciones de vulnerabilidad social que atraviesan a la ciudadanía y condicionan en múltiples aspectos su bienestar.

La masividad y las variadas formas que asume la exclusión en América Latina aluden a un fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de factores de riesgo social que se concentran mayoritariamente en los grandes centros urbanos, donde se hacen visibles las consecuencias de la desigualdad a partir del crecimiento de los barrios más vulnerables que no se encuentran integrados de manera plena a la estructura urbana de la ciudad. En estos barrios, la violencia e inseguridad son un efecto de los contrastes sociales y territoriales y de las marcadas desigualdades existentes (Ziccardi, 2001). En Argentina, la creciente urbanización implica que el 91,2% de la población vive en ámbitos urbanos y esta problemática toma cada vez mayor relevancia. Los barrios menos integrados de las grandes ciudades concentran gran parte de las vulnerabilidades sociales y económicas de nuestra sociedad (INDEC, 2010).

En este contexto, se hace necesario el abordaje estatal integral en el territorio y tomar a este como unidad de intervención, lo cual conlleva una estrategia amplia de acciones para el fortalecimiento de la organización social (mejorando las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en determinados territorios) y para el desarrollo de la infraestructura formal (bienes, equipamientos, acceso a servicios) (Bronzo, 2005). Para ello, los gobiernos subnacionales deben potenciar su capacidad de intervención con foco en la proximidad para la formulación e implementación de políticas que fomenten la participación de las propias personas y mejoren el grave déficit de servicios y equipamientos básicos.

En este sentido, el Plan ABRE surge como un modo de abordar la complejidad creciente de la problemática social en los grandes núcleos urbanos de la Provincia para trabajar sobre la desigualdad territorial y su emergente más desafiante: la violencia y sus víctimas. Este emergente responde a causas multidimensionales e interrelacionadas, entre las que se destacan problemas de infraestructura y dificultades de acceso a derechos económicos, sociales y culturales que producen el debilitamiento de los lazos sociales y el incremento de la violencia interpersonal. La interrelación entre los elementos mencionados configura un escenario caracterizado por el deterioro de la calidad de vida tanto material como simbólica de ciertos grupos y sectores socioeconómicos que se ven atravesados por la vulneración de sus derechos en múltiples dimensiones.

Desde la perspectiva del ABRE, se comprende que las condiciones del entorno físico urbano influyen en la percepción de seguridad en el barrio, así como las condiciones del espacio público y el debilitamiento de los lazos sociales inciden en el incremento de la violencia. Su-

mado a esto, las intervenciones fragmentadas, y a veces superpuestas, de diferentes áreas y niveles del Estado no logran el impacto deseado y muchas veces agudizan los problemas. Ante esta compleja realidad social, se hace necesario un abordaje integral lo cual implica planificar y sostener la gestión de diversas intervenciones, coordinadas entre diferentes áreas, equipos y recursos asignados. Esto exige potenciar el esfuerzo en el abordaje barrial, reforzando la inversión pública para ampliar el territorio y la escala de los proyectos e iniciativas que el gobierno provincial y los gobiernos municipales vienen desarrollando.

Para llevar a cabo estas transformaciones se necesita de un Estado presente que garantice los derechos de los ciudadanos y articule las relaciones sociales a modo de tejido conectivo que une y sostiene, armoniza intereses y dirige los conflictos de las interacciones sociales. En este sentido, un Estado presente en territorio permite la consolidación de una democracia de proximidad.

El Plan ABRE –como política social estratégica del gobierno provincial– contiene y alimenta una concepción de política social que implica una construcción permanente y dinámica entre el Estado y la sociedad. Se busca promover vínculos y convivencia en un contexto de incertidumbre y violencia creciente, con el fin de que las personas participen activamente en la mejora de su calidad de vida, creciendo en autonomía y autoorganización para superar limitaciones y carencias –materiales y simbólicas– producto de un sistema económico y político injusto y desigual. En este sentido, parte de la convicción de que las acciones clientelares agudizan las desigualdades y fomentan la dependencia de los sujetos, alejando las políticas públicas de la búsqueda de autonomía y emancipación de ciudadanos y ciudadanas. Por ello, desde este punto de vista, las políticas sociales no pueden ser abordadas como una mera transferencia monetaria, porque la pobreza y la vulnerabilidad no son solamente un problema de ingresos ni se resuelven únicamente por esta vía.

Al contrario, se entiende a la política social como un campo específico, en el espectro más amplio de las políticas públicas, que se caracteriza por tener como objeto problemas de alta complejidad que exigen abordajes integrales. El campo de la política social comprende una amplia gama de políticas al reconocer las interrelaciones tanto entre los problemas (ej.: la inseguridad y las condiciones del espacio público) como en las respuestas que brindan las políticas sectoriales (ej.: el transporte público y la educación).

El Plan ABRE se diseñó y se implementa sostenido en esta concepción de política social que comprende a los sujetos, a los barrios y a las comunidades atravesados por contextos de alta complejidad y fuertes desigualdades que caracterizan a la cuestión social urbana. Para afrontar esta cuestión se requiere tener en cuenta el principio de integralidad, consolidar una nueva e innovadora institucionalidad y promover relaciones entre lo público y lo privado cualitativamente diferentes.

Pensar el territorio en clave del Plan ABRE implica interpretar las diferentes realidades generadas por la pobreza, la exclusión y la violencia; ofrecer un marco de posibilidades diversas desde lo cultural para generar una relación mutua de confianza entre el Estado y la sociedad; promover la autonomía de las personas y no su dependencia; trabajar con la comunidad y el barrio desde una perspectiva abarcativa y abordar las soluciones posibles.

La construcción del Plan ABRE –tanto por las problemáticas que aborda como por la apropiación por parte de todas las áreas que lo integran– permite entender que la política social no se limita a los clásicos “sectores sociales” (salud, educación, vivienda, asistencia) que, si bien son vitales, necesitan complementarse con las políticas urbanas (infraestructura, hábitat, espacios públicos), laborales (considerando al trabajo como la mayor fuente de autonomía personal y organización colectiva), y culturales (la imaginación, la creación, el afecto), con perspectiva de género y respeto por la diversidad.

Sin dudas, esta estrategia presentó –y continúa presentando– el desafío de trabajar las intervenciones de manera coordinada e intersectorial en coordinación con los gobiernos locales.

1.1. La integralidad como horizonte y la coordinación como medio para alcanzarlo

El Plan ABRE pretende abordar el desafío de la coordinación e integralidad como parte de un proceso de transformación del Estado que hace eje en el territorio como marco de acción.

Para las políticas sociales, la búsqueda de integralidad se torna un objetivo central en tanto las problemáticas sociales que aborda son por definición multidimensionales. Sin embargo, el reconocimiento de la multidimensionalidad de los problemas puede ser consistente con un abordaje meramente sectorial: cada sector apunta a una dimensión del problema.

Cuando se reconoce que los problemas sociales no son compartimentos aislados sino que son, además, interdependientes y que sus causas y efectos se superponen, modifican e interrelacionan; la convergencia de distintas intervenciones y la coordinación de los diversos abordajes y actores se torna una condición necesaria y un medio fundamental para avanzar en la integralidad de las políticas sociales.

A contramano de esta necesidad, el Estado tradicionalmente se ha organizado en sectores (educación, salud, obras públicas, desarrollo social, infancias, entre otros) que funcionan como compartimentos estancos unos de otros.

Si bien se reconoce que lo sectorial puede aportar especialidad y calidad en las intervenciones, cuando se trabaja bajo la lógica de áreas y sectores aislados unos de otros no se abona a la integralidad de la política social. La participación coordinada de dos o más sectores institucionales en acciones comunes en vistas a abordar problemas sociales complejos puede constituir una clave para no perder la calidad y la especialización que puede aportar lo sectorial y, a su vez, sumar la integralidad de complementar las diversas y múltiples intervenciones.

Sostener políticas sociales basadas en la integralidad implica, entonces, que las prestaciones y servicios estén centrados en las necesidades (y derechos vulnerados) de sujetos, familias o comunidades. A su vez, supone trabajar desde enfoques multidisciplinarios y transversales que deben reconocer la especificidad de las causas y su interrelación con otras determinantes que intervienen en la problemática. Para ello, se busca la convergencia de las diversas intervenciones con el objetivo de alcanzar un mayor impacto y coherencia y se planifica combinando medidas a mediano y largo plazo con acciones inmediatas que puedan atender la urgencia.

Un enfoque integral puede plantearse haciendo referencia a los problemas que se buscan enfrentar (integralidad vista desde el lado del problema) o bien al tipo de respuesta sustantiva que se pretende dar a dichos problemas y a los abordajes que se deciden instrumentar a los efectos de materializar las respuestas seleccionadas (integralidad vista desde el lado de las políticas públicas). De esta manera se pretende “romper” los efectos negativos de los problemas sociales al incluir intervenciones convergentes entre niveles, sectores y alcances (Repetto, 2010: 20).

La integralidad se vincula a la noción de coherencia que refiere la unidad entre los objetivos buscados, las estrategias para alcanzarlos y las políticas públicas (los medios) y es resultado de la subordinación de éstas a una concepción estratégica (Martínez Nogueira, 2010:10). Por lo tanto, la articulación coherente y sinérgica de los proyectos e inversiones públicas junto con la coordinación intersectorial al interior del propio Estado y multinivel con otros ámbitos de gobierno son condiciones fundamentales para garantizar el acceso pleno a derechos.

De este modo, la coordinación puede ser entendida como un medio o herramienta para al-

canzar la integralidad. Se trata de un proceso mediante el cual se genera sinergia (que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los diversos recursos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (Repetto, 2005). La coordinación puede darse en diverso grado de acuerdo a la temática a coordinar, por lo que múltiples autores trabajan la noción de gradiente de coordinación que hace referencia a los niveles variados que pueden asumir el proceso de coordinación, desde el reconocimiento entre actores, la comunicación, el intercambio de información, las consultas, las negociaciones y consensos, la colaboración en acciones conjuntas, la construcción de confianza, la definición de prioridades conjuntas y la apropiación de objetivos comunes hasta llegar a estrategias de gobierno compartidas.

El debate sobre coordinación e integralidad de las políticas sociales ha estado presente en la agenda de las políticas sociales de la región generando un proceso de proliferación de espacios de coordinación. Sin dudas, la innovación en este punto estará dada por la medida en que esos ámbitos de coordinación logran plasmar —o no— una propuesta en territorio.

2. EL PLAN ABRE COMO ESTRATEGIA DE GOBIERNO: ANTECEDENTES

2.1. Nuevas formas de gestión del Estado y el territorio

El Plan ABRE no puede ser pensado como una estrategia aislada de la gestión sino que debe ser comprendido dentro de los procesos de transformación que se iniciaron en la Provincia de Santa Fe a partir del año 2007 con la llegada del Frente Progresista Cívico y Social a la gobernación y que continuó por dos periodos consecutivos (2011-2015) y (2015-2019).

Desde aquel año, comenzó a impulsarse en el territorio provincial una reforma del Estado basada en cuatro pilares: regionalización, descentralización, participación ciudadana y planificación estratégica.

El proceso de reforma y modernización se asentó sobre la idea de pasar de un Estado que actuaba por demandas a uno que garantice derechos, iniciando un camino de transformaciones sociales, culturales, políticas, económicas e institucionales sostenidas en la proximidad, el diálogo y la participación ciudadana.

La regionalización territorial se planteó como una estrategia de organización y gestión del territorio con el objetivo de disminuir los desequilibrios socio-económicos y acercar el Estado a la ciudadanía, fortaleciendo su proximidad. Bajo esta original configuración, se consolidó un nuevo modo de construcción de políticas públicas, sostenidas en la articulación y la cooperación entre el Estado provincial, los gobiernos locales y los actores públicos y privados. Este proceso innovador ha marcado un punto de inflexión respecto de la tradicional mirada centralista y verticalista que impregnó históricamente la gestión del Estado, logrando promover efectivamente una aproximación del gobierno provincial a la ciudadanía e impulsando los liderazgos locales.

Al resignificar la Provincia en términos espaciales, el Estado incorporó las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de la integración en su doble sentido: socio-económico y territorial. De esta forma, se planificó una nueva forma de ordenar integralmente el territorio en cinco regiones teniendo en cuenta las características físico ambientales, económico productivas y socioinstitucionales distintivas de cada una de ellas, con el objetivo de unificar los criterios de abordaje territorial del Estado provincial que hasta entonces se encontraban superpuestos.

Las cinco regiones en las que se organizó la Provincia –región 1, Nodo Reconquista; región 2, Nodo Rafaela; región 3 Nodo Santa Fe; Región 4 Nodo Rosario y región 5 Nodo Venado Tuerto– representan espacios simbólicos, con anclaje en el territorio, la historia, las identidades y la cultura.

De forma conjunta al proceso de regionalización, planificación estratégica y promoción de la participación ciudadana se impulsó la descentralización del Estado. Históricamente, la organización del mismo había ido asumiendo características fuertemente centralizadas y centralizadoras que contribuyeron al establecimiento de una dinámica excesivamente burocrática, ineficiente en sus resultados y lejana en la percepción ciudadana. Lejos de dotar de mayor coherencia interna y mayor eficiencia a la acción estatal, la consolidación de aquel centralismo había dado lugar al desarrollo de procesos de fragmentación y superposición de delimitaciones y jurisdicciones que disminuyeron las capacidades estatales de intervención.

Cada una de las regiones que integran la Provincia se constituyeron en el escenario necesario para la descentralización. Al descentralizar funciones en las regiones y dotar de mayores competencias a municipios y comunas se promueve una efectiva aproximación del gobierno provincial a la ciudadanía, al tiempo que se establecen las condiciones de posibilidad para que la autonomía y el desarrollo local cobren un impulso renovado.

La descentralización provincial es la herramienta fundamental para hacer posible un Estado moderno y cercano con un sentido solidario, integrador y democratizante. El desarrollo del proceso entraña la transferencia de capacidades y recursos a nuevos entes y, como tal, requiere de una profunda reingeniería del Estado provincial en sus aspectos administrativos y funcionales.

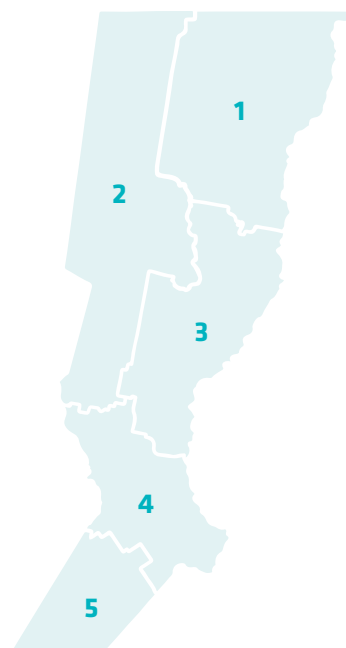
En una primera etapa, la descentralización se materializó en la creación de Centros Cívicos en cada uno de los nodos y en la consolidación de equipos de trabajo. En una segunda instancia, se avanzó en aspectos de ingeniería administrativa y funcional como la desconcentración de gestiones administrativas, así como en la utilización de nuevas tecnologías de comunicación y de la información.

Este proceso de regionalización y descentralización se dio en el marco de la construcción del Plan Estratégico Provincial presentado por el gobierno de la Provincia de Santa Fe en el 2008. Este es producto de una serie de deliberaciones entre santafesinos y santafesinas quienes, en Asambleas Ciudadanas, diseñaron proyectos estratégicos para su territorio, priorizando aquellos vinculados a las obras físicas, de infraestructura y conectividad. Las Asambleas Ciudadanas se instituyeron como reuniones abiertas y participativas, de alcance regional, en las cuales más de 30.000 autoridades, representantes del Estado, organizaciones y miembros de la sociedad civil diseñaron juntos proyectos para sus territorios.

A partir del 2011 se buscó profundizar el proceso, fortaleciendo áreas de gestión estratégicas e incluyendo nuevos temas que se fueron imponiendo en la agenda pública provincial. Producto de ello, en el 2012 se presentó la Visión 2030 del Plan Estratégico. En esa oportunidad, tomaron relevancia los proyectos intangibles que priorizan la gestión relacional entre los actores y promueven la creatividad de la ciudadanía y del territorio. La Visión 2030 marca el inicio de una nueva etapa de gestión en la que se rinde cuentas, se comparten los logros más importantes de la provincia y se presentan nuevos desafíos que renuevan el horizonte de la Santa Fe deseada (PEP 2030).

2.2. El Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe: hacia una estrategia de coordinación en territorio

En el marco de esta transformación del Estado, en el año 2008 se crea el Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe que constituye un ámbito político estratégico de coor-



Las cinco regiones en las que se organizó la Provincia – región 1, Nodo Reconquista, región 2, Nodo Rafaela, región 3 Nodo Santa Fe, Región 4 Nodo Rosario y región 5 Nodo Venado Tuerto– representan espacios simbólicos, con anclaje en el territorio, la historia, las identidades y la cultura.



Plan Estratégico
Provincial 2008



Plan Estratégico
Provincial visión 2030

dinación en el cual se formulan intersectorialmente las políticas sociales, conformándose como un espacio institucional de trabajo interministerial. El objetivo que se le asigna es el de elaborar la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y los grupos familiares más desprotegidos con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio provincial (Decreto N°0063/2008). En este sentido, la creación de este gabinete significó un hito fundamental en la política social provincial.

En esta primera etapa (2008-2011), el Gabinete Social fue coordinado por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y conformado por los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, e Innovación y Cultura en carácter de miembros permanentes. En este espacio de coordinación y, como parte del Plan Estratégico, se prioriza el Programa Aleros, una estrategia de trabajo conjunta e integral con las personas, sus familias y el Estado para mejorar sus condiciones de vida, fortaleciendo la integración a las redes locales y logrando grados de autonomía progresiva para enfrentar las condiciones estructurales asociadas a la extrema pobreza. Como fortaleza de esta primera etapa, se destaca que el Gabinete Social logró instalarse como modalidad de trabajo, reconociendo la necesidad de trabajar con el otro para abordar problemáticas complejas que interpelan al territorio.

En la gestión 2011-2015, el objetivo del Gabinete Social consistió en la definición de los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial para promover el acceso universal de todos los santafesinos y santafesinas a los derechos fundamentales (Decreto N°0673, 2012). Desde el año 2012, el Ministerio de Desarrollo Social comenzó a coordinar el espacio y se sumaron como miembros permanentes el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado del Hábitat.

Tanto la ampliación de su objetivo inicial centrado en la pobreza a una perspectiva que pone el foco en garantizar el acceso a derechos como la integración de nuevos ministerios implican, en términos conceptuales, una perspectiva más abarcativa de lo social que incorpora el enfoque de derechos y, en términos prácticos, un mayor alcance en la intersectorialidad. Las áreas que conforman el Gabinete Social permiten incorporar en su agenda cuestiones como el acceso y calidad de los servicios públicos en clave de derechos. Como aprendizaje de esta etapa, el Gabinete Social logró establecer reglas de juego claras y prioridades compartidas que, al sostenerse en el tiempo, posibilitaron dar un salto cualitativo en el alcance y calidad de la política pública.

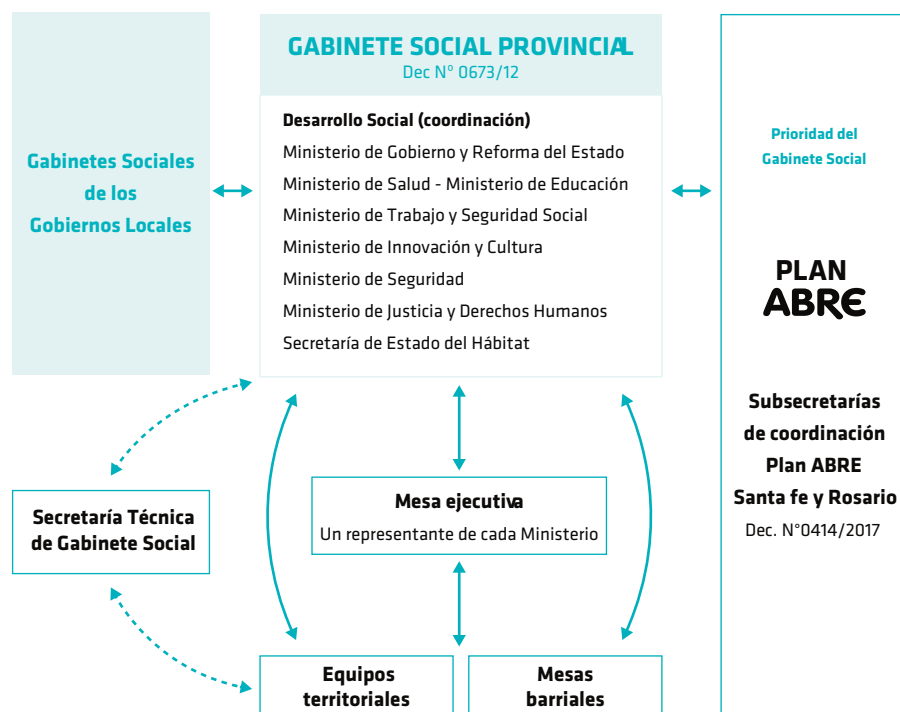
Desde este espacio de coordinación, en respuesta al contexto de alta conflictividad social y al aumento de los niveles de violencia en determinados barrios de los grandes centros urbanos de la provincia, entre fines de 2013 y principios de 2014, se diseñó y planificó una estrategia territorial de escala barrial orientada a un abordaje integral que fue denominada Plan ABRE.

El Plan ABRE fue pensado en sí mismo como un mecanismo de coordinación interministerial e intergubernamental que se propone profundizar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población reforzando la inversión pública en el territorio para ampliar la escala y la calidad de las intervenciones, superando la histórica superposición de esfuerzos y funciones.

La coordinación interministerial e intergubernamental (provincia/municipios) del Plan se hizo efectiva a partir de la articulación de cinco instancias de trabajo simultáneas:

- 1) el Gabinete de Ministros, ámbito de coordinación política del Plan del cual surgen los lineamientos estratégicos. Está integrado por los ministros cuyas áreas forman parte del Gabinete Social;
- 2) la Mesa Ejecutiva, responsable de la planificación y gestión intersectorial que garantiza la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas por el Gabinete de Ministros. Está compuesta por secretarios, subsecretarios y directores provinciales de los ministerios miembros;

- 3) la Secretaría Técnica del Gabinete Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, espacio responsable de confeccionar las herramientas técnicas necesarias para garantizar la intersectorialidad y de llevar adelante el monitoreo y seguimiento que permita realizar ajustes y medir los resultados del Plan;
- 4) los Equipos territoriales provinciales y municipales, quienes se encargan de articular y generar sinergias a nivel territorial entre las acciones llevadas adelante en cada barrio.
- 5) las Mesas Barriales o Redes Institucionales que involucran a autoridades, instituciones estatales de cada barrio, organizaciones de la sociedad civil y vecinos con el propósito de mejorar las condiciones de vida del barrio.



Esta estructura se conjuga con los Gabinetes Sociales de los gobiernos locales: las secretarías y equipos técnicos de coordinación que trabajan a nivel de la implementación de las acciones periódicas.

Desde esta perspectiva, la coordinación intergubernamental o multinivel entre todos o algunos de los niveles del Estado resulta central para el ABRE. En particular, en el marco de un país federal como Argentina, la gestión de las políticas públicas entre los diversos niveles –en este caso nacional, provincial y municipal– requiere, para tener aceptables niveles de desempeño, de complejas operaciones de coordinación. Asimismo, resulta clave la descentralización, no solamente en términos de desconcentración sino de transferencia de cuotas de poder, responsabilidades y recursos, para pasar de una histórica superposición de funciones y competencias a una complementariedad entre estas escalas.

Cabe destacar que el enfoque del programa hizo necesario incorporar a la estructura de ejecución y coordinación a los equipos territoriales, integrados por trabajadores que ya se desempeñaban en el Estado en los ministerios que tenían mayor anclaje territorial. Entre las tareas de los equipos territoriales se pueden destacar: acompañar la implementación de las iniciativas programadas por barrio de acuerdo al diagnóstico barrial; proponer actividades complementarias a las acciones planificadas; participar de las mesas barriales o articular las intervenciones con los acuerdos surgidos de éstas; y sistematizar la información y monito-

reo de las acciones realizadas para actualizar periódicamente el diagnóstico por barrio y dar seguimiento a las intervenciones programadas.

Ahora bien, llevar a cabo políticas integrales y coordinadas implica construir un territorio en red donde todos los actores públicos y privados, actuando concertadamente, construyen nuevas relaciones de poder. En esta red es el Estado quien tiene la responsabilidad fundamental de velar por el conjunto y de articular los recursos en el territorio.

Así, el Plan ABRE incorpora espacios de participación social, como las mesas barriales, para sumar otro nivel de coordinación que propicia el trabajo en red con la ciudadanía con el fin de construir proyectos compartidos en cada uno de los barrios. Son espacios donde se busca que las voces tengan peso y representatividad, donde se construyen sentidos compartidos y saberes desde lo colectivo, donde se gestionan soluciones y se producen propuestas que contribuyen a generar un cambio cualitativo en la vida diaria de quienes habitan los barrios de las ciudades.

Las capacidades de coordinación intersectorial construidas a través del Gabinete Social – entre diversas áreas o sectores del Estado– resultaron una condición previa indispensable para la planificación, formulación e implementación del Plan ABRE. El alto nivel de coordinación que implica el Plan ABRE se sustenta en el esquema institucional articulado y claro del Gabinete Social que incluye espacios de coordinación a nivel político, técnico y territorial, garantizando la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas.

Para que el Plan ABRE sea una política social priorizada en el marco del Gabinete Social se necesitaron ciertas condiciones previas, entre las que se destacan la voluntad política al más alto nivel, el esquema institucional con capacidad de planificar y gestionar intersectorialmente, y la existencia de un equipo técnico de coordinación que sistematizara los espacios, hiciera seguimiento y generara herramientas para planificar y poner en marcha los acuerdos. Estas condiciones favorecieron el proceso de apropiación del Plan por parte de las diversas áreas y niveles de gobierno, lo que resulta un requerimiento central para el trabajo conjunto. La estrategia de gestión integrada no se propuso desde la jerarquía, sino que se buscó garantizar el involucramiento de los diversos ministerios teniendo en consideración los incentivos necesarios –como el reconocimiento, la voluntad política, las capacidades técnicas, el presupuesto– para que las demás áreas tengan una participación real en el espacio.

La coordinación en territorio no implica que todas las áreas deban estar en todo el territorio todo el tiempo, ni que se pierdan las especificidades de cada sector, sino que resulta clave establecer rutas críticas de coordinación donde cada actor pueda aportar desde su especialidad. La modalidad de trabajo se caracteriza por la elaboración de una estrategia interministerial, ejecutada sectorialmente –aunque de forma coordinada– en articulación con los gobiernos locales.

Los mecanismos de coordinación del Gabinete Social resultaron fundamentales en el diseño institucional del Plan ABRE al favorecer e institucionalizar la coordinación y generar así: un ámbito de coordinación política (gabinete de ministros), un ámbito de trabajo ejecutivo con la capacidad de planificar y gestionar intersectorialmente (mesa ejecutiva); un equipo técnico abocado únicamente a esta tarea (secretaría técnica) y ámbitos que propician la coordinación territorial (subsecretarías de coordinación, equipos territoriales, mesas barriales). Como aprendizaje, se destaca que se requieren grandes esfuerzos para sostener estrategias integrales en territorio, contar con voluntad política al más alto nivel y con una estrategia compartida en diferentes niveles con objetivos comunes.

3. EL PLAN ABRE COMO PROCESO: LAS ETAPAS DE UNA EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN EN ESCALA (2014-2019)

Históricamente, se ha concebido la política pública como una declaración de intenciones o de metas y objetivos a alcanzar, o bien, como una declaración de resultados. Estos posicionamientos han dejado de lado el espacio intermedio del actuar: todo el conjunto de acciones que van desde las intenciones a los resultados, es decir, el proceso en sí mismo que transforma la realidad.

La política pública no es el resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de “diseño”, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa entre múltiples actores, los cuales a partir de situaciones contextuales logran incluir ciertas cuestiones en la agenda gubernamental.

Desde esta concepción, resulta relevante dar cuenta del Plan ABRE como proceso que pone en agenda la cuestión social urbana de los barrios y se fortalece en su implementación generando modificaciones en la propia formulación de la política con el objetivo de innovar en el abordaje de problemáticas complejas, a partir del monitoreo permanente y la evaluación sistemática de sus acciones y resultados.

El Plan ABRE surge en coherencia con el proceso de reforma y modernización del Estado iniciado en 2007, como un instrumento de gestión gubernamental capaz de materializar las visiones en decisiones y acciones que transformen positivamente la vida de las personas de los barrios en clave de desarrollo humano.

Las tres gestiones del Frente Progresista Cívico y Social en el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2007-2019) se caracterizaron por marcas propias pero, sobre todo, por continuidades vinculadas a una presencia del Estado en el territorio a partir de la creación de mecanismos institucionales para la gestión de la complejidad social.

En el proceso de implementación del ABRE podemos distinguir analíticamente tres etapas.

Hitos en el proceso de implementación del Plan ABRE

	2007	<p>Asume el Gobierno de la provincia de Santa Fe el Dr. Hermes Binner, primer gobernador socialista.</p> <p>Se crea el Ministerio de Desarrollo Social.</p>
	2008	<p>Se crea el Gabinete Social coordinado por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.</p> <p>Se desarrolla el Plan Estratégico Provincial a través de los cinco Consejos Regionales de Planificación Estratégica y de las Asambleas Ciudadanas. Dentro de la línea calidad social, se incluye el proyecto “Construcción de Ciudadanía: Aleros en Santa Fe”.</p>
	2009	Se implementa el Programa Aleros (Decreto N° 0270/09) bajo la coordinación, supervisión, monitoreo y evaluación del Gabinete Social.
	2011	Asume el Gobierno de la provincia de Santa Fe el Dr. Antonio Bonfatti .
Etapas	2012	<p>El Gabinete Social pasa a ser coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social.</p> <p>Se implementa el Programa de Intervención Integral en Barrios en 10 barrios de las ciudades de Rosario y Santa Fe.</p>
	2014	Se implementa el Plan ABRE en 33 barrios, sumándose a Santa Fe y Rosario el municipio de Villa Gobernador Gálvez.
Etapas	2015	Se diseña el Plan Estratégico Provincial Visión 2030.
Etapas		Asume el Gobierno de la provincia de Santa Fe el Ing. Miguel Lifschitz .
	2016	<p>Se crea el Consejo Económico y Social.</p> <p>Se incorpora el eje ABRE Familia al Plan ABRE en 60 barrios.</p>
	2017	Se crean las Subsecretarías de Coordinación del Plan ABRE para la Región 3 (Santa Fe y área metropolitana) y para la Región 4 (Rosario y área metropolitana)
	2018	El Plan ABRE escala a 69 barrios de 6 ciudades (Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Santo Tomé y Granadero Baigorria)

A. Programa de Intervención Integral en Barrios (2012-2013) calidad del hábitat y fortalecimiento institucional. Prueba piloto de una modalidad de gestión integral.

Entre los años 2012 y 2013 desde el Gabinete Social se impulsa el Programa de Intervención Integral en Barrios en cinco barrios de la ciudad de Santa Fe (Chaqueño-Coronel Dorrego, Santa Rosa de Lima, Alto Verde, Acería-Los Troncos y Barranquitas) y cinco de la ciudad de Rosario (Tablada, Industrial, Stella Maris, Las Flores y Santa Lucía-La Palmera).

Los objetivos establecidos en este período se centraron en mejorar la calidad del hábitat en los barrios; fortalecer las instituciones existentes en el territorio a fin de que sean inclusivas y refuercen su relación con el barrio generando redes intersectoriales e interinstitucionales; ofrecer a los adolescentes y jóvenes nuevos dispositivos institucionales que puedan ser soporte referencial en su lugar de residencia y en su vida cotidiana. Las acciones se realizaron complementando los recursos provinciales y municipales con propuestas innovadoras para los jóvenes y adolescentes promoviendo su inclusión social, cultural y laboral y diseñando las intervenciones de seguridad pública que fueran necesarias, acorde con la integralidad de la propuesta.

El Programa de Intervención Integral en Barrios nació con el objetivo de superar las intervenciones fragmentadas, incrementar la coordinación entre las instituciones que concurren en un mismo territorio, generar espacios de convivencia y apropiación del espacio público, fortalecer las redes sociales e institucionales, e impulsar proyectos ejecutados por las organizaciones sociales de los barrios (Bifarello *et al.*, 2016).

Durante la implementación de la experiencia, se encontró una modalidad de trabajo de abordaje que consiste en identificar el eje ordenador en el territorio en relación al cual los equipos y acciones particulares de cada Ministerio se articulan como herramientas impulsoras de la integralidad, guiando el camino de intervención a través de un proyecto bandera o “nave insignia” que permite abarcar otros proyectos de intervención. Las experiencias en los barrios Coronel Dorrego (Santa Fe) y Tablada-Cordón Ayacucho (Rosario) se destacan en este período por encontrar ese proyecto bandera en la apertura y mejora de la accesibilidad del barrio.

Como aprendizaje de la experiencia piloto, se destacó comprender que la integralidad del Plan ABRE no significa “llegar todos juntos al mismo tiempo”, sino identificar las necesidades y definir el problema en toda su complejidad, priorizando lo que sea más crítico para cada territorio. Por ejemplo: si en un barrio se identifica que la principal carencia es la no existencia de una sala de cuatro años para que niños y niñas accedan a ese nivel educativo (hoy obligatorio), esa será la prioridad y la “nave insignia”. La creación de la sala estará acompañada de actividades recreativas en el espacio público, campañas de DNI, acciones de concientización sobre cuidado del hábitat, etc. Si la principal necesidad es, en cambio, un asunto de infraestructura (pavimentos, senderos, cloacas) se priorizará esa obra y se realizarán otras acciones que garanticen otros derechos (visitas domiciliarias, campañas de salud, de medio ambiente, etc.).

La construcción de “naves insignia” tanto tangibles como simbólicas fue un aprendizaje para hacer operativa la integralidad en territorio y poder marcar un camino de intervención a través de un objetivo común que pueda aglutinar obras y acciones para transformar positiva y progresivamente las condiciones de vida de los barrios.

B. Plan ABRE – primera etapa (2014 - 2015): coordinación territorial, escala y calidad

El proceso bisagra que da inicio al Plan ABRE es la planificación interministerial que tiene lugar a fines del año 2013 y que orienta la estrategia territorial planteada para 2014-2015. Así el Plan es el producto de un proceso de planificación interministerial e intergubernamental (en el marco del Gabinete Social y con los gobiernos locales) inédito en la Provincia, en el cual el diagnóstico y la estrategia de intervención se construyeron con información e indicadores

georreferenciados. Es decir, el Plan se elaboró en conjunto con los gobiernos locales, gracias a un proceso de planificación, en el cual la Secretaría Técnica compiló y georreferenció tanto el diagnóstico de los territorios como las intervenciones de cada Ministerio, logrando diseñar una estrategia integral de amplia escala, alcance y calidad de las acciones. Ahora bien, la definición de profundizar esta política fue consecuencia de la escalada de violencia que se dio en el año 2013 en los barrios de los grandes centros urbanos y de la necesidad de dar una respuesta integral ante este emergente.

De esta manera, con las experiencias del Programa de Intervención Integral en Barrios, en el año 2014 se amplía el grupo de barrios priorizados, se intensifican y consolidan los ejes de intervención y se pone foco en el funcionamiento efectivo de los equipos territoriales. Esto también es acompañado por una estrategia de comunicación, a partir de la cual comienza a llamarse Plan ABRE, conservado algunos de los aspectos originales, pero construyendo una nueva identidad.

En esta etapa, las acciones del Plan ABRE se concentraron en 33 barrios de tres grandes ciudades (Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez), asumiendo una escala que fue aumentando progresivamente a lo largo de los años, con el objetivo de profundizar las políticas sociales y reforzar la inversión pública en los territorios. La intensificación de las acciones en los barrios implicó una definición más concreta de las intervenciones de cada ministerio, con roles y responsabilidades mucho más definidos que en el período previo. El mayor peso que adquirió el Plan no solo en términos comunicacionales sino también en alcance y contenido funcionó como un claro incentivo para la consolidación de las diversas instancias de coordinación.

Los objetivos propuestos fueron los siguientes: 1) mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras; 2) fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana; 3) implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral (en el caso de los jóvenes), generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares; 4) impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.

Las intervenciones se organizaron en dos ejes complementarios. El primero, “Infraestructura y hábitat” comprende líneas de acción y proyectos tales como infraestructuras estratégicas (educativa, vial, en salud, en energía, en justicia y en seguridad), mejora del hábitat (mejoramiento barrial en complejos de vivienda social, proyectos urbanos en asentamientos irregulares, Mi Tierra Mi Casa-loteos sociales), saneamiento, luz y agua segura para la inclusión social.

El segundo, “Convivencia y participación” comprende intervenciones y proyectos vinculados a inclusión socioeducativa (Vuelvo a estudiar, Fomento de clubes de barrio, Fortalecimiento de Centros de Día, Verano Joven, Jornada Ampliada en escuelas primarias), inclusión socio laboral (impulso de la Economía Social en barrios, Empresas sociales de inclusión, Formación para el trabajo), convivencia barrial (Querer, creer, crear: culturas en movimiento, Encuentros en tu plaza, Ingenia), seguridad ciudadana (Policía comunitaria, Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito, Centros Territoriales de Denuncia), promoción de derechos (campañas de documentación) y participación social (Mesas de gestión barrial).

La complementariedad de estos ejes busca dar una respuesta integral al diagnóstico realizado sobre los barrios incluidos en el programa partiendo de una concepción amplia, multidimensional y no fragmentaria de la política pública.

La unidad de intervención del Plan es el territorio, priorizándose aquellos barrios con alto grado de vulnerabilidad social y violencia interpersonal. A su vez, dentro de cada territorio se priorizaron a las infancias y juventudes para abordarlas integral y transversalmente, fortaleciendo a las instituciones que las contienen. Todas estas dimensiones fueron cruzadas transversalmente por la perspectiva de género, buscando promover la igualdad entre las personas en todos los aspectos de la vida.

Esta etapa se enfocó en fortalecer instituciones y organizaciones que habitualmente incluyen –o podrían incluir– a las poblaciones destinatarias. Desde cada programa y proyecto se busca fortalecer las instituciones que los contienen, abarcando organizaciones deportivas, promoviendo eventos recreativos culturales, fomentando hábitos de vida saludables y afianzando derechos a través de campañas.

Reflexionando sobre la práctica, en esta primera etapa se reconocieron dos innovaciones fundamentales de la experiencia. En primer lugar, un esfuerzo de coordinación interministerial inédito con un abordaje novedoso que se centra en el territorio, no sólo como unidad de focalización sino como marco de intervención. Esto contribuyó para que las acciones no fueran una mera suma con lógicas y productos/servicios diversos, sino que se lograra planificar en forma integral y se conformaran equipos con fuerte presencia en territorio. El abordaje desde la escala micro barrial, coordinado intersectorialmente y a nivel intergubernamental (provincia/ municipio) favorecieron la integralidad del Plan.

El segundo aspecto se refiere al monitoreo y evaluación. Se construyó de forma interministerial un sistema de monitoreo estratégico propio que se orienta a revisar en forma periódica los aspectos sustantivos del programa para garantizar la realización efectiva de las intervenciones y optimizar sus procesos y resultados. Este sistema adquiere un sentido estratégico en tanto prioriza aquellas actividades más relevantes para avanzar en el logro de los resultados esperados; incorpora la percepción de diversos actores involucrados y contempla el impacto del programa a mediano y largo plazo. Esto construye legitimidad para mejorar las intervenciones, otorgando un papel activo a los ciudadanos involucrados y a las instituciones de referencia en el barrio y generando escenarios amigables en la implementación de políticas.

Al mismo tiempo, desde sus inicios como ABRE, se planteó el desafío de que el Plan pueda ser evaluado externamente por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina. El primer diagnóstico fue realizado por esta dependencia en 2014 y, a partir de dicho trabajo, se realizaron posteriores estudios de evaluación. Paralelamente, se contó con el acompañamiento del Centro de Implementación de Políticas Públicas con Equidad y Crecimiento (CIPPEC), quienes han relevado las experiencias y realizado recomendaciones para la implementación de la política pública.

C. Plan ABRE – segunda etapa (2016-2019): institucionalidad, proximidad y flexibilidad

La complejidad de las problemáticas sociales requiere de políticas públicas con alta flexibilidad, entendiendo por ésta la capacidad de adaptarse a entornos cambiantes y de reaccionar con la mayor amplitud posible dentro de ciertos parámetros. Esta necesidad se enfrenta con una complicación central: la rigidez de las estructuras administrativas del Estado y el rol de la estructura jerárquica de la burocracia estatal.

El Plan ABRE ha logrado trabajar desde el sentido y la metáfora de la red, construyendo instrumentos flexibles desde una perspectiva transdisciplinaria para oxigenar estas antiguas estructuras del Estado, incluyendo además la posibilidad de trabajar colaborativamente con las organizaciones de la sociedad civil.

Con el objetivo de continuar diseñando políticas flexibles que se adapten a las particularidades de cada ciudadano y ciudadana, la segunda etapa de implementación del ABRE (2015-

El Consejo Económico y Social de la Provincia de Santa Fe

Coincidente con esta segunda etapa, en abril del 2016, se crea el Consejo Económico y Social como ámbito estratégico de participación y concertación plural sobre los principales lineamientos de desarrollo económico, productivo y social de la provincia de Santa Fe, habilitando múltiples canales participativos, priorizando el fortalecimiento de capacidades y recursos existentes en cada una de las regiones y la corresponsabilidad público-privada en la toma de decisiones, en pos de alcanzar una provincia integrada territorialmente con calidad y con una economía para el desarrollo. El Consejo se organiza en asambleas donde participan instituciones con igualitaria representación de los sectores económico-productivos (12), de los trabajadores (12) y de la sociedad civil (12) y el Gobernador de la Provincia, quien preside el órgano. Se parte sobre la base de una agenda de temas que organizan los espacios de trabajo en comisiones.

Los objetivos del Consejo consisten en brindar asesoramiento al Poder Ejecutivo Provincial; contribuir a la articulación y desarrollo de las distintas realidades socio-productivas priorizando el equilibrio territorial; fomentar el diálogo, la generación de consensos y la responsabilidad colectiva; fortalecer la institucionalidad democrática. A partir de la creación del Consejo Económico y Social, el Plan ABRE sumó otro espacio de coordinación con diversos sectores del ámbito provincial.

2019) incluyó nuevas acciones centradas, no sólo en cada barrio, sino específicamente en cada familia. Se trabaja en pos del bienestar y desarrollo, especialmente en aquellas poblaciones atravesadas por situaciones de mayor vulnerabilidad.

Cabe destacar que esta reformulación de la política pública fue producto de un proceso de reflexión realizado a partir de la experiencia y de la evaluación externa e interna del mismo. Por ello, a fines de 2016 se define complementar el abordaje territorial que ya se venía realizando con una mirada centrada en la familia. En este marco, se inician las intervenciones de un nuevo eje, denominado ABRE-Familia, complementando el trabajo de los otros dos ejes iniciales: Infraestructura y hábitat y Convivencia y participación.

Durante estos años, y desde un abordaje grupal comunitario, los agentes territoriales de las diferentes áreas detectaron situaciones críticas y acompañaron de forma personalizada a las familias que no se encontraban referenciadas con los servicios del Estado o cuyos lazos institucionales eran sumamente débiles.

Tanto la familia como las organizaciones comunitarias de cada barrio, se consideran un ámbito privilegiado para favorecer el acceso a derechos fundamentales a través de estrategias integrales. A partir del trabajo con éstas, se llevaron adelante acciones de orientación y acompañamiento con el fin de acercar a las personas a programas, prestaciones y recursos institucionales que mejoran su calidad de vida y permiten el acceso a derechos vinculados a la identidad, educación, salud, trabajo, seguridad, cultura y recreación.

Para llevar adelante las acciones, se realizó un diagnóstico sobre el acceso de la población de los barrios priorizados a prestaciones y derechos. Posteriormente, se llevaron a cabo diversas acciones orientadas a brindar información a la ciudadanía y fortalecer las capacidades de cada grupo familiar, removiendo obstáculos y propiciando aprendizajes significativos. Hacia principios de 2019, se habían avanzado en 19 barrios con la modalidad ABRE Familia de las ciudades de Rosario, Pérez, Villa Gobernador Gálvez y Santa Fe.

Cabe destacar que es durante esta etapa cuando se crean las Subsecretarías de Coordinación del Plan ABRE (dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial), al ampliarse la estructura orgánica funcional del Ministerio de Desarrollo Social (Decreto N°0414/2017). Su creación surgió frente a la necesidad de profundizar el trabajo de coordinación frente al significativo incremento de los proyectos al interior de las líneas de intervención del Plan, dada por la incorporación de nuevos barrios priorizados. La creciente complejidad del ABRE demandó la existencia de un área específica que llevara un mayor seguimiento en el territorio y un diálogo cotidiano entre referentes territoriales, actores barriales y políticos para garantizar la plena comunicación y coordinación entre ellos. Se trata de una polea de transmisión técnico-política en mitad de la estructura que refuerza la dinámica territorial y retroalimenta los mecanismos de coordinación.

Durante esta segunda etapa, la experiencia ABRE permitió identificar que la voluntad política es una condición necesaria pero no suficiente para implementar políticas públicas integrales. Se requiere que los mandos medios y los efectores puedan apropiarse de esta nueva modalidad de trabajo, lo cual implica el desafío de consolidar un esquema institucional claro que pueda hacerlo viable.

Además, en este período se avanza en un nuevo nivel de coordinación en territorio al generar un dispositivo multiagencial que articula entre la Provincia, los gobiernos locales y el Ministerio Público de Acusación, el cual es el órgano judicial que se encarga de la investigación penal en la provincia. Se trata de una forma de trabajo innovadora que potencia la presencia del Estado en los barrios y la cercanía con las familias para fortalecer la convivencia y mejorar la seguridad ante las particularidades de ciertos barrios que presentaban nuevos desafíos y problemas agudizados que inciden en la generación de hechos de violencia y se asocian al

debilitamiento de los lazos sociales y de las redes de convivencia, la existencia de bandas delictivas enfrentadas, la ocupación irregular del espacio público, la falta de control.

Por último, en esta etapa se profundizan procesos tendientes a consolidar el grado de coordinación entre la Provincia y los gobiernos locales al pasar de instancias de consulta y colaboración en acciones conjuntas a compartir objetivos comunes en el marco de una estrategia de gobierno. Asimismo se avanzó en la institucionalización del plan a partir de la consolidación de su estructura y la sostenibilidad de las acciones.

4. A MODO DE CIERRE (O DE ABRE)

El Plan ABRE constituye una experiencia inédita de trabajo articulado entre el Estado provincial y municipal, sus equipos territoriales y las organizaciones sociales.

Sin dudas que aquellos aspectos que constituyen sus fortalezas y definen su particularidad son también aquellos que continúan representando un desafío cotidiano en el diseño, la implementación y la evaluación del Plan como política pública.

Por un lado, la coordinación interministerial e intergubernamental permitió otra forma de trabajar con el territorio y de construir la presencia del Estado en los barrios más vulnerables, garantizando, desde un lugar de mayor cercanía y flexibilidad, el acceso a los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, el eje ABRE-Familia significó una nueva oportunidad de generar un Estado más próximo, repensando las estructuras estatales tradicionales y proponiendo intervenciones que tuvieran a las familias y al territorio como punto de partida y como principal marco de acción.

Para desarrollar esta forma de trabajo coordinada e implementar políticas flexibles, fue necesaria una clara voluntad política y la confluencia de liderazgos compartidos que promovieran la apropiación del Plan por parte de todos los actores del Estado. En este sentido, la generación de sinergias territoriales en diversos planos (mejoramiento urbano, participación social y abordaje familiar) fortalece a los equipos que ya se desempeñan en territorio y constituye uno de los principales desafíos del proceso de construcción política. A raíz de ello, el capítulo siguiente se propone desarrollar y profundizar la dimensión territorial del Plan ABRE y las particularidades de su implementación en cada contexto local.

Asimismo, otro de sus puntos destacables –que también continúa siendo un desafío– es el abordaje integral y complejo de los problemas sociales, a través de acciones acordes al enfoque de derechos que se sostengan en los principios de participación, universalidad, igualdad y no discriminación y que puedan ser diseñadas teniendo en cuenta la multidimensionalidad de las causas.

Por último, se destacan dos herramientas de gestión que posibilitaron avanzar en un mayor grado de integración del Plan: el proceso de planificación interministerial basado en información georreferenciada y el sistema de monitoreo y evaluación, que han permitido establecer objetivos y metas comunes, programar las acciones, realizar un seguimiento de los procesos que orienta la toma de decisiones, medir impacto así como analizar y evaluar cambios para mejorar la gestión de una política pública innovadora y en constante construcción.

BIBLIOGRAFÍA

- Bifarello, M. (2014): Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales. En Beretta y Galano (comps.), "Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión". Rosario. Laborde Libros / Facultad de Ciencia Política y RRH UNR.
- Bifarello, M.; Capilla, L.; Mijich, C.; Zabalza, J. (2016): *Las Políticas Sociales del Socialismo. El Plan ABRE afianza derechos, mejora la convivencia y disminuye la violencia* (inédito).
- Binner, H.; Bonfatti, A. (coord). (2009): Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe.
- Bonfatti, A.; Galassi, R. (2015): Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe.
- Bronzo, C. (2005): "Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção"; disponible en: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp009596.pdf> (1/04/2019).
- Gobierno de la provincia de Santa Fe (2017): Consejo Económico y Social de la provincia de Santa Fe. Dos años de dialogo social y trabajo compartido. Gobierno de la provincia de Santa Fe.
- Gobierno de la provincia de Santa Fe (2018): Plan del Norte. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.
- Díaz Langou, G; Aulicino, C. (2016): "La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe" disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1147.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2010): Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas; disponible en https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135 (01/04/2019)
- Martínez Nogueira, R. (2010): "La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias"; disponible en <http://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/MARTINEZ-NOGUIERA-R.-La-coherencia-y-la-coordinacion%C3%B3n.pdf> (01/04/2019)
- Repetto, F. (2005): "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina"; en Repetto, F. (editor): *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*; Ciudad de Guatemala, INDES-Guatemala
- Repetto, F. (2010): "Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas"; disponible en <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/6.-repetto-2010-jgm> (01/04/2019).
- Ziccardi, A. (2001): Las ciudades y la cuestión social. En Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

GALA DÍAZ LANGOU

Es la Directora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad de Georgetown y licenciada en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Se especializa en la investigación aplicada a políticas públicas sobre cuestiones sociales, especialmente en lo referido a los derechos de la infancia y de las mujeres. Es autora de más de 50 publicaciones sobre políticas sociales en Argentina y América Latina, un libro sobre primera infancia ("El futuro es hoy") y uno sobre Equidad Económica de Género en el G20. Trabajó como consultora para organismos internacionales, agencias de Naciones Unidas y gobiernos de la región. Es la Co-Chair del Grupo de Trabajo de Equidad de Género del T20 y es Delegada de Argentina ante el W20. Es Presidenta de América Solidaria en Argentina.

EL PLAN ABRE: UNA LLAVE PARA HABILITAR DERECHOS

Introducción

El Plan ABRE es un ejemplo paradigmático de una política pensada, ejecutada y monitoreada desde el enfoque de derechos. Este enfoque, vigente en nuestro país desde el retorno de la democracia en 1983 y acentuado con la reforma constitucional de 1994, supuso no solo el reconocimiento de derechos humanos, sociales, económicos y culturales inalienables, sino también la dotación de capacidades de los sujetos para reivindicarlos y de responsabilidad del Estado de garantizar las condiciones para el ejercicio pleno de estos derechos por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, el efectivo acceso a las condiciones que permitan ejercer derechos está condicionado por el territorio en donde los ciudadanos experimentan su vida. La desigualdad, la vulneración y la estructuración de riesgos y oportunidades adquieren características únicas en los entramados sociales urbanos. La conjunción de estos factores indica el grado de densidad y calidad del tejido social urbano, como también de los desafíos aparejados a su desintegración y los elementos críticos que deben ser abordados desde la política social para evitar este proceso y revertirlo (Díaz Langou & Aulicino, 2016).

Esta realidad fue cristalizada a partir del proceso de regionalización, descentralización y planificación estratégica en el que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe se embarcó en 2007. Se evidenció la complejidad derivada del proceso de urbanización y sus dinámicas propias en una conceptualización del territorio desde la política pública ya no concentrado únicamente en su entidad para la focalización, sino también en su jerarquización como unidad de intervención (Pignatta, 2015).

Observar al territorio desde el enfoque de derechos permitió dar cuenta de la multidimensionalidad e interrelación de los problemas sociales en el territorio. Se identificó un conjunto de barrios en donde se observaban altos niveles de violencia interpersonal, retraimiento de la participación ciudadana, escasez de espacios públicos, debilitamiento de los lazos sociales y dificultades de acceso y calidad de infraestructura y servicios básicos (Nieto & Weyrauch, 2015). La urgencia de intervenir en estos territorios de manera integral resultaba ineludible. En 2011, el Programa de Intervención Integral en Barrios, que a partir de 2014 se conocería como Plan ABRE, propuso una planificación y gestión conjuntas y sostenidas en el tiempo, con énfasis en la creación de espacios de articulación horizontal (interministerial) y vertical (entre niveles de gobierno), ambas condiciones necesarias para avanzar en la integralidad (Acuña & Repetto, 2006). A partir de allí, se inició un proceso interactivo entre las dimensiones institucionales y programáticas del Plan y la realidad de las dinámicas territoriales, que condujo a un proceso de mejora permanente de los instrumentos de política pública que, en 2016, llevó al surgimiento del eje ABRE Familia, colocando el énfasis en una estrategia de cuidado y atención integral de las familias en situación de vulnerabilidad.

CIPPEC acompañó este proceso desde 2007, cuando inició la regionalización, descentralización y planificación estratégica de la provincia. En lo se refiere específicamente al Plan ABRE, inicialmente el Programa de Protección Social de CIPPEC y luego junto con el Programa de Monitoreo y Evaluación de la institución trabajaron en conjunto con el gobierno de la Provincia de Santa Fe en el acompañamiento y asesoramiento en la implementación del Plan ABRE desde su prueba piloto.

Las recomendaciones surgidas de ese proceso son las que retomó un proyecto de acompañamiento posterior durante 2017 y la primera mitad de 2018, en el que CIPPEC acompañó técnicamente al Gabinete Social en dos componentes: 1) la evaluación sobre la puesta en marcha de aquellas recomendaciones identificadas que permitan fortalecer la implementación del Plan ABRE en el período 2016-2020, incluyendo aquellas referidas a la necesidad

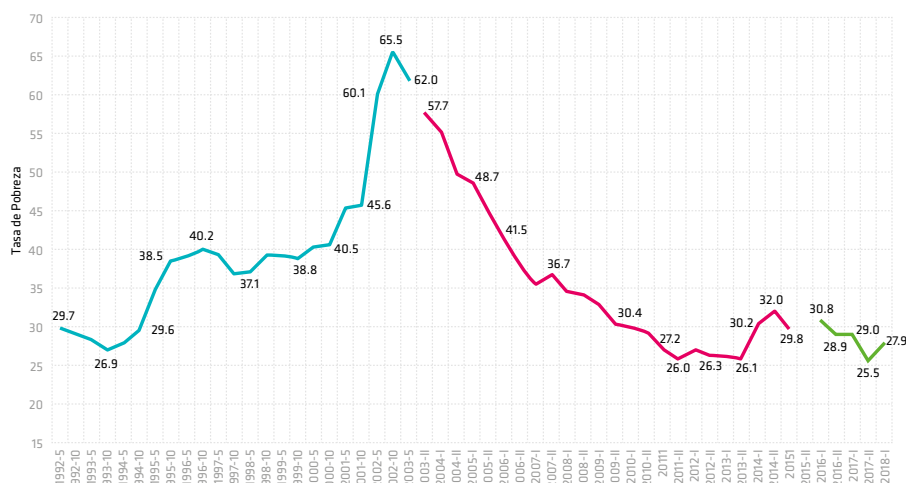
de fortalecer el sistema de monitoreo, evaluación y gestión de información del Plan y el fortalecimiento de los equipos territoriales, y 2) un diagnóstico acerca de la situación social y la oferta de políticas públicas en materia de primera infancia, con el objetivo de identificar las políticas e intervenciones que es necesario fortalecer desde el Ministerio de Desarrollo Social para avanzar hacia una política integral de cuidados de la primera infancia en la provincia de Santa Fe.

Esta contribución plasma las principales reflexiones de estos 12 años de trabajo de CIPPEC en la provincia de Santa Fe aterrizadas en el Plan ABRE.

Los desafíos actuales y sus implicancias para el abordaje territorial

Un tercio de las personas que habitan el suelo argentino lo hacen en una situación de pobreza. La provincia de Santa Fe no escapa a esta tendencia aunque el aglomerado de Rosario se encuentre levemente por debajo del promedio nacional. Si bien la Argentina logró disminuir de manera significativa la proporción de personas que vive en la pobreza luego de la gran crisis de 2001 y 2002, a partir de 2008 se produjo un estancamiento. En los últimos 10 años, la proporción de personas en situación de pobreza se mantuvo relativamente estable entre un 25% y un 32% de la población si se aplica la metodología actual del INDEC retroactivamente.

Gráfico 1. Evolución de la Pobreza, 1992-2018. Serie Comparable: 10 Aglomerados.



Fuente: CEDLAS y CIPPEC (2019) sobre la base de EPH-INDEC.¹

1 Las estimaciones incluyen a los aglomerados con los que se puede establecer continuidad desde 1992. Las estimaciones fueron realizadas utilizando líneas de pobreza de mismo poder adquisitivo en cada momento del tiempo, corrigiendo no respuesta de ingresos con la misma metodología en todas las encuestas e incluyendo en los ingresos de los hogares los mismos conceptos de ingresos en cada encuesta. Las estimaciones incluyen los siguientes aglomerados: Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Ushuaia-Río Grande, Neuquén-Plottier, Santa Rosa-Toay, San Luis-El Chorrillo, Gran Buenos Aires, Gran Paraná, Gran Salta y Jujuy-Palpalá.

Argentina sí escapó a la tendencia regional: los países vecinos lograron disminuir significativamente la pobreza. En particular Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay disminuyeron las tasas de pobreza alrededor de 25 puntos porcentuales. Argentina se ubica en un grupo de países que constituyen más bien la excepción a la regla: junto con Venezuela, Honduras, Brasil y México conforman el conjunto de países que no logró afectar sustancialmente las tasas de pobreza en los últimos 10 años (con la excepción de Venezuela, donde la pobreza creció en la última década).

Más preocupante aún es la situación de los hogares de alta vulnerabilidad que tienen características que hacen que sea mucho más probable que nunca puedan salir de la pobreza en la que se encuentran. Estas familias que viven en una situación crónica de pobreza tienen una concentración aún mayor de niños. Es decir que la infantilización de la pobreza que se observa en las estadísticas nacionales sobre pobreza por ingreso se acentúa cuando se observan únicamente los hogares en una situación crónica de pobreza. Es más probable que un hogar con niños que se encuentra en pobreza no logre nunca salir de esa situación que un hogar sin niños.

La explicación de esta realidad surge al observar los datos de participación laboral y conformación de estos hogares. A diferencias del discurso que suele primar en el debate público, los hogares en situación de pobreza crónica muestran altas tasas de participación laboral. El 92,8% de los jefes de los hogares en situación de pobreza crónica están ocupados, lo cual no dista significativamente del 93,9% de jefes ocupados en el resto de la población. La diferencia surge cuando se observa la participación laboral de las mujeres. En los hogares en pobreza crónica solamente el 46,7% de las mujeres se encuentran ocupadas ante el 73,2% de mujeres del resto de la población. Son los hogares en pobreza crónica los que también tienen una proporción mayor de jefaturas femeninas (43,4%).

La mayor infantilización en los hogares en pobreza crónica combinada con la mayor feminización y las dificultades evidentes de participación laboral que enfrentan estas mujeres debido a sus responsabilidades de cuidado probablemente se encuentren en el centro de las razones que explican la perpetuación de esta situación.

Estas familias también experimentan privaciones en otras dimensiones. El promedio de años de educación en los hogares en pobreza crónica es de 5,7 años frente a 9,7 años en el resto de la población. Otro ejemplo surge del hecho de que solamente 28,9% de los hogares en pobreza crónica tiene acceso a cloacas frente al 69,4% del resto de la población.

Resolver esta multiplicidad de problemas requiere, en primer lugar, reconocer su carácter multidimensional y multicausal. Esto implica que el bienestar de los individuos, familias, comunidades y territorios no se ve afectado solo cuando hay una única carencia o necesidad básica insatisfecha (por ejemplo, de ingresos), sino que hay otras dimensiones (salud, educación, hábitat, etc.) cuya insatisfacción incide profundamente en la calidad de vida (Repetto y Fernández, 2012).

Probablemente parte de la explicación detrás de las dificultades que enfrentó la Argentina, en los distintos gobiernos, para disminuir significativamente la pobreza durante los últimos 10 años se deba a la ausencia de un enfoque integral. Los problemas sociales que hoy resultan evidentes son el síntoma de mayor visibilidad de problemas mucho más profundos que enfrenta el país para articular un modelo de desarrollo inclusivo con políticas que propicien la participación de todas las personas en la economía y que garanticen el pleno goce de los derechos de todas/os independientemente de si se logra o no, finalmente, traccionar esa participación económica.

La intervención del Estado, en este contexto, resulta crucial. Pero esta intervención debe estar, necesariamente, anclada en el territorio. Este abordaje es necesario tanto como una estrategia de focalización (al identificar áreas de atención prioritaria) y como unidad de intervención. Tal como se señala en el primer capítulo, esto implica, desde un enfoque integral, considerar una estrategia más amplia de acciones en redes, de participación y de actuación simultánea en el fortalecimiento de su organización social (mejorando las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en determinados territorios) y en la mejora de la infraestructura formal (bienes, equipamientos, acceso a servicios) (Bronzo, 2005).

La ausencia de un enfoque integral en el accionar estatal que prima en las políticas públicas argentinas repercute en su eficacia. Avanzar en construir articulaciones intersectoriales e interjurisdiccionales en el territorio es el primer paso a dar para garantizar esta mayor integralidad.

El Plan ABRE, al proponer una planificación y gestión conjuntas y sostenidas en el tiempo, con énfasis en la consolidación de espacios de articulación horizontal (interministerial) y vertical (entre niveles de gobierno), se gestó creando las condiciones necesarias para avanzar en la integralidad (Acuña & Repetto, 2006). A partir de allí se inició un proceso interactivo entre las dimensiones institucionales y programáticas del programa y la realidad de las dinámicas territoriales, que conduce a un proceso de mejora permanente de los instrumentos

de política pública. Es este enfoque el que resalta el potencial del Plan ABRE en informar soluciones que puedan realmente contribuir a resolver los problemas sociales más profundos que enfrenta el país actualmente.

El Plan ABRE resignifica la política social

El Plan ABRE resignifica constantemente la política social, a partir de este enfoque, y con diversos elementos de innovación.

Pensar políticas desde un enfoque de derechos es más que la manifestación de la voluntad de respetar, proteger y hacer cumplir. Implica transversalizar esta perspectiva en el diseño, implementación y monitoreo de la política pública, con un fuerte componente de participación ciudadana (Repetto, 2010). El Plan ABRE es un ejemplo paradigmático por ser política territorial que surge de un enfoque de derechos y por utilizar a las políticas y los programas como llaves para habilitar esa garantía de derechos en territorios donde se identifica vulneración.

Resulta interesante notar la tensión tácita que frecuentemente surge entre el enfoque de derechos y el trabajo en algunos territorios. El enfoque de derechos supone universalidad: todas las personas son sujetos, independientemente de su ubicación en el territorio y de cualquier otra característica que puedan poseer. El trabajo selectivo en determinados territorios puede parecer contrapuesto a este enfoque de universalidad. Sin embargo, la selección territorial en base a un criterio de vulneración se fundamenta en el principio de la universalidad selectiva. Este principio reconoce la situación diferencial en términos de vulneración de derechos en los territorios mientras asume las restricciones fiscales, políticas y operativas para trabajar en todos los territorios en simultáneo, por lo que realiza una priorización.

El Plan ABRE es una política de cercanía que, con el componente de ABRE Familia, también incorporó elementos de los programas de “acompañamiento familiar”. Pero tiene una lógica diferente que resignifica muchos aspectos de estos programas y la mayoría se desprende del enfoque de derechos que supone un fuerte foco en garantizar la integralidad y colocar a las personas y a las familias en el centro de la discusión y del accionar del Estado.

El abordaje integral

En primer componente de innovación del Plan ABRE se centra en su potente enfoque integral. La articulación que permitió que esto surja partió de una fuerte voluntad política que también alineó recursos y le dio jerarquía en las agendas ministeriales del gobierno provincial. La existencia previa del Gabinete Social fue, sin dudas, una pre-condición necesaria para que esta articulación pueda darse. Pero el Plan ABRE superó ampliamente el esquema inicialmente existente al generar también una serie de reglas claras de articulación institucional.

La rectoría del Plan ABRE estuvo a cargo del Gabinete Social desde su creación. Este cuerpo colegiado de Ministras y Ministros, presidido por el Ministerio de Desarrollo Social, permitió una visión amplia de las problemáticas a abordar, como también tener en cuenta una gran variedad de insumos para garantizar un abordaje multidimensional. Resulta interesante notar cómo, en la provincia de Santa Fe, el Gabinete Social fue integrado no únicamente por los ministerios tradicionalmente identificados con la cuestión social, sino también incorporando a otros (como Hábitat y Seguridad), lo que da cuenta de una reflexión profunda sobre la multicausalidad de los problemas sociales que se buscaban enfrentar en territorio.

A partir del Gabinete Social como espacio de articulación fundamentalmente política, se avanzó en la institucionalización de una Mesa Ejecutiva (más técnica y ligada a resolver los desafíos de la implementación) y en la constitución de equipos territoriales multisectoriales. Además, se trabajó fuertemente en la consecución de una estrategia de articulación interjurisdiccional que permitiese el abordaje integrado también con el accionar de los municipios involucrados.

El Gabinete Social llevó adelante una planificación y monitoreo minuciosos que, ejecutados por la Secretaría Técnica, permitieron una revisión constante de las intervenciones y del ajuste de resultados a los objetivos planteados inicialmente. En el 2017, la Provincia avanzó en la institucionalización del Plan a través del Decreto N°0414/2017, que crea la Subsecretaría de Coordinación del Plan ABRE, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial, y designa a dos responsables, uno para la ciudad de Santa Fe y otro para la ciudad de Rosario.

La intención de esta especificación funcional fue la de dar cuenta de la complejidad de las características de cada territorio.

Estos mecanismos de coordinación son producto de un fuerte trabajo político pero también técnico. La Secretaría Técnica tuvo un rol clave en permitir que esa voluntad política se plasme concretamente en la gestión. El sistema de información y gestión del Plan ABRE fue un insumo clave, como se detallará más adelante, en este sentido.

El sistema de acompañamiento basado en derechos

El segundo elemento de innovación a resaltar es el sistema de acompañamiento integral basado en el enfoque de derechos. Frecuentemente ocurre en la gestión pública que las políticas y los programas se vuelven un fin en sí mismo, y son utilizados políticamente con fines que no necesariamente son equiparables a los que les dieron origen.

El Plan ABRE escapa a esta lógica al continuar resaltando a las diversas intervenciones que se dan en su marco no como un fin en sí mismo, sino como una llave de acceso a derechos de las personas que habitan los territorios que se trabajan. En especial el componente ABRE Familia implica un acortamiento sustancial de la distancia entre la noción compartimentalizada del Estado y la simultaneidad de la experiencia de las familias que aborda. En ese sentido, la metodología de abordaje que tiene, pensada en hitos de acceso a derechos, permite la integración participativa de diferentes dimensiones de bienestar que resultan críticas para las familias. Las visitas familiares de relevamiento y co-construcción de trayectorias de inclusión habilitan un rol participativo de los ciudadanos en la manifestación de los déficits que experimentan. A su vez, habilita una diferenciación de los casos críticos, que requieren atención inmediata, y los casos más moderados que permiten una planificación más intertemporal.

Esta metodología observa una concepción de las situaciones familiares en todas sus dimensiones, más cercana a sus perspectivas, y con un componente clave de rol activo del Estado. De esta forma, las políticas y programas públicos se presentan no como recursos a los que las personas deben acceder mediante sus medios, sino como una combinación de recursos y estrategias diferenciadas de remoción de obstáculos y articulación en el territorio, respetando las dinámicas propias de cada entidad territorial.

Esta comprensión más profunda tiene, sin embargo, un desafío. Este consiste en la capacidad de ampliación de la escala de las acciones estatales. La capilaridad del abordaje requiere de una inversión en tiempo, recursos humanos y recursos organizacionales que, si bien tiene resultados más abarcadores que la política social tradicional, compone un esfuerzo adicional que, en el agregado, resulta difícil de escalar. Se presenta entonces un trade-off entre la profundidad de la atención integral y la ampliación de las familias efectivamente abordadas.

El sistema de monitoreo estratégico

En tercer lugar, el Plan ABRE jerarquizó la importancia de compartir información para realmente construir, de forma conjunta, abordajes integrales. Resulta clave no minimizar este punto como una herramienta técnica. Compartir información es compartir poder, especialmente cuando la información tiene implicancias concretas para la gestión, y no es moneda frecuente en la gestión pública.

La consolidación de un sistema de información robusto es indispensable para la coordinación de distintas áreas y niveles de gobierno. La producción e integración de información es una herramienta crítica para acortar brechas entre los ámbitos de planificación –alto nivel político– e implementación –nivel de territorio–, y para concentrar la información en sistemas únicos que vayan en dos direcciones: de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. La experiencia del Sistema de Monitoreo Estratégico de Santa Fe es un ejemplo claro sobre los beneficios que derivan de sistemas de información robustos.

La necesidad de contar con un sistema de información que permitiera hacer seguimiento de las intervenciones del Plan ABRE generó la demanda de un sistema robusto de información, que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe priorizó como una medida estratégica transversal a la implementación del Plan. El Sistema de Monitoreo Estratégico tiene por finalidad revisar en forma periódica los aspectos fundamentales del Plan para garantizar la realización efectiva de las intervenciones y la optimización de sus procesos y resultados.

El componente más innovador de este sistema se centra en el uso que se le da a la información. El sistema es utilizado para monitorear el avance de cada una de las intervenciones, pero también para analizar la percepción de los actores relevantes del territorio y para identificar, en base a los objetivos de los programas, los cambios que producen las intervenciones en la vida de las personas.

La experiencia del Sistema de Monitoreo Estratégico deja al menos dos lecciones. La primera de ellas es la importancia de formular indicadores que logren integrar la información de las distintas áreas involucradas. En el marco de intervenciones integrales con participación de distintos sectores y niveles de gobierno resulta fundamental contar con sistemas de información integrados con indicadores consensuados entre todos los actores involucrados. La información integrada permite medir el impacto de intervenciones pensadas en conjunto mientras que el desarrollo mancomunado de variables e indicadores otorga legitimidad al instrumento de medición y favorece la creación de espacios de trabajo colaborativos entre equipos provenientes de distintas áreas y ministerios (Pignatta, 2015).

La segunda lección extraída es que compartir información es una condición para la coordinación (Repetto, 2005). Tal como muestra esta experiencia, avanzar hacia sistemas integrados supone complementar y cruzar información entre las distintas áreas, lo que también implica crear criterios comunes de recopilación y sistematización de la información. Además, construir este tipo de sistemas requiere que la información sea útil para todos los involucrados, lo que exige un mínimo de coordinación respecto de la información relevante y aquella que no es relevante.

El aumento de la escala de las intervenciones generó algunos desafíos no tanto en la producción de información, proceso que se ha enriquecido mediante el uso de instrumentos cualitativos y pormenorizados por parte de los equipos territoriales, sobre todo en el eje ABRE Familia, sino en el procesamiento y uso de esta evidencia para informar la decisión política. Un reto pendiente es el de consolidar sistemas de información integrados y el de agilizar la velocidad en la que este procesa la enorme cantidad de datos que se producen en el territorio para dar una respuesta más veloz y más informada a las demandas que surgen.

Los equipos territoriales

En cuarto lugar, resulta crucial el rol de los equipos territoriales como habilitadores del abordaje integral en intervenciones concretas en el territorio. Los equipos territoriales del Plan ABRE son el resultado de un proceso político y técnico gestado a nivel del Gabinete Social, con el involucramiento de sus diversas instancias de coordinación (Gabinete de Ministros, Mesa Ejecutiva y Secretaría Técnica), cuyo resultado final fue la propuesta de que los equipos territoriales cuenten con una modalidad de trabajo integral del territorio y de las personas que habitan en él.

La experiencia del ABRE Familia en la Provincia de Santa Fe muestra un esfuerzo enorme por lograr sinergias entre los equipos de trabajo. De ahí su compromiso por crear incentivos que premien tanto el trabajo de equipo que se realiza a nivel sectorial como aquel que se realiza en materia de coordinación. Tomando esto en consideración, la experiencia del ABRE, y del Eje ABRE Familia en particular, no solo resalta por su búsqueda de la integralidad desde el consenso y la creación de espacios para facilitar la coordinación sino como experiencia que busca activamente generar las condiciones necesarias para dar lugar a la coordinación en los casos en que ello resulte difícil.

En paralelo, es preciso que desde las esferas de decisión política se priorice una valoración, tanto material como simbólica, de los recursos humanos involucrados en las tareas de acompañamiento familiar. Esto puede lograrse a través de varias formas. Primero, es preciso definir claramente las responsabilidades y adecuar los perfiles de los trabajadores a las tareas encomendadas. Segundo, es preciso estandarizar los incentivos y condiciones de contratación y desarrollo profesional de las personas involucradas en el Plan, dado que actualmente se observan regímenes diferenciados en función de la pertenencia institucional de los equipos.

Resulta importante destacar también la apuesta que el diseño del Plan hizo respecto del origen territorial de los equipos. Esto facilita la vinculación de los profesionales con las familias con las que co-construyen trayectorias de inclusión. Primero, porque conocen las familias, los recursos y el territorio en la medida en que es el espacio del que provienen. Esta comprensión acabada del territorio es una ventaja a la hora de descubrir las demandas sociales que atraviesan el territorio y las modalidades para satisfacerlas. Segundo, porque mejora la eficiencia y eficacia del programa por el vínculo de confianza pre-existente entre los profesionales y las familias. Esta mayor fluidez de la relación mejora el alcance de resultados en la medida en que los equipos no son percibidos como outsiders del barrio, sino como miembros de la comunidad que pueden facilitar el proceso de organización social.

La posibilidad de participación y apropiación

Finalmente, el quinto elemento de innovación del Plan ABRE se centra en el foco colocado desde un primer momento en construir las intervenciones a partir de un enfoque participativo de los vecinos del barrio y permitir su apropiación. En especial, a partir de la consolidación del Eje Familia, se profundizó el enfoque en este sentido.

El conocimiento de las acciones enmarcadas creció considerablemente, a pesar de que queda pendiente un mayor reconocimiento del conjunto bajo el nombre “Plan ABRE” y en su eje Familia. A la vez, las evaluaciones de las acciones resulta, por lo general, positiva y relevante por parte de los vecinos que acceden a las prestaciones: 3 de cada 4 personas reconoce las intervenciones como “buenas” o “muy buenas” (Salvia y Van Raap, 2016). También se observa una mejora en el impacto percibido del Plan, sobre todo en aquellos barrios priorizados.

Los equipos territoriales también consolidaron un proceso de pertenencia al Plan ABRE, lo que facilita la coordinación entre las diferentes intervenciones articuladas en el marco del Plan. De esta forma, el desafío es desarrollar una especie de “Marca ABRE”, en donde los participantes se sienten parte de un entramado mayor, articulado, que genera un impacto positivo en la sociedad.

Por último, es necesario destacar que los gobiernos municipales también iniciaron un proceso de apropiación del Plan. Este implica, para ellos, no solo la percepción como una oportunidad para recibir recursos financieros por parte del Gobierno Provincial y destinarlos a la obra pública, sino también sentirse parte fundamental de la red de actores necesarios para la implementación de los programas. Se observa un creciente grado de complementariedad internivel; los municipios han asumido los objetivos del Plan como parte de sus políticas

prioritarias y entienden su participación como una parte fundamental de la integralidad de la estrategia. Esto se visualiza en la contribución que hacen, por ejemplo, en términos de equipos territoriales, que en su mayoría son municipales. En algunos casos, como el de Rosario, han creado una institucionalidad específica directamente dependiente de la oficina de la intendencia.

El Plan ABRE, tal como lo conocemos en 2019, es el producto del trabajo sostenido durante 12 años a partir de un enfoque de derechos. Este trabajo se evidencia en características concretas que tiene el Plan, algunas de las cuales fueron resaltadas anteriormente como sus elementos de innovación. Estos factores, aisladamente, no constituyen elementos diferenciales para el accionar del Estado pero, en su conjunto, dan cuenta de un abordaje distinto y que coloca a las personas en el centro. El Plan ABRE, por esta visión integral y por contar en simultáneo con todas estas características, es una de las políticas más innovadoras de la región de América Latina.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C., & Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bronzo, C. (2005). *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. 334 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- CEDLAS y CIPPEC (2019). *El Desafío de la Pobreza en Argentina: Diagnóstico y Perspectivas*. Mimeo.
- Díaz Langou, G., & Aulicino, C. (2016). *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe*. Buenos Aires. Gabinete Social. (2014). *Sistema de monitoreo estratégico. Programa de Intervención Integral en Barrios*.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2018). *Plan Abre: Plan de Intervención Integral en Barrios*. Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Nieto, C., & Weyrauch, V. (2015). *Caso de estudio sobre el uso de conocimiento en el sector público en América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: Politics & Ideas.
- Pignatta, M. A. (2015). *Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad*. Buenos Aires: FLACSO.
- Repetto, F. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. En F. Repetto, La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Guatemala: INDES.
- Repetto, F. (2010). Protección Social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 47.
- Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. UNICEF y CIPPEC. 2012.
- Salvia, A., & Van Raap, V. (2016). *Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan Abre*. Buenos Aires: EDUCA.

2.0

PLAN ABRE

TERRITORIO DE VIDA



Desde el Plan ABRE el territorio no es pensado sólo como un ámbito de implementación de las políticas sino como una forma de política, una manera de pensar la acción en relación a la ciudadanía, las instituciones y las organizaciones. Este cambio de enfoque sobre el territorio implica reconocer la complejidad y desarrollar estrategias más amplias, integradas y participativas, acciones en redes e intervenciones que puedan darse simultáneamente en el plano de la infraestructura urbana formal así como en el del fortalecimiento de la organización social para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones.

El presente capítulo busca abordar cómo la integralidad se hace operativa en territorio a través de un recorrido de las líneas estratégicas del Plan y de las acciones o programas que funcionaron y funcionan como impulsores de dicha integralidad. De esta manera, se recorren experiencias a nivel de ciudades y barrios que ilustran la complejidad y heterogeneidad que arroja cada uno, las interrelaciones entre los diferentes elementos, y cómo el Plan ABRE hace eco de estas particularidades y se convierte en un instrumento de planificación y gestión que aborda la problemática urbana para construir procesos que incorporan cualidades urbanas en los barrios.

El último apartado destaca la experiencia de la ciudad de Santa Fe donde estas líneas estratégicas se entrecruzan, solapan y generan sinergias en la implementación del Plan.

1. EL TERRITORIO COMO MARCO DE TRANSFORMACIÓN

El Plan ABRE propone una forma innovadora de construir desde los territorios, centrándose en las necesidades y derechos de los sujetos que habitan cada uno de los barrios. No se trata de una política pública que “desembarca” en un espacio geográfico, sino de una lógica de co-construcción de las políticas desde los mismos territorios.

El enfoque territorial que sustenta al Plan implica un cambio paradigmático en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella, en tanto considera al territorio no sólo como un condicionante sino, fundamentalmente, como oportunidad para el desarrollo. Se trata de entender al territorio como un espacio geográficamente delimitado a partir de una construcción social y de un proceso en permanente reconfiguración, donde se cruzan los actores sociales, la compleja trama de vínculos que se establecen, aspectos tangibles (edificios, lugares, espacios) y aspectos intangibles (marcos culturales, creencias, valores, percepciones, sentidos, códigos).

La complejidad de los territorios urbanos plantea el desafío de una política socio-urbana integral que —a partir de la priorización de determinados barrios— tienda a integrar la ciudad en términos de cohesión social y equidad urbana. En el Plan ABRE se trabaja con los conceptos de derecho a la ciudad y al acceso igualitario a un hábitat de calidad. Esto implica abordar, desde una perspectiva de derechos humanos, a las diversas dimensiones y temáticas relacionadas con el acceso a la vivienda y al uso del suelo urbano y rural. Se reconoce la necesidad de una perspectiva más integral que incluya la mirada territorial, regional, metropolitana y local. De este modo, el barrio se presenta como unidad de trabajo y planificación clave para la construcción de un hábitat con equidad.

En esta misma línea, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad¹ plantea el “desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentado en el respeto a las

¹ Esta Carta surge a fines de 1990 y comienzos de los 2000 a partir del trabajo en conjunto de movimientos populares, ONG, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil comprometidas en la construcción de ciudades más justas, democráticas, humanas y sustentables. La Carta recoge los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades.

Debate Universalismo y Focalización

En el campo de las políticas sociales, se identifica un debate histórico sobre universalismo y focalización, el cual emerge ante el fracaso de las reformas impulsadas en la década del noventa a partir del relativo abandono de políticas sociales pretendidamente universales y su sustitución por políticas focalizadas en la pobreza extrema (Cunill Grau, 2010).

La focalización ha sido la perspectiva sobre la que se basó la reforma de las políticas sociales durante el neoliberalismo, colocando el énfasis en la asignación de subsidios del Estado hacia los sectores más pobres. Esta estrategia era concebida como una forma de “paliar” las consecuencias de la aplicación de políticas neoliberales que generaron un aumento de la desigualdad socioeconómica. El discurso hegemónico sostenía que si se querían emprender acciones a favor de los pobres los recursos debían dirigirse hacia estos sectores, por lo que se volcaron grandes esfuerzos a identificar a los “beneficiarios”. El enfoque “universalista”, en cambio, se sostiene sobre el principio de igualdad asociado a la perspectiva de derechos y se orienta a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales a toda la ciudadanía.

Aunque en un tiempo ambos enfoques se entendieron como opuestos, en la actualidad diversos autores sostienen que para que la ciudadanía en su conjunto se transforme en sujeto de las políticas de protección y se logre una visión integral en las políticas sociales es necesario combinar como principios complementarios –y no opuestos ni sustituibles– la focalización como instrumento y la universalidad como fin (Ocampo, 2008; Cecchini y Martínez, 2011).

El paradigma territorial interpela este debate ya que las desigualdades y heterogeneidades que atraviesan a los territorios requieren trabajar con acciones específicas en determinados barrios y, a su vez, enmarcarlas dentro de una política de integración que se orienta a garantizar derechos a toda la ciudad.

diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural” (HIC, 1995). La Nueva Agenda Urbana 2030, impulsada por Naciones Unidas (ONU), propone compartir el ideal común de ciudad “refiriéndose a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos.”

El Plan ABRE también contribuye a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte de la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2015. La territorialización de los ODS es un avance respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del 2000 al proponer la “localización” de los objetivos, esto es, tener en cuenta los contextos, desafíos, oportunidades y retos de los gobiernos subnacionales en todas las etapas de desarrollo de la Agenda 2030, empezando por la priorización de los objetivos y metas hasta la determinación de los medios de implementación y el uso de indicadores de monitoreo. Así los ODS 2030 promueven el respeto de las políticas y prioridades subnacionales, reconociendo la existencia de problemas interrelacionados que precisan políticas internas transformadoras y proponen no reducir el seguimiento a promedios nacionales sino visibilizar la realidad de cada comunidad y territorio. La apropiación de la Agenda por parte de los gobiernos intermedios y locales resulta relevante en tanto actores clave en su implementación territorial².

La Agenda de Desarrollo 2030 avanza en un enfoque integral para abordar los factores múltiples del fenómeno de la pobreza como así también de las desigualdades territoriales. Así entiende que no se puede hablar de desarrollo sino se reconoce que los problemas están interconectados, por eso, la articulación intersectorial es indispensable para incorporar una amplia gama de factores como la infraestructura y el hábitat, la educación, la salud, la seguridad alimentaria, las brechas de género, etc., cruzada por los desafíos del ciclo de vida y abordando las necesidades particulares. Con la Agenda 2030 se busca hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas mediante medidas para generar mayor inclusión y que esto se traduzca en la efectivización de más derechos.

Desde estas perspectivas, se reconoce que el territorio es en definitiva un marco de transformación en tanto permite modificar positivamente las condiciones de vida de las personas, familias y comunidades.

En el Plan ABRE, este enfoque territorial se desarrolla desde una perspectiva de *universalidad selectiva*, que incluye indirectamente a todos los habitantes de la ciudad pero que prioriza a los habitantes de los barrios incluidos y el trabajo con niñas, niños y jóvenes, en situación de vulnerabilidad económica, educativa y/o social. Para identificar a los barrios, así como a los grupos priorizados, se utilizan indicadores poblacionales, habitacionales, sanitarios, educativos y económicos³.

Para planificar el territorio se analiza cómo es la conformación de la estructura urbana de los barrios, ya que la mayoría de ellos se encuentran en situación de enclave y segregación espacial y funcional respecto del resto de la ciudad. Esto sucede porque se generan tanto barreras

² Muchas provincias y ciudades de todo el mundo iniciaron el proceso de priorización de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) para alinear los objetivos de gobierno, planes estratégicos, planes desarrollo sostenible y en especial los planes sociales integrales con enfoque de derecho humanos. El Gobierno de la Provincia de Santa Fe ha iniciado el proceso de localización de los ODS a partir del convenio de cooperación entre el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación y la Provincia de Santa Fe llevado a cabo en marzo de 2017.

³ Los indicadores se alimentan en base a la información del CENSO 2010 y registros internos de las diversas áreas de gobierno. Para ampliar sobre los indicadores, consultar el capítulo 4 del presente libro.

sociales como físicas, que influyen en el grado de accesibilidad, conectividad y movilidad de los y las habitantes. Otra variable es el nivel de consolidación que presentan los barrios en relación a la infraestructura de servicios básicos (desagües pluviales y cloacales, provisión de agua potable, luz y gas).

Vinculada a estas variables, que están relacionadas con el soporte físico del territorio, se tiene en cuenta también la accesibilidad a los equipamientos urbanos (salud, educativos, culturales) y los espacios públicos (la calle y vereda, plazas y parques), componentes necesarios para generar pequeñas centralidades que otorguen vitalidad, diversidad y mixtura de usos al barrio. La valoración y apropiación colectiva del espacio urbano surge del uso real de estos lugares y de las relaciones interpersonales que suceden en ellos.

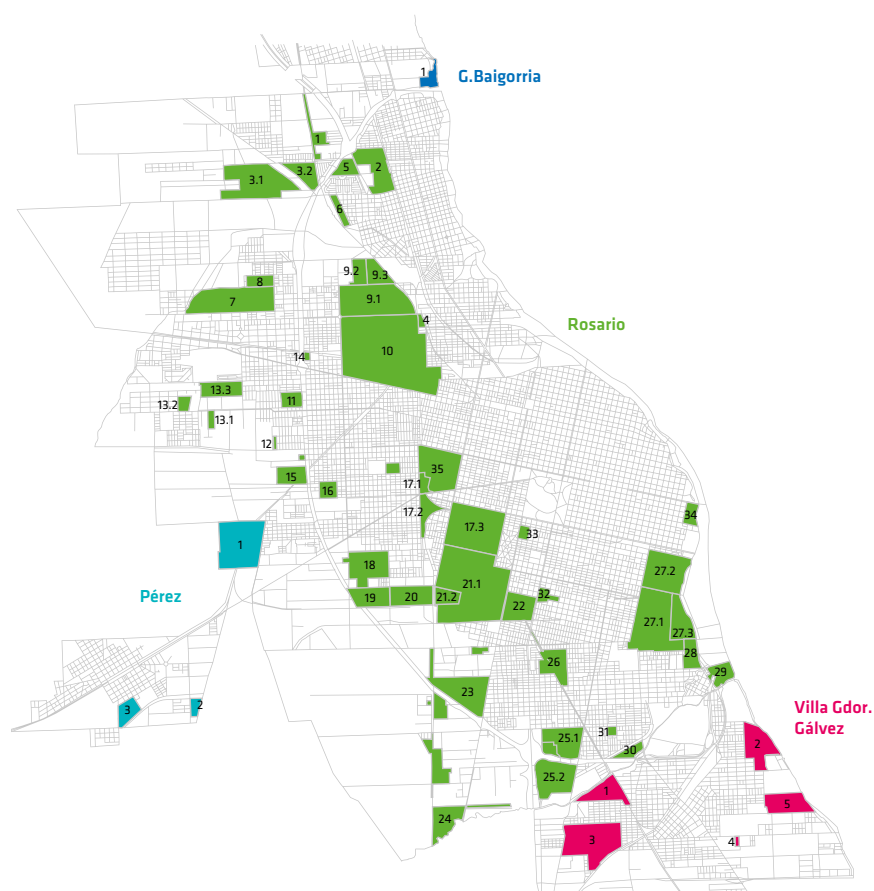
A partir de dicho análisis, se identifica la demanda necesaria de cobertura básica de servicios y se determina cuáles son los proyectos urbanos necesarios para integrar el barrio a la trama consolidada de la ciudad y tener un hábitat de calidad en pos de garantizar el acceso a la igualdad de derechos.

Desde su inicio en el 2014, las acciones del Plan ABRE se concentraron en 33 barrios, asumiendo una escala que fue aumentando progresivamente a lo largo de los años hasta alcanzar a 67 barrios: 35 barrios en Rosario, 4 en Villa Gobernador Gálvez, 3 en Pérez, 1 en Granadero Baigorria, 17 en Santa Fe y 7 en Santo Tomé.

El Plan ABRE trabaja sobre barrios con características diferentes. Esto es, no se trata solamente de asentamientos irregulares sino que se incluyen barrios de vivienda social, así como también barrios que expresan en su interior diversos niveles de regularidad y consolidación donde se hacen visibles las desigualdades territoriales. La mirada en el barrio implica trabajar desde una perspectiva amplia que integre a los diversos sectores sociales y actores de un mismo lugar físico.

Asimismo, cabe destacar que las delimitaciones geográficas son una construcción que, si bien hacen referencia a cierta identidad e historia compartida, presentan heterogeneidades y subdivisiones en su interior. En este sentido, los límites de los barrios establecidos en el Plan ABRE no operan clausurando sino abriendo a que la ciudadanía circule por diversas instituciones (clubes, escuelas) y espacios (plazas, parques).

El territorio también está atravesado por instituciones y equipos de trabajo que representan al Estado en el barrio. En el Plan ABRE, el proceso de conformación de los equipos territoriales evidencia los esfuerzos para identificar actores clave y generar sinergias entre las intervenciones integrales del ABRE, coordinando sus acciones con los equipos de los gobiernos locales. Los equipos territoriales se encuentran conformados por representantes de los ministerios provinciales (Desarrollo Social, Seguridad, Salud, Educación, Innovación y Cultura, Secretaría de Estado del Hábitat, entre otros) y los gobiernos locales, los cuales tenían ya un anclaje territorial y su construcción supuso un triple desafío: primero, el reconocimiento entre los equipos tanto en el trabajo de coordinar en el barrio como cada uno desde su especialidad sectorial (estableciendo roles y funciones en la agenda de trabajo en el barrio); segundo, la construcción de un sentido de trabajo compartido, tanto al interior de los equipos como en el barrio y; tercero, la generación de una perspectiva de proximidad en la coordinación que convive en tensión con la necesidad de generar canales de diálogo hacia las instancias superiores que permitan informar y redefinir la planificación de las intervenciones.

Barrios del Plan ABRE en Gran Rosario

Rosario

- | | | |
|---|---|--|
| 1 Polledo | 13.3 Gráfico | 24 Tío Rolo - Puente Gallego |
| 2 La Cerámica | 14 Fanta | 25.1 Las Flores Este - La Granada - 17 de agosto |
| 3.1 Nuevo Alberdi Oeste | 15 Santa Lucía, La Palmera y El Eucaliptál | 25.2 Las Flores Sur |
| 3.2 Nuevo Alberdi Este | 16 Franchetti | 26 Flammarión |
| 4 Industrial | 17.1 Villa Pororó | 27.1 Tablada - Cordon Ayacucho |
| 5 Rucci | 17.2 Villa Banana | 27.2 Tablada - General San Martin |
| 6 Casiano Casas | 17.3 San Francisquito | 27.3 Tablada - Villa Manuelita |
| 7 Stella Maris, La Bombacha y Emaus | 18 Hipotecario, Bolatti, Fonavi y La Lagunita | 28 Echeverría (Grandoli y Gutierrez) |
| 8 7 de Septiembre | 19 Roullión (Barrio Toba) | 29 Mangrullo |
| 9.1 Empalme | 20 Avellaneda Oeste | 30 Molino Blanco |
| 9.2 Empalme - Sorrento y Cullen | 21.1 Alvear - Acindar | 31 Sindicato de la carne |
| 9.3 Empalme - Los Pumitas | 21.2 Alvear - Acindar (Avellaneda al 4200) | 32 Villa Moreno |
| 10 Ludueña | 22 Barrio Itatí | 33 Latinoamérica |
| 11 Supercemento | 23 Plata - Hume - La Cariñosa | 34 República de la Sexta |
| 12 El Eucaliptal (Los Euca - Chaparro) | | 35 Bella Vista |
| 13.1 Antena | | |
| 13.2 Los Unidos | | |

Villa Gobernador Gálvez

- 1 El Eucaliptal
- 2 La Ribera
- 3 Coronel Aguirre
- 4 Fonavi
- 5 Costa Esperanza

Pérez

- 1 Cabin 9
- 2 Barrio Jardín
- 3 Mitre

Granadero Baigorria

- 1 Remanso Valerio

Barrios del Plan ABRE en Gran Santa Fe



● Santa Fe

- | | |
|------------------------------|-------------------------|
| 1 Yapeú | 7.3 Varadero Sarsotti |
| 2 Acería | 8.1 Alto Verde |
| 3 Villa Hipódromo | 8.2 Vuelta del Paraguay |
| 4.1 Barranquitas | 9 Coronel Dorrego |
| 4.2 Barranquitas Pro Mejoras | 10 Nueva Pompeya |
| 4.3 Barranquitas Oeste | 11 Las Lomas |
| 4.4 Barranquitas Sur | 12.1 Las Flores I |
| 5 Santa Rosa de Lima | 12.2 Las Flores II |
| 6 San Lorenzo | 13 Cabal |
| 7.1 Fonavi San Jerónimo | 14 El Pozo |
| 7.2 Centenario | 15 Los Hornos |

● Santo Tomé

- | |
|-------------------------|
| 1 Villa Libertad |
| 2 Santo Tomás de Aquino |
| 3 El Chaparral |
| 4 Los Hornos |
| 5 12 de septiembre |
| 6 Las Vegas |
| 7.1 Adelina Oeste |
| 7.2 Adelina Centro |
| 7.3 Adelina Este |

2. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y NAVES INSIGNIA

El abordaje integral es una de las claves del Plan ABRE donde cada componente resulta una pieza fundamental para garantizar derechos, construir calidad de vida, recomponer el entramado del tejido social, reducir la violencia y elevar los niveles de seguridad. La integralidad de las acciones que el Plan ABRE desarrolla puede representarse, a modo analítico, en cinco ideas fuerzas que, ancladas en el territorio, se transforman en guías orientadoras para implementar los objetivos propuestos.

Estas líneas estratégicas son el resultado de pensar los tres ejes del ABRE – Infraestructura y hábitat, Convivencia y participación y ABRE Familia– de un modo más amplio vinculado al territorio. De este modo, es posible identificar 5 líneas estratégicas del Plan:

- 1) Territorio, hábitat y urbanización.
- 2) Territorio, instituciones y cultura.
- 3) Territorio, acompañamiento y cuidado.
- 4) Territorio y coordinación multiactoral.
- 5) Territorio, participación y redes.

Así, dentro de las líneas estratégicas que ordenan y orientan el Plan, existen programas, proyectos, obras o acciones motorizadoras que funcionan como “naves insignia” de esa integralidad en territorio.

Las “naves insignia” –tanto tangibles como simbólicas– tienen la función de delimitar el camino de la intervención a través de un objetivo común, constituyen un proyecto bandera que motoriza otras acciones en el territorio con el fin de enriquecer el abordaje.

A modo de ejemplo, se puede mencionar un barrio donde la principal problemática sea la dificultad para circular y el mal estado de las calles. Allí la accesibilidad al barrio, mediante la apertura de calles, se convertirá en la “nave insignia”. Esta intervención se acompañará con alumbrado público, mejoras habitacionales y actividades recreativas que generen una apropiación del espacio público, entre otras. En cambio, si las cuestiones de infraestructura no son la principal carencia pero sí se observa un alto porcentaje de desempleo joven, la “nave insignia” serán los programas de inclusión sociolaboral, como el “Nueva Oportunidad” o la creación de Empresas Sociales. Además, se realizarán otras acciones complementarias, como ser la mejora edilicia de los clubes donde van a funcionar los cursos dictados en el marco del Programa Nueva Oportunidad o la adecuación de espacios para el funcionamiento de unidades productivas.

La integralidad en el territorio implica identificar las necesidades y definir los problemas en toda su complejidad, reconociendo cuáles son los más críticos para establecer un orden de prioridades. Una vez establecido este criterio junto a los vecinos, desde las estructuras del Estado se realiza un abordaje coordinado (aunque no necesariamente en simultáneo) en el territorio que permita abordar las diversas aristas de ese problema complejo. En este sentido, el territorio interpela a las estructuras del Estado porque requiere trabajar desde sus diversas áreas, actores y niveles de gobierno, reconociendo las especialidades, los roles y funciones de cada uno, pero coordinando la implementación y convergencia de acciones para dar respuestas integrales.

2.1. Territorio, hábitat y urbanización: obras e infraestructuras de servicios para garantizar derechos.

El concepto de hábitat hace referencia a una idea más amplia que la de vivienda: refiere a la relación de cada sujeto con la ciudad, en sus aspectos espaciales como la accesibilidad, la infraestructura de servicios, los espacios públicos y equipamientos urbanos; y en sus aspectos sociales, económicos e institucionales vinculados a las oportunidades de trabajo, la educación y las posibilidades de acceso a la cultura.

En Argentina en particular y en América Latina en general, las dificultades de acceso a un hábitat digno son un problema estructural que afecta a amplios sectores de la población. Los emergentes más visibles de la pobreza urbana se reflejan sobre las condiciones de alojamiento de sectores sociales que no están insertos formalmente en el sistema productivo. Las desigualdades sociales y las nuevas formas de exclusión se visualizan en el hábitat conformando procesos complejos que se presentan como nuevos desafíos para las políticas sociales urbanas.

Para gran parte de las personas que residen en las ciudades, la vida se encuentra condicionada en gran medida por el proceso de desarrollo urbano y los usos del tiempo y el espacio. La ciudad, sus espacios y sus tiempos constituyen el paisaje de una complejidad de experiencias: el trabajo, la familia, los afectos, el estudio, el tiempo para sí mismas/os. La organización material y simbólica de la ciudad no debe negar esas experiencias de vidas múltiples y complejas.

Una importante cantidad de la población se encuentra viviendo en barrios y/o asentamientos irregulares con condiciones urbanas inadecuadas, carentes de servicios básicos e in-

fraestructuras, con déficit de equipamientos urbanos y espacios públicos de referencia; en condiciones de pobreza con indicadores sociales y ambientales por debajo de niveles aceptables. Estas características conllevan a que estos barrios o sectores urbanos se encuentren excluidos del resto de la ciudad, en condiciones de marginalidad física, social y económica difíciles de revertir sin una decisión política sólida y sostenida en el tiempo para generar un proceso de transformación urbana y social.

La resolución de esta problemática debe estar acompañada de procesos de rehabilitación e integración urbana y social e incluyen un cambio de paradigma en la forma de analizar y reflexionar sobre las condiciones del territorio.

El Plan ABRE apuesta a la valoración urbana y social de los barrios actualmente segregados. Busca revertir, por un lado, el concepto de dualidad entre ciudad formal y ciudad informal o marginal; y por otro, asumir que garantizar las condiciones de un hábitat digno y de calidad no es sólo un problema a resolver en el ámbito de los sectores vulnerables, sino que es una problemática que involucra a toda la ciudadanía e implica consolidar los derechos de urbanización de los barrios.

En ese sentido, se requiere de una política habitacional y de planificación urbana que garantice el derecho a la ciudad; a la vivienda y el hábitat digno; a la gestión democrática de la ciudad y a la democratización del acceso al suelo.⁴ Una política que promueva el desarrollo de territorios equilibrados, sostenibles y socialmente justos; contemplando las diferentes realidades y potenciando las particularidades que caracterizan a las ciudades y barrios.

El concepto de hábitat está, entonces, en íntima relación con el de calidad de vida. La calidad de vida no es medible sólo en términos cuantitativos, sino que está relacionada estrechamente con las percepciones que tienen los habitantes de cada territorio, permeada por los valores de una comunidad y no necesariamente determinada por una “mejora cuantitativa”.

Calidad de vida representa, en definitiva, un término multidimensional de las políticas que implica tener buenas condiciones de vida –desde el punto de vista objetivo– y un alto grado de bienestar subjetivo. Al mismo tiempo, contempla la satisfacción colectiva de necesidades además de la satisfacción individual.

Con esta perspectiva, se analizan las realidades de las comunidades desde las condiciones espaciales que caracterizan al barrio, buscando generar un buen lugar para vivir con mejores niveles de seguridad y calidad urbana.

Estas “condiciones espaciales” son pasibles de ser transformadas a través del mejoramiento de la accesibilidad, conectividad y movilidad; a través del acceso a los servicios básicos como el agua potable, desagües y energía eléctrica; mediante la incorporación y recualificación de espacios públicos –calles, veredas, plazas y parques– y equipamientos urbanos sociales, culturales y/o educativos de uso colectivo, donde se genera y produce la vida social de un barrio y a través del mejoramiento de los hogares.

Las mejoras físicas en los hogares y en el acceso a los servicios en términos individuales y colectivos y el uso y apropiación del espacio público redundan en un aumento de la percepción positiva sobre la calidad de vida y el bienestar de la población.

El binomio mejora/apropiación de los espacios públicos y equipamientos urbanos nos permite medir y vislumbrar las consecuencias altamente positivas de los avances en el fortalecimiento de los lazos en un territorio determinado. El fortalecimiento de lo colectivo reporta

⁴ La Ley de Uso del Suelo y Hábitat se basa en los siguientes principios rectores: el derecho a la ciudad, el derecho al hábitat y una vivienda dignos, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y la democratización del acceso al suelo.

“A la Plaza” es una propuesta para trabajar en articulación con los municipios, comunas y organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la presencia territorial de las políticas de género en el espacio público mediante la promoción de la igualdad de derechos entre varones y mujeres y en pos de aportar a la construcción de sociedades libres de violencias.

El componente A la Plaza se desarrolla en el marco del programa Mujeres en Municipios y Comunas que incluye la “Creación de Áreas Mujer”, “Corredores Seguros” (Construcción de garitas de colectivos seguros) y Sitio de Mujeres (Intervenciones urbanas para destacar a mujeres de Municipios y Comunas), impulsados desde la Subsecretaría de Políticas de Género, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

A la Plaza se llevó adelante en tres barrios de la ciudad de Rosario y uno en Villa Gobernador Gálvez y se orienta a la construcción y/o mejoramiento de espacios públicos, en conjunto con organizaciones de mujeres. El proyecto instala la perspectiva de género en la seguridad ciudadana fomentando la participación activa de las mujeres en sus comunidades y la ejercitación de sus derechos en sus tránsitos por el territorio.

Refundar las plazas como espacios inclusivos de encuentro, intercambio y lucha por los derechos permite construir seguridad colectiva y comunitaria transformando los espacios en lugares inclusivos de múltiples usos en diferentes horas del día mediante la instalación de nuevos artefactos luminicos, el acondicionamiento de juegos, la instalación y/o adecuación de mesas y bancos, glorietas, señalética y espacios para actividades sociales y culturales, facilitando el acceso y la movilidad para personas con discapacidad (visual, motriz, auditiva y/o de otro orden).

incontables ventajas en lo que refiere a las redes de contención emocional, laboral, etc. y al capital social pasible de ser construido y fortalecido por los sujetos de una comunidad.

Las obras que se realizan en los barrios del Plan ABRE tienen por objetivo mejorar las condiciones urbanas actuales en forma progresiva para garantizar a las vecinas y los vecinos el acceso a una mejor calidad de vida, reduciendo las brechas de las desigualdades territoriales y sociales, reafirmando el rol del Estado como promotor de políticas públicas de planificación vinculadas al uso del suelo y a su urbanización.

Se promueve que los proyectos y programas que se implementan traten de forma integral la problemática del barrio teniendo en cuenta tres aspectos claves a la hora de planificar el territorio: la centralidad, que significa fortalecer la identidad de los barrios en los espacios de mayor uso de la población; la diversidad en la composición de la ciudadanía y en la definición de la arquitectura y tipología de los espacios, en pos de garantizar mayor riqueza en las actividades económicas y sociales, y el intercambio de relaciones entre la ciudadanía para revertir la condición de segregación/exclusión social que actualmente existe en los barrios.

Esto implica trabajar sobre la estructura urbana de los barrios a partir de la organización y definición de la configuración espacial de las actividades existentes, nuevas y potenciales en el sector y del proyecto del conjunto de espacios públicos entendiéndolo como un sistema que integra, estructura y cualifica el paisaje urbano.

Se trabaja también en completar el sistema vial con diferentes tipos de calles según la necesidad; en la provisión de infraestructura urbana y servicios básicos, sobre el uso del suelo, los asentamientos irregulares y la vivienda, así como en la incorporación de equipamientos socio-culturales y espacios públicos.

Los procesos de socialización temprana son fundamentales para construir el espacio y asociarlo con lugares geográficamente conceptualizados como seguros. El uso del espacio público por parte de los niños y niñas es una forma de garantizar ciertas condiciones de seguridad y promover la apropiación del hábitat común de manera igualitaria. Es importante que los diferentes modos de acceder a los bienes urbanos –ya sea desde el punto de vista del género, la edad, la pertenencia territorial, etc.– sean contemplados al momento de diseñar y planificar espacios de vida (Soto Villagrán, 2016).

Los habitantes experimentan las ciudades de manera diferencial y desigual. Las asimetrías de las relaciones según la edad y el género se expresan en desigualdades en el espacio urbano; es por ello que desde distintos ámbitos y agendas se asume la necesidad de incorporar la perspectiva de género al análisis de las diversas problemáticas sociales, en particular a programas y proyectos vinculados al hábitat, ya que ello incide en la construcción de las relaciones de género (Falú y Rainero, 1995).

El diseño e implementación de estas obras también está atravesado por la perspectiva de género, la edad y condiciones de seguridad, contemplando particularmente el ejercicio y protección de los derechos de las mujeres, niños y adultos mayores en las intervenciones urbanas y habitacionales.

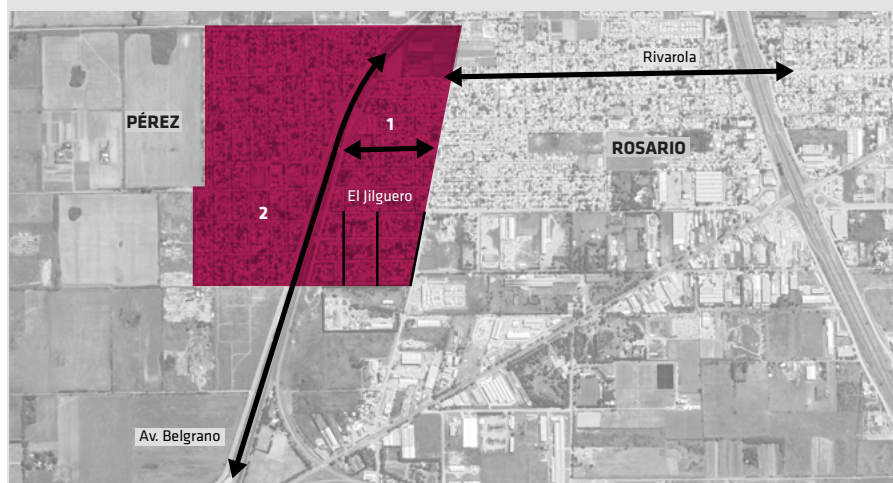
La experiencia de lo realizado instaló un cambio en el modo de abordar el territorio y llevó a reflexionar sobre el desarrollo y gestión de la planificación de la construcción urbana. Por un lado, comprender que los barrios y ciudades tienen sus propias dinámicas de relaciones y formas de organización; donde es necesario reconocer la realidad tal como es, e indagar sobre los conflictos que le son propios para determinar las oportunidades de transformación. Y por otro, el reconocimiento de la capacidad del urbanismo como intervención pública y colectiva, que a pesar de establecer las condiciones necesarias, no son suficientes por sí solas para reconvertir la problemática social estructural: es necesario un trabajo interdisci-

plinario y participativo; contar con capacidad técnica y recursos; y contemplar la importancia del factor temporal –corto, medio y largo plazo– principalmente en el sentido de revertir situaciones de exclusión urbana.

Los casos que se describen a continuación dan cuenta de cómo la ejecución de infraestructuras estratégicas de diversas escalas territoriales (metropolitanas, urbanas y distritales) contribuyen a la transformación de los barrios del Plan poniendo en valor su condición urbana integrándose al tejido consolidado de la ciudad. Cabe aclarar que se trata de una selección debido a la amplia escala del Plan.

CIUDAD DE PÉREZ: infraestructura estratégica a escala urbana

Sinergias territoriales a partir de una nave insignia tangible

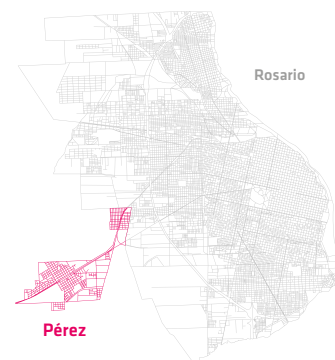


En Pérez tres barrios forman parte del universo del Plan ABRE: Cabán 9, Jardín y Mitre. La inclusión en el Plan fue progresiva: en 2015 se comenzó a trabajar en Cabán 9, en 2017 se incorporó Jardín y en 2018, barrio Mitre.

Las experiencias desarrolladas en estos barrios hacen visible cómo se hace operativa la integralidad a partir de una nave insignia tangible, en este caso, vinculada a la mejora del hábitat y la accesibilidad en el barrio, la cual motorizó otras acciones que generaron sinergias territoriales potenciando el desarrollo territorial.

Las acciones en los barrios ABRE de la ciudad de Pérez se abordaron de acuerdo a las necesidades de cada realidad territorial y a los distintos niveles de consolidación de cada barrio. Un denominador común, sin embargo, fue dotar a todo el territorio de la ciudad con obras de infraestructuras estratégicas, mejorar el hábitat y realizar obras de saneamiento para garantizar el acceso a servicios básicos.

Al inicio, cuando se incorporó la ciudad de Pérez al Plan ABRE en el año 2015 con el barrio Cabán 9 (lindero a la ciudad de Rosario), se avanzó en la generación de espacios de encuentro en la plaza del barrio, operativos de documentación, trabajo con los jóvenes en el Verano. En esa primera etapa, se logró avanzar en infraestructura, finalizando el 2015 con una obra eléctrica que incluyó la instalación de dos transformadores y 2000 metros de red para una importante mejora de la calidad del servicio. Otra obra significativa fue la construcción e inauguración del nuevo edificio de la Escuela Secundaria n° 574, ubicada en calles Las Gaviotas y El Ombú, que cuenta con más de 500 estudiantes y tiene a disposición gimnasio, salón de usos múltiples, preceptoría, área de gobierno, portería,



1. Escuela Secundaria 574
2. Refacciones en Club Estudiantes, Centro de Salud y Penal

sala de informática, club de estudiantes, cantina, ascensor, laboratorio de ciencias, galerías, sala docente, cooperadora y espacios para talleres.

Sin embargo, el principal desafío para abordar Cabín 9 continuaba siendo la superación de la desconexión territorial con el ejido principal, lo cual implicaba mejorar las condiciones de accesibilidad a la ciudad de Pérez y su conexión con la ciudad de Rosario. A su vez, al interior del barrio existía una división histórica provocada por el trazado de la vía que conformaron dos sectores: el sector Este, vinculado directamente al barrio Godoy de Rosario, y el Oeste, que limita con la zona rural de Pérez.

Una nueva etapa se inicia a fines de 2015, con la construcción de la nueva Avenida Belgrano y el ensanchamiento de la calle El Jilguero. Ambas mejoraron las condiciones de accesibilidad y circulación del barrio por tratarse de una vía de comunicación central tanto hacia el centro de la ciudad de Pérez como a la ciudad de Rosario. Sumado a esto, la remodelación de la Avenida Rivarola de la ciudad de Rosario resultó una obra de infraestructura estratégica en el marco del Plan ABRE, porque garantiza la conectividad entre ambas ciudades. Al interior del barrio también se llevó a cabo la pavimentación con carpeta asfáltica y el cordón cuneta de tramos de la avenida El Ombú y de las calles Las Gaviotas y Las Casuarinas y la realización de un conducto cloacal y captaciones pluviales y sumideros.

A diferencia del barrio Cabín 9, que presenta una estructura más consolidada en términos de trazado urbano y materialidad de las viviendas, en el barrio Jardín convive un trazado formal con un trazado irregular, que presenta las características de los asentamientos irregulares. En este caso, el principal desafío fue realizar a lo largo de 26 cuadras obras de concreción de pavimento, alumbrado público, mejora del servicio de agua potable, desagüe con caída hacia la Ruta 14 y avances en la regularización dominial.

En ambos barrios los equipos territoriales visitaron casa por casa a las familias a partir de Plan ABRE Familia. El objetivo fue realizar un diagnóstico de las principales problemáticas del barrio y generar respuestas que permitieran acercar a las familias a las instituciones del barrio y garantizar el acceso a diversos derechos vulnerados. Cabe destacar que el ABRE Familia desencadenó un proceso de coordinación intersectorial e intergubernamental que se fortaleció entre la primera experiencia en Cabín 9 y la segunda experiencia en Jardín, donde se amplió la participación de todas las áreas que componen el Gabinete Social Municipal y Provincial.

En Cabín 9, las visitas a las familias se realizaron en dos etapas. La primera, de diciembre de 2016 a enero de 2017, y la segunda, de julio a diciembre de 2017. En total, se visitaron 1230 hogares donde habitaban 4715 personas.

Por otro lado, en barrio Jardín, entre los meses de marzo y abril de 2018, se visitaron a 166 familias y se encontraron 688 personas. El diagnóstico de cada barrio presentó particularidades, aunque en ambos se detectaron situaciones de jóvenes que no estaban estudiando y tampoco tenían trabajo. En Cabín 9, el 25,8% (328) de las y los jóvenes entre 15 y 30 años estaba en esta situación. En barrio Jardín, el 21% (43) de las y los jóvenes del mismo rango etario no estudiaba ni trabajaba.

A partir de la información obtenida pudo fortalecerse de forma significativa el trabajo con jóvenes en ambos barrios. En Cabín 9, en 2017, funcionó un curso de carpintería y se fortalecieron emprendimientos de jóvenes para la producción de indumentaria infantil, para mascotas y almohadones (Emprende Joven). Al año siguiente, se llegó a contar con 6 cursos del Programa Nueva Oportunidad (jardinería, baldosas, pintura, herrería, mecánica de motos y panificación y pastelería) de los cuales participaron 211 jóvenes.

Asimismo, se promovió la participación juvenil, logrando que en 2017 se llevaran adelante 9 proyectos creativos ideados por jóvenes (Ingenia). En 2018 el número escaló a 14 proyectos, entre ellos algunos para fomentar el deporte como generador de lazos (el equipo de voley “Los tigres de Cabín 9”) y para fortalecer el trabajo colectivo y en red (capacitaciones y producción de indumentaria en “Enhebrando ideas”).

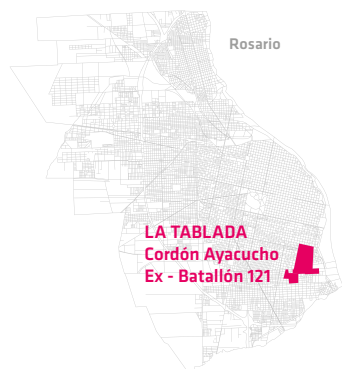
En barrio Jardín, hasta marzo de 2018 funcionaron 2 cursos, de los cuales participan 30 jóvenes, que se capacitan en Carpintería y Pastelería. Además, se promovieron dos proyectos innovadores de jóvenes en el barrio.

La mirada sobre las y los jóvenes y su inclusión en el mundo laboral llevó a conformar dos unidades productivas que están en marcha –una cooperativa y la bloquera de Pérez–, donde 50 jóvenes que venían capacitándose en el Programa Nueva Oportunidad se integran al Programa de Empresas Sociales⁵ y comienzan sus primeros pasos en el mundo del trabajo.

Las sinergias que lograron generarse en territorio alrededor de las obras de infraestructuras iniciaron con el fortalecimiento del trabajo con jóvenes a partir del diagnóstico realizado por el ABRE Familia. Este fortalecimiento implicó su inclusión posterior en empresas sociales para, dentro de éstas, participar en la construcción de los módulos sanitarios en el barrio de los hogares que no contaban con baño. Cabe destacar que el déficit sanitario fue uno de los datos más importantes que arrojó el diagnóstico del ABRE Familia. Asimismo, los jóvenes realizaron obras de mantenimiento urbano vinculadas a las problemáticas detectadas en el territorio. Finalmente, los jóvenes del Nueva Oportunidad también trabajaron en las obras del tercer barrio incorporado al Plan –Barrio Mitre– que beneficia a 2500 vecinos y consisten en la realización de 5 km de pavimento e intertrabado de hormigón y la ejecución de 8 mil metros de cordón cuneta y badenes, 1600 metros de cloacas y 19 bocas de tormentas.

El entrecruzamiento en territorio de diversas acciones e iniciativas en el marco del Plan ABRE muestra que el conjunto de acciones articuladas –en contraposición a la implementación sectorial y de forma aislada– potencia los alcances del Plan y multiplica derechos a nivel del territorio urbano.

⁵ En la línea “Territorio, acompañamiento y cuidado” se explica este programa como innovación a partir los datos del ABRE Familia.



1. Cordón Ayacucho

2. Plan Especial Ex - Batallón 121

CORDÓN AYACUCHO: infraestructuras estratégicas a escala distrital y urbana

Plan Especial de Reordenamiento Urbano Ex – Batallón 121. Ciudad de Rosario



El Cordón Ayacucho es uno de los tres sectores que conforman el histórico barrio Tablada en el sur de ciudad de Rosario, que tiene su origen a partir del asentamiento irregular de viviendas en tierras fiscales, alcanzando una superficie de 8,2 ha con una población estimada de 1.320 habitantes.

El predio del ex – Batallón 121 se define como un área en actual proceso de reconversión de 31,5 hectáreas, proveniente también de tierras nacionales, que eran de uso militar para actividades del cuartel de comunicaciones. Al desafectarse su uso, el suelo pasa a manos del Estado provincial y luego de varias instancias participativas y acuerdos, se desarrolla el Plan Especial de Reordenamiento Urbano Ex – Batallón 121, incorporando al Cordón Ayacucho como área de intervención clave para la transformación integral del sector.

La apertura de calle Centeno en el barrio significó un hito en el territorio y el inicio de una serie de acciones realizadas en el marco del Plan ABRE, que junto a la ejecución de las obras en el predio del ex Batallón 121, tuvieron el objetivo de mejorar la calidad de vida a las vecinas y vecinos de la zona⁶.

La experiencia implicó diversos desafíos en términos de planificación y de renovación urbanística. La incorporación de nueva infraestructura, la construcción de viviendas, el mejoramiento de la conectividad, la accesibilidad y la creación de nuevos equipamientos y espacios públicos de referencia, permite regenerar el tejido urbano y mejorar la integración social en la zona.

Se construyó un nuevo parque público de escala distrital “Héroes de Malvinas”, de 21 hectáreas, que permitió el acceso de la población a un espacio históricamente cerrado a través de la apertura de calle Gutiérrez y de la demolición de los muros perimetrales existentes. Esta obra significó reconvertir el perfil de calle Ayacucho, pasando de tener en este tramo una fachada ciega de 500 metros de extensión a ser uno de los accesos principales al parque con bicisendas, veredas, senderos y explanadas con forestación y mobiliario urbano de calidad.

⁶ El proceso de Cordón Ayacucho se describe en detalle en el capítulo 5 del presente libro relativo al caso Rosario.

Como parte de la infraestructura del parque, se encuentra en ejecución el Museo del Deporte. El edificio está contenido en una estructura metálica de 39 metros de alto, ya ejecutada que funciona como soporte para pantallas gigantes donde se proyectan eventos deportivos y culturales, convirtiendo este sector del parque en un ámbito de convocatoria masiva. En su interior albergará colecciones de interés histórico que conforman el patrimonio deportivo de la ciudad y la provincia. También estará dotado de espacios de interacción digital, sala de conferencias, librería, tienda de indumentaria, bibliotecas, bar y otros programas anexos.

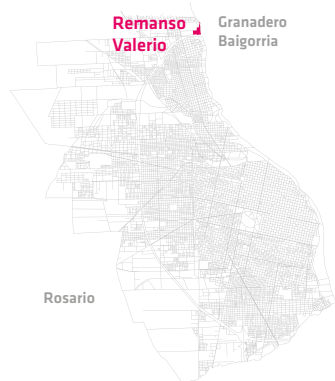
En cuanto a los nuevos equipamientos se creó el Polo Tecnológico, un espacio de innovación en producción de tecnologías, actividades científicas y educativas y generación de empleo joven de calidad. El Polo Tecnológico se localiza en un sector de valor patrimonial del Ex – Batallón, donde se encontraban los pabellones. En el primer edificio intervenido y restaurado se radican 17 empresas de base tecnológica de la región.

Por otra parte, se prevé el desarrollo de un área residencial que implica la construcción de aproximadamente 1.400 departamentos y 54 locales comerciales, junto a la apertura de las arterias que conforman el área residencial.

Estas intervenciones implican configurar una nueva centralidad urbana en el distrito sur de gran diversidad, vinculada al aumento de la población residente previsto y a las actividades generadas con los nuevos usos incorporados.

Este proceso de planificación estuvo acompañado por dos factores fundamentales que permitieron su concreción. Por un lado, la generación de acuerdos público – público y público – privado; y por el otro, la participación ciudadana como herramienta de transformación social y urbana. En 2014 se realizó un Contrato de Fideicomiso para el desarrollo y ejecución de la propuesta urbana y edilicia residencial en parte del inmueble del ex – Batallón 121, que aportó la Provincia como fiduciaria, y el desarrollo y ejecución por parte del sector privado de las obras relacionadas a la reconversión urbanística del Corazón Ayacucho, en compensación al suelo aportado. Resulta novedosa la aplicación de la figura del contrato de Fideicomiso en el ámbito público local como herramienta para la concreción de fines públicos, en tanto su utilización sea tendiente a la satisfacción del bien general.

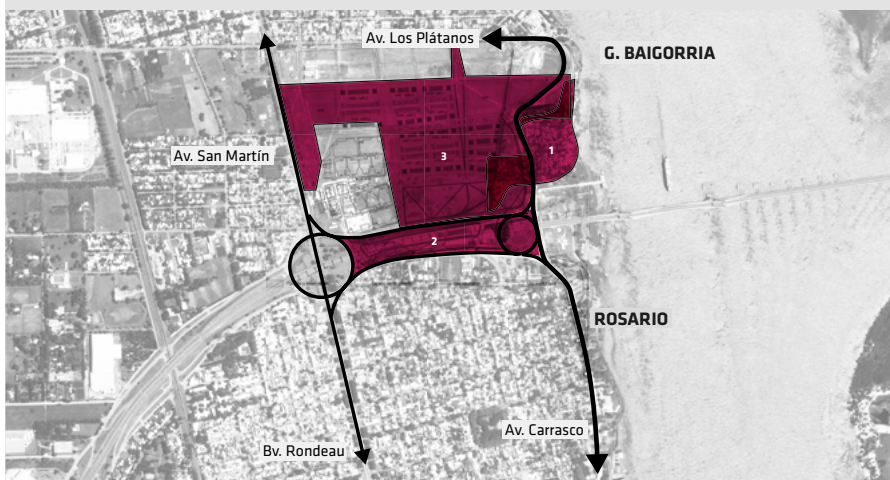
Con estos elementos, se realizó la apertura de calles y pasajes con las obras complementarias necesarias, como ser la relocalización de familias afectadas; la provisión de infraestructura para servicios básicos; el mejoramiento de las condiciones de las calles y pasajes con vereda, mobiliario, forestación y alumbrado público; y el mejoramiento y regularización dominial de las viviendas existentes.



1. Remanso Valerio
2. Parque de la Cabecera
3. Parque Habitacional Granadero Baigorria

REMANSO VALERIO: infraestructuras estratégicas a escala metropolitana

Plan Especial Interjurisdiccional Parque de la Cabecera del Puente Rosario Victoria



El Barrio Remanso Valerio es un asentamiento originalmente de pescadores, ubicado sobre la barranca del río Paraná en la localidad de Granadero Baigorria con más de 40 años de presencia en el lugar. En los últimos años, una importante cantidad de familias, ya no vinculadas económicamente al río, incrementaron su extensión, ocupando principalmente sectores ubicados al norte de la Bajada de los Pescadores y al oeste del barrio original, con unas 270 casillas dispersas en total en una superficie de 5 hectáreas.

La intervención proyectada e iniciada en el Barrio Remanso Valerio, se encuadra en una actuación mayor de escala metropolitana de gran relevancia para la región, el “Plan Especial Interjurisdiccional Parque de la Cabecera del Puente Rosario Victoria”, una iniciativa formulada y coordinada por el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario – ECOMR y llevada adelante con la participación de los municipios de Rosario y Granadero Baigorria.⁷

Como consecuencia, tanto la definición de acciones como la gestión de recursos, están íntimamente ligadas al avance del Plan, el cual demanda grandes inversiones de origen público y privado. El inicio de sus acciones quedó pautado en un Convenio de colaboración recíproca signado por estas instituciones y el Gobierno de Santa Fe, con recursos aportados desde esta instancia gubernamental. La ciudad de Granadero Baigorria sancionó en 2016 las ordenanzas que aprueban los instrumentos de actuación urbanística y, a lo largo de 2018 e inicios de 2019, se ejecutaron las principales obras de inversión pública provincial que alcanzaron, hasta el momento un aporte de cerca de 17 millones de dólares.

El Plan Especial Interjurisdiccional Parque de la Cabecera del Puente Rosario, se compone de tres grandes operatorias: 1) La conformación del Sistema Ribereño Metropolitano uniendo la avenida Carrasco de Rosario con la avenida Los Plátanos de Granadero Baigorria, 2) la construcción del Parque Público Recreativo-Deportivo Cabecera del Puente

⁷ El ECOMR se encuentra actualmente integrado por 11 municipios (Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Pueblo Esther, Rosario, San Lorenzo, Villa Constitución y Villa Gobernador Gálvez), y 15 comunas (Acebal, Álvarez, Alvear, Andino, Carmen del Sauce, Coronel Domínguez, Empalme Villa Constitución, Fighiera, Gral. Lagos, Ibarlucea, Pavón, Piñero, Ricardone, Soldini y Zavalla). El gobierno de la provincia de Santa Fe forma parte de esta estructura institucional. La Ley Provincial N° 13.532/16 y su Decreto Reglamentario N° 1.393/16 regulan la creación, estructura y funciones de los Entes de Coordinación Metropolitana de la provincia de Santa Fe y les otorgan el carácter de persona pública no estatal con plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, con individualidad financiera, y administrativa.

Rosario-Victoria, y 3) el desarrollo del Parque Habitacional Baigorria, que incluye la concreción de un Plan de Viviendas en terrenos públicos provinciales junto a la Rehabilitación e integración del Barrio Remanso Valerio.

Con el objetivo inicial de ejecutar el tramo faltante de la Av. Los Plátanos en Granadero Baigorria, que consolida la continuidad del Sistema Ribereño Metropolitano, se concretó una primera fase del Plan de rehabilitación del barrio. En primer lugar, se realizó un relevamiento de cada una de las familias, a fin de conocer, entre otros datos, las características de cada grupo familiar, la cantidad de personas que habitan en el lugar, y los ámbitos en los cuales desarrollan sus actividades. A partir de este relevamiento,⁸ se concretaron las primeras actuaciones previstas, consistentes en el traslado de 23 familias que se asentaban sobre la traza de la Av. Los Plátanos. Este traslado era necesario para el inicio de la obra, hoy finalizada. Las familias se mudaron a casas y departamentos escriturados a su nombre, ubicados en otros puntos de la ciudad de Granadero Baigorria y localidades contiguas (Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán y norte de Rosario).

El ECOMR continúa actualmente el proceso de Rehabilitación del Remanso Valerio, con la búsqueda de recursos para concretar las siguientes acciones:

1. El reordenamiento, urbanización y regularización dominial del tejido residencial existente en el sector de barrio original, incorporando infraestructura de servicios, y espacios públicos de calidad. Esta operatoria alcanzará a unas 130 familias aproximadamente.
2. La construcción de nueva vivienda, en planta baja y planta alta, en dos sectores, donde serán realojadas cerca de 80 familias;
3. El traslado de unas 40 familias a otros sitios, mediante la compra asistida de vivienda, tal como se realizó en la primera etapa.

En la actualidad, se trabaja en el proyecto ejecutivo del Parque Habitacional en su conjunto y en gestiones que permitan continuar la rehabilitación del Remanso Valerio, para lo cual será indispensable contar con una fluida articulación institucional y mecanismos innovadores de gestión público-privada.

La concreción de este ambicioso plan de rehabilitación constituye un caso innovador en el abordaje de las problemáticas sociales más acuciantes identificadas en el Área Metropolitana de Rosario (AMR), entendida como un problema de la metrópolis vinculado a otros como la movilidad urbana, la estructura de espacios públicos o el déficit habitacional para distintos sectores. Trabajar en la articulación e integración de los asentamientos a operaciones urbanísticas de gran porte, constituye un mecanismo valioso y la mejor forma de actuación tanto para la obtención de recursos, como así también, para lograr una mejor inserción en el entramado social de las distintas localidades. Esta primera intervención de carácter interjurisdiccional, constituye un ejemplo de la modalidad de actuación que se promueve en torno a la resolución de situaciones sociales de alta complejidad, para dar solución a la importante demanda de vivienda registrada en el AMR vinculada a distintos sectores sociales, con una diversidad de programas que atiendan y den respuesta al amplio espectro de necesidades relevadas.

⁸ El relevamiento fue realizado por un equipo integrado por una coordinación del ECOMR, y representantes de la Secretaría de Promoción Social de Granadero Baigorria y la Fundación Cruzada del Espíritu Santo, con formación y manejo de trabajo en territorio.

2.2. Territorio, institucionalidad y cultura: fortalecimiento de las instituciones estatales y comunitarias

En el territorio se despliega un entramado de instituciones heterogéneas integrado por organismos públicos de los diferentes niveles del Estado y las instituciones comunitarias. La experiencia del Plan ABRE ha planteado la necesidad de promover una creciente institucionalidad que potencie y genere sinergias entre las diversas acciones planificadas, los actores territoriales y las potencialidades de cada barrio. La amplia presencia de instituciones que caracterizan a muchos barrios del Plan no es suficiente si no se consolida un trabajo en red y hacia el barrio, que se fortalece a través de la generación de espacios de participación y trabajo conjunto. Es así como los espacios de articulación y participación potencian la red de trabajo de todas las instituciones y contribuyen a construir una mayor integración social.

El Plan ABRE busca potenciar la participación ciudadana y los esfuerzos del Estado para la transformación urbana, institucional y social de los barrios, fortaleciendo el trabajo en redes interinstitucionales. Las acciones están centradas en las personas, en la democratización de los espacios, en el fortalecimiento para habitar y apropiarse del espacio público con actividades comunitarias, jerarquizando el acceso a bienes culturales, en especial para niñas, niños y adolescentes. Tanto la participación en espacios culturales o educativos como los encuentros en el espacio público promueven la integración social, cultural, educativa y laboral, contribuyendo a la generación de un “clima de apoyo y pertenencia” cuyo objetivo es ampliar las experiencias de vecinos y vecinas en sus contextos y fuera de ellos. Los programas y proyectos del ABRE apuntan a generar mayor armonía en las relaciones sociales, fomentando la convivencia barrial, la seguridad ciudadana, y una mayor participación social.

Desde el ABRE, se fomenta el trabajo en red de centros de salud, escuelas, centros de convivencia barrial, sedes territoriales, centros de acción familiar, clubes, iglesias o parroquias, centros culturales o comunitarios, etc. Se trabaja consolidando las instituciones en cada barrio y su trabajo en red genera nuevas instituciones integradoras donde resulta necesario y fomenta espacios de participación a nivel barrial.

Las instituciones de los barrios generan una dinámica integradora cuando se centran en las personas y comunidades, en sus necesidades y derechos. Desde la perspectiva de integración social que caracteriza al ABRE, es posible pensar que ésta aumenta en la medida en que los lazos comunitarios se consolidan dentro de la comunidad y, sobre todo, se tejen lazos nuevos por fuera de ésta.

Para esto es primordial que las y los trabajadores, las y los voluntarios y la ciudadanía en general fomenten las sinergias entre lo público y lo privado. El rol de los trabajadores del Estado que se desempeñan en territorio resulta fundamental como agentes transformadores que faciliten los procesos de integración de las personas y promuevan la mejora continua de los servicios del Estado para garantizar el acceso a derechos.

Asimismo, resulta clave que las instituciones trabajen de puertas abiertas al barrio, como espacios de encuentro y convivencia para estrechar los lazos sociales entre la ciudadanía que habita en los barrios.

Los clubes de barrio: motor del encuentro y la convivencia

El Plan ABRE fortalece los clubes barriales porque los mismos son considerados como el principal espacio de inclusión e integración y ámbito de contención de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que pueden encontrar allí solidaridad, valores, pautas de convivencia y reglas; son lugares donde las familias pueden reunirse, donde el trabajo en equipo guía el desarrollo institucional.

La convivencia, la consolidación de los lazos sociales y la participación ciudadana son premisas que guían el diseño y desarrollo de muchas políticas públicas donde las instituciones deportivas son un actor fundamental y su fortalecimiento es clave para intensificar el trabajo en el territorio. En este marco, los clubes representan espacios donde el deporte constituye un derecho y una herramienta fundamental para el desarrollo y la integración de la ciudadanía.

El Ministerio de Desarrollo Social a través de la Secretaría de Desarrollo Deportivo viene sosteniendo desde el año 2014 una política de apoyo a clubes que incluye asesoría legal y técnica para lograr la personería jurídica, capacitaciones y la transferencia de fondos para mejorar la infraestructura edilicia y ampliar la oferta de actividades deportivas y sociales en el territorio. Para lograr el objetivo de reactivar los clubes como espacio de referencia se inicia una primera etapa de regularización de la documentación institucional. Para ello, el Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con el área de Inspección de personas jurídicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno Provincial y las Municipalidades comenzaron a trabajar en la regularización de los mismos. Se partió de la base de que ello era importante no sólo para la recepción de un subsidio para realizar una obra sino por la experiencia que implicaba la regularización en sí misma, como proceso de democratización y transparencia de su funcionamiento.

Se destaca que 91 clubes han recibido recursos para refacciones, rehabilitaciones, mejoramiento de espacios y equipamientos en las 5 ciudades que conforman el Plan ABRE en relación al período 2014-2019.

Por otro lado desde diciembre de 2013, a partir del Decreto 4202/13, los clubes reciben una bonificación del 50 por ciento de las tarifas de luz y agua para aquellos que consumen un promedio bimestral de 4000 kilowatts y a los que superan el promedio, se les descuenta 2000 kw. En lo que respecta al servicio de agua se toma como referencia un consumo de hasta 5.000 metros cúbicos de promedio por bimestre y un descuento del cincuenta por ciento.

Los clubes son también un ámbito social en el que se dan intercambios generacionales a partir de los cuales niñas, niños y jóvenes generan referencias adultas. Es por eso que en 2018 comenzó a funcionar el programa “Abriendo el Juego”, que consiste en una serie de encuentros orientados a prevenir el consumo problemático de sustancias. Esta iniciativa es impulsada a través del Plan ABRE Vida, de la Agencia de Prevención de Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD), y la Secretaría de Desarrollo Deportivo del Ministerio de Desarrollo Social, en coordinación con los municipios.

El eje de las acciones es el fortalecimiento del rol de responsables adultos en las instituciones deportivas, ya sean familiares, profesores, profesoras, autoridades o cualquier referente afectivo. Se trabaja para generar una cultura de cuidado, en la cual los lazos construidos se basen en el respeto, la confianza, la contención, el acompañamiento en situaciones complejas y la construcción de proyectos de vida saludables.

La iniciativa incluye tres encuentros. En el primero se reflexiona sobre los consumos problemáticos y se promueve la importancia de los ámbitos deportivos en la prevención. En el segundo se da una serie de intercambios a partir de una obra de teatro sobre la temática. Por último, cada club debe armar una estrategia de prevención propia con el acompañamiento del equipo de Abriendo el Juego.

Paisaje de ciudadanía: apuntes para pensar la dimensión cultural

Una cultura que tenga la proximidad de lo cotidiano, porque sin lo cotidiano no hay afecto, y tenga la distancia de la imaginación poética, porque sin imaginación no hay cambio.

Chiqui González

Si la política es el “arte de vivir juntos los unos con los otros”, como sostiene Hanna Arendt, o por lo menos, la capacidad de convocar lo colectivo, estamos parados exactamente en el punto en que el convivir es la estrategia mayor, en la era del vacío de sentido, la crisis extenuante de la representación política, el individualismo y la exclusión. Poner en escena a la sociedad civil, es en realidad, la única manera de practicar el “arte de vivir juntos”. Las Políticas Públicas constituyen un impulso colectivo y transformador con perspectiva estratégica, una energía regulada y sistematizada que hace frente a una necesidad, interpreta un imaginario social, construye sentido en la fragmentación, moviliza la acción en la abulia y teje su red infinita de futuro en el presente del territorio. Tiene algo de solemne cuando relaciona y re-liga un pulverizado sentido de conjunto, convirtiéndose en misteriosa construcción como “artefacto” de cambio.

La cultura se entiende como una creación colectiva, dialéctica e histórica, de los pueblos que se convierte en capacidad de producción de símbolos, representaciones, lenguajes, procedimientos, ideas, teorías, imaginarios sociales en el marco de las dimensiones que dan sentido a su mundo en tiempos y espacios que los constituyen. La cultura se convierte en una práctica personal y colectiva que transforma, da sentido a la vida y es eje y estructura de la historia.

Se trabaja para una distribución social del afecto y del cuidado del otro, propulsando una cultura que se identifique con el arte de vivir, que sea motor de convivencia, diálogo, vínculo social, lugar de encuentros y afectos y escuela de democracia, bienestar y reconocimiento de sus semejantes y sus diferencias.

La cultura, como parte de una política pública, es una energía colectiva, contradictoria, caótica que el Estado sistematiza, ordena y trata de comprender y una vez comprendida trata de devolver con una cierta planificación flexible y dialéctica; lo sistematiza, le da presupuesto, crea acuerdos con el tercer sector, crea acuerdos con cada familia, crea concertación territorial, capacita gente para llegar al territorio. No hay nada mejor que la presencia.

Para hacer un buen trabajo territorial el ser humano tiene, por lo menos, tres redes. Hay que trabajar zurciendo tres redes. Una de las redes es la red del sentido y la significación: qué hago yo acá, quién soy, a quién le importo, cuál es mi identidad, de dónde vengo, hacia dónde voy, hay futuro o no hay futuro. La manera de estar, de poner el cuerpo en un territorio con otros y amparado por un grupo es un signo tremendo de humanidad. También tener una red de intercambios sociales, vínculos, afectos es ser con otros: tengo identidad, instituciones, grupos donde ir, lugares donde reunirme, puedo aprender cosas. La vida es puro aprendizaje y no solamente en los espacios de educación formal. Y la tercera red es la red de la acción, el trabajo, la creación y la imaginación. El trabajo es, a veces, tan doloroso, porque no te garantiza salir de la pobreza, pero el trabajo también es creación y libertad.

Red de sentido, red de estar con los otros y red de estar en el mundo.

Una política cultural pública, y especialmente social, no es un programa que el Estado decidió teóricamente y sentenció ‘vamos a hacer esto’. Una política cultural- social es

energía colectiva en un campo minado de caos, de divisiones y de conflictos.

El campo cultural y social es un campo conflictivo y dialéctico y uno tiene que animársele al conflicto y tiene que animársele a la negociación y al acuerdo pero también al ritual y a la fiesta.

Nos enseñan el qué, el cómo y el dónde y no nos enseñan el “entre”: entre la ciencia y el arte, entre vos y yo, entre la madre y el hijo, entre las instituciones, entre los distintos campos del Estado. Y al romper el “entre” han roto las redes pero también han roto algo mucho más importante: nos ha dejado solos como individuos frente al conjunto.

Una forma de reparar el “entre” es el Plan ABRE. No es solo la nave insignia sino que es una zurcidora; es una aguja que zurce, une y articula. Zurce y zurce todos los entres.

Como una herramienta para recuperar estos “entre”, aparece, en el marco del Ministerio de Innovación y Cultura, el Sistema Alero. Espacios que se ubican a partir de diversas apreciaciones en zonas priorizadas por el Plan ABRE y se multiplican con distintas modalidades edilicias: en nuevos edificios diseñados especialmente, en edificios recuperados y refaccionados y en construcciones de módulos prefabricados (que permiten llegar a lugares de acceso complejo, y en menor tiempo que la construcción tradicional).

Los Aleros: casas para crecer. Un modelo de institución barrial integradora

Los **Aleros** son casas, estaciones para vivir, lugares de hospitalidad y reunión, ambientes austeros, de belleza vital, paisajes de cuerpos en busca del otro, libertades de movimiento, ingreso y tránsito garantizados.

Un **lugar** pensado como gran techo, un techo-refugio y zaguanes para mirar lejos, repararse, jugar o hacer la cotidianeidad con nuevos “adentro y afuera”.

Los Aleros son lugares intermedios entre casa-abrigo, y espacio abierto al mundo. Libertad, pero también reparo contra la soledad e inclemencia.

- La metáfora del techo es oportuna. Un alero para protegerse, con otros, de la lluvia, el viento, el sol implacable y el desasosiego de temores y aislamientos. Recuerda al viejo zaguán, donde la familia (a veces ampliada en los antiguos conventillos) jugaba, comía, leía, pensaba en el descanso, dormía al semi-aire libre, saludaba a los vecinos, buscaba cierta intimidad, que suele vivirse más intensa en el tránsito hacia el afuera que en el propio “adentro”.
- Como una galería de la vida y la hospitalidad, los espacios Aleros atraen a toda la familia, a todas las edades y a las diversas multiculturalidades urbanas, transformándose en un espacio propio, como excusa entrañable de convocatoria, tejiendo las diversas complejidades para atraer a todos los vecinos.
- Como los viejos clubes de barrio, donde niños, jóvenes y adultos se acercaban día a día, para realizar alguna actividad, pero también y sobre todo, para encontrarse con los otros, sus pares, sus amigos, sus vecinos. Para vincularse con aquellos “otros” con los que comparten su vida cotidiana, sus ilusiones, sus problemas, sus sueños.

Los paradigmas y enfoques del Sistema Aleros: La forma de convocar, reunir, construir acciones y emprendimientos, en el seno de los Aleros, no se parece a un centro de servicios, ni propicia solamente una nutrida agenda de talleres y espacios.

Es el cuerpo, sus saberes, usos y representaciones, los que desencadenan los aprendizajes. La fortaleza en la creación de vínculos y redes de afecto e identidad son el motivo de la cita, el soporte y fin (a la vez) de todo el trabajo.

Es propio de este enfoque, un tratamiento del tiempo, el espacio y la energía, la generación de climas y ambientes extra-cotidianos, el valor de lo poético, y lo multilingüístico y multimaterial como nuevas formas de comunicación e invención, donde trabajo y acción, ética y estética, cuerpo y mente, teoría y práctica no estén enfrentados.

Será fundamental la articulación con otros efectores del Estado, escuelas, centros de salud, centros de día, y todas aquellas instituciones que permitan construir un abordaje plural de los sujetos. En el mundo de la complejidad, cualquier reduccionismo es ajeno a este techo alero que abriga y ampara a los viajeros de esta época.

Propuestas y acciones iniciales: Se ofrecen servicios diferentes, bajo el mismo concepto emblemático de la apropiación del espacio público para todas las edades, poniendo el eje en niños y jóvenes, buscando que circule la palabra, que se habilite el conocimiento propio a partir de poder investigar el mundo, que el movimiento real y simbólico se ponga en funcionamiento, y se explicita en distintos soportes, herramientas, lenguajes, para permitir apropiarse de la capacidad de hacer para transformar-se.

Es fundamental el trabajo conjunto con otras áreas de gobierno, por eso los aleros se sitúan en lugares cercanos a la escuela y el centro de salud del barrio. Esta articulación debería permitir, no sólo el poder diagnosticar y pensar juntos posibles acciones como respuesta a necesidades de la comunidad, sino generar instancias comunes de gestión. Sólo a modo de ejemplo, trabajar articuladamente con Salud para ofrecer talleres específicos para mamás embarazadas, con Educación para sumarnos a festejos y eventos de las escuelas y tener un ida y vuelta con las maestras de alumnos en común, integradamente con Desarrollo Social para dictar talleres del Nueva Oportunidad, sumarse a los municipios y comunas en el uso del espacio público recreativo, ofrecer el espacio para instituciones, proyectos, encuentros, capacitaciones, etc.

En el marco del Plan ABRE, se crearon 3 Aleros y 8 están próximos a inaugurarse. El ejemplo paradigmático es el del Alero Coronel Dorrego (el proceso de trabajo en el barrio se describe en el último apartado de este capítulo sobre el caso Santa Fe).

2.3. Territorio, acompañamiento y cuidado: acompañar con afecto los proyectos de vida de las personas

El acompañamiento y cuidado de las personas que habitan los territorios es uno de los aspectos distintivos del Plan ABRE e implica superar la mera transferencia de recursos para construir un Estado presente en el barrio que escucha, aprende y acompaña a las personas, las familias y comunidades en sus proyectos, fortaleciendo siempre su autonomía.

El reconocimiento de las heterogeneidades y particularidades de cada familia hizo necesario avanzar un paso más allá de la dimensión barrial-territorial para conocer en profundidad las situaciones particulares y actuar en consecuencia desde un Estado que acompañe desde la proximidad.

En el marco del Plan ABRE y con esta perspectiva, se diseñó el eje ABRE Familia, que se enfoca en el acompañamiento familiar vinculando las nociones de territorio, acompañamiento y cuidado. Se trata de una política integral que tiende hacia el cuidado y acompañamiento de las familias, a partir de un enfoque de derechos y desde la perspectiva de género, con el fin de mejorar la calidad de vida para recomponer el entramado del tejido social, reducir la violencia y elevar los niveles de seguridad.

El ABRE Familia tiene las características de un programa de acompañamiento familiar ya que funciona como un puente entre la población y el acceso a un conjunto de servicios públicos esenciales para el goce de derechos. En tal sentido, se propone potenciar la oferta programática del Estado desde sus múltiples agencias y niveles, para todas las familias de los barrios abordados y, en especial, en aquellas con un alto grado de vulnerabilidad, a las cuales, por diversos motivos, les resulta difícil acceder al conjunto de servicios estatales. Se plantea como una política de proximidad con el vecino/a que tiende a fortalecer la referencia con las instituciones barriales y reconoce a las familias como ámbito primario de contención.

EL ABRE Familia se traduce en la posible construcción de ciudadanía, que se da en esa *interfase entre el Estado y la familia*. En ese vínculo de proximidad en que, mediante un plan singular, fortalece la filiación entre los sujetos que hacen al sistema familiar y potencia la autonomía del grupo para transformar las condiciones que limitan la vida.

Dentro del Plan ABRE, priorizar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes implica sostener un Estado que cuide y acompañe la trayectoria de vida desde diversos dispositivos territoriales que se orientan a fortalecer sus lazos familiares, institucionales y con sus pares a la vez que se promueva su inclusión social, cultural, educativa y laboral (en el caso de los jóvenes).⁹

En pos de garantizar la plena inclusión social y ciudadana, se prioriza el acceso a los derechos a la identidad, a la protección social, a la inclusión educativa, a la salud, al trabajo, a la cultura y al deporte, a vivir en un entorno libre de violencia y a una vivienda segura y adecuada.

En materia de protección social y seguridad alimentaria se facilita el acceso a prestaciones y programas que abordan distintas problemáticas. Asimismo, en relación al derecho a la salud se promueve la vinculación a los efectores de salud pública presentes en el territorio, diseñando estrategias puntuales para poblaciones específicas (personas con enfermedades crónicas, con discapacidad, embarazos de riesgo y otras).

Paralelamente, se promueve un mejoramiento en las condiciones de vida de grupos familiares en situaciones críticas de hábitat y vivienda para financiar mejoras habitacionales que permiten generar un proceso de movilización, que comprometa actores familiares, vecinales y comunitarios. También se llevan adelante acciones de desarrollo y fortalecimiento de herramientas y ca-

⁹ El capítulo 3 del presente libro aborda a las juventudes como una de las prioridades del Plan ABRE, por lo cual, en este apartado no se desarrollan los programas y dispositivos orientados a trabajar en el acompañamiento de esta población.

pacidades, de revalorización de los saberes y recursos propios, a través de la promoción de la inclusión de los integrantes del grupo familiar en espacios e instancias formales o no formales de formación/capacitación y de la identificación y fomento de emprendimientos productivos para favorecer el derecho al trabajo.

En relación al derecho a la educación se trabaja en la inclusión educativa de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes mediante diversas herramientas y programas, promoviendo la reinserción en el circuito escolar y el sostenimiento en el mismo de modo que los/as niños/as y adolescentes, puedan construir un proyecto de vida y de formación personal. Se proponen estrategias de refuerzo con los grupos para contribuir al sostenimiento de la escolarización a partir de vincular a las familias con la extensa red de espacios socioeducativos presentes en los barrios, tanto públicos como comunitarios, significando un soporte esencial para la contención, apoyo y potenciación de sus capacidades. En línea con la construcción de un proyecto de vida se promueve la participación en actividades culturales, deportivas y comunitarias, a través de la producción y difusión de ofertas territoriales.

Complementariamente, se llevan a cabo acciones de construcción y fortalecimiento de redes, vinculando y/o re-vinculando al grupo familiar con los organismos públicos, las instituciones intermedias y organizaciones comunitarias del barrio, del distrito y de la ciudad.

En pos de acompañar los proyectos de vida de las personas, esta línea propone como objetivos facilitar el acceso de las familias a prestaciones básicas que garanticen derechos fundamentales, fortalecer la referencia de las familias con la red de instituciones territoriales (como vecinales, clubes, centros de salud, centros de distrito, escuelas, centros de convivencia barrial), acompañar de forma personalizada a familias en situaciones críticas y disminuir la violencia social en sus diferentes manifestaciones.

El ABRE Familia –como parte del Plan ABRE– trabaja a partir de la coordinación desde las diversas áreas que conforman el Gabinete Social Provincial y de los Gabinetes Sociales de los Gobiernos Locales, centrándose en la articulación y el esfuerzo mancomunado de los equipos e instituciones territoriales de los barrios.

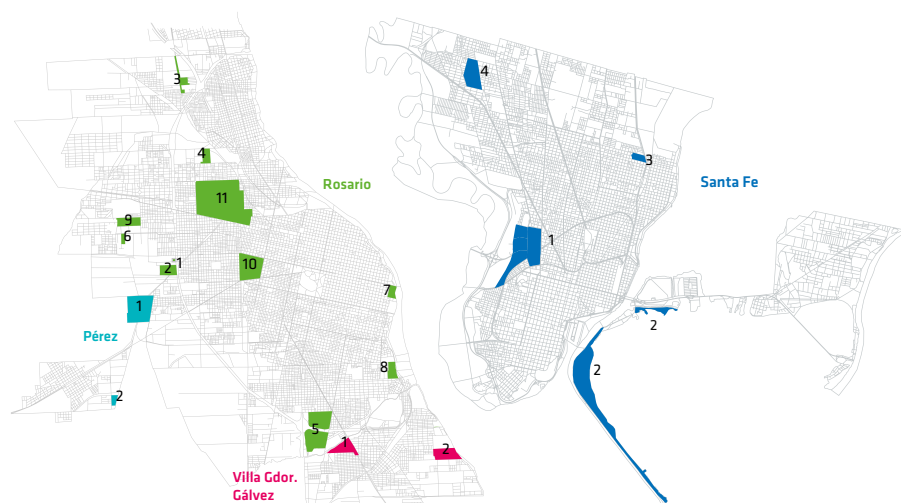
Desde su implementación en 2016, las acciones del ABRE Familia se sostienen en diversos anclajes institucionales, que revisten diferentes modalidades en los barrios de acuerdo a la mayor o menor presencia de instituciones estatales. Las modalidades de estos anclajes han variado desde el trabajo con los espacios institucionales barriales ya existentes (Centros de Salud, Escuelas, Centros de Convivencia Barrial) capitalizando el conocimiento de los agentes estatales sobre el territorio y la población; hasta la creación de nuevos espacios como los “Puntos ABRE”, a los que se ha destinado personal específico.

Ambas modalidades presentan una serie de fortalezas diferenciales. En el primer caso, cuando se incorporan referentes territoriales ya existentes, se cuenta con un conocimiento más pormenorizado de las características del barrio, de su población, de la composición de sus familias, de la concurrencia o no a espacios comunitarios, de salud, educativos, recreativos, deportivos, culturales, etc. Este capital en términos de información permite un acceso a las familias que ya se encuentra viabilizado por un conocimiento previo de las mismas, por el nivel de confianza ya existente. Se busca que los equipos territoriales trabajen desde una lógica que supere las especialidades y sectorialidades para plantear un abordaje integral de las familias desde las diversas instituciones barriales.

En el segundo caso, cuando se generan nuevas referencias institucionales como producto de la intervención del ABRE Familia, como los “Puntos ABRE”, es decir, espacios creados *ad hoc*, resulta notable cómo rápidamente se constituyen en nuevos referentes territoriales que pueden funcionar como espacios de consulta, de canalización de inquietudes, de asesoramiento o acompañamiento de problemáticas puntuales. Estas experiencias se desarrolla-

ron en tres barrios de la ciudad de Rosario¹⁰, en los cuales era necesario reforzar la presencia estatal para fortalecer el acompañamiento familiar y articular el trabajo de los referentes estatales en la zona.

Barrios en los que está presente el Abre Familia



Abre Familia en cifras*

19 barrios Abre Familia en 4 ciudades
7.230 familias visitadas
27.281 personas entrevistadas
5.171 orientaciones realizadas
431 situaciones críticas abordadas

* A mayo de 2019 (en proceso Ludueña).

Rosario

- 1 Santa Lucía
- 2 La Palmera
- 3 Polledo
- 4 Empalme – Sorrento y Cullen
- 5 Las Flores
- 6 Antena
- 7 República de la Sexta
- 8 Grandolli y Gutierrez (2018/2019)
- 9 Los Unidos (2018/2019)
- 10 Bella Vista (2018)
- 11 Ludueña (2019)

Villa Gobernador Gálvez

- 1 El Eucaliptal
- 2 Costa Esperanza

Pérez

- 1 Cabin 9
- 2 Barrio Jardín

Santa Fe

- 1 Barranquitas (Oeste y Pro Mejoras)
- 2 Alto Verde y Vuelta del paraguay
- 3 Coronel Dorrego (Julio 2018)
- 4 Yapeyú

Metodología del ABRE Familia

El proceso de trabajo de este eje del Plan puede desglosarse en 5 etapas o momentos claves:

1er Momento

Diagnóstico inicial del barrio y construcción de guía de recursos institucionales

A partir de la información estadística de diversas áreas y del mapeo de acciones e intervenciones que se están llevando adelante en cada barrio, se elabora una Guía de Recursos Institucionales que incluye prestaciones y servicios, instituciones y las acciones en ejecución (por ejemplo campañas de vacunación, renovación de DNI, etc.). La construcción de esta Guía de Recursos es un proceso colectivo que se realiza en conjunto con los equipos interministeriales que trabajan en cada barrio acordando la oferta de prestaciones y servicios que estará disponible para orientar a las familias durante el encuentro.

¹⁰ La experiencia de los Puntos ABRE en Rosario se desarrolla en el capítulo 5.

2^{do} Momento**Encuentro familia a familia en barrios del Plan ABRE**

Esta instancia constituye una oportunidad para potenciar la proximidad del Estado a las familias reconociendo a éstas como ámbito primario de contención y resignificando la tarea pública en territorio. Los encuentros consisten en entrevistas y espacios de diálogo, a través de la implementación de una encuesta, y es realizada en duplas –equipos territoriales y de apoyo– para relevar información e identificar situaciones de vulneración de derechos.

A partir de estos encuentros se detectan situaciones que requieren atención inmediata y se fortalece la referencia de las familias con la red de instituciones del barrio. Se entregan “orientaciones” cuyo objetivo es guiar a las personas y grupos familiares sobre las prestaciones y recursos institucionales disponibles que permiten garantizar derechos en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social, potenciando la autonomía de las personas.

Junto con las orientaciones se realiza un acompañamiento, lo cual implica no solo brindar información en forma adecuada sino intervenir removiendo obstáculos, fortaleciendo las capacidades y propiciando aprendizajes significativos.

3^{er} Momento**Atención de situaciones críticas (e implementación de acciones programadas)**

A partir de las entrevistas, diariamente se sistematizan y abordan las situaciones familiares que requieren un acompañamiento especial, y se caracterizan en dos tipos:

- a) *Atención inmediata* aquellas que revisten algún tipo de peligro para la integridad física de las personas convivientes y deben ser atendidas/asistidas inmediatamente.
- b) *Situaciones críticas* aquellas que requieren un abordaje familiar integral, lo que implica un acompañamiento personalizado e intensivo para garantizar el acceso a derechos.

Se llevan adelante las acciones previstas en la Guía de Recursos y se realiza el seguimiento de orientaciones y situaciones inmediatas y críticas.

A posteriori de las intervenciones que revisten un carácter más urgente, se lleva a cabo el seguimiento de las situaciones detectadas en cada uno de los barrios. Se trabaja para coordinar entre las diversas áreas especializadas y equipos territoriales la estrategia de intervención con cada familia. Las mesas de trabajo intersectorial se realizan de forma mensual con el objetivo de dar seguimiento a las estrategias de abordaje.

4^{to} Momento**Producción, sistematización y análisis de información**

La información relevada en el marco del ABRE Familia es sistematizada y analizada con el objetivo de que sea utilizada para la toma de decisiones de la gestión.

En una primera etapa se realizaba la carga de datos en el sistema informático a partir de planillas completadas manualmente. En una segunda etapa se implementó la carga de la encuesta en dispositivos móviles, reemplazando el formato escrito y agilizando notablemente el proceso.

El monitoreo y evaluación del ABRE Familia a cargo de la Secretaría Técnica del Gabinete Social incluye el análisis estadístico y cualitativo de la información relevada. En este sentido, se propone una matriz de indicadores amplia que permita dar cuenta de línea de base, procesos y resultados obtenidos en cada barrio en función de las dimensiones/derechos priorizados. Si bien esta matriz es general, se adapta a cada barrio de acuerdo a las prioridades establecidas¹¹.

La información sistematizada y analizada se comparte en una mesa territorial con el objetivo de proponer estrategias de carácter comunitario, institucional y familiar y diseñar programas específicos, de acuerdo a lo relevado. Asimismo, se identifican fortalezas y desafíos del proceso implementado en cada territorio.

¹¹ Para ampliar sobre el monitoreo y evaluación del Plan se sugiere el capítulo 4 de este libro.

5to Momento

Diseño y despliegue de estrategias específicas

Implica el desarrollo e implementación de estrategias de carácter comunitario, institucional y familiar definidas a medida de cada realidad territorial para garantizar el acceso a derechos, requiriendo el fortalecimiento de la oferta programática en el barrio y la planificación de intervenciones innovadoras de acuerdo a la información relevada incluyendo operativos de documentación, talleres, capacitaciones, revisitas a las familias, campañas y otras herramientas tendientes a garantizar el acceso a derechos.

Esta instancia también se propone capitalizar las potencialidades de los habitantes del barrio, haciéndolos parte de las mismas estrategias que se implementan en cada territorio.

A partir de la sistematización de información del ABRE Familia, se detectó la necesidad de ampliar programas y prestaciones del Estado haciendo foco en dos aspectos relevantes a fortalecer del diagnóstico de los barrios: las mejoras habitacionales de las familias en situación de mayor vulnerabilidad y la inclusión laboral de jóvenes.

Por un lado, la crítica situación habitacional de familias que viven en los barrios priorizados por el ABRE hizo necesario empezar a trabajar no sólo en la mejora del hábitat y servicios del barrio sino también al interior de las viviendas para mejorar la calidad de vida. Estas mejoras incluyen diversas tareas de acondicionamiento edilicio y/o ampliación según las particularidades de cada caso: refuerzo del sistema estructural; reparación de cubiertas y resolución de problemas de humedad; mejoras en las instalaciones sanitarias y en el acceso a los servicios básicos a través de las conexiones domiciliarias; remodelación y/o construcción de núcleos húmedos (baño y cocina); construcción de nuevas habitaciones; reparación de cielorrasos, pisos, revoques y revestimientos; pintura y terminaciones básicas necesarias.

Para llevar adelante esta nueva herramienta fue necesario diseñar e implementar nuevos mecanismos administrativos que, por un lado, permitieran otorgar un mayor presupuesto a las familias y, por el otro, aceleraran y volvieran más eficaz la efectivización de las mejoras. Las Subsecretarías de Coordinación del Plan ABRE, de manera articulada con la Secretaría de Estado del Hábitat en tanto encargada de brindar soporte técnico, fueron las áreas designadas para realizar las intervenciones en los hogares en situación de emergencia social.

Como se evidencia en los casos de los barrios Cabán 9, Jardín, Mitre (Pérez), El Eucaliptal (Villa Gobernador Gálvez) y Barranquitas (Santa Fe), la participación de cooperativas, de los y las jóvenes y de las familias resulta central en el proceso de mejoramiento de las viviendas.

Por otro lado, uno de los datos relevantes hallados fue que 34,8% de jóvenes no estaban estudiando ni trabajando, por lo cual, se definió fortalecer la estrategia dirigida a la inclusión sociolaboral de este grupo etario. La creación del programa "AcercaRSE - Acelerador de Empresas Sociales" (Decreto 2.282/17) busca avanzar en políticas integrales para la inclusión socio-productiva y laboral de personas en situación de vulnerabilidad social mediante instrumentos innovadores que generen un régimen propio de promoción de espacios productivos. Las Empresas Sociales son unidades productivas de bienes y/o servicios que tienen por objeto la formación e inclusión en el proceso productivo de personas en situación de vulnerabilidad social y con el objetivo de lograr su autonomía a través del trabajo, del empleo o del trabajo autogestivo de forma individual o asociativa.

Las Subsecretarías de Coordinación del Plan ABRE constituyen la autoridad de aplicación del programa y entre sus tareas está la de determinar los territorios con población vulnerable para la implementación de las unidades productivas.

Actualmente se encuentran en marcha 20 Unidades Productivas: 14 en la ciudad de Rosario, 2 en la ciudad de Pérez, 1 Villa Gobernador Gálvez y 3 en la ciudad de Santa Fe.

La estrategia territorial del ABRE Familia es uno de los aspectos destacables considerando otras experiencias regionales de acompañamiento familiar donde la mayor crítica refería a que se trabajaba con la familia de forma aislada sin involucrar la red de instituciones territoriales. En el ABRE Familia, los equipos territoriales son protagonistas y se busca que sea una oportunidad para resignificar la tarea pública en territorio. La experiencia llevada a cabo generó un alto nivel de apropiación de los equipos territoriales y funcionó como un espacio de encuentro con otros, lo que permite enriquecer las miradas y abordajes.

Asimismo, entre los aprendizajes relevados en jornadas de trabajo con los equipos territoriales, se reconoce que el ABRE permitió llegar a un nuevo público con propuestas diversas y a una población que muchas veces tenía poco o nulo contacto con instituciones locales o estatales. Además, permitió obtener información de alto valor así como también detectar la variedad de las problemáticas sociales. Más allá de la obtención de datos, se valora el encuentro cara a cara durante el relevamiento del Abre Familia. Un aprendizaje común fue la constatación de que las demandas son múltiples, son complejas y varían según el barrio, de ahí la importancia de que sean los vecinos quienes puedan expresarlas y la necesidad que las propuestas puedan irse adaptando a las mismas. Se reconoce que la riqueza de la interdisciplinariedad a partir de las mesas de trabajo nos aporta nuevas herramientas para el abordaje de problemáticas. A su vez, el espacio de retrabajo se reconoce como fundamental y sumamente positivo para poder pensar y repensar las estrategias de llegada a los vecinos para que las mismas sean efectivas.

Al considerar los desafíos, se plantea la necesidad de repensar las prácticas y los esquemas de acompañamiento y seguimiento de las familias. Además, la articulación, entendida como una de las fortalezas, también genera inconvenientes y es necesario articular más y mejor, así como lograr mejorar la comunicación al interior de los equipos y entre las diferentes áreas involucradas para poder sacar el máximo provecho de las intervenciones. Al mismo tiempo, una inquietud común fue la posibilidad de sostener el trabajo en el tiempo, estableciendo acciones concretas a futuro que garanticen la presencia territorial. También se plantea la necesidad de brindar respuestas más rápidas, sin burocratizar tanto el proceso, en los casos de urgencia. Por último, el mayor desafío planteado es institucionalizar una metodología de trabajo para que las intervenciones no dependan de voluntades individuales.

Ampliando el abanico de los desafíos, se hace necesario mencionar la cuestión del cuidado como derecho que atraviesa la agenda territorial y de políticas sociales. Hace referencia a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, que les permiten vivir en sociedad. La noción incluye las categorías autocuidado, cuidado directo de otras personas, provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado y la gestión del cuidado. El reconocimiento del cuidado como derecho implica asumir que el Estado debe tomar parte activa en esta área, considerando que la distribución de esta tarea ha recaído principalmente en el ámbito de responsabilidad familiar y, dentro de ella, en las mujeres. Esta situación genera una fuerte inequidad social entre las familias de acuerdo a sus posibilidades de tercerizar, aunque sea en forma parcial, el cuidado y, en este sentido, en los sectores con mayores derechos vulnerados el peso del cuidado, que termina recayendo mayoritariamente en las mujeres, genera que queden excluidas del mercado laboral.

El ABRE FAMILIA se presenta como una oportunidad para potenciar la política de cuidado a través del acompañamiento de las familias en general, y con especial énfasis en aquellas con mayores niveles de vulnerabilidad. Así presenta la potencialidad y el desafío de mejorar su articulación territorial respecto de la oferta de servicios y modalidades de crianza, enseñanza y cuidado de la primera infancia y las familias en situación de mayor vulnerabilidad.

Barrio El Eucaliptal de Villa Gobernador Gálvez: diagnóstico territorial y agenda compartida

La ciudad de Villa Gobernador Gálvez se incluye en el Plan ABRE desde sus inicios en el año 2014, con cuatro barrios priorizados: El Eucaliptal, Coronel Aguirre, La Ribera y Complejo Fonavi. Posteriormente, en el año 2018 se incluye el barrio Costa Esperanza, sumando un total de cinco barrios dentro del Plan en la ciudad, alcanzando al 20% de la población.

El Plan ABRE comienza a implementarse en la ciudad como una apuesta integral para abordar un territorio en el que, hasta el momento, las referencias institucionales más fuertes eran las escuelas y los centros de salud. Se inicia entonces un proceso de fortalecimiento de las instituciones estatales de los barrios y de las dependencias municipales y se amplían las propuestas culturales y deportivas para la población.

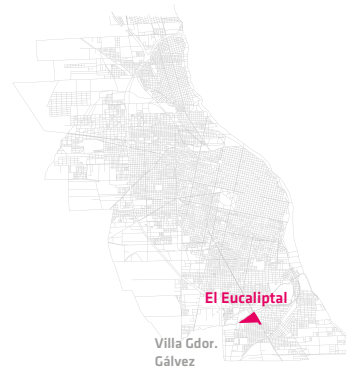
Resulta relevante destacar la experiencia desarrollada en Barrio El Eucaliptal, en tanto revela los esfuerzos por trabajar de manera integral y avanzar concretamente en relación a los resultados obtenidos a partir de los diagnósticos del ABRE Familia. Se trató de experiencias donde el Estado volvió al centro de la escena a través de la implementación y desarrollo del eje Abre Familia.

En este barrio, el ABRE Familia permitió identificar problemas, trazar un diagnóstico y abordar las necesidades de forma integral y coordinada. Entre los meses de mayo y junio de 2017 se desarrollaron encuentros de los equipos territoriales del Plan con 348 familias de este barrio. Producto del análisis de los datos relevados en dichos encuentros, se identificó a las familias con mayor grado de vulnerabilidad y se reconocieron como principales problemáticas del barrio el escaso alumbrado público (que limitaba la circulación nocturna de las familias), el anegamiento de calles en días lluviosos, la ausencia de espacios públicos recreativos. Asimismo, se identificó y comenzó a trabajar con un grupo de familias que atravesaban una situación habitacional crítica y dificultades en el acceso a servicios básicos de saneamiento y electricidad segura.

A nivel del barrio, el Plan ABRE avanzó en el tendido de la red eléctrica segura, alumbrado público y la construcción de módulos habitacionales, sobre una alianza amplia entre el Municipio, el Ministerio de Desarrollo Social, la Empresa Provincial de la Energía y la Cooperativa de Energía de la ciudad. De gran relevancia fue la pavimentación de calles y obras de desagües que mejoraron significativamente la accesibilidad en el barrio. A febrero de 2019, 146 familias cuentan con medidores de luz segura, alumbrado público, y se han realizado 5 módulos habitacionales. Además se trabaja en la poda y zanjeos de calles.

En El Eucaliptal el diagnóstico obtenido a partir del ABRE Familia fue clave para la generación de una agenda de trabajo compartida en el barrio que incluyó mejoras a nivel de la infraestructura urbana, de mejoramiento habitacional de viviendas con altos niveles de déficits y el fortalecimiento de la referencia de las familias con la red de instituciones territoriales. El Centro Municipal San Enrique se ha convertido en un espacio de referencia para los vecinos y trabajadores municipales ampliando las actividades que se desarrollan en el mismo.

La experiencia en este territorio generó aprendizajes para avanzar luego en la realización del ABRE Familia en el barrio Costa Esperanza, sobre todo, al poner el eje en el rol del diagnóstico para la planificación y la coordinación entre niveles. Así en Costa Esperanza, entre los meses de julio y agosto de 2018, los equipos municipales y provinciales realizaron 336 encuentros con las familias y relevaron a 1380 personas en el marco del Abre Familia. De las visitas realizadas, las principales problemáticas planteadas por los vecinos son las conexiones eléctricas irregulares y el déficit de alumbrado público. Otra problemática es la dificultad para circular por el estado de las calles que se anegan e



inundan los días de lluvia. Entre las primeras respuestas a los problemas señalados se trabaja en la limpieza de los espacios con basura acumulada dentro y fuera de los terrenos y se inician las tareas para la implementación del programa Luz Segura en línea con la experiencia del barrio El Eucaliptal.

La experiencia en Barrio Barranquitas (se describirá en el último apartado de este capítulo referido al caso de Santa Fe) permite ilustrar cómo el ABRE Familia se hace operativo en territorio generando aprendizajes y desafíos en la práctica misma.

2.4. Territorio y coordinación multiactoral: estrategias innovadoras para disminuir la violencia

Las problemáticas sociales en los barrios de las grandes ciudades son cada vez más complejas con causas interrelacionadas e interdependientes que requieren pensar nuevas modalidades de abordaje. El Plan ABRE se entiende como una estrategia de abordaje que busca dar respuestas ante la emergencia de nuevos problemas y las particularidades de cada territorio.

El incremento de la violencia urbana interpela permanentemente a la sociedad y al Estado. Desde sus inicios, el objetivo principal del Plan ABRE se orientó a mejorar la convivencia y reducir los niveles de violencia. Con el avance del Plan se planteó la necesidad de pensar estrategias innovadoras que permitan generar impactos efectivos en la disminución de la violencia en los barrios.

En este sentido, la estrategia se centró en dejar de lado el paradigma tradicional de seguridad estatal y poner el foco en la complejidad y la interrelación entre los riesgos y vulnerabilidades que afectan la seguridad de la ciudadanía. El debilitamiento de los lazos sociales y de las redes de convivencia, la ocupación irregular del espacio público y la falta de control inciden en la generación de hechos de violencia, poniendo en evidencia la necesidad de fortalecer la presencia del Estado en los barrios y la cercanía con las familias. El objetivo común de disminuir la violencia interpersonal interpela a las distintas áreas, estructuras, niveles y poderes del Estado.

Desde esta perspectiva, el Plan ABRE ha avanzado en un nuevo escalón de la aplicación de políticas sociales: la articulación conjunta de la Provincia, los gobiernos locales y el Ministerio Público de Acusación (MPA) –órgano judicial que se encarga de la investigación penal. Se trata de asumir un desafío adicional a la coordinación intersectorial (entre áreas o ministerios del Estado) e intergubernamental (entre diferentes niveles de gobierno), que implica la articulación entre diferentes poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial)

El Dispositivo de Intervención Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias (DI-MaT-V) integra por primera vez a un actor del poder judicial a un espacio de trabajo junto al Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Desarrollo Social (ambos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe) y las municipalidades de las ciudades donde se implementa el Plan ABRE. Este dispositivo trata de abordar territorios con amplios niveles de violencia desde una mirada que rehabilite derechos a partir de indicadores confiables construidos en conjunto entre el MPA, el Ministerio de Seguridad y los observatorios municipales.

La experiencia multiagencial comienza a gestarse en el año 2016 con un espacio de encuentro semanal que reunió a representantes de las áreas señaladas con el objetivo de planificar acciones conjuntas a partir de la emergencia de la escalada de violencia que se había dado en el barrio Santa Lucía de la ciudad de Rosario.

El Barrio Santa Lucía fue la prueba piloto del dispositivo multiagencial y del ABRE Familia. Las acciones llevadas adelante por parte del MPA (vinculados a la investigación penal) fueron seguidas de la realización de visitas a cada familia por parte de los equipos territoriales

del barrio y equipos de apoyo pertenecientes a diversas áreas con el objetivo de relevar información sobre las condiciones de vida, lo que puede permitir diseñar estrategias de abordaje comunitarias y familiares. Así, con el objetivo de promover la integración, la convivencia y el sentido de pertenencia, el Estado protege a los ciudadanos desde una perspectiva más amplia que la meramente punitiva.

En este marco el ABRE Familia fue un mojón que ha demostrado la capacidad de establecer niveles de contención en sectores de la población que no estaban siendo alcanzados por el Estado. A su vez, permitió trabajar con información que es la base para el reconocimiento de los problemas y la planificación de las estrategias en el territorio diseñando un itinerario de hechos y sucesos que involucran a las personas con las instituciones y viceversa.

A través de los diferentes sistemas de información del Estado, se contaba con datos sobre las personas que se acercaban a dependencias estatales o estaban siendo abordadas desde algún área o nivel estatal. El problema radicaba en la falta de información sobre las personas que por diversos motivos no estaban llegando a las instituciones, por ejemplo, quienes no se atendían en el Centro de Salud o aquellos niños y niñas que no asistían a la escuela.

En Santa Lucía, a partir del ABRE Familia se visitaron 579 familias con el objetivo de conocer la integración de los hogares y la distribución de menores de 18 años así como también registrar información sobre variables de caracterización social y opiniones sobre la prestación de servicios públicos en el barrio. La experiencia de Santa Lucía funcionó como prueba piloto del ABRE Familia identificando aprendizajes que permitieron construir una metodología de trabajo al consensuar objetivos, dimensiones y herramientas técnicas para abordar a las familias desde una perspectiva integral.

La nave insignia de este barrio fue la escrituración de viviendas que implicaba otorgar seguridad a las familias en la tenencia de sus hogares. Esta acción fue acompañada por otras orientadas a garantizar derechos y profundizar la presencia del Estado en el barrio. En el marco del programa Nueva Oportunidad, se dictaron 9 cursos en 2017 y 2018 donde participaron 176 jóvenes. También se llevaron adelante mejoras urbanas y luz segura; y se trabajó en el fortalecimiento de la Huerta Agroecológica como empresa social.

Al mismo tiempo, se trabajó desde el dispositivo en los barrios La Palmera (contigua a Santa Lucía) y Cabín 9 de la ciudad de Pérez.¹² En ambos casos resulta relevante cómo la obra pública realizada se planifica en el marco de una estrategia para reducir los niveles de violencia. La Palmera era un barrio con características de asentamiento irregular donde se realizaron obras viales y de accesibilidad, de saneamiento hidráulico, aperturas de calles, ejecución de veredas, rampas y rectificación de frentes, mejoras habitacionales, núcleos sanitarios, conexiones domiciliarias de cloacas y agua, construcción de viviendas. Luego de estas tres experiencias, el trabajo del dispositivo continuó en otros barrios: Las Flores y Flammarion en la ciudad de Rosario. De los resultados del trabajo del dispositivo en estos barrios, se destaca que de 2015 a 2018 se redujeron 88% los homicidios en Santa Lucía y La Palmera, un 71% los hechos de violencia por arma de fuego en Cabín 9, un 50% los disparos y heridos de armas de fuego en Las Flores y Flammarion.

La experiencia del dispositivo multiagencial se fortaleció desde 2018 en el barrio de Grandolli y Gutierrez¹³ de la ciudad de Rosario, donde los altos niveles de violencia en términos de seguridad pública fueron los que dieron origen a la intervención. La implementación del dispositivo en este barrio marcó un camino en términos de innovación ya que el trabajo realizado por las tres agencias que conforman el dispositivo fue simultáneo en el barrio a partir

¹² El caso de Cabín 9 se ha desarrollado previamente en este mismo capítulo.

¹³ Para ampliar sobre la experiencia del Barrio Grandolli y Gutiérrez consultar capítulo 5.

de una estrategia planificada, implementada y evaluada de forma conjunta y coordinada en el territorio. Se planificó el trabajo en tres etapas en las que intervenían las tres agencias de forma simultánea con objetivos generales y específicos compartidos e indicadores para el monitoreo y evaluación permanente de la intervención.

La situación del barrio se caracterizaba por crecientes niveles de violencia producto de la disputa entre clanes delictivos ligados al narcomenudeo, el fenómeno de las usurpaciones de viviendas y los espacios públicos invadidos por usos privados, lo cual dificultaba su uso bajo formas recreativas y colectivas. Como resultado del trabajo conjunto en territorio de las diversas áreas involucradas se avanzó en la recuperación de espacios públicos y de las viviendas usurpadas, en la regularización dominial de las viviendas, la conformación de consorcios. A raíz de este proceso, disminuyeron significativamente los niveles de violencia como así también la percepción de inseguridad de la población del barrio.¹⁴

A partir de esta experiencia, se planificaron e implementaron estrategias específicas en los barrios Municipal, Bella Vista y Ludueña en la ciudad de Rosario y Yapeyú en la ciudad de Santa Fe. El aspecto común fue el trabajo simultáneo en el barrio por parte de los diversos actores del dispositivo, sin embargo, las especificidades de cada barrio en base a diagnósticos e información precisa y georeferenciada implicaron una estrategia particular y diferente en cada uno.

Es necesario pensar la innovación en políticas públicas en el marco de procesos de transformación de las estructuras del Estado en sus diferentes niveles y poderes. Al reconocer las múltiples aristas de la problemática de la violencia, se hace necesario plantear estrategias conjuntas desde lo judicial, lo urbano, la salud. El desafío es interpelar las acciones que llevan a cabo las diversas áreas, niveles y poderes del Estado a la luz de la problemática de la violencia. Así las intervenciones de infraestructura urbana se piensan también en función de bajar violencia y mejorar la seguridad, lo que implica priorizar diversas acciones de acuerdo a las necesidades de cada barrio: iluminación, luz segura, apertura de calles, pavimento definitivo y red cloacal. A su vez, la experiencia desarrollada interpela el rol de los diversos actores que participaron: los gobiernos locales que se caracterizan por la cercanía con el vecino en el territorio y la articulación con las organizaciones sociales vienen colocando en sus agenda el tema de la convivencia, la seguridad y el desarrollo social. Este dispositivo permite fortalecer su rol a partir de la coordinación territorial con las demás agencias participantes. La territorialidad que logró el Ministerio Público de la Acusación, creado recientemente en septiembre de 2009, también fue un valor agregado del dispositivo. La experiencia del dispositivo implicó articular herramientas ya existentes para el abordaje de la violencia para –a partir del trabajo coordinado– generar mayor impacto sumando al poder judicial que históricamente trabajaba a posteriori del hecho delictivo.

El principal desafío del dispositivo fue profundizar las instancias de coordinación entre áreas y sumar escala para acercar las estructuras del Estado a la ciudadanía encontrando anclajes para tratar problemas emergentes de la violencia como las usurpaciones de viviendas y el espacio público. La sostenibilidad de las estrategias implementadas para reducir la violencia también constituye un desafío que el dispositivo buscó abordar. La conformación de espacios institucionales –como los Puntos ABRE– como parte de la estrategia se orienta justamente a garantizar la sostenibilidad de las acciones a partir de la formación de los equipos de las distintas áreas que confluyen con los actores comunitarios y la ciudadanía.

Entre los aprendizajes, se destaca la importancia de contar con información precisa y georeferenciada a nivel territorial para generar políticas públicas que permitan conocer el terreno

¹⁴ A partir de un análisis cualitativo de las observaciones realizadas por los equipos territoriales en el marco del ABRE Familia, se relevó que las familias del barrio valoraron positivamente las mejoras en su barrio y en particular la situación de seguridad.

y planificar las acciones. Asimismo, contar con voluntad política para enfrentar la violencia fue un factor indispensable para impulsar políticas públicas coordinadas que puedan combinar una mirada colectiva donde se genere una transformación social profunda hacia la equidad. Además, el dispositivo permitió construir una estrategia horizontal para la construcción participativa de las decisiones entre las diferentes agencias.

La implementación del dispositivo permitió identificar diversos niveles de contención social de la violencia que puede graficarse como círculos concéntricos, donde el círculo más amplio está representado por aquellos barrios menos violentos al contar con una red de instituciones territoriales, de referencia y comunitarias: centros de salud, escuelas, clubes. El círculo siguiente representa al sector de población al que no llega esa red y el ABRE Familia se convierte en una herramienta clave para trabajar con esta población así como también diversos programas que forman parte del Plan ABRE: Vuelvo a Estudiar, Nueva Oportunidad, Empresas Sociales. Finalmente, se detecta un tercer nivel: el núcleo más pequeño y más complejo atravesado por la violencia territorial. En este nivel se cuenta con herramientas específicas como los interruptores de violencia de la Secretaría de Seguridad Comunitaria, los operadores sociales para la prevención del delito o el Nueva Oportunidad en situación carcelaria o privados de libertad.

La problemática de la violencia urbana en las ciudades del Plan ABRE es un tema de la agenda pública y su tratamiento ha implicado e implica políticas, equipos y aprendizajes que le otorgan al Estado un lugar central. Conlleva asumir el desafío de lograr mayores niveles de coordinación en territorio a partir de la puesta en práctica de dispositivos que involucran diversos sectores, niveles de gobierno y poderes del Estado. La experiencia desarrollada a la fecha muestra que es posible construir un modelo de seguridad que además trabaje desde la perspectiva de derechos humanos.

2.5. Territorio, participación y redes: el trabajo territorial y comunitario como forma de transformación

Las redes comunitarias y los ámbitos de participación promueven el ejercicio de la ciudadanía, el acceso a derechos y la construcción de capital humano y social. Los espacios participativos permiten desmarcarse de agendas impuestas desde otros lugares para poder plantear las necesidades, las problemáticas y las visiones de quienes habitan los territorios. La experiencia de los sujetos permite una interesante problematización de las situaciones en tanto se realiza desde una praxis y en tanto los convierte en sujetos protagonistas de la transformación de aquellas prácticas que vulneran sus derechos.

Muchas veces, se presentan dificultades o barreras para promover los espacios de participación. Dependiendo de las características de los territorios y sus comunidades, éstas pueden ser tanto de tipo cultural como material; de ello deriva la importancia de que las políticas públicas deban transformarse en potenciadoras de la creación de redes, en ámbitos distintos al hogar y, concretamente, en la esfera pública, en donde se toman las decisiones de la comunidad, esto visto como un proceso que genera herramientas y palancas del cambio con equidad de género (Guillé Tamayo M. *et al.*, 2009).

Promover la participación implica trabajar también sobre la convivencia, fortalecer los espacios institucionales existentes y colaborar en el tejido de una red, un “entre”, que vincule y potencie las acciones de las instituciones públicas y privadas. No pueden existir instituciones de la sociedad civil sin la participación de los sujetos, así como es muy difícil promover la participación sin instituciones o espacios habilitados para ello, que gocen de legitimidad ciudadana.

El Plan ABRE impulsa espacios de participación que tienen como objetivo articular esfuerzos entre todos los actores que hacen a la cotidianidad del barrio. Los actores de cada barrio pueden ser vecinas y vecinos, instituciones públicas y privadas u organizaciones sociales,

como por ejemplo movimientos sociales, vecinales, cooperativas y asociaciones civiles hasta instituciones religiosas, centros comunitarios, clubes, bibliotecas populares y comunidades de pueblos originarios. Además, en las decisiones barriales participan representantes del Estado (trabajadores de los ministerios provinciales, de centros de salud, hospitales, de las empresas de servicios -Aguas Santafesinas y Empresa Provincial de la Energía-, de centros de convivencia barrial, polideportivos, escuelas, del Instituto de la Mujer, de los distritos municipales, y el Servicio Público de la Vivienda en Rosario, entre otros).

Los espacios de participación pueden ser diversos y sus características también son diferentes en cada barrio de acuerdo a los actores que participan. Como dispositivos de participación, se pueden identificar: las mesas barriales, los Consorcios en Barrios FONAVI, los Consorcios Sociales¹⁵ y los encuentros desarrollados en el espacio público, como por ejemplo, el programa “Somos barrio que se desarrolla en la ciudad de Santa Fe. Este programa se propone identificar y potenciar el desarrollo de proyectos culturales locales en los barrios cuya elaboración tiene su principal impulso en el diálogo permanente con la red de instituciones barriales.

Mesas Barriales

Las “mesas de gestión barrial”, “mesas barriales” o “redes institucionales” se conforman como espacios participativos con el propósito de mejorar las condiciones de vida del barrio. Allí surgen respuestas a problemas, conflictos o inquietudes identificados en cada barrio y a la vez se generan iniciativas conjuntas tales como proyectos urbanos, actividades en los espacios públicos, vinculación de personas que han abandonado la escuela con el programa “Vuelvo a Estudiar”, organización y difusión de campañas de documentación para que todos los vecinos tengan su D.N.I actualizado, entre otras.

Todas propuestas que contribuyen a generar un cambio cualitativo en la vida diaria de quienes habitan esos barrios.

Las mesas barriales en general han retomado las experiencias de las redes interinstitucionales preexistentes al Plan ABRE (en los barrios donde estos espacios ya existían). Las características y organización de cada mesa presenta particularidades en cada barrio de acuerdo a los actores territoriales

A través de éstas se garantiza la presencia del Estado, y una construcción de ciudadanía de abajo hacia arriba. Son dispositivos donde las “voces tienen peso y representatividad”, donde se construyen sentidos compartidos y saberes desde lo colectivo y desde donde se gestionan soluciones.

Así desde el Plan ABRE se consolida a nivel territorial un cambio paradigmático al entender que el individuo, el sujeto o la familia ya no es objeto de intervenciones fragmentadas, es ante todo un sujeto de derechos. Un sujeto en el que el Estado tiene obligaciones desde el momento en que asume la responsabilidad de realizar transformaciones en las condiciones estructurales de vida. El Plan ABRE allana el camino para que la participación sea real, para que cada uno sea parte, para que la trama exista y sea sustentable en el tiempo.

Conformación de Consorcios

En los barrios de viviendas sociales (FONAVI), se trabaja en la conformación de “consorcios” por parte de los vecinos, para fomentar la autoorganización y participación. La conformación de consorcios integra el Programa de Mejoramiento Barrial en complejos de vivienda social que implica poner en práctica un conjunto de herramientas que facilitan las gestiones entre provincia, municipios y residentes de complejos habitacionales, con miras a fomentar la par-

¹⁵ La experiencia del Consorcio Social en la ciudad de Rosario se desarrolla en el capítulo 5.

ticipación y compromiso en el cuidado de los espacios públicos y a mejorar las condiciones de convivencia. Intervienen distintas áreas del Estado tanto de los gobiernos provincial y municipal, como así también las empresas de servicio, como Aguas Santafesinas y Empresa Provincial de la Energía.

Los complejos de viviendas FONAVI tienen dos modalidades: casas individuales y edificios de departamentos (monoblock) a los que se suman obras de urbanización, infraestructura y equipamiento comunitario.¹⁶ Entre los barrios del Plan ABRE se encuentran 19 barrios que contienen complejos de vivienda FONAVI¹⁷ donde se concentran diversas problemáticas que requieren de acciones directas por parte del Estado provincial y local en relación a la regularización de la tenencia, la administración de los espacios comunes, mejoras y mantenimiento de los edificios y convivencia entre vecinos.

Frente a las problemáticas señaladas se llevan adelante acciones entre los vecinos y los equipos territoriales mediante reuniones informativas, habilitación de espacios de escucha, asambleas de constitución de consorcios y cursos de capacitación.

La conformación del consorcio para la administración de cada torre o núcleo, es una herramienta que posibilita la administración de los espacios comunes y la realización de arreglos estructurales de acuerdo a las características de cada barrio. Este proceso va acompañado de la escrituración de viviendas, cuando esta condición no está dada, lo que otorga seguridad jurídica a las familias y les brinda la posibilidad de vender, transferir y heredar el inmueble, usarla como garantía y solicitar servicios

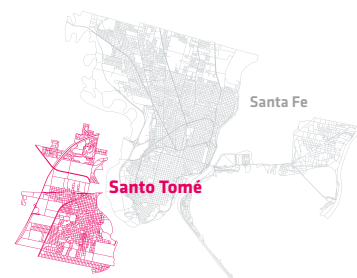
El Gobierno Provincial avanza también en la realización de obras de infraestructura y saneamiento que implican reparaciones de la estructura de hormigón, la reserva y bombeo de agua potable, pintura de torres, puesta en valor de espacios verdes y modernización del alumbrado. Todo este proceso se da a partir del fortalecimiento de la participación para el mejoramiento de la convivencia y el involucramiento de los vecinos en la solución de conflictos interpersonales y la generación y sostenimiento de acuerdos comunes.

La experiencia de Santo Tomé

En la ciudad de Santo Tomé siete barrios forman parte del Plan ABRE: Villa Libertad, Santo Tomás de Aquino, El Chaparral, Los Hornos, 12 de septiembre, Las Vegas y Las Adelinas (esta última subdividida en tres partes). Además, en el marco del Plan, se realizan transformaciones en algunos de los FONAVI de la ciudad (entre ellos Monseñor Zazpe, Lourdes y Sargento Cabral).

La experiencia del Plan ABRE en esta ciudad se caracteriza por la conformación de consorcios, la mejora de los FONAVI y el impulso a la economía social.

En 2015, comenzó el relevamiento ocupacional de los FONAVI con el fin de tener un diagnóstico del estado de su infraestructura y de la situación dominial. Los primeros registros se centraron principalmente en los barrios Monseñor Zazpe y Sargento Cabral. Este proceso fue acompañado con actividades recreativas y participativas en torno a la



¹⁶ Las viviendas FONAVI surgen en Argentina en el año 1970 a partir de la creación de un organismo estatal que lleva el nombre de Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y que tiene como objetivo principal facilitar las condiciones de acceso a la vivienda digna a través de créditos hipotecarios que ofrecía el Banco Hipotecario Nacional. Mediante el Fondo Nacional de Vivienda a partir de 1977 se edificaron en la ciudad de Rosario 68000 viviendas y a partir del año 1995 los institutos provinciales de vivienda van a asumir un rol muy importante en la gestión de los complejos.

¹⁷ Algunos barrios incluidos en el Plan ABRE están enteramente conformados por viviendas de tipo FONAVI mientras que en otros territorios estos tipos de construcciones conviven con sectores de viviendas sociales, asentamientos y/o viviendas más consolidadas.

convivencia y con jornadas de concientización sobre el medio ambiente y específicamente la separación de residuos.

A partir del diagnóstico, en FONAVI Zazpe se realizó una obra de cordón cuneta y mejorado pétreo en todas las calles transversales a calle Hipólito Yrigoyen dentro del barrio. A la par se realizaron capacitaciones para la conformación de consorcios, que resultaron en la efectiva consolidación de 3 consorcios. Esto fue un paso clave para poder gestionar los recursos necesarios para las mejoras edilicias.

Por su parte, en FONAVI Sargento Cabral se realizó la obra de extensión de pavimento flexible en todas las calles internas. Se lograron conformar todos los consorcios y la mesa de enlace de los consorcios, con el objetivo de compartir experiencias de organización y de potenciar la capacidad de gestión conjunta. A partir de marzo de 2019 se comenzó con las obras para la restauración de las escaleras de las torres a cargo de la Secretaría de Estado del Hábitat.

Finalmente, en el FONAVI Lourdes se llevó adelante una importante obra de red cloacal que permitió resolver un histórico problema de saneamiento.

Los FONAVI no son los únicos barrios santotomesinos donde el Plan ABRE ha generado transformaciones. En Las Vegas, un barrio de la zona sudoeste de la ciudad que está situado entre la autopista Rosario-Santa Fe y la Ruta Nacional 11 y en Santo Tomás de Aquino en la zona Norte se han dado experiencias de fortalecimiento de la economía social. Desde el 2016 se vienen consolidando un espacio de cocina donde se capacita en producción para la venta de productos de panificación y un espacio de creación de objetos de cestería en mimbre. Ambos espacios trabajan con la lógica de elaboración y venta comunitaria. Sus objetivos son generar una experiencia mixta de recursos del Estado y de emprendedores para potenciar las experiencias de economía social. Gracias a estos cursos, algunas de las personas participantes han impulsado sus propios emprendimientos y se han incorporado a espacios de feria. En las Vegas además se culminaron las obras de tendido eléctrico, saneamiento hídrico y circuito de veredas públicas. Se encuentra pronto a inaugurar un playón deportivo y la reconstrucción del centro de salud.

3. LA EXPERIENCIA DEL PLAN ABRE EN LA CIUDAD DE SANTA FE: PARTICIPACIÓN, INSTITUCIONALIDAD Y ACOMPAÑAMIENTO

El territorio de la ciudad condiciona y configura la vida de ciudadanos y ciudadanas. La escala de las localidades, los recursos, la geografía, los actores que intervienen, la dimensión del Estado local, las relaciones que entablan con los otros niveles estatales y los proyectos gubernamentales que allí se desarrollan tejen una red compleja de sentido que da a cada territorio su particularidad. El Plan ABRE se plantea el desafío de actuar sobre la complejidad y las particularidades de cada ciudad, coordinando las acciones y los equipos del gobierno provincial con aquellos de los gobiernos locales y la sociedad civil.

En la ciudad de Santa Fe el Plan ABRE se desarrolla en 17 barrios, 5 de los cuáles se incorporaron en el año 2018. Las particularidades de la implementación del Plan ABRE en la Ciudad de Santa Fe se asocian a su condición de ciudad capital de la provincia y, vinculado a esto, al rol preponderante que históricamente ha asumido el Gobierno Provincial. Esta característica se hace visible en la gran cantidad de instituciones provinciales presentes en el territorio y, en particular, en los barrios del Plan ABRE: centros de salud provinciales, escuelas, sedes

territoriales y Centros de Acción Familiar¹⁸ (ambas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social), entre otras. Esto implica que los equipos territoriales provinciales asumen un rol fundamental, lo que marca una particularidad respecto a las experiencias de otras ciudades del Plan. Asimismo, el entramado de instituciones comunitarias en los barrios es amplio, denso y diverso y, en muchos de ellos, se han conformado redes de instituciones previo a la existencia del Plan.

La experiencia del Plan ABRE a nivel ciudad de Santa Fe ha estado atravesada por las diversas líneas estratégicas del Plan que se entrecruzan, solapan y potencian en el territorio. El Plan ABRE se visualiza en la ciudad como una estrategia territorial que reconoce el rol preponderante del Estado y, a su vez, la necesidad de articular y fortalecer las organizaciones comunitarias.

El ABRE en la ciudad de Santa Fe se presenta como modelo de gestión que interpela al Estado: el territorio permea la estructura estatal, mejorando la calidad de los servicios públicos e innovando la oferta estatal, en función de la realidad micro territorial. Las experiencias de los barrios de Santa Fe muestran cómo desde el territorio se identifican problemas comunes, se establecen acuerdos, se potencian los recursos existentes en el territorio, de acuerdo a la dinámica y las características de la comunidad de cada barrio.

Dentro de los mecanismos de coordinación intersectoriales del Gabinete Social¹⁹ en la ciudad de Santa Fe, se destacó el trabajo periódico de la Mesa Ejecutiva, conformada por representantes de los diversos ministerios que, desde los inicios del Plan, fue clave para garantizar el seguimiento y la ejecución de las acciones programadas de manera coordinada. Asimismo, una especificidad de esta ciudad fue que cada barrio logró contar con un referente del plan que buscaba mejorar la coordinación entre las acciones programadas en el barrio. Esto significa convocar a las reuniones de la Red de Instituciones, identificar los problemas que son sentidos por la comunidad y promover, en el marco de la red, los procesos que orienten en un sentido estratégico las respuestas, proyectos o el abordaje de los mismos. Se trata de poner en marcha la dinámica territorial, que articula las necesidades, las demandas de la comunidad, los recursos simbólicos y materiales de las instituciones que conforman la red, para trabajar los problemas. La dinámica que impulsa cada referente se encuentra sujeta a la coordinación entre las instancias del Gabinete Social (Mesa de Ministros, Mesa Ejecutiva, Mesa de Referentes) como parte de un mismo proceso del Plan ABRE. A su vez, se estableció una distinción entre las mesas de gestión barrial (conformadas por los equipos territoriales) y las redes de instituciones (que suman a organizaciones sociales).

Las Mesas de Gestión Barrial articulan el trabajo de los distintos equipos del Estado, sin perder la especificidad, superando así las acciones fragmentadas en el territorio. Son dispositivos que se encuentran en cada uno de los barrios donde se desarrolla el ABRE Familia, ya que se generan como condición necesaria para el abordaje familiar. En el sentido de que las intervenciones de las situaciones familiares se desarrollen en el marco de un plan singular, de manera coordinada, eficiente y efectiva para el mejoramiento de la calidad de vida de cada una de esas familias.

La Mesa de Gestión Barrial es quien identifica las situaciones urgentes y complejas durante el relevamiento del ABRE Familia. Están conformada por profesionales de las Sedes Territoriales, Centros de Acción Familiar, Centros de Salud, APRECOD, equipos de la Regional IV, socioeducativos, equipos de la Subsecretaría de Coordinación del Plan ABRE. A partir del 2017, se suma a la estructura de coordinación del Plan ABRE la Subsecretaría de Coordinación del

¹⁸ Las Sedes Territoriales son espacios públicos donde los equipos territoriales implementan una metodología de enfoque integral. Existen ocho sedes territoriales (una por distrito) donde se trabaja con los diferentes dispositivos y programas del Ministerio de Desarrollo Social. Los Centros de Acción Familiar (CAF) son espacios institucionales que funcionan como lugares de promoción, protección y restitución Integral de derechos de los niños y niñas.

¹⁹ Los mecanismos de coordinación del Gabinete Social se describieron en el capítulo 1.

Plan ABRE Región III con el objetivo de profundizar la mirada territorial y generar un paso hacia adelante en la institucionalización del Plan.

3.1. Participación y redes

La política pública asume que lo público no es campo pasivo sino dinámico y es en este territorio donde se tejen las redes institucionales. El Estado se involucra en el ciclo de la política pública pero también suma a las y los vecinos y a las organizaciones sociales al proceso de toma de decisiones. Las redes de instituciones en los barrios fueron, en algunos casos como Alto Verde y Santa Rosa de Lima, preexistentes al Plan ABRE y el desafío en esos casos fue fortalecerlas respetando sus características propias y autonomía. En otros barrios se hizo necesario crear la red de instituciones y allí el rol de los equipos provinciales que convocaron, ordenaron y movilizaron resultó fundamental.

Las organizaciones barriales y las instituciones del Estado se encontraron a través de sus representantes y juntos a los vecinos comenzaron a armar una red que amalgamó proyectos, acciones, energía y materia social, donde la participación significó ser parte con el otro, ser coautor de un proyecto colectivo desde el comienzo.

Las obras de los barrios fueron producto de un proceso en el que las redes de instituciones hicieron germinar los deseos colectivos que adquieren materialidad. Abrir espacios, facilitar la convivencia, fortalecer lazos, transformar día a día los modos de vincularse y apostar hacia algo nuevo es básicamente la síntesis de una práctica política.

Dicha materialidad se expresa en la creación de centros de salud, escuelas, en obras de asfalto, cordón cuneta, desagües, conexión segura de luz, conexión a la red segura de agua potable, como serie de obras emblemáticas, necesarias y que han sido pensadas desde el territorio, de abajo hacia arriba, haciendo del barrio un lugar digno para la vida.

- En el barrio Coronel Dorrego, la conformación de la red de instituciones dio origen a la transformación progresiva del barrio. El boulevard French, El Alero y la inauguración del nuevo Centro de Salud son las obras de infraestructura que han cambiado profundamente las condiciones de vida del barrio.
- En barrio Acería, a partir de la participación de las y los vecinos y luego de una evaluación estructural se definió demoler los edificios en situación de riesgo y construir 436 viviendas. De esta forma, a partir de la intervención de la Secretaría de Estado del Hábitat, se transformó el complejo habitacional (demolición de monoblocks en riesgo, reacondicionamiento del sistema de agua potable y de las instalaciones eléctricas domiciliarias e impermeabilización de cubiertas, mejoramiento de espacios públicos y equipamiento).
- En Las Flores, a partir de la conformación de consorcios, la red de instituciones del barrio promovió la renovación de 10 torres y 22 monoblock en el año 2017.
- En el barrio Centenario la Secretaría de Estado del Hábitat, con el apoyo de la red de consorcios, pintó el FONAVI y puso en marcha la bomba de agua con la instalación de nuevos grupos electrógenos en la estación de bombeo de agua potable y en la estación elevadora de líquidos cloacales. Además, se realizó la reparación de los tableros eléctricos del complejo, escaleras e instalaciones de los edificios y la refacción de los espacios públicos.
- En Alto Verde, la construcción de la avenida Demetrio Gómez fortalece la red de instituciones en cada etapa de su inauguración.
- En Yapeyú la red de instituciones acompaña el proceso de transformación en términos de obra e intervención integral.

Alto Verde: la red del barrio

Alto Verde es un asentamiento costero que se crea en 1910, cuando las primeras familias procedentes de Colastiné comienzan a vivir en la zona. Debe su nombre al paisaje de sauces que lo caracteriza, así como también por ser un poblado de ranchos en el altar naciente de la laguna Setúbal donde habitan trabajadores portuarios y pescadores. La pesca, el chamamé y el puente palito, son elementos emblemáticos que han hecho a la cultura popular de la identidad de un barrio con características de pueblo.

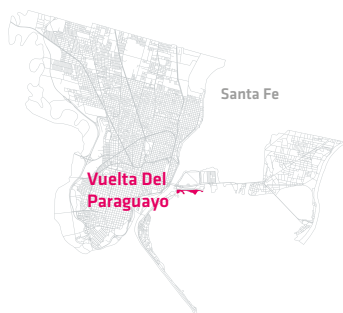
La calle principal Demetrio Gómez es el símbolo del Plan ABRE en lo que respecta al hábitat y la infraestructura. La obra de asfaltado de la calle Demetrio Gómez, que lleva concluida su tercera etapa, permitió mejorar la accesibilidad al barrio y su conexión con la ciudad que fue de la mano de inauguración del Jardín Municipal. Asimismo, se ejecutó la estación de bombeo y la red de agua potable. El Plan ABRE en Alto Verde asumió el desafío de dotar al territorio de infraestructura estratégica con obras ejecutadas y en ejecución.

El proceso fue motorizado por el activo protagonismo de la red de instituciones del barrio cuya participación constituye la nave insignia de este barrio. A su vez se fortalecieron las instituciones del barrio, en particular los clubes y se realizaron talleres de trabajo autogestivo. También se refaccionó la Vecinal Pro Mejoras Alto Verde con tareas de cerramiento e iluminación de tinglado, nuevas instalaciones sanitarias, reacondicionamiento de cocina, asadores y buffet, refacción del salón y remodelación de fachada. Se promovió la inclusión de adolescentes y jóvenes en los programas Vuelvo a Estudiar, Ingenia, Nueva Oportunidad y Juventudes Incluidas así como en el fortalecimiento de Centros de Día.

El entramado de instituciones estatales, como el Centro de Acción Familiar, la Sede Territorial, las escuelas N° 95 “Simón de Iriondo” y N° 533 “Victoriano Montes” y los centros de salud provinciales “Demetrio Gomez”, “Alto Verde” y “La Boca Ramón Rivero”, allanaron el escenario para que se desarrolle la experiencia del Abre Familia.

Alto Verde fue el barrio elegido para la segunda experiencia del ABRE Familia en la ciudad de Santa Fe. La delimitación geográfica se realizó junto con la red de instituciones que definieron cuáles eran las zonas de mayor vulnerabilidad social: aquellas donde había mayores dificultades para llegar, aquellas donde los circuitos y la accesibilidad eran problemas críticos. Las zonas priorizadas fueron Villa Corpiño en la manzana 6 y un sector comprendido entre calle Padre Buntig y el terraplen y la Curva del Surubí. Los equipos concentraron los esfuerzos para llegar a las familias con mayor vulnerabilidad. El ABRE Familia permitió trabajar junto a las familias en situaciones críticas con altos déficits habitacionales y realizar mejoras así como también avanzar de forma prioritaria en el derecho a la identidad a través de operativos de documentación. El proceso de Alto Verde contribuyó a profundizar la identidad del equipo provincial frente al desafío de asumir una mayor responsabilidad en la coordinación del abordaje familiar. En noviembre de 2017 se finaliza el relevamiento en Alto Verde y cerrando el año se suma La Vuelta Del Paraguay y la Curva del Surubí.





La Vuelta Del Paraguay, nueva vuelta

Luego de la implementación del ABRE Familia en Alto Verde, y en función del pedido de instituciones participantes del barrio, se definió dar “una nueva vuelta” para continuar trabajando en un barrio cercano: la Vuelta del Paraguay. En 2018 se incorporó oficialmente al conjunto de barrios priorizados la Vuelta del Paraguay, un barrio con características isleñas que cuenta sólo con una institución educativa: la escuela Mateo Booz.

Se trata de un barrio nacido de la naturaleza profunda de la costa inscripto en el marcado contraste entre la ciudad y el río y habitado mayoritariamente por pescadores. La identidad del barrio está marcada por el asedio permanente de las crecidas del río Salado. El acceso al servicio de agua potable y energía eléctrica se da de forma diferencial: algunos hogares tienen acceso a ellos de forma regular, pero la mayoría de manera informal.

La decisión de priorizar la Vuelta del Paraguay fue acompañada por la conformación de una red de equipos interministeriales (educación, salud y desarrollo social), de organizaciones (la capilla, Revuelta, el comedor) y, sobre todo, de vecinas.

La identificación de un problema común –el acceso a la salud en el mismo barrio– dio lugar a una propuesta colectiva a partir de la gestión articulada de los diversos ministerios que conforman el Gabinete Social. Como nave insignia del barrio que inicia el camino de la intervención, se plasmaron las primeras acciones con la instalación de la posta sanitaria donde se materializa un primer dispositivo de atención y cuidado de la salud, lo cual permite fortalecer la presencia del Estado en el territorio. Esta presencia creciente del Estado fue el puntapié para poner en marcha un proceso de trabajo en el barrio en otros aspectos. En 2018 se llevaron adelante ocho proyectos creados por jóvenes del barrio a través del programa Ingenia. Además, el Club Excursionistas participó del programa de Fomento a Clubes de Barrio para fortalecerse como institución.

3.2. Acompañamiento y cuidado

Pensar en un Estado presente significa que las instituciones o efectores públicos son los canales para posibilitar derechos. Desde allí se inscribe el eje ABRE Familia, ya que nace como dispositivo ordenador del desarrollo territorial, que permite direccionar y potenciar los recursos del Estado, en una misma estrategia de intervención cuya apuesta fundamental es la autonomía familiar. Esto supone asumir un compromiso por parte de familia, en la que el sujeto deviene en relación con un otro y es desde ahí donde construye su identidad como parte de un entramado social.

El Plan ABRE significa también pensar en nuevas herramientas de gestión que permean la estructura del Estado como las Mesas de Gestión Barrial que a través de la participación y proximidad obligan al Estado a dar respuestas más rápidas. La importancia de las mesas de gestión barrial, en tanto redes de instituciones del Estado con anclaje en el territorio, radica en que pueden ordenar y planificar en base a la agenda común construida entre la ciudadanía y el Estado. Así las Mesas de Gestión Barrial se constituyen como unidades territoriales a partir del entramado institucional que se resignifica desde el eje ABRE Familia al asumir funciones asociadas al abordaje familiar integral.

Las estrategias son diseñadas en el seno de los equipos territoriales, que son quienes producen el conocimiento que se nutre del territorio. Es decir, de los recorridos, de los vínculos previamente construidos o desde esa vinculación que se genera a partir de las primeras entrevistas del relevamiento casa por casa. La apuesta estratégica no solo es a nivel individual, sino que se inscribe en un contexto territorial, donde el Estado interviene en el sistema primario de constitución de ciudadanía, que es la familia.

La coordinación del ABRE Familia interpela y reordena el Estado en el territorio, situando el sentido del derecho como máxima ordenadora de lo público y desde allí emerge la estrategia en cada territorio, dando un salto transformador en lo que hace a la política social. En ese sentido adquiere fuerza la idea de la familia ya no como objeto de intervención sino como sujeto de producción ciudadana. Ahora bien, esto requiere de un pensamiento estratégico en el que quienes integran las instituciones públicas puedan identificarse, como parte de lo mismo, sin que esto signifique homogeneizar o borrar las identidades institucionales o al espacio de trabajo. Es decir que un trabajador de salud tiene que tener claridad de su función pero que se encuentre identificado con la función del docente o de cualquier funcionario público. El ABRE Familia opera en la interfase entre el Estado y la familia, reconociendo el rol fundamental del Estado.

Más que una sumatoria de intervenciones, el Plan ABRE evoluciona hacia un modelo de gestión consolidada a través del tiempo con un diseño flexible ante nuevos desafíos. Luego de la implementación del ABRE Familia en los primeros barrios, surge la necesidad de generar un mecanismo administrativo para viabilizar el mejoramiento habitacional de las familias detectadas que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad. En la ciudad de Santa Fe se hace operativo a partir de un acuerdo tripartito, ya que participan de la ejecución cooperativas de construcción en articulación con el Estado y las familias. El espíritu de esta herramienta administrativa se basa en brindar una respuesta rápida para la mejora habitacional de aquellas familias y que estas comiencen a ser parte de la solución a sus problemas mediante la autoconstrucción junto con la cooperativa. En este proceso resulta relevante el fortalecimiento de cooperativas barriales, lo que pone a andar la rueda de la economía solidaria en los barrios.

El eje ABRE Familia -que hoy alcanza a 19 barrios de 4 ciudades- en Santa Fe tuvo su primera experiencia en el barrio de Barranquitas. Allí, la Mesa de Gestión Barrial se resignificó abordando situaciones de familias con alto nivel de vulnerabilidad de forma coordinada.

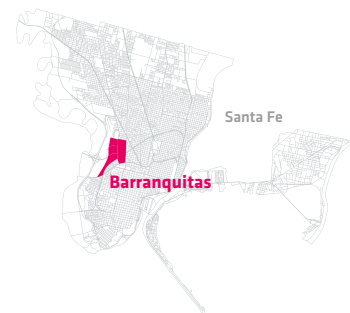
Barrio Barranquitas, la escuela del Abre Familia

Barranquitas es un barrio del distrito Oeste que se comenzó a formar en 1910 cuando familias empleadas en la fabricación de ladrillos empezaron a levantar sus casas cerca de los hornos donde trabajaban. El barrio debe su nombre a las siete cavas intercomunicadas que se iban formando a medida que los y las habitantes construían sus hogares, las cuales se asemejaban a pequeñas barrancas. Este barrio comprende cinco sectores o vecinales. Barranquitas Oeste; Barranquitas Sur; Unión, Progreso y Libertad; Barranquitas Pro mejoras y Barranquitas Pro adelantos.

En el barrio Barranquitas se pueden identificar dos naves insignia que se asocian a diversos sectores del barrio. En primer lugar, la inauguración de la primera casa de la Policía Comunitaria en enero de 2014 en el sector de Progreso y Libertad Barranquitas implicó un cambio de paradigma en lo que respecta a la seguridad. El Estado de proximidad se materializa en una policía que construye confianza con la y el vecino.

En segundo lugar, el comienzo del ABRE Familia en diciembre de 2016, que viene a profundizar la cercanía del Estado con cada una de las familias. El lugar elegido para esta experiencia fue el comprendido por los dos sectores con mayores niveles de vulnerabilidad: Barranquitas Oeste y Pro – Mejoras Barranquitas.

Cabe destacar que la modalidad ABRE Familia, presentada por el gobernador en noviembre de 2016 como un modo de profundizar el Plan ABRE, en la ciudad de Santa Fe se inició con la experiencia en Barranquitas Oeste. De este modo, es posible decir que el barrio hizo escuela, entendiendo a la escuela como lugar de trasmisión de valores.



Barranquitas es el lugar donde se hizo el primer relevamiento, el lugar donde se le dio nombre al trabajo articulado y se instituyó como una Mesa de Gestión Barrial.

Los equipos del Centro de Salud, el CAF 13 y la Sede Territorial asumieron el compromiso de acercar y profundizar la presencia del Estado. El ABRE Familia pudo encontrar su forma original en Barranquitas por la calidad del grupo de trabajo, porque había un fuerte vínculo entre los equipos y sobre todo porque había comenzado a gestarse un proceso de fortalecimiento institucional, de construcción de un “nosotros”.

Ese vínculo hacia el interior del Estado sentó las bases para que puedan acercarse los equipos a las familias. En la primera etapa en diciembre de 2016 se visitaron 473 familias, conociendo cuáles son sus historias, sus necesidades, sus condiciones de vida. El paso siguiente fue identificar lo urgente de lo complejo y planificar las intervenciones. Ese ejercicio de construcción de problemas ya no era responsabilidad de un área sino que se volvió una tarea asumida por un equipo intersectorial del territorio. La lectura de lo territorial era condición *sine qua non* para poder trabajar de manera articulada y desde allí gestar los cursos de acción acordes a la singularidad familiar.

La implementación del ABRE Familia se presentó como un proceso de aprendizaje. Si bien la experiencia significó atravesar un camino colmado de incertidumbres, esto mismo permitió un salto de calidad en las acciones implementadas. El acompañamiento constante a los equipos territoriales facilitó el desarrollo del ABRE Familia y posibilitó producir conocimiento a partir de la experiencia misma.

Potenciar los recursos existentes en el territorio y habilitar los canales de comunicación y de gestión entre el primer y el segundo nivel sirvieron para destrabar aquellas intervenciones que habían llegado a un estancamiento. Se legitimaron procesos y se construyeron nuevos circuitos. Así, la territorialidad se presentó como estrategia para permear las estructuras sedimentadas del Estado.

En la primera etapa del ABRE Familia, los equipos advirtieron situaciones que estaban naturalizadas, ya sea por la propia familia o por el Estado. Por ejemplo, se gestionó una silla de ruedas para una mujer con discapacidad a la cual no había accedido hasta ese momento, dando cuenta que era necesario rever los circuitos administrativos y hacerlos más eficientes.

Por su parte, la segunda etapa en el barrio comenzó en marzo de 2017 en el sector denominado Pro-Mejoras Barranquitas. Con un poco de más de experiencia tras haber atravesado la primera etapa, equipos provinciales y municipales se concentraron en la vecinal, símbolo que marca una impronta de la idiosincrasia política de lo local.

Este sector de las Barranquitas no solo se caracterizaba por los altos índices de pobreza sino también porque la única institución dentro del barrio era el centro de salud. Se llegaron a visitar a más de 500 familias, con un total de 400 orientaciones familiares en el momento de la entrevista. Entre esas orientaciones se destaca el acompañamiento a niños y niñas para que asistan a las instituciones escolares. Este ejercicio fue innovador en tanto el Estado buscó acercarse a las familias para profundizar la información sobre ellas y abordar las situaciones en lugar de esperar a que estas se complejicen y las mismas familias se acerquen al Estado cuando las problemáticas están avanzadas.

El abordaje familiar integral no solo significa brindar orientaciones sino que es parte de un proceso que incluye también la mejora de las condiciones habitacionales. A partir de los datos, se identificaron las familias con situaciones complejas (como discapacidad, niños y niñas en riesgo o con problemas de salud) para que en sus viviendas se constru-

veran los primeros cuatro baños. Una de las familias estaba compuesta por una madre con padecimiento subjetivo y sus hijos, quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad social. Frente a esto, se trabajó de manera articulada con el Centro de Salud y la Dirección Provincial de Salud Mental. El abordaje de la situación familiar consistió en facilitar las gestiones para que un acompañante terapéutico comience a trabajar en el seno familiar. También fue clave la incorporación de sus hijos en el programa Nueva Oportunidad. Como parte de esa intervención integral, se dio la construcción de un baño en la vivienda de dicha familia. Otra de las familias estaba conformada por una señora de 83 años con movilidad limitada y su hijo, a quien le habían amputado una de sus piernas. El equipo del Centro de Salud comenzó a acompañar a la familia, a la vez que una cooperativa de trabajo comenzó la construcción de un baño adaptado.

3.3. Institucionalidad y coordinación en territorio

En la ciudad de Santa Fe, la institucionalidad territorial fue fortalecida a partir de las mesas de gestión barrial, que son la expresión del Gabinete Social en territorio, las instituciones del Estado coordinando en cada barrio. La conformación de estos espacios fue potenciada a partir del ABRE Familia y ha permitido fortalecer al Plan ABRE, logrando niveles de coordinación y participación que se suman a las redes institucionales preexistentes (con las organizaciones y vecinos).

La institucionalidad barrial se fortalece con la generación de nuevos espacios públicos innovadores o el fortalecimiento de los ya existentes desde una perspectiva centrada en las personas y comunidades, sus necesidades y derechos. Se trata de espacios para la convivencia e integración de la comunidad barrial, emplazados en lugares estratégicos del barrio, con amplia cobertura y alta calidad, en donde se integran servicios, acciones y derechos.

El barrio Coronel Dorrego: el modelo de nueva institucionalidad integradora

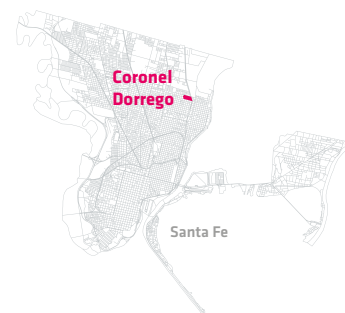
El Barrio Coronel Dorrego fue uno de los cinco barrios de la ciudad de Santa Fe incluidos en la prueba piloto del Plan ABRE, que inició con el proceso de apertura de calles que se constituyó en la nave insignia de ese período. Desde este proceso, la red de instituciones (o mesa de gestión barrial) fue marcando las prioridades y estableciendo los tiempos para la planificación e implementación de acciones.

La transformación del barrio se fue dando progresivamente, pero sin pausas. El barrio como sinónimo de innovación social y cultural fue motorizado por la presencia de la vecinal del barrio, las iglesias, la organización de jóvenes y la organización barrial junto a funcionarios del Estado municipal y provincial.

El boulevard French, El Alero “Nacer Hasta los 100 años” y la inauguración del nuevo Centro de Salud son ejemplos del período señalado. En Coronel Dorrego confluyen las líneas estratégicas del Plan ABRE fortaleciendo la institucionalidad barrial, traduciendo al plural lo singular de cada historia de vida. Con un Estado que decide estar presente y cercano, modificando condiciones estructurales de vida.

El Alero Coronel Dorrego sienta las bases de una nueva institucionalidad integradora. Es la materialización de los dos ejes del Plan: “Infraestructura y hábitat” ya que se construye una infraestructura cultural de altísima calidad en el barrio y “Convivencia y participación” porque se transforma en un espacio de encuentro, que genera la apropiación por parte de niñas, niños, jóvenes y de mujeres que transitan la maternidad.

El Alero es ejemplo de integración de todos, es un paisaje de ciudadanía y es sobre todo un espacio público por excelencia cogestionado por los ministerios de Innovación y Cultura y Desarrollo Social en el marco del Plan ABRE.



El Alero constituye un espacio donde aprender y jugar, trabajar, crear y convivir donde han transitado más de 10.000 personas desde su inauguración en 2016. Se compone por un hall que no es ni lugar de espera ni entrada, sino un gran enredo, un tejido común, un espacio de conversación y de proyectos comunes de los vecinos. El corazón es a cielo abierto, un patio amplio con galerías que se abren al paisaje, que rompen los límites entre el adentro y el afuera dando lugar a todo tipo de encuentros de lunes a lunes con actividades, talleres, espacios lúdicos y espectáculos, que conviven con los equipos y actividades de los programas Nueva Oportunidad y Vuelvo a Estudiar y donde cada quince días se reúnen representantes de las instituciones y organizaciones del barrio.

En el planeta del Alero se despliegan en simultáneo actividades que incluyen a todas las edades que se suman experimentando y aprendiendo en diversos temas como cocina popular, ilustración y papel, huerta, gimnasia, tai chi, hip hop, yoga, danzas y circo.

En el mes de julio de 2018 en la esquina de las calles French y Sarmiento, del barrio Coronel Dorrego, se inauguró un nuevo Centro de Salud que forma parte de un plan de desarrollo integral con el objetivo de mejorar la accesibilidad y la calidad de vida de los casi 4.000 vecinos que habitan el barrio y que demandó una inversión superior a los 11 millones de pesos en infraestructura y \$600.000 en equipamiento. Este centro de salud surgió claramente a partir del Plan ABRE con la función de integrar a toda la ciudadanía, a las organizaciones no gubernamentales y a todas las instituciones que lo vinculan a la red pública de salud de la provincia de Santa Fe.



Yapeyú: un nivel más de coordinación

Yapeyú es un barrio del distrito noroeste de la ciudad de Santa Fe. Fue creado en 1954 cuando 600 personas se asentaron allí tras ser desalojadas de un asentamiento ubicado a orillas del río Salado, donde corrían riesgos en períodos de inundaciones.

En octubre de 2018 comenzó el ABRE Familia en Yapeyú. Los equipos territoriales visitaron 384 hogares donde entrevistaron a 1440 personas. La experiencia del ABRE Familia en este barrio tiene la particularidad de la coordinación con el Poder Judicial a través del Ministerio Público de la Acusación (MPA).

La estrategia de intervención implicó acciones propias del órgano de investigación penal que llevó a la realización de 27 allanamientos simultáneos y el envío de más de 20 autos abandonados al Corralón Municipal. Sumado a esto, las tareas de higiene urbana permitieron la recuperación de espacios públicos. La presencia de la policía de acción táctica en el barrio también fue fundamental para mejorar las condiciones de seguridad. A partir del ABRE Familia, se detectaron familias en situación de alta criticidad, que fueron abordadas por los equipos territoriales. Además, el equipo de la Sede Territorial logró articular y avanzar en el trabajo con las familias para garantizar otros derechos como la participación de niños, niñas y jóvenes en clubes. Asimismo, 250 personas obtuvieron su DNI a través del Operativo Rápido de Documentación, accediendo de este modo a su derecho a la identidad.

En el ABRE Familia en Yapeyú no solo participaron equipos provinciales, municipales y del MPA, sino que también se sumaron estudiantes de enfermería del Instituto Superior del Profesorado N° 60 (Anexo Yapeyú). Este establecimiento educativo público y no arancelado fue creado en 2014 a partir del impulso de la comunidad del barrio y del gobierno de Santa Fe. En la experiencia ABRE Familia, más de 100 estudiantes de enfermería, futuros profesionales de la salud, acompañaron las entrevistas, lo cual les permitió realizar prácticas profesionalizantes en el propio barrio.

4. BALANCE A LA LUZ DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El enfoque en el territorio interpela a la política social tensando sus orientaciones y contenidos hacia un abordaje integral, ya que implica incluir las dimensiones urbanas, institucionales, culturales, afectivas e involucrar a múltiples actores y personas que pueden contribuir de manera conjunta a mejorar la vida en los territorios. La experiencia del Plan ABRE permite visualizar que aún son numerosos los desafíos de la integralidad en territorio y que se requiere avanzar de forma progresiva y siempre hacia adelante en políticas sociales innovadoras que se centren en cada uno de los barrios y territorios para garantizar derechos.

En pos de continuar este camino, el Plan ABRE apuesta a la articulación en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil. Las líneas estratégicas desarrolladas en el capítulo se ponen en juego en el territorio mediante diversas estrategias de coordinación y espacios de participación como las ya mencionadas mesas barriales o la articulación multiactoral para disminuir la violencia. El Plan ABRE, como proceso de coordinación intersectorial, intergubernamental y con las organizaciones sociales, se presenta como una herramienta clave para fortalecer y promover la constitución de alianzas eficaces entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil y así contribuir con uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible fundamentales para logro global de la Agenda 2030, el ODS 17 “Alianzas para lograr los Objetivos”. Se comprende que este trabajo coordinado no solo abarca el financiamiento de proyectos sino que implica también que los actores compartan principios y valores, una visión y metas comunes.

La integralidad del Plan ABRE permite que realice un aporte a múltiples ODS. El eje ABRE Familia se orienta al ODS 1, referido al fin de la pobreza y al ODS 2 “Hambre Cero” ya que busca facilitar el acceso de las familias a prestaciones básicas que garanticen derechos fundamentales, fortalecer la referencia con la red de instituciones territoriales y acompañar de forma personalizada a familias en situaciones críticas. Asimismo, y comprendiendo que las desigualdades no solo refieren a los ingresos económicos sino que implican el acceso diferenciado a servicios, bienes y derechos en general, el Plan ABRE también contribuye a la reducción de desigualdades que se vincula con el ODS 10.

En cuanto al ODS 03, sobre salud y bienestar, el Plan ABRE fortalece la infraestructura de los barrios con el mejoramiento y construcción de centros de salud. Además, desde el ABRE Familia se fortalece la referencia con estas instituciones. Se incluye también una línea de abordaje intersectorial de adicciones (ABRE VIDA) cuyo objetivo es conformar espacios de prevención asociados al consumo problemático de sustancias y fortalecer la inclusión socioeducativa y la igualdad de oportunidades y derechos. En esta línea se enmarca, por ejemplo, el mencionado programa “Abriendo el juego”.

El fortalecimiento de la educación de calidad (ODS 4) también es prioridad en el Plan ABRE, no solo con la mejora edilicia y creación de instituciones educativas sino también con la oferta de programas orientados a la inclusión socioeducativa. Se impulsan diversos dispositivos institucionales, especialmente para niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que buscan convertirse en soporte referencial en su lugar de residencia y en su vida cotidiana y, desde allí, promover su desarrollo e inclusión social y educativa en el marco de un proceso de construcción de ciudadanía. Entre estos programas se destacan “Vuelvo a Estudiar”, “Nueva Oportunidad” y Jornada Ampliada en Escuelas Primarias, mencionados brevemente en este capítulo pero que se desarrollarán en el siguiente.

Además de la inclusión educativa, se generan acciones orientadas a mejorar el acceso al trabajo de la población joven, impulsando procesos que apunten al fortalecimiento de la economía social en los barrios y la puesta en funcionamiento de empresas sociales de inclusión. En este sentido, el Plan ABRE se orienta al ODS 8, sobre trabajo decente y crecimiento





económico, a través de programas como “Emprende Joven”, “Nexo Oportunidad” y el fortalecimiento de empresas sociales.



Por otro lado, y tal como se describió en la línea “Territorio, hábitat y urbanización”, desde el Plan ABRE se llevan a cabo obras e infraestructuras de servicios para garantizar derechos. Se priorizan obras de expansión de redes cloacales en los barrios para garantizar el acceso a los servicios de saneamiento y agua potable, lo cual responde al ODS 6 de agua limpia y saneamiento. Además, se ejecutan obras destinadas a regularizar la provisión de energía eléctrica en los barrios en situación de vulnerabilidad social en los cuales se presenta un alto porcentaje de conexiones irregulares, como el mencionado caso de El Eucaliptal de Villa Gobernador Gálvez. Este tipo de acciones se orientan al ODS 7 que apunta a la energía asequible.



El Plan ABRE incluye también mejoras en los barrios con infraestructuras estratégicas, como los casos del Cordón Ayacucho y el Parque de la Cabecera en Remanso Valerio. Estas acciones, y otras relacionadas a la urbanización en asentamientos irregulares y las mejoras habitacionales en las viviendas, refieren al ODS 11 de ciudades y comunidades sostenibles. Asimismo, se busca en recuperar el encuentro en el espacio público para promover la convivencia y se incluye la promoción de proyectos socioculturales que tengan a los y las jóvenes como protagonistas, incentivando el carácter asociativo, grupal o colectivo de las juventudes. En este sentido, las acciones enmarcadas en la línea estratégica “Territorio, institucionalidad y cultura” promueven la participación de diversas asociaciones, instituciones y grupos del barrio para movilizar procesos de fortalecimiento a fin de que sean inclusivas y refuercen su relación con el barrio. Los programas que forman parte del Plan ABRE y buscan alcanzar este objetivo son las mesas de gestión barrial, los consorcios en viviendas sociales, los consorcios sociales, los aleros, los programas “Hoy en mi barrio”, “Ingenia”, “Somos barrio”, entre otros. Con el fin de crear espacios verdaderamente inclusivos, el Plan ABRE incorpora la perspectiva de género al momento de pensar la convivencia y apropiación de lo público. El programa “A la Plaza”, mencionado en este capítulo, se orienta en este sentido y así se busca abarcar también el ODS 5 sobre igualdad de género.



La participación y la recuperación de los espacios públicos se ven acompañadas de estrategias de promoción de la seguridad ciudadana. En el marco del dispositivo multiagencial ya mencionado, se plantea un abordaje de las causas de los hechos locales de violencia y delito de manera conjunta entre el gobierno provincial, el gobierno local, el poder judicial, las organizaciones de la sociedad civil y los vecinos en el marco de procesos participativos. Estas acciones se alinean con el ODS 16 de paz, justicia e instituciones sólidas.



El Plan ABRE está alineado a los ODS 2030 por incorporar el enfoque de derechos humanos, por su integralidad, cobertura y también por sus herramientas de evaluación y monitoreo desde su diseño. Todos estos aspectos promueven una cultura de formulación y evaluación de políticas -basadas en evidencia- que contribuye significativamente al logro efectivo de los objetivos propuestos.



La perspectiva de derechos se toma como base de las intervenciones y en este marco se busca garantizar el acceso universal a servicios, prestaciones o dispositivos estatales que se orienten a garantizar el acceso a la salud integral, la educación, la identidad; a la prevención de violencia de género, intrafamiliar y escolar y promoción de seguridad alimentaria y cuidado del espacio público.



El ejercicio de conexión a los ODS nos permite mirar el Plan ABRE en su contexto subnacional y poner en valor los esfuerzos realizados en materia de protecciones y derechos en la provincia de Santa Fe para abordar las problemáticas de los grandes conglomerados urbanos. A la luz de la Agenda 2030 los desafíos siguen siendo importantes, pero sobre el camino recorrido se vislumbran bases sólidas que evidencian avances sustantivos en pos de garantizar los derechos de las personas que habitan los territorios del Plan.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, A. (2013): Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. Revista Margen N° 71. Disponible en: <https://www.margen.org/suscri/margen71/arias.pdf>. (15/03/2019)
- Barrantes, A. y Rassec, N. (2016): Agenda de Pobreza y Protección Social Tendencias desde la Región. En Equidad e Inclusión Social. superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas. OEA. Washington DC, USA.
- Busquets i Grau, J. (1999): La Urbanización Marginal. Laboratorio de Urbanismo. Ediciones UPC. Universidad Politècnica de Catalunya. Barcelona.
- Cecchini S. y Martínez R., (2011): Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile. CEPAL.
- Cunill Grau, N. (2010): Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD N° 46*. Caracas.
- Falú, A; Rainero, L. (Eds.). (1995): Hábitat urbano. Una visión de género. CISCESA, SAREC. Imprenta Narvaja Córdoba, Argentina.
- Guille Tamayo, M. y López, Blas, Belegui (coords). (2009): Modelo de actuación de la Red Nacional de Refugios. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social y Red Nacional de Refugios.
- Habitat International Coalition (HIC) (1995): Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Disponible en bit.ly/2WUk6ht (20/05/2019).
- Jornet, S.; Llop, C.; Pastor, J. E. (2002): Proyecto de Transformación urbana del barrio La Mina, Sant Adrià del Besòs, ciudad de Barcelona. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/ppa/article/view/160/158> (20/05/2019)
- Naciones Unidas, Asamblea General (25 de septiembre de 2015): “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, A/RES/70/1. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1> (20/05/2019)
- Naciones Unidas (2017): Nueva Agenda Urbana. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> (20/05/2019).
- Ocampo, L. (2008): Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. En revista NUEVA SOCIEDAD No 215, ISSN: 0251-3552. www.nuso.org
- Soto Villagrán, P. (2016): Repensar el hábitat urbano desde una perspectiva de género. Debates, agendas y desafíos. Andamios. Volumen 13, número 32; pp. 37-56.

DANIELA SOLDANO

Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas sociales por FLACSO Argentina. Actualmente se desempeña como Profesora Titular en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Es autora de numerosas publicaciones en libros y revistas en su campo de especialización - la cuestión social y cultural urbana y las políticas sociales- entre las que se destacan: “Viajeros del Conurbano Bonaerense. Una investigación sobre las experiencias de la movilidad en la periferia”; “Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina.”; “El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía”, “El Conurbano Bonaerense como territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales” y “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en co-autoría con Luciano Andrenacci. Cuenta, además, con una amplia experiencia profesional en asistencia técnica, formulación y evaluación de programas y de proyectos sociales.

POLÍTICA SOCIAL Y TERRITORIO. BREVES NOTAS PARA UN LARGO DIÁLOGO.

La política social ha guardado siempre una relación directa con el territorio, pero es en el siglo XIX donde esta conexión pone en primer plano a la ciudad. Las primeras intervenciones públicas en torno a lo que hoy denominamos “cuestión social moderna” implicaron la construcción de un nuevo orden espacial donde ocurrieran las relaciones económicas, culturales, sociales y políticas necesarias para el despegue del capitalismo industrial. Esto supuso, especialmente, la constitución de los trabajadores, construidos como tales a partir de los procesos de desposesión de sus modos de vida rural y la conversión de sus experiencias cotidianas en esencialmente urbanas.¹

Los principales teóricos de las ciencias sociales advirtieron desde temprano esta relación señalando que el gobierno de lo social ha sido el de lo territorial, al tiempo que las dinámicas espaciales han condicionado el desarrollo y la efectividad de las intervenciones estatales.² En otras palabras, que la ciudad debe ser comprendida tanto en calidad de productora como de producto de las políticas públicas que le dan forma y contenido.

El orden urbano del capitalismo es estructuralmente desigual. El derrotero de los últimos doscientos años de vida de las ciudades permite apreciar a la política social por un lado modelando la estructura social y espacial requerida por el proceso de acumulación del capital y, por el otro, proponiendo respuestas públicas a los problemas sociales –pobrezas, segregaciones, violencias– que procuran restañar las lesiones que producen esas desigualdades. Como un perro mordiendo su propia cola, es la histórica recurrencia de estos procesos lo que nos permite hablar de una territorialidad de la política social.

Este breve ensayo tiene como objeto invitar a la reflexión sobre esta condición de territorialidad, a partir de la consideración de tres formas en que se expresa esta relación, que si bien pueden corresponder a momentos históricos precisos no suponen una exclusión mutua sino una co-existencia. Se trata de la vinculación con el territorio de tres instrumentos de política pública que formaron y forman parte de la institucionalidad del bienestar: las políticas universales, las políticas focalizadas y las políticas integrales.

El territorio en las políticas universales

A partir de la década de 1930, con fuerte énfasis en la segunda post-guerra, se despliegan un conjunto de innovaciones en materia de política social que permiten reconocer un giro copernicano en el modelo de Estado liberal clásico. En efecto, la creación de la política del trabajo (legislación laboral y extensión del sistema de seguros contra los riesgos de la vida activa), la provisión de servicios sociales de carácter más o menos universal (sistema educativo y de salud pública) y de infraestructura social (vivienda, abastecimiento, transporte, seguridad)

¹ Véase Castel (1997), Topalov (2004), Polanyi (1992). Esta secuencia, que se aplica al modelo clásico de transición del feudalismo al capitalismo de Inglaterra o Europa del norte, tiene sin embargo significativas variaciones en el llamado capitalismo “periférico” o “tardío” (v.g. Europa del este o América Latina), donde su desarrollo se da en economías y sociedades esencialmente rurales. Véase por ejemplo el debate clásico dentro del marxismo en Assadourian, Carlos et al. (1973) Modos de producción en América Latina, Buenos Aires, Siglo XXI.

² Durkheim, por ejemplo, advertía que la división del trabajo inherente al capitalismo industrial del siglo XIX –sus exigencias de interdependencia y el tipo de conciencia colectiva implicada– no podía suceder en otro sitio que en una ciudad, dadas la proximidad y contigüidad de modos de vida que exigía. Por su parte, la complejidad de la estratificación de clases en las sociedades modernas tenían para Weber un escenario claramente urbano, al tiempo que para Marx, el capitalismo requería formas de urbanización funcionales a los procesos de acumulación. Ya en el siglo XX, tanto la escuela de Chicago, como la sociología urbana francesa y en nuestra región la teoría de la marginalidad, otorgarían la misma centralidad analítica al orden urbano para explicar los procesos sociales y económicos.

dan origen al Estado social,³ cuya institucionalidad –aunque con grados variables de intensidad y extensión– puede reconocerse en todos los países occidentales.

Ese Estado social porta la fama de haber sido capaz de construir cartas de ciudadanía relativamente igualitarias para la población en la medida en que fue capaz de diluir la heterogeneidad y la desigualdad de sus condiciones de vida. Y ello derivado de un supuesto emplazamiento universal, desmercantilizado y razonablemente distribuido en el espacio de las instituciones educativas, sanitarias y de infraestructura de transporte y comunicaciones. Señala por ejemplo Castel (1997), al referirse a este momento histórico, que el Estado social construyó una suerte de “sociedad salarial” donde primaron los atributos de planificación, ordenamiento y provisión, los que daban cuenta de una cuestión social “gobernada” y relativamente encausada en el espacio urbano.

La región latinoamericana, sin embargo, nunca se reflejó por completo en este espejo. Si los niveles de informalidad y marginalidad estructural de amplias franjas de trabajadores cuestionaron históricamente la imagen de una sociedad salarial para todos, también lo hicieron sus ciudades. En efecto, distinguiéndose de las urbes fuertemente reguladas de los países centrales –solo con algunas excepciones que confirman la regla– los procesos de fragmentación socio-espacial y segregación urbana –con centros excluyentes y amplias y crecientes periferias– fueron constitutivos de las ciudades de la región desde sus momentos germinales y se expandieron en las últimas décadas.

No obstante, aquí y allá, el Estado social se erigió como tal a partir de una suerte de triple estrategia de regulación, protección y provisión. Y parte de su éxito, volviendo al tema de estas notas, ha sido el de “invisibilizar” la territorialidad que dicha provisión contribuyó a modelar. Esta operación está quedando cada vez más al descubierto en el presente, cuando la cuestión territorial desafía a los proyectos y alcances de las instituciones estatales. Pensemos en los motines de los jóvenes parisinos, por ejemplo, quemando las bibliotecas de los centros educativos erigidos para ellos y constituidos en símbolos de la identidad nacional. La quema de los libros procura denunciar la frustración y el desengaño de esta franja etaria a quienes no les llegan las mieles de la condición ciudadana sino promesas postergadas de buenos trabajos, viviendas dignas y consumos similares a los parisinos integrados. En suma, la cuestión social del presente hoy es también étnica y urbana.⁴

Según los expertos, los ideales de racionalidad, universalidad e indiferenciación de la provisión universal de servicios están en crisis. La sociología de la educación, por ejemplo, considera que la adecuada apropiación de los conocimientos por parte de los alumnos en sus experiencias escolares depende de la adquisición de predisposiciones adquiridas durante la socialización primaria, es decir, esquemas de percepción y valoración que regulan las relaciones sociales y que se desarrollan tempranamente en el ámbito familiar (Lahire, 2004). En estos procesos, juegan un papel fundamental las “condiciones de educabilidad”, es decir, la oferta organizada de efectores materiales que propician la cultura letrada.

A su vez, en las ciudades –sobre todo las más grandes y medianas– estas condiciones presentan importantes complejidades. Según De Queiroz et al (2010) éstas generan un “efecto metrópoli”, es decir un régimen de condiciones desfavorables a la adquisición de conocimiento el cual supone el efecto agregado de las siguientes dinámicas: vinculaciones ines-

³ Se suele denominar “Estado social”, “de bienestar”, “protector” o “providencia”, al desarrollo de formas estatales cuyo objetivo ha sido constituir el estatuto del asalariado y garantizar mínimos de universales de condiciones de vida en torno a una idea de ciudadanía social. Desarrollado entre 1930 y 1980, dicho modelo de Estado supuso la transformación del denominado liberal o clásico durante el cual el objetivo fue la expansión del mercado capitalista y la homogeneización socio-cultural de los residentes en el territorio de la nación. Desde la década de 1980 el Estado social comenzó una crisis de legitimidad que derivó en una serie de reformas de intensidades variables en los países occidentales. Véase Esping-Andersen (1993), Procacci (1999), Soldano-Andrenacci (2006), Alonso (1999) entre otros.

⁴ Véase Merklen (2010), Castel (2010) y Waqquant (2007)

tables al mercado de trabajo; condiciones de la vivienda y del hábitat urbano con servicios deficientes o inexistentes; un clima creciente de violencia y una política educacional donde los objetivos tutelares desplazan a los pedagógicos gracias a la cual la escuela termina transformándose en un aparato de gestión de la asistencia. En suma, que las experiencias de acceso al sistema educativo están territorializadas.

El campo de la salud presenta desafíos similares. La accesibilidad a los sistemas de sanitarios puede definirse como la posibilidad de que un usuario obtenga los servicios que necesita, en el momento y lugar que lo requiera, en suficiente cantidad y a un costo razonable, sorteando las posibles barreras que dificulten ese acceso: económicas, geográficas, temporales, organizacionales/administrativas y culturales (Burrone et al, 2007).

Cuando las familias no cuentan con obra social o seguro de salud, ni pueden comprar la atención en el mercado, la demanda se instala con fuerza en el primer nivel de atención. Se trata, además, de hogares cuyas condiciones de vida se encuentran fuertemente relegadas, es decir, que no suelen salir del barrio por carecer de los medios económicos y de las metas para hacerlo. El problema empieza a hacerse palpable cuando las necesidades son complejas o crónicas y los servicios sanitarios no tienen capacidad de responder en tiempo y forma. Las familias no cuentan con servicios de urgencias, ni tienen un acceso directo y rápido al hospital. O más aún, que llegar al hospital no garantiza que sean atendidos. Así, los problemas de referencia y contra-referencia entre el primer nivel de atención y el segundo en el sistema de salud a nivel local, se resuelven, en la práctica, desanimando las consultas. En otras palabras, la “respuesta” rutinizada de las instituciones va moldeando una demanda mínima y acotada por parte de los ciudadanos. Y es en los servicios de salud de proximidad donde se constituyen los espacios institucionales privilegiados y donde se expresa sin rodeos la sensación de abandono o ausencia, escasez y deterioros que marca las condiciones de vida de los residentes urbanos (Chiara, Di Virgilio, Ariovich, 2008).

Existe entonces una relación estrecha entre el territorio y los servicios de salud. Desde las intervenciones de control territorial de la viruela o la malaria a las propuestas de las redes de servicios de salud que trabajan a partir de un concepto de territorialidad complejo, lo actuado en estas décadas resulta indicativo de esta vinculación clave (Chiara y Ariovich, 2013). El tema de la accesibilidad a los servicios sociales puede hacerse extensivo a todos los campos que atraviesan la vida cotidiana tales como el transporte, los servicios urbanos, los de cuidado, los espacios públicos y la oferta de bienes culturales. La disposición de un efector no garantiza ni la calidad ni la oportunidad en el acceso. En las dinámicas de accesibilidad a dichos servicios el rol del Estado es crucial. En efecto, aunque nunca podrá remover por completo las barreras que afectan estructuralmente las condiciones de vida (la naturaleza del empleo y el volumen y seguridad de ingresos) podrá construir una ciudad más justa a través de estos accesos.

En suma, el desarrollo inacabado de la institucionalidad del bienestar y las formas de las ciudades en nuestra región siempre dejó abierta la centralidad de la relación entre política social y territorio, para mostrar los límites, potencias y ambigüedades de las políticas universales.

El territorio en las políticas focalizadas

Con la puesta en entredicho del Estado social en los años de la denominada “reforma neo-conservadora” hacia la década de 1990, fueron justamente los servicios sociales universales (y los sistemas de seguridad social extendidos) los que entraron en el ojo de la tormenta. ¿Los mismos bienes y servicios para todos y con acceso libre? ¿Gestionados por un estado central? ¿Por qué? ¿Acaso eso era justo en un mundo atravesado por una crisis fiscal?

Junto con las recetas privatizadoras, las décadas de 1980 y 1990 exhiben la hegemonía de un instrumento: la focalización, el cual aparece como la solución a los problemas de la uni-

versalidad y centralismos indiscriminados. Un Estado eficiente es aquel que hace llegar los recursos a quienes realmente necesiten y deposita las responsabilidades de la gestión a los gobiernos locales que están cerca de estas necesidades. Este fundamento –verdadero criterio de justicia– se esparce como reguero de pólvora en la tecnocracia, la academia y el sentido común de la región y hasta hoy constituye un argumento de distribución de los recursos públicos con todos los claroscuros que guarda en sus entrañas, cual caballo de Troya (v.g la desconfianza de las trampas de los pobres, la exacerbación del clientelismo en los barrios).

Con el estandarte de la focalización en sus manos y los documentos y programas prefabricados de los organismos multilaterales de crédito sobre sus escritorios (Chiara-Di Virgilio, 2005), los equipos que se encargaron de hacer la política social le dieron al territorio una dimensión central. Así, pasó de ser “invisible” (o un “dato” de la realidad) a una suerte de “solución” a la grave crisis social resultado de las políticas de ajuste, dado que allí las sociedades latinoamericanas tenían un reservorio de sobrevivencia inédito. Se trató, como sostiene Álvarez Leguizamón (2002), de los años en que primó un uso instrumental y cargado de ideología del concepto de “capital social” por parte de los organismos de crédito internacional.

La extensión y multiplicación de las políticas focalizadas asistenciales tuvo consecuencias concretas en varios planos. En primer lugar, un impacto socio-territorial derivado de la retroalimentación perversa de este instrumento con las dinámicas más estructurales de la cuestión social urbana entendida como fragmentación social y espacial. Es más: fue funcional a ésta. En efecto, los criterios de focalización de los programas sociales instalaron una dialéctica regresiva con sus objetivos “focalizados”, consolidando el repliegue y el aislamiento de los sujetos y los territorios e inyectando recursos a los espacios barriales a condición de que éstos pudiesen seguir exhibiendo sus carencias. Por acción u omisión, las políticas estatales han moldeado la cuestión social, reforzado su dinámica (Soldano, 2008). La des-inversión en infraestructura social básica o la inversión inadecuada en magnitud y naturaleza en servicios sociales universales provocó una enorme segmentación de su calidad al tiempo que las reformas en las políticas laborales y de seguros contribuyeron a la precarización de las condiciones de vida de los trabajadores.

En segundo lugar, puede reconocerse un impacto subjetivo. La asistencialización sostenida de ciertos territorios generó una suerte de “modelo de socialización” para los pobres urbanos. La retórica de la política social de la década pasada gravitó en torno a esta lista de “atributos” con los que se calificó sistemáticamente a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. En detrimento de otros sostenes de su subjetividad, la población fue recurrentemente interpelada por su condición de pobreza o vulnerabilidad (Cardarelli-Rosenfeld, 2001; Álvarez Leguizamón, 2006). Esto tuvo una notable incidencia en la sociabilidad y relatos identitarios tanto de los territorios asistidos como de la sociedad en su conjunto. Pensemos por ejemplo en la expresión “planeros” como indicativa de ciertas etiquetas y cargas de estigma que empiezan a ser utilizados para referirse a ciertos conjuntos sociales.

En tercer lugar, la política social asistencial y focalizada tuvo efectos políticos tanto a nivel de la micropolítica barrial como de las instituciones del Estado. La exacerbación del clientelismo político en los procesos de implementación local; la escasa sostenibilidad de los proyectos que ha generado, con el consecuente desgaste de expectativas y energías sociales; las exiguas capacidades de gestión social a nivel local (sub-ejecución presupuestaria, baja profesionalización de recursos humanos); el fracaso relativo de las formas de gestión multiactoral pretendidas desde el diseño, constituyen algunas de las aristas más elocuentes de este nivel de impacto (Rofman, 2016; Cravino et al 2002).

La ciudadanía efectivamente construida en estos territorios no puede vincularse a las clásicas imágenes de la homogeneidad y la igualdad. La territorialidad de la política social construye aquí una suerte de “ciudadanía del asistido” gestada por defecto, al calor de la inter-

vención minimalista de los programas en un mismo barrio, en un mismo hogar, en un mismo sujeto, según el rasgo de necesidad resaltado en cada caso (Soldano, 2019).

Al tiempo que los sujetos y sus identidades tradicionales en torno al trabajo y al Estado social comenzaban una larga crisis —aún en proceso— también la ciudad empieza a ser intervenida con otras apuestas. El territorio vuelve a primer plano depositándose en éste —como se sostuvo más arriba— desmedidas expectativas de integración social para los sectores estructuralmente relegados.

Paralelamente a esta lluvia de programas compensatorios y focalizados —que se inicia con el Plan Trabajar y termina con el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados— se produce una inflación de estudios e investigaciones sobre la vida política y la sociabilidad de los barrios. Temas como el clientelismo político, las organizaciones de base territorial, las formas de acción colectiva con base en las identidades barriales contribuyeron a producir una suerte de “visión epopéyica” de lo popular-urbano. Esta vez, no como en la apuesta de la sociología urbana de la década de 1960, que anticipaba en estos fenómenos a un sujeto latinoamericano revolucionario, sino como actores colectivos con capacidad de reacción táctica y que negocian con el Estado recursos para sobrevivir.

En esta línea también debe inscribirse a la propuesta de la economía social y solidaria. O más bien, a las versiones que de la misma se vieron implicadas en los programas sociales del período. Cooperativas y microemprendimientos navegan en este mismo mar turbulento, donde además de ser —tentativamente— una nueva fuente de poder social, el territorio es un campo de cooptación y de manipulación de las expectativas de los sectores populares urbanos.

En suma, el territorio en este instrumento del proyecto focal debe ser interrogado. Lejos de la gloria, los barrios pueden presentar como sostiene Saraví (2004) atmósferas públicas impregnadas de apatía y de desafección donde a la acumulación territorial de desventajas económicas y socioculturales se suma la vivencia de un espacio público barrial degradado.

El territorio en la era de la integralidad

El cambio de siglo trajo algunas novedades al campo de la política social en la Argentina que propendieron a desarticular la alianza entre focalización y territorio. En efecto, hacia los años 2003 y 2004, tras la grave crisis socio-económica e institucional vivida, la estrategia de la intervención social del Estado tendió a “des-territorializarse”.

La reingeniería de los programas asistenciales que se inicia con la puesta en marcha del Plan Familias por la Inclusión Social implicó el abandono relativo de la focalización territorial así como la transferencia directa de bienes. Los nuevos Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI) reemplazaron la exigencia de una contraprestación laboral por el cumplimiento de un conjunto de “compromisos” o “condicionalidades”, tales como control médico, vacunación y escolaridad obligatoria, que ahora los beneficiarios deberían acreditar.

Asimismo, en este repertorio, adquiere renovada centralidad la política de protección del trabajo y de fomento del empleo registrado, y se instala —en particular a nivel del discurso político— el denominado “enfoque de derechos” y cierta tendencia a la re-universalización e integralidad de las políticas. En efecto, los nuevos aires se proponían resolver los problemas generados por la intervención “astillada” y minimalista de la asistencia focalizada a través de acciones destinadas a abordar multidimensionalmente los problemas sociales.

En este proceso, se destaca claramente la Asignación Universal por Hijo (AUH) que viene a ocupar un lugar clave en las nuevas disputas por el sentido de las políticas sociales en la Argentina. Si bien la AUH se posiciona ideológicamente en el paradigma de la cobertura universal, lo cierto es que se trata de un PTCI cuyo objetivo es proteger a la población no

cubierta por el sistema de seguros vinculado al trabajo formal. Se trata, entonces, de un “universalismo horizontal” (o de coberturas), diferente a un universalismo igualitario, sin distinciones.⁵ De hecho, para algunos investigadores, este programa reproduce la desigualdad socio-laboral ya que se acomoda a los segmentos y tipos de derechos preexistentes de los trabajadores registrados. Para Pautassi y Gamallo (2016) consolida la “matriz mercado de trabajo-céntrica” que reproduce “brechas de bienestar”, en la cual se fortalecen las posiciones de los trabajadores registrados a la vez que se mantienen “políticas del mientras tanto”, para los integrantes del vasto mundo de la vulnerabilidad social y laboral (Arcidiácono, 2012). En otras palabras, la persistencia de elevados niveles de informalidad económica y precarización laboral desborda la capacidad de producción de bienestar de las instituciones tradicionales de naturaleza contributivas, permaneciendo intocable un núcleo duro de marginaciones ajeno a estos arreglos.

En suma, aun con las mejores intenciones, las transferencias condicionadas de ingresos que procuran soslayar la territorialidad en la que se asientan y tienen pretensiones de universalizar derechos, encuentran justamente en ese descuido, su límite. De hecho, la exigencia de cumplimiento de condicionalidades sanitarias y educativas presiona a los efectores en los barrios generando conflictos por la matrícula, por los certificados exigidos en las escuelas y por el aumento de la concurrencia a los centros de salud. En el mejor de los casos los PTCL mantienen a flote de la línea de indigencia o pobreza a la población vulnerable. Pero claramente no resultan ser dispositivos que puedan ofrecer la mirada de conjunto que exige una intervención en las condiciones socio-territoriales de vida.

En efecto, el punto clave para quienes hacen políticas sociales urbanas está en morigerar los mecanismos que bloquean el acceso efectivo de ciertos grupos a la estructura de oportunidades provistas por el Estado, el mercado y por la sociedad civil y sus efectos en la reproducción de las desigualdades sociales. Y la intervención en los problemas de desintegración de la sociedad argentina reclama con urgencia profundidad e integralidad.

Dentro de las innovaciones en materia de política social a nivel de los estados sub-nacionales —y teniendo en cuenta el hilo conductor de estas reflexiones en torno al territorio— se destaca la experiencia santafesina del Plan ABRE. A diferencia de las intervenciones típicas del período previo —cuando el territorio era visto más bien como un área donde refractaban las políticas sociales, donde impactaban como una suerte de caja negra— las intervenciones integrales como las del ABRE suponen al territorio como un espacio crítico, que se co-construye en la intervención y que tiene como principal atributo la complejidad.

En efecto, el Plan ABRE reconoce la complejidad de los territorios urbanos cuando sus acciones tratan de “recomponer” e “intersectar” en la intervención integral esa condición. Así, los territorios dejan de ser problemas u obstáculos que plantea un escenario para ser desafíos que interpelan y le dan sentido a la política.

En otras palabras, la territorialidad de la intervención es un espacio construido por la propia política, pero con capacidad para interpelarla. Los territorios del ABRE proponen nuevos desafíos a sus responsables porque en ellos pueden generarse procesos subjetivos, micro-políticos y sociales que dialogan con la propia intervención y que la obligan a redefinirse. La intervención de El Alero Coronel Dorrego, en la ciudad de Santa Fe, por ejemplo, sirve como un mirador para tratar de dar cuenta de este nuevo modo de pensar lo territorial y de esta relación de doble implicancia entre la política y el territorio. Más allá del impacto evidente en el paisaje del barrio con la provisión de infraestructuras y equipamiento de calidad y las mejoras en el acceso, es frecuente escuchar relatos de los vecinos que participan de sus actividades sobre la centralidad de esta oferta en sus vidas cotidianas, sobre el descubrimiento

⁵ Véase Danani y Hintze (2011)

de un tiempo personal y creativo, que se preserva de la tiranía de la pobreza extrema y la destitución social. Esos impactos intangibles en el orden de la identidad dan cuenta de la producción de otras formas de ciudadanía que ponen en crisis las versiones minimalistas y residuales típicas de la focalización.

No obstante, políticas socio-urbanas integrales como el Plan ABRE, se topan con las restricciones que traen los propios sectores de políticas. En otras palabras, la intersectorialidad y coordinación que exigen, también sirven para reconocer los límites de las políticas sectoriales. El desafío de una política socio-urbana integral es producir una intervención de calidad que le devuelva al Estado una mirada más refinada y más profunda sobre cuál es el sentido que están teniendo sus acciones en el contexto de la ciudad, permitiéndole re-direccionarlas y tener así resultados más precisos en torno a los procesos de cohesión en los que quiere intervenir.⁶

De hecho, el principal atributo y desafío de esta política es que –a diferencia de las políticas universales y focalizadas– procura intervenir sobre la totalidad de la ciudad. Ahí es donde se encuentra la innovación de una política social con pretensión de integralidad.

A modo de cierre

Es sabido que la “política social” –en singular– es más que la sumatoria de las acciones y programas implementados por un gobierno en cada momento histórico. Por el contrario, ésta supone la dirección general de las intervenciones –lo que Oszlak y O’Donnell (1981) denominaron “tomas de posición del Estado” – proceso que incluye tanto lo actuado de manera explícita como aquello postergado, descuidado o negado de la agenda de la cuestión social.

Asimismo, también es reconocido que la política social no puede ser reducida a decisiones técnicas y que sus instrumentos deben ser comprendidos en el marco de debates y controversias ideológicas y políticas.⁷

De modo que la universalidad, la focalización y la integralidad constituyen una pequeña mirilla que si bien no nos deja ver la totalidad del cuadro nos permite escudriñar alguna de sus partes. En efecto, los instrumentos de la política social son técnicas de ejercicio del poder para los gobiernos.⁸ Implican elecciones más o menos condicionadas por los climas de época y los entramados de intereses que operan a diferentes escalas y que pretenden (y obtienen) legitimidad.

En este breve ensayo se ha procurado argumentar que los instrumentos implican supuestos sobre el territorio de su implementación. Mientras que las políticas universales desestiman su influencia, emplazando sus efectores en una pretendida homogeneidad de espacios, usuarios y usos, y las políticas focalizadas “sobrestiman” su protagonismo, a partir de la lógica de los proyectos que suelen reforzar la fragmentación y segregación espacial, en las políticas integrales el territorio es una suerte de “agente” cargado de complejidad con el que hay que interactuar desde la inter-sectorialidad.

Asimismo, las tres formas de vinculación entre la política social y el territorio suponen escalas de intervención diferentes. En la universalidad la unidad es el Estado-nación, en la focalización es el barrio (o un sector muy específico) y en la integralidad suele ser la ciudad o el municipio. Y la escala no es un dato menor si pensamos cuál es el grado de responsabilidad que asume la política social –en singular– en la difícil tarea de restañar la cohesión social en sociedades cada vez más desiguales.

⁶ Estas ideas fueron discutidas en el Tercer Encuentro de Investigadores sobre Políticas Sociales Urbanas realizadas en la Universidad Nacional del Litoral los días 7 y 8 de Noviembre de 2018. La autora agradece a Magdalena Chiara y a Mariano Granato sus certeras contribuciones en esta reflexión.

⁷ Véase Danani (2009)

⁸ Véase Vedung (2011)

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, L. E. (1999). *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*. Madrid, 1° de mayo – Trotta.
- Alvarez Leguizamón, S. (2006). La invención del desarrollo social en Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres”. En Andrenacci L. (comp) *Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea* UNGS – Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Arcidiácono, P. (2012); La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002, Biblos, Buenos Aires.
- Bronzo, C. (2007). “Territorio como categoría de análise e unidade de intervenção nas políticas públicas”. En Murilo Fahel y Jorge Barbosa Neves (eds.), *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte, Editoria PUC Mins.
- Burrone, M. S. et al (2007). “Análisis de las estrategias de atención primaria de la salud en el municipio de Malvinas Argentinas: un abordaje cuanti-cualitativo”. En Revista de Salud Pública, Volumen XI, Número 2,
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2001). “Con las mejores intenciones, acerca de la relación entre el estado pedagógico y los agentes sociales”, en S. Duschatzki (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires, Paidós.
- Castel, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Buenos Aires
- _____ (2010) El ascenso de las incertidumbres. *Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires. Fondo de cultura económica.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del banco mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Prometeo – UNGS.
- Chiara, M.; Di Virgilio, M.; Ariovich, A. (2008). “De condiciones y estrategias: Reflexiones en torno a la coparticipación Provincial por salud y la política local en los municipios del Gran Buenos Aires (2000/2005)”. En *Congreso Urbi et Orbi 4 ciencia Tecnologías y culturas. Dialogo entre las disciplinas del conocimiento*, Universidad de Santiago de Chile.
- Chiara, M. y Ariovich, A. (2013). Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 15 (29), 99-122.
- Cravino, M. C.; Fournier, M.; Neufeld, M. R. y Soldano, D. (2001). “Sociabilidad y micropolítica en un barrio ‘bajo planes’” en L. Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos*, Buenos Aires, Ediciones UNGS-Al Margen.
- Danani, C. (2009): “La gestión de la política social. Un intento de aportar a su problematización” en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp): *Manual de la política social. Conceptos y herramientas*. UNGS/Prometeo. (2)
- Danani, C. y Hintz, S. (coordinadoras) (2011) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Editorial UNGS.
- De Queiroz Ribeiro, L. C. (2005). “Segregación residencial y segmentación social: el “efecto vecindario” en la reproducción de la pobreza en las metrópolis brasileñas”. En Sonia Alvarez Leguizamón (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires, CLACSO-CROP.
- _____. Kolinski, M.; Alves, F.; y Lasmar, C. (orgs.) (2010). *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*. Río de Janeiro, Letra Capital Editora, Observatorio das Metropolis, IPPUR/UFRJ.
- Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia, Alfons el Magnànim.
- Lahire, B. (2004) *El hombre plural: los resortes de la acción*. Colombia, Ediciones Bellaterra.
- Merklen, D. (2010) “Buenas razones para quemar libros?” en *Apuntes de Investigación del Cecyp n° 16/17*, Fundación del Sur, Buenos Aires. (20)
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, Documento G. E. CLACSO/ N 4, Buenos Aires.
- Pautassi, L. y Gamallo, G. (comp.) (2016) El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad. Editorial Biblos: Buenos Aires.
- Polanyi, K. (1992) *La gran transformación*. Fondo de Cultura Económica. México.

- Procacci, G. (1999) Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar” en GARCIA – LUKES (editores) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Siglo XXI, Madrid
- Rofman, A. (2016) (comp) *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para una perspectiva integral*. Los Polvorines, UNGS.
- Saraví, G. (ed.) (2007) *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. México, Prometeo / CIESAS. (17)
- Soldano, D. (2019) “Experiencias del bienestar. Para una comprensión de la política social desde el sentido común” *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* N°3.
- _____ (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 Alicia Ziccardi (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*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.
- Soldano, D. y Costa, M. I. (2015) “El Conurbano Bonaerense como territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales (en colaboración con María Ignacia Costa) En Kessler, G. (comp) *Historia de la Provincia de Buenos Aires vol 6*, Buenos Aires UNIPE-EDHASA.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006) “Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En: Andrenacci, L. (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS/Editorial Prometeo. Buenos Aires.
- Topalov, C. (2004) “De la ‘cuestión social’ a los ‘problemas urbanos’: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En: Danani, C. (org) *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. UNGS/OSDE/Editorial Altamira. Buenos Aires
- Vedung, E. (2011) “Policy Instruments: Typologies and theories”, en Bemelmans- Videc, M.; Rist, R. y Vedung, E. (ed.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick, Transaction Books, pp. 21-58
- Wacquant, L. (2007) *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y estado*. Buenos Aires, Siglo XXI.

3.0

JUVENTUDES

**LO REALIZADO Y
LOS DESAFÍOS POR DELANTE**



La provincia de Santa Fe viene desarrollando un amplio recorrido en la elaboración e implementación de políticas de juventudes desde el año 2007, cuando se creó la Dirección Provincial de Políticas de Juventud. La misma fue concebida como el área especializada en la materia, cuyo objetivo era promover la participación de las juventudes de la provincia en el diseño e implementación de las políticas públicas (Decreto provincial N° 034/07). Sin embargo, el primer antecedente en el abordaje de las juventudes se encuentra a nivel local, con la creación del Centro de la Juventud en la ciudad de Rosario en 1990.

La creación del Gabinete Joven en 2008 es el segundo hito en el recorrido que viene realizando la provincia en materia de políticas de juventudes. Si bien en estos años sus objetivos, recursos y estructura han ido redefiniéndose, continúa en funcionamiento. El Gabinete Joven es un espacio interministerial conformado por jóvenes que, en el marco de sus funciones laborales, se encuentran integrados/as a los distintos ministerios que forman parte de la estructura del Estado provincial. El objetivo es incorporar la visión de las y los jóvenes en todas las políticas públicas, así como promover la atención sobre las problemáticas y los intereses de las juventudes dentro de cada uno de los ministerios.

De esta manera, este dispositivo permite la coordinación de las distintas acciones que se realizan para las juventudes santafesinas en tanto dichas acciones provienen de distintas áreas sectoriales. De manera concomitante a las tareas del Gabinete Joven, las acciones llevadas adelante por los distintos ministerios abordan a las y los jóvenes desde las políticas sociales universales como salud, educación y seguridad social y desde políticas sociales selectivas como, por ejemplo, los programas que desarrollaremos en el presente capítulo y forman parte del Plan ABRE.

Desde el 2007 en adelante las acciones destinadas a las juventudes santafesinas se han incrementado y diversificado, y este proceso se ha acompañado con una jerarquización estructural del área rectora en la temática.¹ El recorrido mencionado incluye la realización de foros juveniles, el diseño e implementación de una gran cantidad de programas en diferentes áreas temáticas, el trabajo con los gobiernos municipales y comunales para el abordaje de las políticas de juventud locales y la realización del Plan Santa Fe Joven (2010) y la Agenda Joven 2020 (2017), documentos de planificación que priorizan las temáticas a trabajar referidas a juventudes.

En 2014, la creación del Plan ABRE supuso una priorización de las juventudes para el abordaje de la política social ya que desde el inicio se propuso implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los y las jóvenes. Esto significó trabajar desde distintos programas y acciones que acompañen a aquellos/as jóvenes que se encontraban en situación de vulnerabilidad social, para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral, generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares. Si bien la provincia ya abordaba a las juventudes con programas y acciones, el Plan ABRE trajo la territorialización como un elemento novedoso en el acompañamiento de las y los jóvenes. En este sentido, tanto los programas y acciones preexistentes como los que se crearon después adquieren nuevas dimensiones al adentrarse en la perspectiva y el marco del ABRE.

El abordaje de las juventudes como eje transversal de la política social se plantea como prioridad en el marco del Gabinete Social en un contexto de crecimiento de la conflictividad social, que venía acechando específicamente a los grandes centros urbanos de la provincia y que tenía a las y los jóvenes como principales protagonistas. Esa priorización, a partir del acompañamiento de sus trayectorias particulares, habla de un corrimiento de un abordaje meramente punitivo para pasar a trabajar sobre las condiciones de producción y reproduc-

¹ En el año 2015, la Dirección Provincial de Políticas de Juventud inserta en la estructura del Ministerio de Innovación y Cultura pasa a convertirse en Secretaría de Juventudes inserta en el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

ción de las violencias desde una conceptualización más amplia de la política social, abarcando aspectos que superan el mero abordaje de la pobreza material.

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de cómo la política de juventud, materializada en distintos programas y acciones, se articula en los barrios a partir de la priorización territorial que supone el Plan ABRE; al tiempo que reflexionar acerca de cómo este Plan ha traído nuevas formas de pensar y hacer para cada una de esas intervenciones. A continuación se trabajará en cuatro apartados que contienen, en primer lugar, una serie de apuntes conceptuales sobre las juventudes para comprender la perspectiva gubernamental de la política de juventud; en segundo lugar un detalle de las políticas realizadas, en tercer lugar una descripción de los planes y programas estratégicos en materia de juventud a nivel provincial y su vinculación en el marco del Plan ABRE y, por último, una aproximación a los principales debates y desafíos en relación al abordaje de las juventudes.

1. APUNTES CONCEPTUALES PARA DEFINIR LA JUVENTUD Y LA PERSPECTIVA JOVEN

Al intentar responder a la pregunta acerca de qué es la juventud, las primeras impresiones suelen hablar de una etapa de la vida por la que atraviesan las personas a una edad específica o, por qué no, de un grupo de personas que se asemejan al encontrarse dentro de un determinado rango etario. Más allá de optar por una u otra definición, la edad aparece como un factor determinante. Sin embargo, si se intentara profundizar acerca de cómo es esa etapa de la vida o cómo es aquel grupo, probablemente existirían mayores dificultades para encontrar elementos comunes. Por ejemplo, algunos dirán que los jóvenes son “la esperanza del futuro”, mientras que otros sostendrán que los jóvenes “no se interesan por nada”.²

Mariana Chaves (2010) brinda pautas para entender el por qué de esa dificultad: “La naturalización del sentido que los sujetos le otorgan a las edades, las expectativas sobre las mismas, las prácticas que se supone corresponden y los estereotipos que se generan con base en la edad son, entre otros procesos, parte de lo que se nombra como el procesamiento sociocultural de las edades” (Chaves, 2010:27). Esto significa que las y los jóvenes se han entendido de diversas maneras en correspondencia con distintos momentos históricos y en diversos espacios sociales, más allá del dato biológico de la edad.

La juventud, en este sentido, incluye pero excede lo meramente etario, ya que la edad adquiere distintas significaciones de acuerdo al contexto al que se esté haciendo referencia. Lo que en cada sociedad y tiempo se sostiene que un/a joven debería estar haciendo es una construcción histórica. Rossana Reguillo (2000) destaca que si se deja de tomar en consideración esta inserción contextual, se puede caer en el error de pensar a la juventud como un continuo temporal y ahistórico; esto es, pensar que la juventud como etapa ocurrió y ocurre para todas las personas de la misma manera.

Sin embargo, la condición etaria no hace referencia sólo a cuestiones de orden biológico. Margulis y Urresti (1996) problematizan la noción de generación para destacar cómo la base material de la edad influye en la construcción cultural de la juventud como categoría. La generación hace referencia al momento de socialización de los individuos, donde se incorporan ciertos lenguajes, códigos y modos de percibir que son diferentes de los adquiridos por otros grupos de personas, por otras generaciones. La edad, en este sentido, hace que los sujetos formen parte de la misma generación al mismo tiempo que los diferencia de las más antiguas.

² Para más detalle sobre las representaciones sociales que existen alrededor de las y los jóvenes, se recomienda la lectura de Chaves, M. (diciembre 2005) “JUVENTUD NEGADA Y NEGATIVIZADA: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea.” *ULTIMA DÉCADA* (23) pp. 9-32.

No hay que dejar de contemplar que aún en una misma época y sociedad las personas consideradas jóvenes adquieren características particulares de acuerdo a los territorios en los que se socializan, las trayectorias de vida que atraviesan o las condiciones socioeconómicas que estructuran sus vidas. El género, la religión, el lugar de residencia y el estrato social en el que se ubica la persona, e incluso su historia personal de vida, determina también su manera de vivir la juventud. Sin embargo, según Chaves (2010), en Argentina, tiende a concebirse un “sujeto universal” que tiene las características de ser un joven varón, de sector medio, que se encuentra atravesando un período de espera y preparación para ser adulto.

Podríamos resolver con lo dicho hasta el momento que la juventud no es un “algo” universal, sino es más bien una construcción que depende de distintas relaciones (Chaves, 2010): de la persona con su contexto cultural e histórico, su trayectoria de vida y sus condiciones de existencia. El esfuerzo en definir “juventud” como categoría deviene de la necesidad de llevar adelante análisis que integren lo más fielmente posible la multiplicidad de las dimensiones involucradas en su definición y realizar abordajes que permitan contemplarlas. Es clave comprender que las formas en que se piensan, se problematizan y se definen conceptos o problemas delimita la forma en que se abordan desde las políticas públicas. Poder desentrañar aquellas ideas o sentidos de lo común que hay alrededor de cómo pensar a las y los jóvenes es prioritario para el diseño e implementación de políticas públicas que puedan atender cada vez mejor los problemas de esta población.

De lo ya dicho, lo primero que salta a la vista es la heterogeneidad existente al pensar las diferentes formas en que se puede ser joven. No es lo mismo ser joven en un centro urbano que serlo en el ámbito rural, por ejemplo. La conciencia sobre esta diversidad es la que permite hablar de juventudes, en plural, y la que le impone al Estado la necesidad de generar políticas que alcancen esta diversidad, llevando adelante acciones selectivas que atiendan las necesidades particulares de las distintas juventudes. De no hacerlo se corre el riesgo de dirigirnos a aquel sujeto universal, concebido como único, dejando de lado aquellas formas de vivir la juventud que se escapan de lo que funciona como norma en una sociedad.

En segundo lugar, se reconoce que las personas definidas como jóvenes están atravesadas por múltiples dimensiones como la laboral, familiar, educativa, etc., que condicionan sus vidas. Eso ocurre porque son sujetos integrales. Abordar integralmente a las y los jóvenes supone reconocer y acompañar desde las políticas sus proyectos de vida. Se vuelve necesario, entonces, llegar a las juventudes desde abordajes coherentes y con la misma perspectiva. Para garantizarlo, es fundamental promover altos niveles de coordinación entre los actores involucrados, es decir, dialogar entre las áreas estatales, promover intercambios de información relevante, llevar adelante acciones en conjunto y planificar estrategias de acompañamiento que sean complementarias.

Por último, para completar la idea sobre aquello que desde el Gobierno de Santa Fe se define como “perspectiva joven”, se sostiene que es primordial concebir a las y los jóvenes como sujetos de derechos. Esto significa correr a los jóvenes del lugar pasivo de beneficiarios de política para reconocer y otorgar un lugar privilegiado en el hacer del gobierno, en tanto son ciudadanos capaces de idear acciones y tomar decisiones de acuerdo a sus principios y valores.

2. LO REALIZADO

Como estrategia de abordaje integral el Plan ABRE se propone garantizar los derechos de las juventudes a través de la promoción de vínculos, la participación y la convivencia en contextos de incertidumbre y violencia creciente. Se trabaja en pos de la inclusión del sujeto joven a partir de un abordaje integral sin perder de vista el territorio al cual pertenece y las áreas de interés que forman parte de su trayectoria de vida.

Siguiendo a Merklen (2010:194), se puede decir que la participación en la vida política, social y cultural del barrio es una manera de hacerse de un lugar en el seno de la sociedad y dotarlo de sentido; es decir, forjar un mundo de significaciones culturales y de relaciones sociales (la radio local, las asociaciones barriales o la escuela, por ejemplo) que les permita a los individuos profundizar su experiencia en la ciudad. En función de ello, el Estado Provincial desarrolla dispositivos, programas y políticas que se llevan a cabo en diferentes ministerios y secretarías, articulándose en diferentes etapas de la vida de las y los jóvenes, para fortalecer esos entramados identitarios. Muchos de esos dispositivos, programas y políticas son preexistentes al Plan ABRE, mientras otros se crearon con el Plan ya en funcionamiento. Con todos ellos, el Plan funciona como un marco que los potencia y conecta a los barrios.

Desde el 2013 se lleva adelante el “Vuelvo a Estudiar”, un plan de inclusión socioeducativa que busca dar respuestas alternativas a la problemática de la inclusión de adolescentes, jóvenes y adultos que, por diferentes razones, no han ingresado, permanecido y/o concluido sus estudios secundarios. Este plan prioriza los barrios del Plan ABRE y trabaja sobre las situaciones singulares de cada sujeto, su familia y sus contextos para encontrar los modos de volver a la educación secundaria conforme a sus posibilidades. Se organiza en tres líneas estratégicas: Vuelvo a Estudiar Territorial, Vuelvo a Estudiar Tiempo de Superación y Vuelvo a Estudiar Virtual.

La línea Vuelvo a Estudiar Territorial está destinada a estudiantes que hayan concluido la educación primaria y deban ingresar, retomar o concluir sus estudios secundarios en las instituciones educativas de la provincia de Santa Fe (Escuelas Secundarias Orientadas, Técnico-Profesionales y Escuelas de Enseñanza Media para Adultos, tanto de gestión pública como privada). Se desarrolla junto a equipos interdisciplinarios de la provincia y de municipios y comunas, quienes buscan a las y los jóvenes, casa por casa, para diseñar en conjunto una estrategia que les permita volver a estudiar. Mientras tanto, las escuelas se preparan para recibirlos a través de referentes institucionales –docentes de la institución que asumen ese rol– coordinados por los referentes del Plan de las nueve regionales educativas del Ministerio de Educación, atendiendo especialmente la realidad de cada uno y fortaleciendo también el vínculo de los estudiantes con la escuela secundaria.

Un grupo de consejeros juveniles, referentes de quienes volvieron a estudiar a partir de su inclusión en el Plan, los acompañan fuera de la escuela para que logren sortear los inconvenientes que se presentan en el trayecto escolar. En el período 2016-2018 se visitó a 6429 jóvenes y 7721 retomaron sus estudios en los barrios del Plan ABRE.³

La línea Vuelvo a Estudiar Tiempo de Superación se creó con el objetivo de dar una alternativa de inclusión a quienes no pueden asistir de manera regular a la escuela por razones laborales. Se articula con gremios, sindicatos, cooperativas y empresas a través de un convenio o acuerdo con el Ministerio de Educación para posibilitar a las y los trabajadores cursar la educación secundaria en extensiones áulicas ubicadas en los espacios laborales o sindicales. Cabe destacar que las extensiones áulicas dependen de Escuelas de Enseñanza Media Para Adultos, lo que implica que los equipos docentes, directivos y administrativos corresponden a una escuela cercana así como los estudiantes son alumnos de ese establecimiento educativo, independientemente del espacio físico donde cursen sus estudios.

Desde 2015 se desarrolla la tercera línea de acción estratégica, Vuelvo a Estudiar Virtual, que busca ampliar las posibilidades de cursado de la educación secundaria ofreciendo una trayectoria educativa de opción semipresencial para jóvenes y adultos. La mayor parte del cursado (el 89%) se realiza de forma no presencial y virtual a través de la Plataforma Educativa de la Provincia⁴, mientras que el porcentaje restante (11%) se desarrolla en encuentros

³ Los/as jóvenes que retomaron sus estudios excenden al número de visitas debido a que muchos jóvenes y adultos/as se han acercado voluntariamente a los diferentes espacios donde consejeros del Plan hacen anclaje territorial.

⁴ <http://plataformaeducativa.santafe.gov.ar/>

presenciales en algunas de las sedes territoriales cercanas a los estudiantes, donde éstos se encuentran con sus referentes de aula, tutores y compañeros. A través de esta plataforma los estudiantes socializan y trabajan colaborativamente con sus compañeros en aulas virtuales, con el acompañamiento de un equipo interdisciplinario de docentes tutores formados desde una perspectiva inclusiva (formaciones realizadas en el marco de las Resoluciones Ministeriales Nro. 1674/14, Nro. 2091/15, Nro. 673/2017, Nro. 1781/18).

Además de enfocarse en la inclusión socioeducativa, el Plan ABRE busca pensar el barrio y la ciudad a través de la participación entre pares y desde la inquietud y mirada de los y las jóvenes. Para cumplir este objetivo fue necesaria la alianza con el Gabinete Joven (Secretaría de Juventudes) a través del desarrollo del programa “Ingenia”, cuyo objetivo principal es promover la participación juvenil de grupos, colectivos y organizaciones de jóvenes; financiando y acompañando la puesta en marcha de sus ideas. De esta forma, se busca reconocer, fortalecer e impulsar la capacidad y tejido asociativo de las organizaciones, grupos, movimientos, redes y colectivos de jóvenes, como estrategia para facilitar su incidencia en políticas públicas. Los y las jóvenes -entre 15 y 29 años- agrupados presentan sus ideas e iniciativas organizadas en proyectos orientados al bienestar de la sociedad, que promueva la solidaridad y el cooperativismo como valores y fomenten la participación, la convivencia, el acceso a la cultura y la emancipación en todos los aspectos de la vida.

La participación juvenil no sólo se fomenta por los proyectos mismos sino que también se fortalece en el proceso de presentación y selección. La inscripción se hace mediante un portal digital de Ingenia+Virtuágora, donde cada equipo carga su proyecto con un cronograma de actividades, fundamentación y objetivos. El formulario puede ser editado y enriquecido con los aportes ciudadanos hasta el día de cierre y, una vez cumplidos los plazos de presentación, se seleccionan los proyectos.

El programa Ingenia se crea en el año 2011, comenzando con el apoyo de 42 proyectos juveniles, y creciendo año tras año la cantidad de iniciativas presentadas y seleccionadas en presupuesto asignado para el financiamiento de los proyectos. En 2014, Ingenia queda incorporado al conjunto de programas que integran el Plan ABRE y, por reglamento, se comienzan a ponderar en la selección aquellas iniciativas que se desarrollan en los barrios incluidos en el Plan. Entre el período 2014-2017 se financiaron 994 proyectos que han radicado sus actividades en los barrios del Plan ABRE y se ha fortalecido el acompañamiento situado a partir de la figura de los Coordinadores Territoriales.

La inclusión socioeducativa y la participación juvenil no son las únicas prioridades del Plan ABRE en materia de juventudes. Desde el año 2013, primero desde la Municipalidad de Rosario y a partir del 2015 como estrategia provincial, el programa “Nueva Oportunidad” comenzó a trabajar con adolescentes y jóvenes entre 12 y 35 años que atraviesan situaciones de criticidad y de extrema vulnerabilidad social; jóvenes que habitan contextos hostiles para el desarrollo de sus derechos. Se centra en la construcción de un proyecto de vida, conformando una plataforma de oportunidades para que la juventud se sienta parte y protagonista de la sociedad. Consiste en un acompañamiento de equipos territoriales para sostener los vínculos humanos, la movilidad, el traslado de los grupos y el alojamiento para situaciones excepcionales. Las capacitaciones en oficios tradicionales y los talleres formativos y culturales son la metodología para desarrollar trayectorias pedagógicas, sumado a la generación de espacios de intercambio de experiencias y debates para el fortalecimiento de los grupos. Este dispositivo vino a dar una respuesta a las problemáticas más extremas dentro de la población juvenil en los barrios del Plan ABRE. En el 2017, 7.300 jóvenes transitaban por los espacios de capacitación y 152 lograron realizar prácticas laborales en 27 empresas y cooperativas de Rosario durante mayo del 2018.

Buscando dar respuestas desde una mirada integral a las problemáticas de las juventudes, el Nueva Oportunidad busca avanzar en la inserción laboral de los jóvenes mediante la arti-

culación con los programas “Emprende Joven”, “AcercaRSE” y “Nexo Oportunidad”.

El “Emprende Joven” se crea en el año 2017 desde la Secretaría de Juventudes, ya con el Plan ABRE como una herramienta consolidada de intervención barrial, para promover proyectos y emprendimientos de jóvenes de entre 18 y 35 años que fortalezcan su autonomía y contrarresten el desempleo juvenil. El Programa busca fomentar aquellos desarrollos productivos con impactos sociales, económicos y/o ambiental. El primer año de implementación, se financiaron 19 emprendimientos cuyos participantes viven dentro de los barrios priorizados. Por su parte, el programa AcercaRSE se crea en el año 2017 a partir de diagnóstico realizado en los barrios del ABRE Familia y depende directamente de las Subsecretarías de coordinación del Plan ABRE. Este programa prioriza y apoya el fortalecimiento y/o la creación de empresas sociales –también denominadas unidades productivas– que permitan incluir a jóvenes en situación de vulnerabilidad en procesos de formación y capacitación para lograr competencias y autonomía laboral. La primera experiencia de una empresa social, que sirvió como antecedente a las demás, es la panificadora Furman en la ciudad de Santa Fe. Desde abril de 2009, desarrolla su actividad bajo tres principios fundados en un espíritu solidario: producir pan para ser entregado a los sectores más vulnerables, brindar la posibilidad de que un grupo de ciudadanos aprendan un oficio y generar una herramienta para facilitar el proceso de inclusión sociolaboral de jóvenes privados de su libertad, recientemente liberados o en situaciones de vulnerabilidad social. A la fecha, han participado más de 150 jóvenes de los barrios priorizados.

El programa Nexo Oportunidad promueve la realización de experiencias laborales concretas para los y las jóvenes participantes del programa Nueva Oportunidad por el término de un año de duración y un máximo de veinte horas semanales en distintas empresas. Se busca fortalecer la trayectoria formativa, la adquisición de competencias laborales y el desarrollo de aptitudes, conocimientos y habilidades.

Otro de los programas orientados a juventudes es “Verano Joven”, una propuesta organizada en el marco del Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, que busca acompañar, posibilitar y dar continuidad a los procesos socioeducativos en la temporada de verano articulando con el resto de los dispositivos y planes que trabajan con adolescentes y jóvenes a lo largo de todo el año. Está dirigido a jóvenes de 13 a 25 años de ciudades del Plan ABRE: Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Santo Tomé. El objetivo es brindar un espacio de encuentro donde los y las jóvenes de distintos barrios tengan la posibilidad de participar en actividades lúdicas, deportivas, musicales y artísticas, en diversos predios que cuenten con piletas. Este dispositivo consiste en un espacio en el que se suman todos los programas que trabajan con jóvenes dentro del Plan ABRE. Desde 2015, 5000 jóvenes encontraron durante el verano un espacio donde atravesar experiencias creativas para la contención en contextos de vulnerabilidad. Asimismo, funciona Juventudes Incluidas, que es un programa de Inclusión Sociocultural de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social de la Secretaría de Seguridad Comunitaria que se desarrolla en el marco de las acciones intersectoriales que el gobierno provincial impulsa desde el Gabinete Social, con el objetivo de fortalecer a los jóvenes a través del involucramiento de los mismos en actividades culturales, recreativas y capacitación en diversos oficios.

De esta manera se puede graficar un complejo rompecabezas que pone en el centro a los y las jóvenes de los barrios de las ciudades priorizadas por el Plan ABRE, en función de los cuales se articulan las diferentes acciones, todas ellas contempladas en el marco de una estrategia de intervención integral que prioriza el acompañamiento de sus trayectorias de vida. Sin embargo, no sólo convergen los programas, sino también actores, organizaciones e instituciones que aportan en cada barrio sus sentidos, experiencias y trabajo en el abordaje de la cuestión juvenil, transformando también los propios programas.

3. LA IMPLEMENTACIÓN

Desde el momento en que cada programa queda integrado al conjunto de intervenciones que componen el Plan ABRE, pasan a formar parte de una estrategia política que los trasciende, respondiendo ahora a objetivos que ya no pueden pensarse desde su individualidad. El nuevo marco político en el que se insertan los programas trae implicancias, algunas más visibles y de orden formal y otras que solo se vuelven palpables al observar la implementación de la política. Por ello, en este apartado se indaga acerca del modo en que el Plan ABRE ha modificado los objetivos y las dinámicas de trabajo de algunos de los programas, en su intención por construir intersectorialidad.

El abordaje integral es una de las claves del Plan ABRE y cada uno de sus componentes funciona como una pieza fundamental para garantizar derechos, mejorar la calidad de vida, recomponer el entramado del tejido social, reducir la violencia y elevar los niveles de seguridad. En el desarrollo del Plan existen programas y proyectos que –por sus abordajes, poblaciones y escalas– han logrado destacarse como experiencias innovadoras funcionando de manera articulada en el territorio y son denominadas “naves insignia” en tanto marcan el camino a seguir y motorizan otras acciones y programas fortaleciendo así la integralidad. A continuación se profundiza sobre tres programas que han cumplido este rol y se plantea cómo el Plan ABRE los interpela, reformula y fortalece en diferentes aspectos.

Vuelvo a estudiar

El Plan Vuelvo a Estudiar nace, al igual que el Plan ABRE, como una iniciativa del Gabinete Social Provincial, en este caso liderada por el Ministerio de Educación. Desde este surgimiento intersectorial común y con una lógica territorial compartida, rápidamente el Plan Vuelvo a Estudiar se convierte en una nave insignia del Plan ABRE.

Al mismo tiempo, el Plan ABRE marca las prioridades territoriales del Vuelvo a Estudiar en las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas al priorizar los barrios en situación de mayor vulnerabilidad como marco de acción y abordaje. El Vuelvo a Estudiar extiende su trabajo a todo el territorio provincial y al interior del Ministerio de Educación su estructura de implementación y funcionamiento es coordinada por un equipo central y un grupo de referentes regionales que se desempeñan en cada una de las delegaciones.⁵

La línea Vuelvo a Estudiar Territorial resulta clave en el Plan ABRE ya que a través de ella se despliegan una serie de estrategias tendientes a lograr que los estudiantes retomen, permanezcan y egresen de la escuela secundaria, con foco en la apropiación y construcción de aprendizajes que posibiliten un nuevo proyecto de vida.

Poner en marcha el Plan Vuelvo a Estudiar implicó un trabajo de reconocimiento de la población que había interrumpido su trayectoria educativa en el nivel secundario y la realización de una búsqueda territorial exhaustiva de esos ciudadanos y ciudadanas para poder acompañarlos en la vuelta a la escuela, abordando dicha inclusión con diferentes estrategias de acción y actores estatales claves. La vuelta a la escuela no es simple y requiere de numerosos esfuerzos de articulación, en tanto se necesita delinear un plan de acción que logre “la vuelta”, pero también el acompañamiento de los estudiantes para que puedan sostener sus trayectorias educativas y lograr un egreso del nivel con calidad educativa.

El proceso de búsqueda territorial de los estudiantes se realiza, fuertemente, a inicios de cada año a través de equipos interdisciplinarios integrados por los consejeros del Plan junto a

⁵ En el marco de la política de regionalización del territorio provincial que se describe en el capítulo 1 del presente libro, el Ministerio de Educación dividió su gestión administrativa y pedagógica en nueve regiones educativas con sus correspondientes delegaciones regionales.

los Equipos Socioeducativos del Ministerio de Educación. Estos equipos visitan a los estudiantes en sus domicilios a partir de un listado que se construye con los datos que arroja el Sistema de Gestión y Administración Escolar (SIGAE WEB), un sistema único a nivel nacional creado en 2008 que registra a los estudiantes con Documento Nacional de Identidad, lo que permite relevar sus trayectorias educativas, detectando las situaciones de interrupción del cursado.

Este sistema de registro arroja estadísticas certeras a partir de las cuales se puedan diseñar y planificar políticas educativas, con el objetivo de garantizar el derecho a la educación. Cada año se toman del SIGAE los datos de aquellos estudiantes que no registraron inscripciones en el sistema durante el año precedente. Con ese listado, se comienza la búsqueda casa por casa a inicios de cada año. Cabe destacar que, además de esa búsqueda masiva al inicio de cada año, los equipos territoriales desarrollan otra serie de estrategias destinadas a llegar a aquellos jóvenes y adultos que no terminaron el secundario.

Mientras tanto, se busca fortalecer el vínculo con las escuelas para generar un espacio motivador y poder desarrollar propuestas de trayectorias educativas de calidad, atendiendo las particularidades de cada estudiante. Al interior de las escuelas, se cuenta con la figura del referente institucional, un rol asumido por alguno/a de los/las docentes de la institución que se ocupa del acompañamiento al interior de la escuela, mientras que los consejeros/as, referentes de las y los jóvenes que vuelven a estudiar, los acompañan fuera de la escuela para que logren sortear los inconvenientes que aparezcan en su escolarización.

El entramado entre el territorio, la escuela y la comunidad resulta clave en la implementación del Plan. Se parte de entender que la escuela es una institución social inserta en la red de instituciones sociales que componen un territorio y una comunidad. Esto supone no solamente aceptar que la escuela está siendo interpelada por problemáticas sociales que impactan en su cotidianidad sino también entender que se constituye como un núcleo fundamental para la construcción de redes que abordan los diversos problemas sociales de forma colectiva. Pensar la escuela como institución social requiere abrir lazos al entorno para construir una certeza: la escuela no está sola.

Si bien desde el SIGAE WEB se detectan e informan la interrupción de las trayectorias educativas y a partir de ellos se planifica la visita casa por casa, el trabajo en red entre actores e instituciones se torna fundamental para pensar las estrategias en territorio. De esta manera, se establecen vínculos con las organizaciones e instituciones del barrio o de la localidad, planes y programas del Ministerio de Educación y de otros ministerios provinciales (Salud, Trabajo, Desarrollo Social, Innovación y Cultura, Seguridad, Justicia), Centros de Convivencia Barrial (particularmente en Rosario), Centros de Día, Centros Municipales de Distrito, Defensoría de niñas, niños y adolescentes, Centros de Acción Familiar (CAF), vecinales, huertas comunitarias, organizaciones sociales, clubes, ONG, etc. que ayudan a la formación y acompañamiento integral de las y los ciudadanos de la Provincia.

A partir de este vínculo, también se llega a establecer contacto con otros jóvenes y familias que no necesariamente están en las listas confeccionadas a partir de SIGAE Web. Este dispositivo de trabajo entre las instituciones del territorio constituye una red compleja de sostén para quienes han abandonado su escolaridad, producto de múltiples causas. El ABRE Familia –como tercer eje del Plan ABRE– aporta información fundamental al relevar las familias de los barrios y detectar situaciones que por diversos motivos no estaban registradas en el sistema de información. Además, los equipos del Vuelvo a Estudiar participan de las visitas familia a familia, brindan orientaciones y trabajan con las familias cuando se detecta que algún miembro no está asistiendo a la escuela.

Así como la vinculación se fomenta por parte de los equipos territoriales del Plan Vuelvo a Estudiar en busca del apoyo institucional para el abordaje de algunas problemáticas por las que atraviesan las y los jóvenes, también son las instituciones y organizaciones quienes

convocan a los equipos del Plan para trabajar la vuelta a la escuela cuando advierten que alguna de las personas vinculadas a la institución no está escolarizada. Cada estrategia se piensa de forma artesanal y requiere un armado particular.

Con algunos estudiantes se necesita trabajar una estrategia de transición antes de pensar en la vuelta a la escuela, ya sea porque no tienen deseos de retomar la escuela en ese momento, porque deciden priorizar otras situaciones o porque están atravesando una situación complicada que requiere otro tipo de abordaje. En esos casos, se busca vincular al o la joven a alguna institución, actividad, programa, taller, oficio o deporte de su interés para, recién después, abordar los estudios secundarios. Esto implica proponer espacios alternativos al escolar, que permitan fortalecer el vínculo entre consejeros y estudiantes, así como trabajar aspectos puntuales que se consideran basales para transitar luego la trayectoria educativa. A estos recorridos se los llama Trayectos Puente. Muchos de los programas que están incluidos en el Plan ABRE (Verano Joven, Nueva Oportunidad) funcionan como espacios puente. Una vez que se aborda la vuelta a la escuela, junto al estudiante se analizan todas las variables, deseos y posibilidades. En algunos casos, las y los jóvenes se incluyen en la escuela dentro de una trayectoria regular, mientras que otros requieren de una trayectoria individual (conlleva modificaciones y adaptaciones de la currícula escolar, de los tiempos escolares, de cursado, de asistencia). Las trayectorias individuales y colectivas se refieren a trayectos educativos y escolares que se adaptan en función de las posibilidades de los sujetos; siempre considerando que esta situación es momentánea y que con el correr del tiempo logrará sostenerse dentro de una trayectoria regular.

Para desarrollar esta línea y abordar la complejidad real de cada situación más allá de los datos numéricos arrojados por el Sistema, se diseñaron a nivel ministerial tres roles estratégicos que cumplen un papel preponderante en el acompañamiento de los estudiantes para el sostenimiento de su escolarización:

- Consejero/a juvenil: se aboca al trabajo territorial con estudiantes e instituciones a la que ellos asisten (sean escolares o no), a partir de la generación de un lazo de confianza entre el consejero, el/la joven y su familia. Su objetivo es fortalecer los vínculos socioeducativos pero buscando no generar dependencia.
- Referente regional: es quien, desde las delegaciones educativas del Ministerio de Educación de la Provincia, recibe y orienta a los jóvenes y sus familias cuando se acercan a consultar para volver a la escuela. Además, convoca a los consejeros para trabajar en las situaciones que requieran un seguimiento cercano y acompaña a las instituciones escolares que lo necesiten, del mismo modo que lo hacen el equipo central y el Espacio de Respeto a las Diferencias –en el caso de estudiantes con discapacidad o con problemáticas subjetivas específicas–. El referente regional es también el responsable de generar, al interior de las instituciones escolares, los espacios para incluir a los jóvenes y de realizar conjuntamente con los consejeros las visitas semanales a las escuelas.
- El referente institucional es quien recibe y acompaña al interior de la escuela a las y los estudiantes que vuelven. Hace efectivo el sostén al interior de la escuela y acompaña las trayectorias de las y los estudiantes por fuera del horario escolar.

El Plan ABRE se inicia con la lógica de salir a buscar a los jóvenes a través del Vuelvo a Estudiar y esto se profundiza con la incorporación del eje ABRE Familia en el año 2016, que a su vez, resulta un insumo fundamental para garantizar el trabajo territorial con todos los jóvenes que hayan abandonado la escuela en los barrios del Plan ABRE.

En este sentido, la sinergia entre los programas que se encuentran dentro del ABRE destinados a las juventudes genera una llegada capilar en el territorio. Por ejemplo, en muchos casos las instituciones territoriales estatales por las que transitan las juventudes encuentran en el Nueva Oportunidad una manera de sostener la participación, ya que aporta recursos humanos y económicos para organizar las capacitaciones y becas mensuales para los jóvenes; el programa Ingenia, por su parte, se convierte en una forma de pensar un proyecto a

mediano plazo y de dedicar recursos económicos que garanticen a las instituciones y a las y los jóvenes trabajar con otras herramientas; y el Vuelvo a Estudiar suma una lógica de acompañamiento uno a uno para sostener las trayectorias educativas y la construcción de referencias institucionales para las y los jóvenes.

Ingenia

Como se detalló en el apartado anterior, Ingenia presentó su primera edición en 2011 con el fin de estimular la creatividad y el trabajo colectivo, premiando valores y principios como igualdad de oportunidades, integralidad, participación, diálogo intergeneracional, transversalidad y búsqueda de sinergias, además de paridad de género, generación de redes con otros actores e impacto en la localidad.

Desde 2011 a la fecha, se abre anualmente una nueva edición del programa. El mismo se desarrolla en tres etapas: la primera, corresponde al proceso de convocatoria, presentación de proyectos y selección de los ganadores; la segunda es la instancia de implementación de los proyectos juveniles, los cuales son acompañados y monitoreados por equipos del programa; la tercera y última etapa incluye la evaluación de la experiencia tanto en términos de rendición de cuentas como de auto-evaluación donde las y los jóvenes reflexionan sobre la participación en el programa. La información producida en el proceso de evaluación es relevante no sólo para transparentar los resultados sino también para ser utilizada como insumo para la evaluación final del funcionamiento del programa, lo cual permite mejorarlo de una edición a otra.

El programa ha crecido exponencialmente: en 2011 se financiaron 42 proyectos juveniles, mientras que en 2018 fueron más de 1.000 las iniciativas seleccionadas. Junto al aumento de la cantidad de proyectos financiados, aumentó también el alcance territorial, incluyendo a más localidades y proporcionalmente a más jóvenes, pero también se complejizó la dinámica del trabajo en equipo con los jóvenes.

Es así como el crecimiento de Ingenia trajo aparejada la necesidad de crear el rol del coordinador territorial en la cuarta edición del programa, una figura que tiene a su cargo el monitoreo y acompañamiento de los grupos de jóvenes para el cumplimiento de los objetivos de cada proyecto y fomentar el vínculo de los grupos entre sí y con otras instituciones o dependencias del Estado. El primer equipo de coordinadores territoriales constaba de siete personas: un coordinador por cada una de las cinco regiones provinciales y, además, un coordinador específico para la ciudad de Santa Fe y otro para la ciudad de Rosario. La cantidad de coordinadores para las ciudades de Rosario y Santa Fe ha ido creciendo vinculado íntimamente con la incorporación de Ingenia al Plan ABRE y la mayor cantidad de proyectos presentados y seleccionados. Actualmente la ciudad de Rosario cuenta con siete coordinadores y la ciudad de Santa Fe con cinco.

Si bien desde un primer momento la convocatoria al programa estuvo abierta a todo el territorio provincial, eso no significó necesariamente que Ingenia estuviera disponible para una gran cantidad de jóvenes de la provincia. La incorporación de Ingenia al Plan ABRE en el año 2014 significó poder llegar a las juventudes de los barrios priorizados que, hasta el momento, no habían tenido acceso al programa por desconocimiento o por no contar con el acompañamiento necesario para llevarlo adelante. De esa forma, se abrió un nuevo contexto de implementación que acercó Ingenia a jóvenes que habitan territorios atravesados por situaciones de vulnerabilidad, generando que el perfil de jóvenes participantes del programa, como mínimo, se amplíe y diversifique.

Para garantizar la participación de los jóvenes en el programa, se estableció por reglamento que en la selección debían priorizarse aquellos proyectos de grupos que se desempeñen en

los barrios enmarcados en el Plan ABRE. Esta decisión no garantiza en sí misma que las y los jóvenes conozcan la convocatoria y participen en ella, por lo que, año tras año, se fueron consolidando estrategias para promover y facilitar su participación. Por ejemplo, se realizaron estrategias específicas de difusión encabezadas por los coordinadores territoriales y pensadas específicamente para cada barrio. Las mismas se realizaron a partir de un reconocimiento del entramado organizacional existente en cada uno de esos territorios y un análisis de diversos elementos: vinculaciones de los y las jóvenes con instituciones u organizaciones, lógicas de las relaciones interinstitucionales del territorio, etc.

En los barrios del Plan ABRE, la participación juvenil tiene la particularidad de canalizarse a través de las organizaciones e instituciones allí presentes. Es posible encontrar organizaciones estatales —de distintos niveles y áreas—, organizaciones sociales, referentes territoriales y equipos de otros programas provinciales como Nueva Oportunidad, Juventudes Incluidas o Vuelvo a Estudiar. De manera general, suele trabajarse con equipos de Centros de Convivencia Barrial (CCB), Centros de Salud, Centros de Día, escuelas, clubes, iglesias, vecinales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Si bien la cantidad de coordinadores territoriales ha ido en aumento en los municipios con los que trabaja el Plan, las redes de organizaciones e instituciones fueron y siguen siendo el principal apoyo para las y los coordinadores ya que facilitan el contacto con los grupos de jóvenes y el seguimiento continuo y cercano de sus iniciativas. La búsqueda del trabajo conjunto con organizaciones e instituciones barriales no responde únicamente a los recursos que cada una de ellas pueda aportar o al reconocimiento de sus trayectorias de trabajo, sino también a la necesidad de acompañar a las y los jóvenes en los espacios que transitan, donde conviven y se relacionan cotidianamente.

La vinculación entre los grupos de jóvenes y las organizaciones o instituciones en el marco de Ingenia no se produce siempre de la misma manera. El nivel de involucramiento que las organizaciones tienen para con los proyectos juveniles es diferente en cada caso. En ocasiones las organizaciones solo dan a conocer el programa y facilitan los procesos de inscripción o algunos recursos, mientras otras veces los equipos de la institución y los jóvenes piensan y ejecutan los proyectos en conjunto. Sin embargo, en muchas oportunidades, las organizaciones son quienes idean las propuestas de proyecto en línea con trayectorias de trabajo que traen consigo y que tiene a las y los jóvenes como principales destinatarios/as. En estos casos, el recurso económico que otorga Ingenia funciona como un sostén más para estos espacios en la formulación de propuestas de trabajo propias para el acompañamiento de la población en cuestión.

Ingenia es concebido como “nave insignia” al fortalecer el trabajo territorial y comunitario en los barrios y a la vez potenciar la capacidad de agencia de las personas. Los equipos territoriales del Plan ABRE que trabajan en contacto con los jóvenes y se desempeñan a nivel operativo cuentan con un recurso adicional que fortalece sus intervenciones en el trabajo con la población en un territorio en particular. El programa, en este sentido, no es solo un canal para la participación juvenil, sino que también es una herramienta para la generación de propuestas de trabajo con jóvenes. Finalmente, podría concluirse que el Plan ABRE significó para Ingenia una territorialización que tuvo grandes implicancias: modificó su diseño, su estructura de trabajo y, principalmente, su estrategia de implementación, haciendo que el análisis de cada barrio sea un elemento central para lograr la inserción del programa en el entramado comunitario.

Nueva Oportunidad

El Programa Nueva Oportunidad comenzó a implementarse a modo de prueba piloto en el año 2013 en la ciudad de Rosario y, a partir del año 2014, extendió su alcance territorial al integrarse al Plan ABRE. Esto implicó dotarlo de mayores recursos económicos y capacidades institucionales que posibilitaron aumentar progresivamente la cantidad de jóvenes incluidos y ampliar la escala a nivel provincial. El trabajo con adolescentes y jóvenes es una

prioridad en la agenda del Gabinete Social Provincial, y en este marco, el Programa Nueva Oportunidad se convirtió en una nave insignia dentro del Plan ABRE.

En el año 2017, se produce otro hito en el proceso de fortalecimiento del programa a partir de la creación de la Dirección Provincial del Programa Nueva Oportunidad dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, se institucionalizó su creación a nivel provincial a través del Decreto Provincial N° 2160/17, recogiendo el recorrido realizado por los equipos territoriales que identifican jóvenes desvinculados y con referencias débiles respecto a las instituciones estatales y/o sociales vinculadas con el ejercicio de sus derechos.

El programa parte de un diagnóstico que reconoce que el contexto global desigual reduce en la constitución de nuevos modos de vida, cuyas manifestaciones más visibles son las disputas violentas de territorio y poder. A raíz de esto, una gran cantidad de jóvenes se encuentran en riesgo por las condiciones en las que desarrollan sus trayectorias de vida, la construcción de su identidad y los procesos de socialización donde el consumo problemático de sustancias, el acceso a economías delictivas y a armas de fuego se transforma en una constante habitual.

En este escenario, el Programa Nueva Oportunidad planteó un abordaje integral con adolescentes y jóvenes atravesados por situaciones de alta criticidad social que se encuentran comprendidos entre los 12 y los 35 años de edad al momento del inicio de la capacitación. Así, el programa se posicionó como un lugar de referencia e identificación de otros trayectos posibles para las y los jóvenes, como una plataforma de oportunidades para trabajar con y desde los jóvenes que implicó poner en crisis la visión adultocentrista.

Nueva Oportunidad se propone promover el empoderamiento de las y los jóvenes en las situaciones que habitan y los habitan, acompañándolos en la generación de nuevos horizontes en sus proyectos de vida, fortaleciendo los lazos sociales y las relaciones de convivencia. Los objetivos específicos del programa se encuentran orientados a: a) generar y fortalecer los vínculos de los jóvenes entre ellos, con su barrio y la ciudad; b) promover el abordaje de situaciones singulares, fortaleciendo y acompañando las intervenciones de los equipos territoriales; c) impulsar el protagonismo de los jóvenes, generando espacios grupales de formación, intercambio y discusión y d) apoyar las iniciativas de emprendimiento personal, colectivo y de autoempleo.

Se trabaja sobre cinco componentes centrales que, combinados, facilitan un abordaje integral: 1) acompañamiento territorial, que consiste en el acompañamiento de equipos territoriales para sostener los vínculos humanos, la movilidad y el traslado de los grupos y el alojamiento para situaciones excepcionales; 2) trayectos pedagógicos, que consisten en capacitaciones en oficios tradicionales y talleres formativos y culturales; 3) tercer tiempo, dirigido al fortalecimiento de espacios de intercambio de experiencias y debates; 4) incentivo económico y 5) las trayectorias posibles para su integración social, laboral, educativa y cultural.

El acompañamiento a las y los jóvenes en territorio es el componente central de la propuesta e implica la construcción de protecciones cercanas teniendo en cuenta que la realidad que atraviesa a las y los jóvenes requiere de una presencia permanente para garantizar la consecución de los objetivos. El Programa Nueva Oportunidad, (a diferencia de los programas tradicionales de becas de capacitación en oficios), cuenta con dos acompañantes por grupo, que se componen de trabajadores del Estado y/o miembros de organizaciones sociales, religiosas o políticas con anclaje territorial que participan a través de la firma de un convenio con el Estado. Este componente se alinea y potencia con la perspectiva del Plan ABRE que propone acompañar con afecto los proyectos de vida de la gente que habita en los barrios.

El Nueva Oportunidad ofrece trayectos pedagógicos diversos que abarcan desde capacitaciones en oficios tradicionales hasta talleres de experimentación, tecnológicos, deportivos, culturales y de comunicación. Los trayectos se desarrollan en dos jornadas semanales de tres horas cada una. Capacitadores y referentes de estos trayectos pedagógicos son parte de una red que integran actores estatales y organizaciones de la sociedad civil. Este componente, por un lado, reconoce y fortalece las experiencias existentes en el territorio (ya sean estatales o de la sociedad civil), mientras que, por otro, intenta acercar y ampliar la oferta establecida a partir de los intereses y propuestas de los propios jóvenes.

El componente de tercer tiempo consiste en un espacio de encuentro y reflexión que se agrega a las dos jornadas semanales de los trayectos pedagógicos. Este tercer día –“tercer tiempo”– tiene por objetivo realizar una experiencia que aporte a la construcción del proyecto de vida. El sentido que se imprime a esta instancia está orientado a la posibilidad de recuperar el pasaje de las y los jóvenes por la capacitación y, además, abordar las problemáticas que atraviesan al mundo juvenil.

El incentivo económico refiere a que los participantes del programa reciben una asignación económica mensual. La transferencia de dinero es realizada directamente a los jóvenes, sin ningún tipo de intermediario. Esta asignación funciona como un incentivo que pretende generar un ordenamiento y reglas de intercambio para sostener una actividad sistemática de formación.

Finalmente, las trayectorias posibles proponen acompañar a las y los jóvenes brindando herramientas para su integración social, laboral, educativa y cultural a través de la articulación con diversos programas y proyectos que forman parte de la oferta estatal, prioritariamente aquellos dirigidos a incorporar jóvenes en espacios de educación, trabajo formal y emprendimientos productivos.

El fortalecimiento de las trayectorias posibles de los jóvenes se potencia a través de la batería de programas y dispositivos incluidos dentro del Plan ABRE que permiten transitar diversos espacios, construir proyectos y contar con acompañamientos para la culminación de la educación formal (a través del Plan Vuelvo a Estudiar), la integración formal al mercado de trabajo (mediante el dispositivo Nexo Oportunidad), la incorporación en cooperativas de trabajo y la implementación de proyectos sociales culturales y productivos. Así la creación o fortalecimiento de empresas sociales es uno de los componentes que se impulsan en el marco del Plan ABRE para la incorporación de jóvenes que transitaban por el Nueva Oportunidad.

El Programa Nueva Oportunidad, como prioridad del Gabinete Social, se lleva adelante a través de una trama de actores que se articulan desde diversas áreas y niveles del Estado municipal y provincial junto a organizaciones de la sociedad civil combinando los recursos disponibles del Estado (tanto municipal como provincial) con los actores del territorio, proponiendo un abordaje desde la grupalidad y pertenencia a un territorio, a través de actividades de capacitación y reflexión en espacios estatales, no estatales y organizaciones de la sociedad civil.

La participación de jóvenes en el Nueva Oportunidad se realiza, en gran medida, en instituciones con anclaje territorial en los barrios priorizados. La consigna de llegar a aquellos jóvenes con los que el Estado no estaba trabajando imprimió una clara direccionalidad de trabajo hacia las zonas de la ciudad con mayores niveles de vulnerabilidad.

El Plan ABRE como marco del Nueva Oportunidad coloca al territorio en el centro de la escena y ofrece así oportunidades para trabajar con y desde los jóvenes. Las diversas líneas de acción y programas incluidas dentro del Plan permiten pensar a este programa como un primer eslabón en un proceso complejo que fortalece las trayectorias de las y los jóvenes en múltiples dimensiones de su vida.

Otra característica del Nueva Oportunidad es el rol que han cumplido las organizaciones que trabajan acompañando a los jóvenes y construyendo referencia. Este proceso resultó innovador en tanto funcionó como llave para abrir nuevas formas de relación entre el Estado, las organizaciones y la ciudadanía. La relación entre el Estado y las organizaciones no se reduce a transferencias de recursos sino que implica trabajar colaborativamente en acompañar y cuidar a las y los jóvenes.

El Plan ABRE, al potenciar los espacios de participación barrial, también ofrece un marco de trabajo entre las organizaciones y el Estado. A su vez, el fortalecimiento de organizaciones barriales por parte del ABRE –como por ejemplo los clubes– constituye una condición para desarrollar actividades con las y los jóvenes en el marco del programa. A la inversa, el trabajo que se realiza con los jóvenes en estas organizaciones barriales potencia su trabajo de puertas abiertas al barrio, complementando el financiamiento de mejoras en la infraestructura y en las condiciones de regularidad. Un ejemplo de esta sinergia se dio en **Villa Gobernador Gálvez**, donde el programa Nueva Oportunidad constituyó una de las claves del proceso que permitió no sólo acercar propuestas de formación en oficios y becas para jóvenes sino fortalecer a las instituciones barriales y afianzar el vínculo con el Estado. La implementación del programa en dicha ciudad ha permitido potenciar a los clubes de barrio con obras y a la vez fortalecerlos como espacios de inclusión para los y las adolescentes. Históricamente, los clubes de esta ciudad han trabajado con niños y niñas hasta los 13 años de edad aproximadamente y la oferta para adolescentes y jóvenes se mostraban escasas. En este marco, el Programa Nueva Oportunidad funcionó como estrategia para revertir este proceso, ya que a partir de los cursos que brinda, se promueve la permanencia de las y los adolescentes en los clubes.

4. DEBATES Y DESAFÍOS

Las distintas instancias de monitoreo y evaluación del Plan ABRE han permitido visualizar cuáles fueron los logros de esta política que se propone, entre otras cosas, el abordaje y acompañamiento de las juventudes en cada uno de los barrios priorizados. Lo realizado desde el año 2014 constituye una base sólida para volver sobre las propias prácticas, debatir sobre lo realizado y lo que aún es necesario alcanzar. En esa línea y para concluir el capítulo, se plantean algunas reflexiones asociadas a la complejidad de la intersectorialidad en relación al trabajo con jóvenes en la implementación de la política. Aunque ubicadas al final del documento, pretenden ser de apertura y plantear desafíos como puntapié para nuevos abordajes.

Como se mencionó a lo largo de este escrito, son múltiples los aspectos que configuran a las personas jóvenes. No hay una sola forma de ser joven y, por lo tanto, esto obliga a pensar estrategias de abordaje multidimensional que no se reduzcan a sólo un aspecto de esa condición juvenil, sino que contemplen holísticamente todas sus aristas. En este sentido, la política de juventudes comparte con la política social la aspiración y el desafío de la integralidad, esforzándose por contemplar y trabajar sobre las múltiples dimensiones que atraviesan a un mismo problema, a un mismo sector social, o a una misma persona.

El objetivo de superar los abordajes fragmentados –típicos de la organización de la estructura estatal– implicó reconocer la importancia que cobran los territorios sobre los que se implementan las iniciativas, entendiendo a los mismos en un sentido amplio, como espacios productores de sentidos y de tramas sociales; siendo también posible reconocer el valor estratégico que aporta la proximidad en los procesos de gestión. Sin embargo, las particularidades de cada territorio, de las redes de organizaciones e instituciones que allí se desenvuelven junto a la cantidad de áreas gubernamentales que allí interactúan, traen también dificultades. Cuando coordinan, las personas involucradas ponen en juego las perspectivas que cada una posee sobre las juventudes, sus trayectorias y problemáticas al tiempo que encarnan –o no– los marcos institucionales que las contienen. Estos procesos de acuerdo

son de carácter político, suelen ser conflictivos y se manifiestan especialmente al momento de llevarse adelante cada intervención.

Al interior de cada uno de los programas, gobierno y organizaciones trabajan conjuntamente. En el caso de Ingenia y Nueva Oportunidad, por ejemplo, las organizaciones barriales, a través de diferentes mecanismos, se vuelven implementadoras del programa y acompañan en el desarrollo a los jóvenes. Las instituciones educativas son también para el Vuelvo a Estudiar actores claves de los cuales se requiere cooperación y predisposición para no dejar nuevamente a las y los jóvenes afuera del sistema educativo en el que se los intenta incluir. Esas organizaciones, y las personas que las encarnan, traen consigo perspectivas de trabajo propias, heterogéneas, que pueden o no estar en consonancia con la mirada de los programas.

La aspiración de poner a las y los jóvenes en primer plano en la cocina e implementación de las políticas así como en el diseño de estrategias pareciera seguir siendo la mayor barrera al momento de pensar en su abordaje. En muchos casos, se penetra en las trayectorias juveniles con una mirada *adultocéntrica* que se distancia de la percepción y resolución de esos problemas desde la mirada del propio joven. Los lentes conceptuales que se usan para analizar y las metodologías que se utilizan al intervenir son aún más heterogéneas y difíciles de acordar en tanto más cantidad de actores están involucrados. Cuando el acompañamiento es el protagonista de la política, la coherencia en las perspectivas de trabajo se vuelve fundamental.

Hasta el momento los esfuerzos se han enfocado en avanzar en la presencia del Estado en los barrios a través de la generación de redes y se han reconocido las experiencias de trabajo que distintas personas, organizaciones e incluso agentes del Estado tienen en cada uno de esos territorios. Se reconoce que los resultados generados a partir de trabajar en conjunto son superadores respecto a los que cada uno puede realizar de manera singular. Sin embargo, para profundizar la intersectorialidad, se plantea como desafío, en primer lugar, profundizar los acuerdos entre quienes se encuentran en el lugar de diseño y —específicamente— de implementación de acciones para avanzar en la institucionalización de ciertas prácticas y perspectivas de trabajo.

En segundo lugar, el Plan ABRE y el abordaje intersectorial implicó también distintas formas de pensar los objetivos y estrategias, así como los procesos de monitoreo y evaluación de cada uno de los programas. Ingenia, Nueva Oportunidad, Vuelvo a Estudiar, Verano Joven, Emprende Joven son programas con objetivos de política específicos, ya que cada uno de ellos ha sido pensado en distintos momentos, enfocándose en cuestiones problemáticas diferentes e incluso dependiendo de diversas áreas del Estado. Sin embargo, esas acciones componen el Plan ABRE, una estrategia integral que los contiene a todos y suma un nuevo desafío, ensamblar las intervenciones en base a cada territorio.

Desde su planificación inicial, el Plan ABRE ha diseñado un sistema de monitoreo y evaluación que permitió identificar los avances realizados y reconocer los principales hallazgos de la política.⁶ La información actualmente disponible para los programas de juventudes permite conocer, fundamentalmente, su cobertura/alcance, esto es la cantidad de proyectos Ingenia financiados, de jóvenes que volvieron a la escuela gracias al Vuelvo a Estudiar o la cantidad de talleres llevados adelante en el marco de Nueva Oportunidad; así como también las características de los y las jóvenes que circulan por los programas.

Actualmente, la Secretaría Técnica de Gabinete Social trabaja también en la producción de información, en un primer momento en el marco del programa Nueva Oportunidad, que permita conocer de qué forma las y los jóvenes atraviesan por las instancias previstas por el programa, qué impacto generan esas intervenciones en sus trayectorias y cuál es su percepción acerca del programa en cuestión. El desafío, entonces, es seguir avanzando en este sentido y

⁶ En el siguiente capítulo se aborda en detalle el sistema de monitoreo y evaluación del Plan ABRE.

poder llevar este tipo de interrogantes a todos los programas de juventudes que conforman el Plan ABRE, diseñando estrategias de monitoreo específicas para cada uno de ellos, de acuerdo a sus particularidades.

Para construir y recolectar ese tipo de información, los equipos territoriales son los actores claves ya que son quienes acompañan a las y los jóvenes en todos los momentos de los programas. En este sentido, se debe seguir insistiendo en transformar los registros de los trabajadores en herramientas predefinidas de recolección de datos que puedan ser apropiadas por quienes deban aportarlas y extenderlas, en la medida de lo posible, a las redes de organizaciones territoriales que acompañan a los jóvenes pero no se encuentran formalmente dentro de la estructura del gobierno provincial.

Por otra parte, desde un inicio en este capítulo se presentó al Plan ABRE como un rompecabezas que ensambla distintas acciones, en miras a alcanzar un abordaje integral de las juventudes. En este sentido, sería interesante pensar estrategias de evaluación complementarias a partir del análisis de las trayectorias de algunos jóvenes destinatarios de los programas que permitan visibilizar cuáles son los puntos fuertes y los elementos a mejorar en el acompañamiento. Se podría conocer también cuáles son las relaciones de coordinación que se producen, entre qué organizaciones y programas se dan con mayor frecuencia, cuáles no se llevan adelante, entre otros. Asimismo, la construcción de un sistema integrado de información de las y los jóvenes aún continúa siendo un desafío a consolidar.

Finalmente, se insiste en la necesidad de priorizar las miradas de las y los jóvenes en la construcción de estrategias en el marco de los espacios que transitan y de las comunidades donde se desarrollan; como así también, en los procesos evaluativos, fortaleciendo las instancias de consultas. Las mismas permitirían conocer cuáles son sus percepciones sobre los distintos procesos por los que pasan, sus opiniones respecto de las políticas y las propuestas que tienen para mejorar sus comunidades y la situación de sus pares. Los y las jóvenes deben formar parte central de los abordajes y ser protagonistas de las acciones de gobierno en todos los momentos del ciclo de la política y sus perspectivas deben siempre ser tenidas en cuenta.

Estos debates que surgen de observar los barrios y las vinculaciones que allí se producen en el hacer de las acciones de gobierno no deben opacar la reflexión acerca de las transformaciones sociales y culturales que han influido en el diseño, planificación e implementación de políticas dirigidas a las juventudes en el nivel nacional y subnacional y que cumplen en mostrar los desafíos pendientes en las propuestas de abordaje.

BIBLIOGRAFÍA

- Chaves, M. (2010) Capítulo 1 “¿Juventud?” en Chaves, M. *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Argentina, Buenos Aires: Espacio Editorial, pp. 25-49.
- Gabinete Joven del Gobierno (2017). *Agenda Joven 2020*. Rosario, Argentina.
- Margulis, M., & Urresti, M. (1996). *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires, Argentina: Biblos, 3-12.
- Merklen, M. (2010) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Segunda edición. Buenos Aires: Gorla.
- Observatorio de Políticas de Juventud (2012) *Plan Santa Fe Joven hacia 2015: Estrategias en territorio*. Rosario, Argentina: Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe.
- Reguillo, R. (2000). *Emergencia de culturas juveniles*. Bogotá, Colombia: Norma.

PEDRO NÚÑEZ
(CONICET/FLACSO)

Pedro Núñez es Doctor en Ciencias Sociales (UNGS/IDES), Magister en Estudios y Políticas de Juventud (Universidad de Lleida, España) y Lic. en Ciencia Política (UBA). Es investigador adjunto del CONICET en el Área Educación de la FLACSO Argentina. Se desempeña como Coordinador Académico del Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO y docente en la UBA. Su línea de trabajo se vincula al estudio de la experiencia escolar, juventudes y políticas públicas, participación política y construcción de ciudadanía en la escuela secundaria. Es coautor, con Inés Dussel y Andrea Brito, de *Más allá de la crisis. Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina* (Ed. Santillana, 2007), autor del libro *La política en la escuela* (La Crujía, 2013) y coautor, con Lucía Litichever, de *Radiografías de la experiencia escolar. Ser joven(es) en la escuela* (Grupo Editor Universitario, 2015). Recientemente participó del libro *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo* (Núñez, Vommaro, Vázquez y Blanco comp., Imago Mundi, 2017).

CONFIGURACIONES DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD: DESIGUALDADES, TERRITORIOS Y TIEMPOS JUVENILES

“No sé bien cómo sobrellevaba esas horas muertas, quizás aguantaba porque era adolescente y vivía fuera del tiempo o en un tiempo que tenía un ancho fuera de lo común.”

María Gainza, El nervio óptico

Un recorrido (arbitrario) por la historia de las políticas de juventud

Si tuviéramos que marcar un punto de partida para la institucionalidad de las políticas de juventud en la Argentina, sin dudas deberíamos retrotraernos a la transición democrática. Ese será el inicio de un recorrido siempre oscilante, de a ratos con mayores niveles de desarrollo, en otros con nulos avances, que se caracteriza a lo largo de estos años por ocupar un lugar residual en el conjunto de las políticas públicas desplegadas. Efectivamente, si bien es factible reconocer en tiempos anteriores la implementación de políticas orientadas a lo que hoy entendemos como juventud—y que de acuerdo a las coordenadas de cada época no se interpretaban necesariamente del mismo modo— iniciaremos este recorrido, por cierto arbitrario, en los años donde coinciden la asunción del gobierno de Alfonsín y el establecimiento del año 1985 como Año Internacional de la Juventud. La importancia de la “juventud” como agente de cambio entroncaba fácilmente con las coordenadas propias del estilo de hacer política de la transición democrática. El contexto de recuperación del estado de derecho y de expansión de aquello que el alfonsinismo entendió como la civilidad fueron el escenario que impulsó la creación de organismos específicos para intervenir en la cuestión juvenil, que funcionaron como hito fundacional de las políticas, pero también de un discurso público sobre la necesidad de resolver los problemas de los jóvenes. En un contexto de reconstitución de la institucionalidad, las y los jóvenes fueron uno de los nuevos actores que cobraron vigor en la agenda pública, como protagonistas de diversas iniciativas gubernamentales y expresión de un renovado clima cultural que dotaba de sentidos novedosos a la noción de democracia (Vommaro y Blanco, 2017).

Previamente, y tal como se ocuparon de mostrar distintos trabajos, podemos mencionar las acciones desplegadas por el primer gobierno peronista en torno al deporte, el tiempo libre y el ocio (Balardini&Herme, 1996), los clubes estudiantiles y asociaciones vecinales impulsadas en una escuela media en plena transformación que retrata Cammarota (2014) y la promoción de la movilización política y cultural de estudiantes de nivel secundario a través de la creación de la Unión de Estudiantes Secundarios (UES) en 1953 (Manzano, 2017). En los años inmediatamente posteriores los jóvenes fueron señalados como exponentes de la regeneración moral del país (Manzano, 2017). En muy poco tiempo, a la par de un contexto de disgregación del escenario político, y en sintonía con un mundo que se sacudía ante surgimiento de la juventud como estrato social independiente (Hobsbawm, 2003), en el país las y los jóvenes estudiantes fueron protagonistas en la disputa por el sentido y organización del sistema educativo, a partir de la antítesis entre la educación Laica o Libre (Manzano, 2011) y desde entonces señalados como protagonistas del cambio político y cultural. El breve gobierno democrático de Cámporaserá pionero en el abordaje estatal de las juventudes a partir de la creación de un organismo nacional (Liguori& García, 2017), etapa que se cierra dramáticamente con el golpe de estado de 1976.

Como es ampliamente conocido, la represión de las primeras movilizaciones reclamando la apertura democrática tendrá a las y los jóvenes como protagonistas, tanto como su participación en la guerra de Malvinas. Asimismo, el conflicto bélico funcionó como un parteaguas, no sólo porque activó la organización y solidaridad juvenil, particularmente de estudiantes de nivel secundario, sino que su finalización apresuró la caída del gobierno militar (Vázquez, Vommaro, Núñez & Blanco, 2017).

El escenario de la transición democrática propició el surgimiento de articulaciones Estado-sociedad, con una marcada influencia de los organismos internacionales que impulsaron acciones que buscaron “visualizar y priorizar a la juventud en cuanto a su situación problemática, es decir, a los problemas que atañen a los jóvenes” (Beretta, Galano y Laredo; 2018: 14). Los jóvenes comenzaba a constituirse como un sector poblacional que requería soluciones a través de la implementación de políticas públicas (Beretta & Núñez, 2019). En 1986 se crea el primer organismo específico de juventud a nivel nacional en el país, el Área de Juventud, en el marco de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, y al año siguiente se convierte en la Subsecretaría de la Juventud.¹ Tal como sostienen Vázquez, Vommaro y Núñez: “desde entonces el Estado nacional contó siempre con un área específica destinada al diseño e implementación de políticas públicas para jóvenes. Sin embargo, las sucesivas reformas del Estado sucedidas en la Argentina y los cambios de gestiones de gobierno originaron transformaciones que redundaron en un desdibujamiento de su perfil, en una profunda inestabilidad y en constantes cambios de funcionarios; cuestiones que limitaron la visibilización y la continuidad en el tiempo de sus acciones” (Núñez, Vázquez & Vommaro; 2015: 104). En el año 1988 hallamos el primer antecedente del despliegue de una institucionalidad que buscaba pensar la cuestión juvenil en clave integral, a partir de la creación de la Comisión Interministerial de la Juventud. Se trata del primer intento por articular y coordinar las políticas dirigidas a jóvenes desde las distintas áreas del Estado Nacional siguiendo el ejemplo de los planes integrales de España.²

Ahora bien, desde su creación hasta su denominación como Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) en marzo de 2018 como parte del recorte y reordenamiento de áreas estatales establecido por el Decreto 174 de ese año, el área atravesó por innumerables reformas del Estado y cambios en la gestión del área nacional. Durante el largo ciclo del menemismo la Subsecretaría bajó de rango para convertirse en Dirección Nacional de Juventud; luego cambió nuevamente de jerarquía para ser Secretaría de la Juventud, después Área de Juventud y un año más tarde, por Decreto N°1348/90, se convirtió en Instituto Nacional de la Juventud. En el mes de mayo de 1993 pasó a depender del Instituto de la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior, lo que le permitió, a pesar de no tener un presupuesto importante, contar con Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que manejaba discrecionalmente el Ministerio. Con el nuevo cambio de autoridades del gobierno nacional en diciembre de 1999 el área regresa al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, con el nombre de Dirección Nacional de la Juventud (DINAJU). Durante el kirchnerismo el organismo mantuvo su denominación hasta 2013, aunque en el año 2007 se superpusieron estructuras a partir de la conformación del Consejo Federal de Juventud (CFJ) que, si bien se encontraba formalmente bajo la órbita de la DINAJU, desarrolló acciones con relativa autonomía articulando a los distintos organismos de juventud provinciales. En febrero de 2014 se produjo un nuevo cambio institucional por el cual la DINAJU cobró rango de Subsecretaría.

Llegados a este punto quisiéramos plantear el eje central de nuestro argumento: en este trabajo entendemos que las claves de lectura de las políticas de juventud en el país fueron poco productivas para pensar la realidad local, precisamente por priorizar el prisma y las discusiones conceptuales de otros países, particularmente España. Nos referimos al hecho de que en muchas ocasiones se ha trasladado y tomado de manera acrítica una discusión sobre este tipo de políticas, desde parámetros útiles para comprender otras realidades, pero poco eficientes para pensar nuestra complejidad.

¹ La Subsecretaría de la Juventud se crea por decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°280 del 26 de febrero de 1987.

² Un aspecto no menor de este recorrido es que antes que a nivel nacional existió una institucionalidad local de organismos de juventud. Efectivamente, Córdoba fue la primera provincia que creó un organismo público de juventud desde la nueva etapa democrática por Ley N°7047 del 10 de diciembre de 1983 que puso en funciones la Secretaría de la Juventud, dependiente directamente del gobernador.

Para decirlo de manera más clara: las claves de lectura de los procesos fueron posiblemente erradas, debido a las lentes conceptuales utilizadas. El desarrollo de las políticas de juventud tuvo un recorrido muy diferente al de los países cuyas discusiones suelen tomarse como referencia y los rasgos de las transformaciones socio-culturales adquirieron una fisonomía que requería de contemplar otras dimensiones de la condición juvenil contemporánea. No se trata sólo de señalar aspectos más visibles –hay pocas dudas sobre lo errática de la trayectoria de las políticas de juventud en el país y la baja incidencia de las organizaciones juveniles en su definición– sino que carecemos de los elementos indispensables para comprender la magnitud de los cambios ocurridos y cómo configuraron una experiencia juvenil de otro tipo de complejidad. Asimismo, si bien los aportes que conceptualizan las políticas desde la construcción de distintas tipologías resultan fértiles para pensar el tipo de diseño institucional precisamos –a modo de la figura sarmientina del rastreador– evitar confundir el rastro y comprender las encrucijadas que trazaron los itinerarios de las políticas de juventud en el país.³

Gran parte del debate en las políticas de juventud se dio entre el enfoque que hacía hincapié en la transición a la vida adulta y el que proponían las políticas afirmativas. Cada uno de ellos realizó aportes significativos. El primero permitió señalar que, en tanto la transición se realizaba en formas distintas en diferentes clases sociales, era preciso hablar de varias juventudes y no de una juventud (Martín Criado, 1993), enfatizando los aspectos desiguales de las condiciones de vida, en especial el origen social. Sin embargo, este enfoque contaba con dos limitaciones principales que dificultaban la comprensión, y la perspectiva de las políticas afirmativas brindó parte de la respuesta. En primer lugar, en tanto la juventud es percibida “en transición” hacia un estadio considerado superior pierde interés como condición en sí misma (Balardini, 1999), diluyéndose las especificidades de esta etapa de la vida.⁴ La conceptualización de la juventud como una etapa de transición conlleva la idea de que las y los jóvenes atraviesan una etapa de moratoria social, gracias a la cual tienen la oportunidad de estudiar y mantenerse en las instituciones educativas por más tiempo que otros grupos etarios.⁵ De allí que otros estudios plantearon la necesidad de pensar en políticas que permitan que el ser joven sea vivido en plenitud, haciendo hincapié en su diseño más en sus prácticas, interés, cultura y construcción identitaria y menos en las problemáticas. Políticas dedicadas para esos adolescentes narrados por María Gainza en la cita que usamos de epígrafe, que debían sobrellevar horas muertas, viviendo fuera de tiempo. Claro que no todos/as tienen la posibilidad de gozar de ese tiempo con un ancho fuera de lo común y están abocados a resolver otras urgencias.

Estas trazas adquirieron en el contexto argentino particularidades muy claras, diferenciando dos grandes áreas de las políticas de juventud que reprodujeron una matriz más sectorial y otra más abarcativa intentando favorecer condiciones de integración. Por un lado, es factible observar, en distintos momentos de los años democráticos, una tendencia al despliegue de políticas nucleares, desde estructuras burocráticas más tradicionales (como ministerios de trabajo, educación, entre otros) que buscaron incidir en las condiciones de vida a través de la implementación de programas orientados primero a mejorar las condiciones de “empleabilidad” juvenil, luego a la transferencia condicionada de ingresos vía programas de empleo, prevención del delito y de estudio. Por otro lado, encontramos la realización de acciones de impronta más cultural

³ No nos referimos a la distinción entre políticas por, para, con y desde la juventud (Gabinete Joven, 2017; Balardini, 1999) sino a su configuración.

⁴ Entre las principales críticas realizadas a estos abordajes sobre la juventud, los trabajos destacan que promovía un tipo de acercamiento adultocéntrico, al trasladar conductas deseadas por las y los adultos a jóvenes que quizás experimentaban los procesos de otra manera (Casanovas, Moll y Montes, 2002). Asimismo, ante las transformaciones de tendencia estructural producidas en los últimos años que redundaron en una desarticulación de los mecanismos de integración social que los individuos tenían a su disposición –y que provocaron entre otras cuestiones el incremento de las dificultades en el paso de la escuela al trabajo– este paradigma fue puesto en duda por su incapacidad para pensar la situación de las y los jóvenes frente al nuevo escenario.

⁵ En la Argentina Margulis y Urresti (1996) han criticado la idea de moratoria social, a la que definen como parte de un etnocentrismo de clase, optando por utilizar el concepto de moratoria vital, que hace referencia a una característica cronológica de la juventud, un aspecto objetivante de su definición lo que equivale a más tiempo por delante para vivir.

y/o que propician la participación política juvenil, generalmente a cargo de las áreas sectoriales. Estos itinerarios son muy claros a partir de los años noventa del siglo pasado. Será pues a partir de dicha década cuando se consolide una representación de la juventud como “problema” en términos de exclusión, a la par de un contexto caracterizado por el ajuste fiscal, las privatizaciones de empresas públicas y la descentralización de servicios sociales. Tal como muestra Cozachcow (2016), casi la mitad de los proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional durante el menemismo tematizan a la juventud en tanto problema o a partir de sus problemas, especialmente en torno al desempleo juvenil, exclusión social, adicciones o la violencia. En una escena social en mutación ante la reconfiguración del rol del Estado y con el incremento de las tasas de desocupación, el problema de las y los jóvenes fue definido en clave de generar herramientas para mejorar su empleabilidad. Este pequeño ejemplo nos ayuda a recordar un señalamiento realizado por Martín Criado (2005): la definición de los problemas sociales se configura también en el campo de las ideas, es decir que delimitar un problema implica también categorizar a esa persona y establecer una gama de soluciones posibles, no siempre pensadas por dicho grupo. En su análisis señala que el diagnóstico sobre el desempleo juvenil sirvió en realidad para desarrollar políticas de flexibilidad laboral que redundaron en una mayor precariedad del mercado de trabajo al que las y los jóvenes buscaban integrarse. De esta forma, y como lo sostuvieron Oszlak y O’Donnell (1985) en su ya clásico trabajo, no se trata sólo de considerar cuáles son las cuestiones socialmente problematizadas sino también las soluciones otorgadas para su resolución, aspecto que devela el rol de los diferentes actores afectados por su surgimiento y desarrollo, sus intereses y posturas.

Estos dos grandes polos de atracción se repelen mutuamente, existiendo pocos visos de comunicación entre las distintas agencias estatales, bajos niveles de articulación, diferencias presupuestarias y superposición entre la labor de los organismos sectoriales de juventud y un heterogéneo mapa de organismos involucrados en el diseño e implementación de las políticas (Vázquez, Vommaro & Núñez, 2015). Una de las consecuencias de esta ausencia de coordinación es tanto la falta de perspectiva juvenil en las políticas públicas de mayor alcance como el carácter residual de las áreas sectoriales.

De esta forma, las políticas de juventud en el país atraviesan las mismas dificultades que las que tuvieron lugar en otros países de la región, con objetivos difusos en comparación con las tareas llevadas adelante por estructuras ministeriales de perfiles más claros (Sposito, 2007) y caracterizándose por la contradicción entre las lógicas sectoriales e integradas (Rodríguez, 2015). Del mismo modo que ocurre en países vecinos, existen tres marcas de origen: los organismos sectoriales de juventud suelen ser creados como respuesta a las demandas de las juventudes partidarias, su trayectoria no es lineal, atraviesan crisis ante cambios de mandatos –incluso al interior del mismo partido– y existe una indefinición sobre su poder real así como acerca de su capacidad para producir transversalidad al interior de las políticas públicas (Sposito, 2007).

Volviendo a la senda trazada para nuestro recorrido, y excediéndonos en la falta de originalidad, cabe destacar que durante los años noventa se produce un doble movimiento, por un lado las cuestiones nucleares van configurando un escenario de exclusión de la juventud mientras que las políticas sectoriales específicas fomentan las actividades culturales, la realización de recitales, las casas de juventud y/o festivales. 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).

En el discurso de las políticas públicas predomina 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. En toda la región se desplegaron

programas de empleo juvenil siguiendo el modelo paradigmático del Plan Chile Joven.⁶ En Argentina desde el año 1994 se implementó el Programa “Proyecto Joven” que tomaba los lineamientos del Chile Joven así como de otros de características similares que se implementaron en la región, con apoyo de organismos multilaterales.

Ahora bien, la intención de nuestro artículo es repensar las transformaciones sociales y culturales, las coordenadas de época donde transcurren las experiencias juveniles y pensar el diseño institucional de políticas de juventud más acorde a estas realidades. En esos años tendrán lugar profundos cambios en los aspectos nucleares de la vida cotidiana de los jóvenes (el mundo del trabajo, las instituciones educativas, la provisión de servicios de salud) y también a nivel micro en las experiencias juveniles que tienen notable incidencia hoy, a pesar de las idas y vueltas en el rol del Estado. A la par de una mutación en los soportes⁷ con los que contaban los individuos, surgen otros recorridos, circuitos, formas de sociabilidad. Para el caso de la escuela secundaria ya a comienzos de la década del noventa Javier Auyero (1993) retrataba una escuela secundaria “para que no”: “para que no te pasen por arriba”, para defenderse, “saber hablar”, una institución que no capacitaba para el trabajo pero brindaba competencias básicas para la interacción en el mundo laboral. Por su parte Merklen (2000) apeló a la metáfora del cazador para hacer referencia a prácticas que serán explícitamente territoriales en tanto el barrio cumple funciones que las instituciones abandonan. Estas transformaciones en el paisaje barrial conforma un proceso de insularización de ciertas zonas (Soldano, 2010). Estos barrios “bajo planes” combinan un repliegue espacial y subjetivo de su población que incide en las dificultades para desplazarse por la ciudad, en parte por la implementación de políticas focalizadas que los inmovilizan territorialmente (Soldano, 2010). En esos casos se imbrican agencias estatales de inclusión social y las del sistema punitivo y van distanciando a los jóvenes de instituciones clásicas de inclusión como la escuela o el mundo del trabajo (Galano, 2017). En el próximo apartado volveremos sobre este punto, pero es imposible pensar la condición juvenil contemporánea sin tener en cuenta estos cambios estructurales y su incidencia en la relación que las y los jóvenes establecen con las instituciones. Los jóvenes son desde entonces, y aquí retomamos nuevamente las figuras narradas por Sarmiento, baqueanos de un nuevo escenario social donde cada uno se dirige “hacia el rumbo que señala, tranquilo, sin prisa de encontrarlo y sin responder a las objeciones que el temor o la fascinación sugiere a los otros” (Sarmiento, 2006:56).

El ciclo de los gobiernos kirchneristas implicó un giro en el tipo de políticas implementadas, el lugar del Estado y las formas de interpelar a la “juventud”. Diversos trabajos refieren a la disputa de sentidos sobre la juventud promovida desde las organizaciones de ese espectro político –posiblemente más en el último quinquenio que al inicio– y la apuesta por la gestión militante (Vázquez, 2015). Ahora bien, más allá de los cambios de denominación, en los años post crisis del 2001 encontramos la presencia de las trazas ya señaladas. En un trabajo donde analizaron dos políticas destinadas a los jóvenes como el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo a cargo del Ministerio de Trabajo y Organizarnos para Transformar de la DINA-JU, Vázquez, Vommaro & Núñez (2015) encontraron como rasgos innovadores, a tono con el

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, con similares objetivos y estrategias, masivos y con financiamiento internacional que buscaron dar una solución a la problemática del desempleo que afectaba a jóvenes de bajos ingresos.

⁷ Si bien no es la intención de este artículo, la utilización de la noción de soporte nos obliga a remitir a la discusión de la obra de Castel y de Martuccelli y sus diferencias en la manera de pensarlos. Mientras para el primero la consolidación de una trama de soportes de carácter político y estadocéntrico, ligados a la condición salarial y las redes asociadas al trabajo, permiten al individuo constituirse como tal y lo ubican en una zona de integración, Martuccelli señala la existencia de una pluralidad de soportes en acción (afectivos, materiales y simbólicos), ligados al imperativo de la autonomía, entendiéndolos como los medios por los cuáles el individuo llega a tenerse frente al mundo. Estos varían de acuerdo a las biografías de las personas y las pruebas a las que son sometidos. En el caso al que hacemos referencia los soportes institucionales tienen un carácter político y estado céntrico, pero también pueden pensarse como parte de una forma efectiva a través de la cual los individuos deben dar cuenta de sí mismos en relación con los fenómenos sociales. Para una discusión sobre estas nociones remitimos al trabajo de Nardín (2017) y a Di Leo, Camarotti, Güelman, & Touris (2013).

clima de época, que ambas políticas públicas de juventud incorporan una perspectiva que la literatura caracteriza como “enfoque de derechos”. Sin embargo se inscriben en estrategias de intervención de distinta índole: una en la promoción de la participación juvenil y la otra en una temática más clásica como la inserción laboral juvenil, son diseñadas e implementadas desde diferentes organismos estatales sin relación entre sí y que presentan marcadas diferencias en cuanto a su población objetivo, a los propósitos que persiguen, al entramado institucional en el que se insertan, a los niveles de cobertura y a los paradigmas en los que se sustentan (Vázquez, Vommaro, Núñez, 2015). Aún así, y para resaltar también ciertos quiebres en el itinerario, estos programas muestran la importancia otorgada a la participación juvenil.

Efectivamente, en esos años, si bien a nivel nacional persiste la falta de integralidad, cobran preponderancia las políticas “participativas”. En este punto, es notable la diferencia con lo que ocurre a nivel de los gobiernos subnacionales e incluso locales. Tal como sostendremos en este artículo, es en estas escalas donde se producen las innovaciones en el diseño de políticas de juventud que luego son consideradas por los gobiernos nacionales. La cercanía con el territorio, la posibilidad de un contacto directo con organizaciones juveniles y grupos de jóvenes 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 socio-culturales. Un ejemplo a escala provincial es el Programa Ingenia del Gabinete Joven de Santa Fe, como parte de un conjunto de acciones que priorizan la participación juvenil en el diseño y la implementación de las políticas. Este programa tiene por objetivo promover la participación juvenil a partir del financiamiento de proyectos presentados por grupos, colectivos y organizaciones de jóvenes. A partir de la experiencia de implementación y a la par tanto de las dificultades para evaluar las políticas como del aprendizaje que se logra a partir del sostenimiento de la política pública a lo largo de los años, en las últimas convocatorias se incorporó la figura del coordinador territorial que acompaña a las y los jóvenes desde el inicio del proyecto y colabora en desterrar conflictos para resolver la toma de decisiones (Bergami, Crescini&Rosconi, 2018).

Volviendo a la escala nacional, en un relevamiento de políticas orientadas a la juventud en el periodo 2010-2014 Vázquez encuentra la importancia de los Ministerios de Desarrollo Social y Educación (28% y 21% respectivamente), seguido a considerable distancia por el Ministerio de Salud (7%), la Jefatura de Gabinete (6%), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (estos últimos tres con 5% de las políticas relevadas). Ahora bien, la caracterización de las orientaciones de las políticas, más allá de las agencias responsables, muestran el predominio de las políticas que la autora agrupa como participativas (23%) en una diversidad que va desde el Parlamento Juvenil del Mercosur, el Héroe Colectivo, formación política en el Ministerio del Interior o el programa de fomento a la organización de centros de estudiantes, por nombrar los más reconocibles) inclusión social y acceso a derechos (21%), inclusión y terminalidad educativa (19%), culturales (%) preventivas (10%) e inclusión en el mercado laboral formal (9%).

Asimismo, el análisis deja en evidencia no sólo la diversidad de agencias involucradas y sus orientaciones, sino que el alcance de los programas es muy diferente, en tanto el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social posee un porcentaje reducido, pero de alto impacto por la implementación de planes como el Más y Mejor Trabajo, posteriormente reconvertido en el Progresar. Por último, y no menos importante, la participación no sólo puede tener distintas aristas sino que los significados sobre qué se entiende por tal pueden ser diferentes de acuerdo a los grupos juveniles, organizaciones y actores estatales involucrados. Como vemos, no resulta sencillo sostener el involucramiento juvenil en el mediano y largo plazo, aún cuando las políticas impulsadas se propongan impulsarla.

Por esos años también se mantienen algunos efectos no deseados de la institucionalidad de las políticas dirigidas a jóvenes en el país. En otro relevamiento de las políticas dirigidas a

jóvenes, en este caso por parte de un estudio de CIPPEC coordinado por Repetto y Díaz Langou, dio cuenta de cuarenta y dos intervenciones del Estado nacional dirigidas a los jóvenes, implementadas por nueve instituciones públicas. En el informe describen un escenario de fragmentación y desarticulación de las políticas, así como poca evidencia sobre los niveles de cobertura y las articulaciones con escalas provinciales y municipales, aspectos que dificultan considerar la complejidad de la diversidad de formas de ser joven (CIPPEC, 2015).

En un contexto de recuperación de la intervención social del Estado persistieron las dificultades para generar políticas de juventud integrales, con enfoque de derechos y potenciando las acciones existentes, incorporando una perspectiva generacional de presencia transversal a las agencias públicas. Se trataba de una posibilidad para repensar el diseño institucional y la nueva complejidad de la cuestión juvenil. Efectivamente, pocas dudas caben de que el escenario social tuvo una reducción de la brecha de desigualdad y cambios en la estructura social. Distintos estudios aportan evidencia sobre el aumento de la clase obrera calificada y de las clases medias asalariadas así como de una disminución del estrato de clase obrera no calificada (Chavez Molina & Sacco, 2017; Benza, 2016). Assusa y Chaves (2018) observan estas mutaciones a través del comportamiento de dos indicadores: tasa de desempleo y los niveles de cobertura de salud. Los autores encuentran que el desempleo es mucho menor en 2015 que en 2004, mientras que las y los jóvenes sin cobertura médica disminuyeron en todos los grupos de ingreso en el mismo período. De esta forma, la inserción parece menos signada por la urgencia y la sensación de crisis. Sin embargo, el abordaje biográfico permite desentrañar que en los cursos de vida existe una “desigual exposición al rechazo y la exclusión se reproduce de manera notable a lo largo de estos años (...) no sólo los jóvenes sino también los adultos de familias de ingresos bajos siguieron, en este período, mucho más expuestos a las inserciones informales sin protección social” (Assusa & Chaves, 2018: 4-5).

Si consideramos indicadores educativos, apelando a los datos del IIPE-UNESCO, también hallamos que las tasas de escolarización secundaria alcanzan un nada despreciable 85% a nivel nacional, con una tasa de repitencia del 8,6 y de abandono del 10,8% —de comportamiento muy diferente de acuerdo a las regiones del país—. Sin embargo, existe una diferencia notable en la tasa neta de escolarización secundaria considerando el clima educativo del hogar. Mientras que el 92,3% de quienes provienen de entornos altos se encuentra escolarizado en este nivel, sólo lo hace el 61,6% de los bajos (estos porcentajes además muestran una disminución en el periodo desde el 94,9% y 65,7% respectivamente). En el caso de la Provincia de Santa Fe también se registra una tendencia al aumento de la matrícula ya que la tasa neta de matriculación en la secundaria muestra un incremento del 74,2% en 2011 al 80,5% en 2015. Los indicadores de eficiencia interna citados por el mismo informe muestran algunos núcleos problemáticos con una tasa de repitencia de 11,9%, abandono interanual del 12,3% entre 2014 y 2015, y la tasa de sobreedad del 34,9% en el año 2015. De allí la importancia que adquiere el Plan Vuelvo a Estudiar del Ministerio de Educación, especialmente en su línea territorial que cuenta con mayor relación con quienes dejaron la escuela secundaria. El Plan presenta como componente innovador la localización en sus barrios de adolescentes y jóvenes con altos niveles de vulnerabilidad, en la intención de garantizar su inclusión social y educativa, planificando distintos trayectos para retomar los estudios (Informe FLACSO/UNICEF, 2018).

En este escenario existe una paradoja no menor: el incremento de las tasas de escolarización no se traduce necesariamente en la disminución de las brechas de desigualdad. En un trabajo donde analizan datos de la ENES-Pisca, encuesta realizada en todo el país, Pérez & Busso (2018) muestran que existen diferencias en las posibilidades de acceder al mercado de trabajo de acuerdo al estrato de ingresos, aún cuando cuenten con el mismo nivel educativo, ya que la desocupación en el estrato de bajos ingresos cuadruplicó a la de jóvenes de ingresos superiores. Tensiones y paradojas de las nuevas configuraciones de la desigualdad que es preciso incorporar en el diseño de las políticas de juventud.

Estas cuestiones las examinaremos en detalle en el siguiente apartado, sólo cabe aquí destacar que los sentidos otorgados al tránsito por distintas instituciones tanto como la posibilidad de lograr certidumbres parecieran desdibujarse, por lo que requerimos de otro tipo de abordajes. Aún no contamos con elementos suficientes para medir el impacto de la aplicación de estas políticas, aunque parece cierto que la reconfiguración del rol del Estado y las modificaciones en la estructura social hasta el año 2015 mostraban un paisaje caracterizado por el incremento de la formalidad laboral y del nivel educativo de la población. A la vez, surgen otras cuestiones a considerar, como por ejemplo que en la búsqueda laboral adquieren más importancia los factores complementarios a los niveles de estudio como las instituciones proveedoras de credenciales o atributos como el capital social, la habilidad para manejarse dentro de ciertos contextos socioculturales o la apariencia personal (Benza, 2016) así como las relaciones sociales, el lugar de residencia o la discriminación por parte de empleadores (Pérez & Busso, 2018). Finalmente, en el período que se inicia en el año 2015 se observa un deterioro de algunos indicadores, como el incremento de la desocupación juvenil y la pobreza concentrada en la infancia y la juventud,⁸ a la par de una tendencia centrífuga de pérdida de referencia de los programas nacionales como Conectar Igualdad o PROGRESAR – entre otros –, cuestión que redundaría en una descentralización encubierta de las políticas para jóvenes. En el próximo apartado profundizaremos el estudio de estas cuestiones.

Transformaciones socio-culturales y desigualdades

Durante años pensamos a la sociedad argentina como relativamente igualitaria e integrada. Esta representación, que tenía ciertos visos de realidad comprobables en las características de la estructura social, estalla en la década noventa, en un proceso que innumerables estudios se ocuparon de analizar. El debilitamiento del tejido societal, el aumento de las brechas de desigualdad y el consecuente incremento de la segregación socio-espacial expresado en la fragmentación social son sus rasgos principales.

Estas transformaciones ocurrieron en diferentes escalas y temporalidades, pocas veces se dio un movimiento acompasado entre lo local, los niveles jurisdiccionales y lo nacional. Nuestra hipótesis es que tanto la crisis como los síntomas de recuperación repercuten antes en la escala territorial/local que provincial y nacional, por eso nuestra hipótesis es que las respuestas emergen localmente antes que top down. Son las localidades las que gestionan la emergencia, como muestran claramente Beretta, Galano y Laredo (2017) para el caso del municipio de Rosario, y también los ámbitos donde tendrá lugar cierta reconstrucción que organiza un entramado de solidaridades territoriales con alto grado de protagonismo juvenil (Vommaro, 2007).

En su cartografía de las políticas de juventud y los procesos de problematización que adquiere la cuestión juvenil en Rosario Beretta, Galano y Laredo (2017) establecen un recorte temporal de cuatro etapas, analizando la configuración que adquiere la cuestión juvenil en trazos que ocurren no sin fisuras, retrocesos, nuevos aprendizajes. El post 2001 será el momento de gestionar la crisis y en consecuencia generar “estrategias para reensamblar la trama social” (Beretta, Galano & Laredo, 2017:51). Sin perder un enfoque de derechos las políticas de juventud se orientan a la atención de sectores más vulnerables. Los autores apelan a una hermosa, pero no por ellos menos triste, metáfora de una ciudad que se expresa como un paisaje de mosaicos que muestran la yuxtaposición de situaciones.

En un contexto donde es la inestabilidad y la precariedad laboral más que el desempleo de larga duración (Miranda y Corica, 2008) y el impacto de estos procesos en sus trayectorias laborales y en los procesos de construcción identitaria (Longo, 2004; Svampa, 2000), una de las problemáticas principales que afectan la vida cotidiana de las y los jóvenes es la segre-

⁸ Los datos de la EPH del INDEC del segundo semestre del año 2018 muestran que el 32% de la población es pobre y que estos números se incrementan a 46,8% y 38,6% para los grupos 0-14 y 15-29 respectivamente.

gación urbana y la heterogeneidad de situaciones que difícilmente puedan ser conceptualizadas bajo el rótulo NI-NI. Autores como Saravi (2004) exploran en la dimensión subjetiva de la segregación, entendida como el reconocimiento de la propia segregación y la falta de oportunidades que ella genera; resaltando además la heterogeneidad existente al interior del grupo que suele ser definido como NI-NI. El autor menciona, a modo de ejemplo, que en muchos casos se observa más que nada la entrada y salida del sistema educativo y del mercado laboral. Estudios recientes dan cuenta de la feminización de este grupo y de las tareas de cuidado que realizan (CIPPEC, 2015) así como el hecho de que vincular la inactividad laboral de las mujeres a esta categoría implica 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 (Pérez & Busso, 2018). La realidad de muchos jóvenes es mucho más compleja que la opción entre estudiar o trabajar, tal como muestran Assuna y Chaves reconstruyendo las biografías de jóvenes en situación de pobreza.⁹

En este escenario es plausible señalar la existencia de tres procesos que, por lo general, se presentan concatenados y, en algunos casos, se superponen: la fragmentación social, las nuevas configuraciones de la desigualdad y el incremento de las incertidumbres.

El primero refiere a la configuración de un escenario en el cual, a la par del proceso de segregación se consolidan espacios de fragmentación social y estigmatización de habitantes de ciertos barrios. Estos fragmentos, con poca relación entre sí, exacerbando las distancias entre sectores sociales, dificultando la construcción de un universal común (Saraví, 2015). Ahora bien, en estos modos de simbolizar lo barrial coexisten dos procesos: por un lado, los procesos sociales que se dan en el barrio tienden al aislamiento y exclusión social y por otro, la implementación de variadas estrategias de movilidad que tienen sus habitantes con la ciudad lo que supone una frontera (territorial y simbólica) flexible (Segura, 2015). Estos hallazgos le permiten al autor poner en discusión la idea de ciudad como un mosaico de mundos homogéneos así como la noción de ciudad flujo para referir más bien a que la producción de diferencias y desigualdades en el espacio urbano resulta también de una dinámica de intercambios, desplazamientos, encuentros y trayectos más o menos conflictivos. Este fenómeno tiene notable repercusión en los procesos de estigmatización de quienes habitan en determinados barrios. Kessler (2012) señala que el vivir dentro de las fronteras de un territorio, pensado como lugar y espacio (barrio “Fuerte Apache” en el Gran Buenos Aires) acrecienta la estigmatización y agrava los procesos de condiciones de vida produciendo desventajas específicas a nivel individual y colectivo. En el marco de esa caracterización, el autor señala, retomando la conceptualización de Bourdieu acerca de “los efectos de lugar”, que justamente ese efecto es el que tiene mayor incidencia en la biografía de los jóvenes ya que precisamente el lugar (el barrio) es la variable central en la producción del estigma. Podemos pensar este ejercicio para distintas ciudades del país y la consecuente necesidad de pensar políticas innovadoras. Un efecto no deseado de las intervenciones estatales, pero que profundiza su segregación, es que cuando la política pública busca interpelar a esos jóvenes muchas veces propone códigos que enfatizan en la disposición individual a sumarse a un proyecto, desconociendo que deben tomar opciones que pueden ser ajena al mundo donde han vivido y en que están insertos (Filardo, 2018).

La segunda dimensión a considerar refiere a las nuevas configuraciones de la desigualdad educativa y social. A la par de la expansión de la matrícula del nivel medio, resulta necesario pensar en otros abordajes para pensar la desigualdad educativa, las distintas dimensiones de la desigualdad o, en palabras de Reygadas (2004), que apelen a enfoques que conjuguen la atención a las distribuciones de capacidades y recursos, las relaciones e intercambios y las características de las estructuras sociales. Es decir, cómo estudiar el movimiento paradójico

⁹ En referencia a investigaciones precedentes, Assuna y Chaves (2018) señalan que las tareas de cuidado resultan ser de relevancia en la vida de las mujeres desde su infancia y que el cuidado de sus hermanos/as es reemplazado o se superponen con el de sus hijos/as.

de una tendencia a la democratización en el acceso que se combina con la percepción de la desigualdad en la calidad de los bienes educativos –tanto en recursos tangibles como infraestructura o materiales de estudio y en aquellos intangibles vinculados con las formas de circulación de los conocimientos, roles docentes o el tiempo escolar–, las interacciones que tienen lugar y las características de cada institución. Sólo por señalar algunas de sus características, es factible observar que la tendencia a su universalización no siempre se tradujo en experiencias escolares gratificantes y que el acceso ocurrió de forma diferenciada (García-Huidobro, 2010). Más allá de las dificultades de acceso, en muchos casos sus trayectorias reales siguen un patrón ya constatado hacia fines de la década del noventa donde combinan el abandono, el desgranamiento, la sobreedad y el tránsito por una experiencia considerada de baja intensidad (Kessler, 2004). En este escenario algunos autores señalaron que los recientes procesos de masificación educativa adquieren una dinámica propia de un proceso de inclusión excluyente (Gluz & Rodríguez Moyano, 2016) o de exclusiones recíprocas (Saraví, 2015). La expansión de los sistemas educativos amplía la posibilidad de ser joven, aunque el tiempo que cada persona puede destinar a su experiencia escolar es desigual.

Es un lugar común repetir que las nuevas generaciones que actualmente transitan por la experiencia escolar se parecen muy poco a la representación predominante sobre qué es un estudiante. En nuestro contexto es común escuchar que las dificultades para enunciar o instaurar la ley se deben al ingreso de nuevos públicos con otros códigos y disposiciones disciplinarias distintas a las habituales en las y los estudiantes de las escuelas medias (Dussel, 2005). La literatura reciente ha mostrado que la presencia de un discurso de derecho en las normas y legislaciones no es condición suficiente para un trato en los mismos términos en la cotidianeidad escolar (Gluz & Moyano, 2014). Estas formas de pensar el par igualdad/desigualdad, reconocibles en los actores escolares, funcionan como categorías excluyentes, como fronteras que delimitan posibilidades (Chaves, Fuertes & Vecino, 2016). Asimismo, tenemos otro problema no menor que es la búsqueda por reinsertar a jóvenes a un sistema educativo que produjo prácticas expulsoras de esos mismos sujetos a quienes desea reincorporar sin alterar prácticamente ninguna de sus matrices (Filardo, 2018). Este cúmulo de situaciones posee una paradoja: así como es cierto que las nuevas generaciones logran certificaciones educativas mayores que las generaciones precedentes, también lo es la dificultad para convertirlos en capital económico de manera que tengan un rendimiento semejante al que consiguen otros sectores sociales (Assusa & Chaves, 2018).

Finalmente, precisamos de acciones que brinden a los jóvenes posibilidades de enfrentar el incremento de las incertidumbres. Efectivamente, las nuevas generaciones transitan por el mundo desprovistas de las certezas de antaño que brindaban la posibilidad de imaginar procesos a mediano y largo plazo con cierta previsibilidad. Desde ya que este proceso no ocurría del mismo modo para las distintas clases sociales, pero podemos tomar la licencia de generalizar que años atrás las trayectorias tenían cierto signo de continuidad y sostenimiento en el tiempo, para bien y para mal. Los procesos de la tardo modernidad dan cuenta, por el contrario, de la primacía de la “liquidez” de los lazos sociales y de su flexibilidad (Bauman, 2009; Beck & Beck-Gernsheim, 2003; Sennet, 2001). En un mundo donde los soportes institucionales se debilitan los individuos están compelidos a valerse por sí mismos. La condición juvenil contemporánea debe lidiar con un contexto en permanente mutación donde las instituciones de la modernidad están debilitadas en sus cimientos, no extintas, pero tampoco ha surgido una institucionalidad novedosa que logre proveer de los soportes necesarios para la época. Las y los jóvenes de hoy en día se enfrentan a un nuevo escenario social carentes de soportes que permitan, de manera simultánea, transitar el ciclo de la juventud de manera gratificante y las posibilidades de emancipación. Pero además, y tan solo a modo de ejemplo, cabe destacar que varios de los aspectos sobre los cuales la institución educativa fundamentó parte de su eficacia regulatoria parecieran más desdibujados, en particular la regulación de un cuerpo dócil para el trabajo y la confianza en la gratificación diferida: “esfuérzate, trabaja, sé responsable y mañana tendrás un mejor trabajo o te destacarás en los estudios”. Esa idea tan arraigada del título como un cheque postfechado

(Parra Sandoval, 2005) no ha perdido completamente su eficacia aunque parece desdibujarse. Efectivamente, en un contexto de disyunción entre escuela y trabajo, existe una tensión entre las nociones incluyentes de la escolaridad y las de signo excluyente del mercado laboral (Kessler, 2010).

En este sentido es que podemos comprender a la incertidumbre como un bien desigualmente distribuido que incide en la construcción de certezas sobre el futuro (Fragoso, 2016). En tiempos de mayor fragilidad, las instituciones ven desdibujadas sus funciones específicas. Se precisan pues otro tipo de arreglos institucionales. Posiblemente las lógicas de planes como el ABRE, y su pretensión de articular acciones en el territorio combinando perspectivas, enfrenten la misión de evitar la concentración en el mismo ámbito, la superposición de actividades y brindar la expectativa de un uso más igualitario de la ciudad.

Miradas al futuro

El panorama descripto refiere a un último aspecto que quisiéramos abordar. Parece claro la necesidad de articular políticas que recuperen visos de universalidad, de pertenencia a un común horizonte de igualdad más allá de la posición de cada quien en la estructura social y a la vez respeten la diversidad, atiendan situaciones específicas, acompañen biografías de itinerarios diversos.

Suena fácil escribirlo, pero difícil concretarlo. ¿Qué políticas para qué juventudes? Incluso podemos replantear el interrogante para preguntarnos ¿qué políticas para qué itinerarios, qué figuraciones, qué biografías? Intentemos aportar algunas pistas, a modo de reflexión y no como recetas infalibles.

Hace unos años, Walzer (2004) destacaba que una de las características de la sociedad contemporánea es la existencia de una justicia de naturaleza pluralista; en cada sociedad hay diferentes tipos de bienes sociales cuya distribución requiere en cada caso de criterios particulares de justicia. En tanto existen muchas esferas de la justicia, fundadas en comunidades sociales y prácticas institucionales distintivas, según el autor es necesario reformular el concepto de iguales, a fin de poder pensar en la igualdad compleja ya que los valores predominantes en una esfera social no prevalecen necesariamente en otra. Existen, de acuerdo a su perspectiva, diferentes normas de distribución en distintas esferas de actividad: un principio considerado válido en una de ellas no puede ser trasladable a otra donde rigen principios diferentes. Esto implica que en una sociedad en la cual diferentes personas tienen éxito en distintas esferas sus relaciones globales pueden exhibir cierto tipo de igualdad. En una sociedad de mayor fragmentación social precisamos abordajes novedosos que eviten situar a las personas en una situación de vulnerabilidad por su exclusión en una de las esferas y que permitan desplegar acciones que potencien las redes de las que forma parte de manera simultánea. Para reconstruir un horizonte de igualdad universal es plausible pensar en inclusiones parciales, que supongan cambios en las perspectivas de los actores estatales para la realización de políticas que no determinen destinos a partir de lo que ocurre en una esfera.

En el contexto de la crisis post 2001 gran parte de las posibilidades de supervivencia en varios barrios se organizó en función de articulaciones y entramados territoriales. En esos barrios tuvieron lugar una sucesión de arreglos locales (Núñez, 2010) que establecían la justicia de las decisiones tomadas en el territorio, como por ejemplo la distribución de becas, planes sociales, acceso a comedor o a la mercadería. Sin trastocar esa idiosincrasia barrial, una vía de acción implica pasar de arreglos locales a arreglos institucionales, profundizando la traza marcada por experiencias como el Gabinete Joven en Santa Fe.¹⁰ Este dispositivo

¹⁰ El Gabinete Joven es el dispositivo que, con la coordinación de la Secretaría de Juventudes del Gobierno de Santa Fe, articula los programas dirigidos a las juventudes de la provincia a partir de una perspectiva que pretende un abordaje multidimensional de la condición juvenil contemporánea y a partir de la inserción de jóvenes en la dinámica de cada

refuerza la transversalidad de la visión joven en cada acción gubernamental y la integralidad para abordar los distintos emergentes del mundo juvenil (Balardini, 2009). Implica, también, desarrollar una arquitectura institucional que dote a la política pública de capacidad para interrelacionarse con las dinámicas comunitarias sin desresponsabilizarse y con la intención de incidir en las mismas, fortaleciendo la multi-agencialidad. En este sentido, el Gabinete Joven sigue el ejemplo de otras estrategias de articulación de las políticas públicas como el Gabinete Social impulsado desde el año 2008 con la intención de desplegar una estrategia integral de gobierno con eje en el enfoque de derechos desde una mirada universal, destinada a los sectores más desfavorecidos.¹¹ En los años de implementación también es factible observar los aprendizajes y nuevos diseños institucionales, como a través de la experiencia del Plan ABRE que renueva este dispositivo.

La política educativa tiene sus límites, pero también puede ser fuente de posibilidades. Un aspecto loable son los intentos por generar nuevas experiencias educativas priorizando el regreso a la escuela como a través del Plan Vuelvo a Estudiar, especialmente al poner en el centro de la acción la biografía de cada joven y el contacto a través de la figura del consejero/a juvenil que trabaja junto al joven para ver posibilidades, deseos, condiciones para el retorno y plantear trayectorias alternativas (Informe FLACSO/UNICEF, 2018). Una tarea para esta nueva etapa es reconstruir una distribución más equitativa de la matrícula, propiciar la heterogeneidad, los distintos ritmos de aprendizaje y tiempos juveniles. En un escenario en el que las instituciones proveedoras de las certificaciones cobran peso en las posibilidades a futuro se precisa de mecanismos que equilibren posibilidades y faciliten la circulación por distintas experiencias educativas.

Finalmente, pero no por ello menos importante, enfrentamos la necesidad de pensar las políticas para como parte de una constelación de temporalidades. Las y los jóvenes valoran el tiempo presente, pero requieren de imaginar la posibilidad de futuro. Estamos pues ante una situación paradójica donde la urgencia de las repetidas crisis parecieran llevarnos a olvidar la necesidad de generar marcos institucionales más sólidos para la época. Muchas veces las políticas para la juventud se caracterizan por una vocación “presentista”, traducida en la mera ocupación del tiempo libre de las y los jóvenes por lo que son frágiles en lo que Marilia-PontesSposito (2004) denomina la dimensión de provisión de un futuro mejor.

En definitiva, la política pública debe reconstituir un anhelo de lo común, vinculando sus programas como parte de un horizonte de igualdad universal. La integralidad no es factible si no se piensa en recomponer soportes, una incidencia más amplia en el mercado laboral y en la concreción de proyectos colectivos. Hay aquí enseñanzas de los países vecinos. Tal como señala Filardo (2018) para el caso uruguayo, los programas de inserción laboral descreen del desarrollo de proyectos productivos en el barrio y, aún cuando aporten nuevas habilidades laborales, si el Estado no articula con acciones en otros ámbitos, con especial incidencia en el mercado laboral, resulta difícil recomponer mecanismos de integración social.

ministerio. En el espacio de así como en el espacio del Gabinete Joven se involucran a jóvenes en la toma de decisiones al interior de cada agencia estatal para considerar la perspectiva joven en las distintas iniciativas que se lleven a cabo en la construcción de políticas públicas. Para más información consultar Balardini (2009), el capítulo 3 de este mismo libro y los documentos disponibles en: [https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/114155/\(subtema\)/93685](https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/114155/(subtema)/93685)

¹¹ El Gabinete Social, entendido como un ámbito político estratégico de coordinación y formulación intersectorial de las políticas sociales, a través por diferentes etapas. En su primera etapa fue coordinado por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y estuvo conformado por el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Innovación y Cultura. Posteriormente, a través del Decreto No 0673 (2012), el Ministerio de Desarrollo Social comenzó a coordinar el espacio y se suman el Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente; y la Secretaría de Estado de Hábitat. El despliegue del Plan Abre en diferentes barrios de las ciudades de Santa Fe, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Santo Tomé forma parte de sus lineamientos estratégicos. Para más información consultar el capítulo 1 de este mismo libro y [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118941/\(subtema\)/93685](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118941/(subtema)/93685)

Las políticas de juventud, sean de las áreas sectoriales, pero principalmente las promovidas por distintas agencias estatales, requieren de pensarse como políticas de la cotidianeidad, aunando tres perspectivas: la generacional, acciones que supongan la heterogeneidad y no homogeneicen a la población y políticas que se inspiren en la búsqueda por ampliar las posibilidades de apropiación de las instituciones, tanto vía la participación con decisión como a través de la garantía de usufructo de la ciudad.

En definitiva: precisamos de una nueva institucionalidad para estos nuevos tiempos que no son, quizás, los que nos gustaría que fueran. En este sentido, la conformación del Gabinete Joven tanto como las más amplias articulaciones del Gabinete Social, pueden ser un camino posible. Seguramente haya avances y retrocesos, quiebres y dificultades, nuevas configuraciones como consecuencia de la construcción de una política dirigida a las y los jóvenes con eje en el territorio y aspiraciones de universalidad. Son, ni más ni menos, las dificultades que se enfrentan cuando se diseñan políticas con horizontes de igualdad, justicia y reconocimiento de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Assusa, G. & Chaves, M. (2018). Jóvenes, trabajo y pobreza en Córdoba y La Plata (Argentina), Actas electrónicas VI RENIIJA, Córdoba, 14 al 16 de Noviembre.
- Auyero, J. (1993). *Otra vez en la vía. Notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Balardini, S. & Hermo, J. (1996). Políticas de Juventud en América Latina: Evaluación y Diseño. Informe Argentina. FLACSO -Sede Académica Argentina- Proyecto Juventud. Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI) y Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ).
- Balardini, S. (1999). Políticas de juventud: Conceptos y la experiencia argentina, en *Revista Última Década*, N° 10, Valparaíso: CIDPA 25-52.
- Balardini, S. (2009). El Gabinete joven. Una política innovadora del Gobierno de Santa Fe, Buenos Aires: Fundación Ebert.
- Bauman, Z. (2009). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beccaria, L. (2005). "Jóvenes y empleo en la Argentina", en Anales de la Educación común, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Año 1, Nros. 1-2, septiembre, 2005.
- Beck, U. & Beck-Gernsheim, E. (2003). *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós.
- Benza, G. (2016). "La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013" en Kessler, G. (comp.) *La sociedad argentina hoy, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- Beretta, D.; Galano, N. & Laredo, F. (2017) Cartografía de políticas públicas de juventudes. Reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario.. Buenos Aires: Ed. GEU.
- Beretta, D. & Núñez, P. (2019). La política de juventudes. En Soldano, D. (comp.) *La política social en la ciudad de Santa Fe. Itinerarios del bienestar en espacios sub-nacionales (1983-2016)* Santa Fe: Ed. UNL, En prensa.
- Bergami, M; Crescini, V. & Rosconi, A. (2018). ¿Se puede evaluar la participación? Notas para repensar la evaluabilidad de un programa de fomento de la participación juvenil. En Beretta, D.; Laredo, F.; Núñez, P. & Vommaro, P. (comp.) *Políticas de juventudes y participación política: perspectivas, agendas y ámbitos de militancia (177-195)*. Rosario: UNR Editora.
- Blanco, R., & Vommaro, P. (2017). Otros caminos, otros destinos. Transformaciones en los espacios y prácticas cotidianas de participación juvenil en los años ochentas. Vommaro, P., Vázquez, M., Núñez, P. y Blanco, R. (Eds.), *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*, 1-28.
- Cammarota, A. (2014). *Somos bachiyeres. Juventud, cultura escolar y peronismo en el Colegio Nacional Mixto de Morón (1949-1969)*. Buenos Aires, Biblos.
- Casanovas, J., Coll, J. & Montes, P. (2002). Razones y tópicos de las políticas de juventud. Qué quieren ser las políticas afirmativas, en *Revista de Estudios de Juventud*, N° 59, Octubre, Madrid: Injuve.
- Chaves, M. ; Fuentes, S. & Vecino, L. (2016). *Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios y altos*, Buenos Aires : Grupo Editor Universitario.
- Chaves, M.; Fuentes, S. & Vecino, L. (2016). Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios altos y altos. Buenos Aires: Ed. GEU.
- Chávez Molina, E. & Pla, J. (2018). Distribución del ingreso y de la riqueza material. En Piovani, J. I. & Salvia, A. (coord.). *La Argentina en el Siglo XXI (87-111)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Cozachcow, A. (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 de la Universidad Politécnica Salesiana.: Universidad Politécnica Salesiana. 2016 vol. n°24. pp. 197 - 223.
- Dussel, I. (2005). ¿Se renueva el orden disciplinario escolar? Una lectura de los reglamentos de convivencia en la Argentina de la post-crisis. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, año 10, n° 27, 1109-1121. Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/140/14002708/>

- Filardo, V. (2018). Las políticas de juventud de la izquierda en Uruguay: ¿son “liberales”? En Beretta, D.; Laredo, F.; Núñez, P. & Vommaro, P. (comp.) *Políticas de juventudes y participación política: perspectivas, agendas y ámbitos de militancia* (273-289). Rosario: UNR Editora.
- Fragoso Luna, P. (2016). *A puro golpe. Violencias y malestares sociales en la juventud cuncunense*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Galano, N. (2018). Muerte joven y vidas precarias. Notas sobre el juvenicidio. En Beretta, D.; Laredo, F.; Núñez, P. & Vommaro, P. (comp.) *Políticas de juventudes y participación política: perspectivas, agendas y ámbitos de militancia* (237-255). Rosario: UNR Editora.
- Gluz, N. & Rodríguez Moyano, I. (2014). Lo que la escuela no mira, la AUH “non presta”. Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social. *Propuesta Educativa*. 23 (41), 63-73.
- Hobsbawm, E. (2003) [1994] *Historia del siglo XX*, Buenos Aires: Crítica.
- Informe FLACSO/UNICEF (2017). Políticas educativas para transformar la educación secundaria. Estudio de Casos a nivel provincial, CABA: Unicef disponible en <http://www.educacion.flacso.org.ar/novedades/presentacin-informe-unicef-flacso-educacion-secundaria>
- Informe Con Perspectiva Joven, Observatorio de Políticas de Juventudes, Gabinete Joven, Santa Fe. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/242388/1277512/>
- Kessler, G. (2010). La disyunción educación-trabajo en el Mercosur. Coincidencias y diferencias entre jóvenes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, *Propuesta Educativa*, núm. 34, 2010, pp. 53-64, Flacso
- Kessler, G. (2012). Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso particular. *Espacios en Blanco*, N° 22, 165-197. Recuperado de <http://www.espaciosenblanco.unicen.edu.ar/>
- Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires: Paidós.
- Liguori, M. & García, A. (2017). Un papel protagónico que cumplir. Las juventudes en las políticas públicas de los ochentas en Argentina. En Vázquez, M.; Vommaro, P.; Núñez, P. & Blanco, R. (Eds.). *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo* (15-32) Buenos Aires. Imago Mundi.
- Longo, M. E. (2004). Lo que queda a los jóvenes. Capital social, trabajo y juventud en varones pobres del Gran Buenos Aires. *Serie Políticas Sociales*, CEPAL, Santiago de Chile. 31-41 Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6055>
- Manzano, V. (2011) “Cultura, política y movimiento estudiantil secundario en la Argentina de la segunda mitad del siglo XX”. En la Revista *Propuesta Educativa* N° 35, Año 20, Vol. 1 – 41 - 52.
- Manzano, V. (2017). *La era de la juventud en Argentina. Cultura, política y sexualidad desde Perón hasta Videla*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Margulis, M. & Urresti, M. (1998). *La segregación negada: cultura y discriminación social*, Buenos Aires: Biblos.
- Martín Barbero, J. (2008). “Reconfiguraciones de la comunicación entre escuela y sociedad”. en: TentiFanfani, E. (comp.). *Nuevos temas en la Agenda de política educativa* p. 65-100, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Martin Criado, E. (1993). *Estrategias de juventud. Jóvenes, estudios, trabajos y clases sociales*. Tesis Doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Martin Criado, E. (2005). “La construcción de los problemas juveniles”, en Revista *Nómadicas*, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos, Octubre 2005, N° 23, Bogotá: Universidad Central.
- Merklen, D. (2000). “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador”. En Svampa, M. (ed.). *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Miranda, A. & Corica, A. (2008). *Las transformaciones en el mercado de trabajo en la Argentina de los últimos 10 años: desigualdad y precariedad entre los jóvenes trabajo*, trabajo presentado como ponencia en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población [ALAP], del 24 al 26 de Septiembre de 2008, Córdoba.

- Núñez, P. & Litichever, L. (2015). *Ser joven en la escuela. Radiografía de la experiencia escolar*, GEU: Buenos Aires.
- Núñez, P. (2010). "Arreglos territoriales y nociones de justicia en pugna. Estudio de caso de un asentamiento en el sur del Gran Buenos Aires" en VV.AA. *Reconfiguraciones del mundo popular: Política y territorio en el conurbano bonaerense* Área de Sociología, Instituto de Ciencias: Buenos Aires, Ed. UNGS.
- Núñez, P.; Vázquez, M. & Vommaro, P. (2015). Entre la inclusión y participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual. En Cubides, H; Borelli, S.; Unda, R. y Vázquez, M. *Juventudes latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*, Clacso Ediciones. Con Pablo Vommaro y Melina Vázquez. ISBN: 978-987-722-079-7, pp. 95-140
- Parra Sandoval, R. (1998). "El tiempo mestizo. Escuela y modernidad en Colombia", en Cubides, H.; Laverde Toscano M.; Valderrama, C.; Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades; Bogotá: Siglo del Hombre Editores
- Pérez, P. & Busso, M. (2018). Juventudes, educación y trabajo. En Piovani, J. I. & Salvia, A. (coord.). *La Argentina en el Siglo XXI (569-592)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Pontes Sposito, M. (2007). Espacos públicos e tempos juvenis. Em Ponte Sposito, M. (coord.) *Espacios públicos e tempos juvenis. Um estudo de acoes do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras*. (5-43). São Paulo: FAPESP
- Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad. Un enfoque multidimensional. *Política y Cultura* (22), 7-25.
- Rodríguez, E. (2015). "Estudios sobre juventudes en América Latina: Un mosaico de realidades diversas pero convergentes, a caracterizar más y mejor". En Humberto Cubides C., Silvia Borelli, René Unda y Melina Vázquez (editores). *Juventudes Latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, VER PÁGINAS
- Saraví, G. (2004). Segregación urbana y espacio público, los jóvenes en enclaves de pobreza estructural, en Revista de la CEPAL, N° 83, (33-48), agosto, Santiago de Chile.
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: Flacso/Ciesas.
- Segura, R. (2006). Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico. Cuadernos del ides, N°9, 3-23.
- Segura, R. (2012). Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata. Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, No 2, 106-132.
- Sennet, R. (2001). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Soldano, D. (2010). Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires. En Kessler, G. et al (comp.) *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano bonaerense en la postconvertibilidad*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- Svampa, M. (2000). "Identidades astillada. De la patria metalúrgica al heavy metal" En Svampa, M. (ed.). Desde Abajo. *La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vázquez, M. (2015). *Juventudes, Políticas Públicas y Participación. Un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Bs. As.: Grupo Editor Universitario.
- Vázquez, M.; Vommaro, P.; Núñez, P. & Blanco, R. (2017). *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Vommaro, P. (2007). *Dos experiencias de organización social en Quilmes analizadas desde el protagonismo juvenil: las tomas de tierras y los asentamientos de 1981 y el MTD de Solano*, I Reunión Nacional de Investigadores/as en Juventud, La Plata: UNLP.
- Walzer, M. (2004) [1993] *Las Esferas de la Justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad* México: Fondo de Cultura Económica.

4.0

EL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN ABRE

CONOCER PARA MEJORAR



El Plan ABRE se ha caracterizado desde sus inicios por la formulación de un sistema de monitoreo estratégico y por la conformación de un diagnóstico inicial del Plan, que sirvió como línea de base y permitió un proceso sistemático de evaluación externa. Sin duda, esta es una de sus características innovadoras considerando la escasa práctica y sistematicidad del monitoreo y la evaluación en el país y en la región, lo que se agudiza en el nivel de los gobiernos intermedios.

En este capítulo se profundiza sobre el sistema de monitoreo y evaluación del Plan haciendo énfasis en el proceso de construcción de indicadores, los actores involucrados en la gestión de la información, las herramientas para recolección de la información así como también los desafíos y aprendizajes para lograr el uso de evidencia para la toma de decisiones.

1. PLANIFICACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN

La importancia de monitorear y evaluar las políticas sociales se basa en la necesidad de generar aprendizajes que permitan mejorar su diseño, su implementación, sus resultados y su impacto. A la vez, constituye una herramienta fundamental para rendir cuentas al interior de la administración pública y a la ciudadanía.

En la región latinoamericana se identifican amplias brechas de capacidades entre los diferentes países, sectores y niveles de gobierno para monitorear y evaluar las políticas sociales. En el caso de Argentina, la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación es aún incipiente tanto a nivel nacional como en los gobiernos subnacionales. Vinculado con esto, la baja evaluabilidad de las políticas en el país no favorece el desarrollo de la evaluación dado que la forma en la que se diseñan los programas y políticas no permiten realizar una evaluación efectiva. Uno de los aspectos claves para analizar la evaluabilidad de una política es la calidad de la planificación ya que ésta permite establecer objetivos y metas para que funcionen como parámetros o guías para evaluar. A su vez, es necesario que la planificación gubernamental se alimente de los insumos del monitoreo y la evaluación para vincular —a través de indicadores mensurables— las acciones con los objetivos y metas propuestos.

En el Gobierno de la Provincia de Santa Fe desde 2007, las capacidades de planificación interministerial e intergubernamental han sido una fortaleza al entender que la planificación estratégica es la herramienta de análisis, participación ciudadana y toma colectiva de decisiones a partir de la cual se abordan las ideas de cambio y transformación territorial, social e institucional. La formulación del Plan Estratégico Provincial es un antecedente fundamental en el fortalecimiento de estas capacidades.¹ A su vez, diversos planes provinciales se han destacado por su proceso de planificación, en particular, el Plan ABRE y el Plan del Norte.²



Plan del Norte

Tal como se ha desarrollado, el Plan ABRE³ se inició con un proceso de planificación interministerial e intersectorial, llevada a cabo en el marco del Gabinete Social Provincial y en coordinación con los gobiernos locales, basada en información e indicadores georreferenciados que permitieron construir un diagnóstico y estrategia de intervención para 33 barrios de los grandes centros urbanos de la Provincia.

El proceso de planificación se sustentó en los mecanismos de coordinación del Gabinete Social, con un rol relevante del Gabinete de Ministros en la toma de decisiones, con un sólido

¹ El proceso de planificación estratégica que se llevó a cabo en la Provincia se desarrolla en el capítulo 1 del presente libro.

² Consiste en una iniciativa que busca dar un salto cualitativo en la transformación del norte provincial, intensificando la presencia del Estado en los departamentos Vera, 9 de Julio y General Obligado.

³ Para ampliar sobre las características del Plan remitirse a la presentación de este libro. A lo largo de los diversos capítulos se abordan aspectos relevantes que lo atraviesan.

do trabajo de la Mesa Ejecutiva y con la asistencia profesional de la Secretaría Técnica.⁴ La coordinación a nivel interministerial e intergubernamental resultó clave para elaborar una planificación operativa que incluyera el establecimiento de objetivos, metas e indicadores, el detalle de las actividades planificadas, su localización, puntos críticos, presupuesto y cronograma. Esta planificación se remitió a cada uno de los responsables de las intervenciones para que sirviera de base en función del seguimiento de las mismas y recibió un fuerte apoyo y acompañamiento en el Gabinete de Ministros.

Durante el proceso de operacionalización de la planificación, se puso en evidencia la heterogeneidad de las áreas en cuanto a sus capacidades técnicas para la construcción de indicadores, de metas y para la programación de las acciones. Las áreas con intervenciones consistentes en obras de infraestructura mostraron mayores capacidades para el desarrollo de una programación en plazos, pero no de la misma manera para el establecimiento de objetivos, de metas y para la construcción de indicadores. Este ejercicio promovió el fortalecimiento de capacidades en aquellos sectores que presentaron mayores déficits, lo que constituye una condición indispensable (aunque no necesariamente previa en el tiempo) para profundizar la coordinación intersectorial. El claro compromiso con prácticas de planificación que parten de procesos sistemáticos para el diseño e implementación de una política funciona como un campo fértil para la generación de un sistema de monitoreo y evaluación de dicha política.

Es importante destacar que desde el inicio de su gestión, a fines de 2011, la ministra de Desarrollo Social, Mónica Bifarello, a cargo de la coordinación del Gabinete Social, planteó la necesidad de contar con indicadores compartidos para tener información confiable que permitiera no solo medir los resultados que se iban (o no) alcanzando sino también poder tomar decisiones a medida que avanzaran las nuevas políticas. En efecto, entre las funciones del Gabinete Social establecidas en el año 2012 se postuló la formulación de un sistema de metas e indicadores que permitiera evaluar los resultados obtenidos, incluyéndose de modo especial los aspectos inherentes a los niños, niñas y adolescentes (Decreto N° 0673/2012).

Al surgir el Plan ABRE a fines del año 2013, y con el objetivo de fortalecer el registro de la información, se decidió que dicho Plan constituía una excelente oportunidad para comenzar a contar con un sistema de monitoreo y evaluación. Se entiende que un sistema de monitoreo y evaluación refiere a “un conjunto de herramientas, datos estadísticos, personal capacitado, equipos de informática, comunicaciones y procedimientos organizados que interactúan para capturar, almacenar, actualizar, manejar, analizar y desplegar información en un sistema de referencia que enriquezca las decisiones de una organización” (Di Virgilio y Solano, 2012:50).

Uno de los aspectos destacables del Plan ABRE es que reconoce desde sus inicios la necesidad de monitorear y evaluar las políticas sociales de manera regular, ordenada y sistemática para generar aprendizajes. El sistema de monitoreo y evaluación incluyó dos elementos: 1) el monitoreo estratégico que se enfoca en la gestión interna a partir de un examen continuo y periódico del Plan en términos de proceso y de resultados; y 2) la evaluación externa basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información con la finalidad de realizar valoraciones y recomendaciones para la mejora sobre los resultados o impactos del Plan.

En la construcción del sistema de monitoreo del Plan ABRE se planteó el desafío adicional de elaborar indicadores transversales que puedan hacer seguimiento de una estrategia integral y permitan medir los avances y resultados en los barrios. En este sentido, uno de los mayo-

⁴ Como se analiza en el capítulo 1, entre las instancias de trabajo del Gabinete Social se incluye: el Gabinete de Ministros (ámbito de coordinación política), la Mesa Ejecutiva (garantiza la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas) y la Secretaría Técnica del Gabinete Social (espacio responsable de confeccionar las herramientas técnicas necesarias para garantizar la intersectorialidad y llevar adelante el monitoreo y seguimiento que permita realizar ajustes y medir los resultados).

res desafíos a lo largo del camino fue y es la generación, sostenimiento y fortalecimiento de relaciones de confianza que motiven el intercambio de información para alimentar estos indicadores transversales del Plan. Asimismo, estas mismas relaciones –institucionales, políticas y personales– han tenido un impacto fuerte en cada territorio: allí donde los equipos territoriales conviven y comparten información de gestión, se potencia la acción de gobierno.

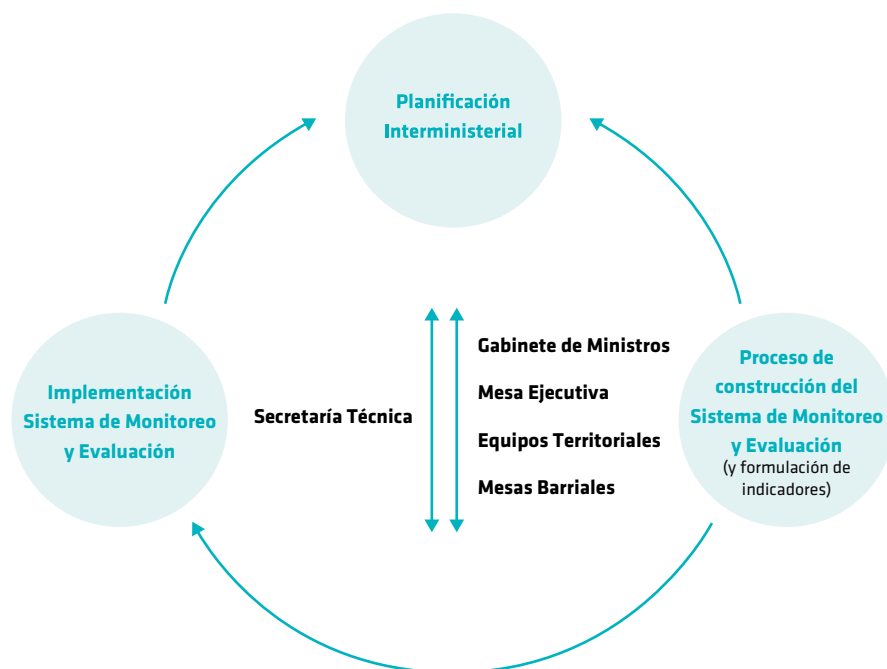


Gráfico 4.1.
Retroalimentación
de la información.

2. EL SISTEMA DE MONITOREO ESTRATÉGICO: LA MIRADA INTERNA

El Sistema de Monitoreo Estratégico del Plan ABRE es un proceso de seguimiento que se realiza en forma paralela a su implementación y permite revisar periódicamente los aspectos sustantivos de cada programa para garantizar la realización efectiva de las intervenciones y optimizar sus procesos y resultados.

Este sistema adquiere un sentido estratégico en tanto prioriza aquellas actividades más relevantes para avanzar en el logro de los resultados esperados, permite incorporar la percepción de los diversos actores involucrados y contempla el impacto del programa a mediano y largo plazo. Trabajar desde este enfoque estratégico genera legitimidad para realizar modificaciones que fortalezcan y mejoren de forma continua las intervenciones, otorgando un papel activo a la ciudadanía y a las instituciones de referencia en el barrio y propiciando escenarios más flexibles y participativos en la implementación de las políticas.

El Plan ABRE se basa en una visión multidimensional de “lo social”, que se plasma tanto en los proyectos que lo integran como en su sistema de monitoreo. La integralidad del Plan ABRE plantea un desafío para el monitoreo y la evaluación: las variables –entendidas como las cualidades que atraviesan a los grupos de personas, realidades políticas, económicas, sociales y culturales, etc.– e indicadores se han construido persiguiendo la medición de objetivos e intervenciones múltiples, lo cual desafía las metodologías de evaluación tradicionales que tienden a centrarse en criterios de valoración por sectores. El proceso de construcción y selección de variables e indicadores constituyó un paso clave, dada la visión multidimensional del programa, ya que permitió orientar el camino de la intervención.

El Sistema de Monitoreo Estratégico se construyó de forma interministerial en base a tres componentes.

El **monitoreo de avance** se centra en el seguimiento de los puntos críticos de cada una de las intervenciones que componen el programa. Los puntos críticos refieren a aquellas operaciones (actividades o acciones) que merecen ser monitoreadas en tanto resultan imprescindibles para la consecución de los objetivos de la intervención. El insumo principal para el seguimiento es la planificación operativa de cada una de las áreas y la información de seguimiento enviada por las mismas. Este componente se basa en indicadores de proceso y de producto que facilitan el seguimiento de los puntos críticos y pueden alertar sobre su desempeño. Se recurre a registros internos que permiten relevar información pertinente para la medición de los indicadores seleccionados a partir de diversas herramientas para el relevamiento de información, como son el sistema informático y la georreferenciación territorial.

El **monitoreo territorial** es un instrumento de gestión para incorporar la percepción de actores relevantes del territorio (instituciones, equipos territoriales) sobre la situación y los procesos que se llevan adelante en cada barrio. Se orienta a relevar información cualitativa que permita incorporar la percepción de las y los ciudadanos sobre los procesos que se llevan adelante en cada territorio, indagando sobre la situación del barrio y del espacio público y su acercamiento. A través de estas percepciones se busca “ver con los ojos de los y las protagonistas” los procesos que van sucediendo en el territorio seleccionado a partir de indicadores de percepción que puedan dar cuenta de los procesos de transformación percibidos por los propios actores. Para esto se recurre a diversas técnicas de recolección de información: entrevistas individuales a actores territoriales claves, grupos focales en espacios de participación (por ejemplo, mesas barriales), la información provista por los encuentros ABRE Familia,⁵ además de un espacio de comunidad de práctica de los equipos territoriales. Esta comunidad de práctica es una plataforma de intercambio de información y experiencias de los equipos territoriales que consta de un espacio virtual (donde se puede acceder a información de los barrios, de las líneas de intervención del ABRE y de lo que hacen cada uno de los equipos) y espacios presenciales donde se comparten buenas prácticas y dificultades.⁶

El **monitoreo de resultados** busca medir los efectos e impactos de las intervenciones realizadas. Se centra en los objetivos del programa y refiere a los cambios que se persiguen y que podrán verificarse en las condiciones de vida de la población. Para esto, se centra en indicadores de efectos y de impacto, que si bien muchos de ellos son sectoriales y la fuente de información proviene de cada Ministerio, el avance de los mismos se logra a partir de acciones intersectoriales.

La complementariedad de estos tres componentes del Sistema de Monitoreo Estratégico permite la toma de decisiones estratégicas, el ajuste de los procesos y la generación de información pública para rendir cuentas a la ciudadanía.

La recopilación de información se realiza desde la Secretaría Técnica del Gabinete Social, que solicita información periódicamente a los diversos ministerios que conforman el Gabinete Social y se vale de diversas herramientas para relevar y sistematizar la información.

⁵ Tal como se desarrolla en la presentación y se amplía en el capítulo 2, el ABRE Familia es el tercer eje del Plan ABRE que se incorpora en el año 2016 con una mirada centrada en el grupo familiar a partir de una estrategia de abordaje y cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad para garantizar el acceso a derechos. Este eje incluye la realización de entrevistas estructuradas a las familias de cada uno de los barrios en que se incorpora este componente.

⁶ La modalidad virtual presentó un desafío en su utilización por parte de los equipos ya que no todos se apropiaron de la herramienta, lo que llevó a la necesidad de repensarla para su mayor utilización.

SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN ABRE

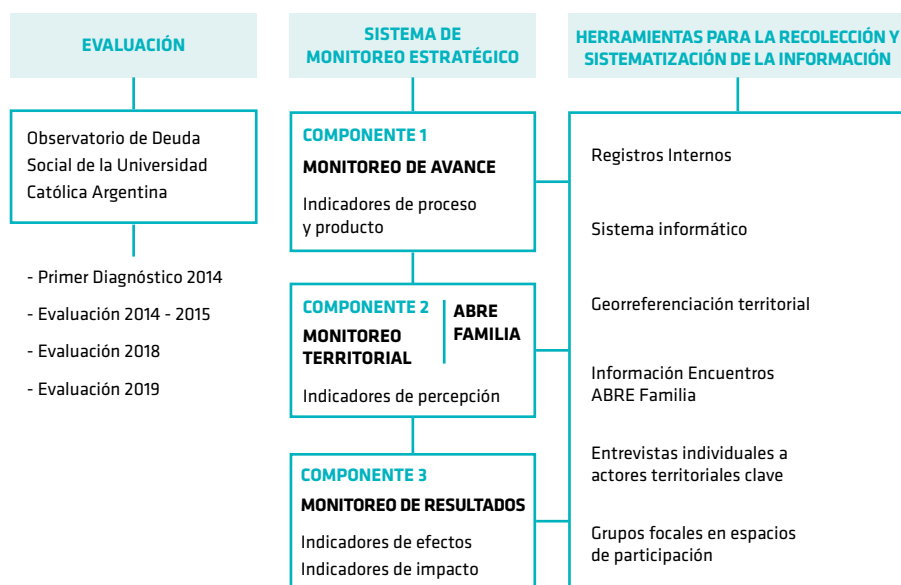


Gráfico 4.2.
Componentes del Sistema de Monitoreo Estratégico del Plan ABRE.

El proceso de construcción y selección de variables e indicadores constituye un paso clave, ya que éstos ayudan a identificar los avances en la consecución de los objetivos y demostrarán lo que se desea lograr, la duración, la calidad y la población objetivo. Para seleccionar los indicadores adecuados deben tenerse en cuenta la estructura y los objetivos del proyecto y la disponibilidad de datos, de tiempo y de capacidades necesarias para la recolección. Sin una correcta definición de los indicadores se dificulta la recolección de los datos y disminuye la posibilidad de monitorear lo previsto con respecto a lo realizado. Pero además del aspecto técnico, la construcción de indicadores es un proceso político que implica definir y consensuar prioridades y acordar cuáles serán esas guías que permitirán medir y dar cuenta de las acciones de gobierno. Este último aspecto es prioritario y, a la vez, sumamente complejo al tratarse de abordajes intersectoriales e intergubernamentales en el marco de una política que se orienta a la integralidad.

Los indicadores son definidos entonces como unidades de información pasibles de ser medidas a lo largo del tiempo, en un territorio determinado, relevante en relación al objeto de estudio y sensible dentro de los plazos previstos en el Plan. Deben ser independientes, verificables o empíricamente constatables, válidos, accesibles y oportunos en su medición (debe ser posible obtener los datos necesarios en un tiempo razonable). En el marco del sistema de monitoreo estratégico del Plan ABRE, todas las variables e indicadores fueron diseñados teniendo en cuenta que cada uno debía poseer su correspondiente fuente de verificación, que son procedimientos y soportes puestos en marcha para comprobar el cumplimiento del indicador.

Se consideran los siguientes tipos de indicadores:⁷

- Indicadores de proceso: dan cuenta del grado de avance de las acciones propuestas para mejorar la situación que le dio origen mediante el seguimiento de las actividades realizadas. Ejemplos: porcentaje de avance (mensual/trimestral) en la ejecución de las obras; porcentaje de avance trimestral en la ejecución de escuelas refaccionadas y ampliadas.

⁷ Esta clasificación de indicadores fue construida específicamente para el sistema de monitoreo del Plan ABRE y se basó en ciertas definiciones propuestas en Di Virgilio y Solano (2012)

- Indicadores de producto: son los resultados concretos, en términos de outputs, de las actividades. Pueden ser servicios brindados o bienes producidos (resultados materiales). Ejemplos: cantidad de suministros de conexión de energía regularizados por Luz Segura; cantidad de mesas barriales en funcionamiento; cantidad de consorcios conformados; cantidad de jóvenes incluidos en empresas sociales.
- Indicadores de efectos: se vinculan a los objetivos del programa y refieren a los efectos posteriores generados por la intervención, incluyendo tanto aquellos buscados o programados como los efectos no previstos. Ejemplo: uso del espacio público para la convivencia, participación de las familias en las instituciones del barrio, institucionalidad de las mesas barriales.
- Indicadores de impacto: se vinculan a los objetivos más generales y de largo alcance del programa y refieren a los cambios que se persiguen (a veces no formulados explícitamente) y que podrán verificarse en las condiciones de vida de la población. Ejemplo: Tasa de escolarización anual por nivel educativo, mejoras de viviendas con déficit habitacional.
- Indicadores de percepción: buscan ver con los ojos de los protagonistas los procesos que van sucediendo en el territorio seleccionado para dar cuenta de los procesos de transformación percibidos por los propios actores. Ejemplos: percepción de seguridad de la población, calidad de atención en salud.

El proceso de construcción del Sistema de Monitoreo Estratégico, de sus variables e indicadores implica dos aspectos claves en términos de innovación:

En primer lugar, el proceso incluyó la conformación de un equipo de trabajo interministerial cuya función consistió en complementar la información entre diversas áreas. Los miembros de este equipo fueron designados por cada uno de los ministros del Gabinete Social priorizando un perfil caracterizado por capacidades de gestión de la información en cada una de las áreas. La coordinación del equipo fue asumida por la Secretaría Técnica del Gabinete Social, que elaboró las herramientas técnicas necesarias para generar un producto conjunto. El desafío adicional asumido como parte de este proceso fue iniciar la construcción de sistemas de información integrados, permitiendo avanzar en el proceso de cruzar y complementar información entre los ministerios, lo que aún en la actualidad continúa siendo un desafío a consolidar.

En segundo lugar, se generó una matriz que contiene, por una parte, indicadores (principalmente de proceso y producto) vinculados a cada una de las líneas de intervención y a cada uno de los programas del Plan para alimentar así los componentes de monitoreo de avance y territorial. Por otra parte, la matriz incorpora también indicadores de percepción, de efectos y de impacto a través de la priorización de 12 variables o indicadores transversales orientados a dar cuenta de la integralidad del Plan. Estos indicadores se miden sectorialmente en su mayoría, pero dan cuenta de efectos que requieren intervenciones intersectoriales para alcanzarlos. La construcción de las fichas técnicas de cada uno de estos indicadores fue un paso clave realizado por el equipo interministerial para generar acuerdos en torno a la definición de cada indicador, el período de recolección de información y las fuentes de verificación.

A partir de 2016, como resultado de la incorporación del Eje Familia al Plan ABRE, se inicia un proceso de redefinición de indicadores y, al mismo tiempo, un proceso de generación de información a nivel microbarrial que potencia el trabajo de cercanía en cada uno de los barrios. La información nominal obtenida de las entrevistas con las familias es sistematizada también por la Secretaría Técnica del Gabinete Social y pone en agenda otro tipo de indicadores vinculados con el acceso a derechos de las familias que habitan los barrios del Plan. Así se establecen metas vinculadas a cada uno de los derechos a garantizar e indicadores que buscan hacer operacionalizable el desafío de la evaluación basada en el enfoque de derechos humanos. Incluir este enfoque posibilita contar con otra clave para medir la integralidad de las políticas sociales.

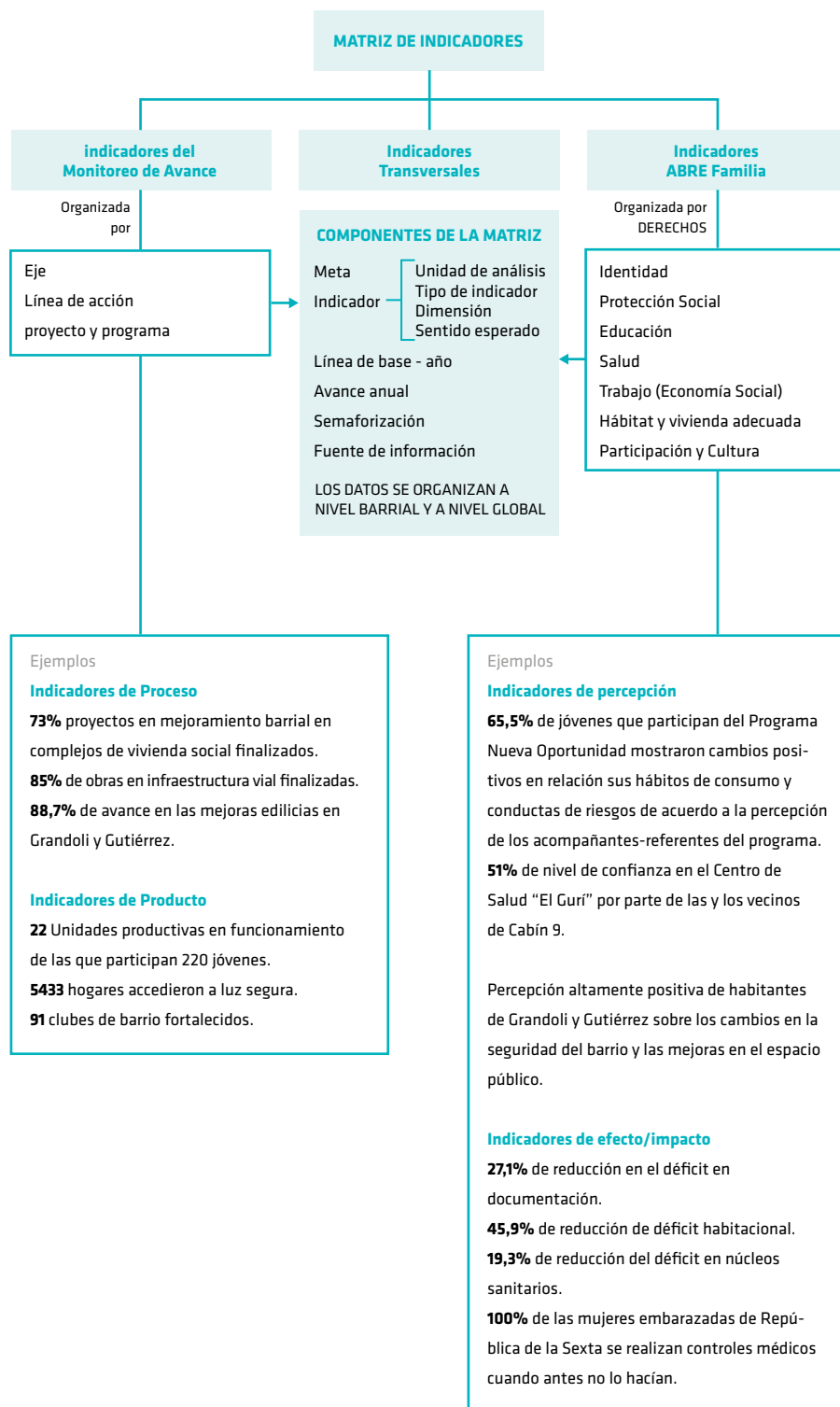


Gráfico 4.3.
Matriz de indicadores
del Plan ABRE.

Como producto de este proceso interministerial se construyó una matriz de indicadores que contiene: 1) 80 indicadores del monitoreo de avance para dar seguimiento a cada uno de los proyectos y programas que se implementan en el marco del Plan ABRE, 2) 12 indicadores transversales orientados a la intersectorialidad (Ver tabla en Anexo) y 3) 37 indicadores del ABRE Familia para construir un diagnóstico barrial en relación al acceso a derechos de las familias y realizar el seguimiento de los avances en su garantía efectiva. La matriz organiza la información a nivel barrial y global (que incluye el total de los barrios ABRE) y contiene diversos componentes que permiten caracterizar los indicadores y medir avances, procesos y resultados. El Gráfico 4.3 sintetiza las características y componentes de la matriz de indicadores utilizada y ejemplifica información obtenida del sistema de monitoreo.

3. ACTORES RELEVANTES EN LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Es necesario destacar un elemento clave que dio viabilidad al diseño del Sistema de Monitoreo Estratégico de carácter interministerial: la creación del Gabinete Social y su consolidación como espacio de coordinación interministerial de las políticas sociales del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.⁸ Los mecanismos de coordinación institucional establecidos constituyeron una condición que habilitó las capacidades de trabajo interministerial y facilitó que se conformara un equipo de trabajo abocado al diseño específico de este sistema, integrado por especialistas en sistemas de información, monitoreo y evaluación de cada ministerio.

Para nutrir de información el sistema de monitoreo se presentó el desafío de acordar e institucionalizar los mecanismos de circulación de la información: cada Ministerio define un representante que es el responsable de recopilar y compartir información del Plan ABRE y de brindarla a la Secretaría Técnica del Gabinete Social, que cumple el rol de articulador para la gestión conjunta de la información a nivel provincial. La validación del sistema de monitoreo por parte del Gabinete Social de Ministros y la Mesa Ejecutiva resultó una condición necesaria para habilitar el circuito de información e involucrar así a actores relevantes del proceso.

También la articulación con los gobiernos locales facilita la proximidad al territorio en la recolección de información, distinguiéndose diversos niveles de desarrollo de las capacidades de monitoreo y evaluación. En algunos casos, la circulación de la información se articuló directamente con áreas de gestión de la información mientras que en otros casos éstas áreas no estaban conformadas, por lo cual, se fortaleció a los equipos existentes en prácticas de sistematización de la información.

Otro aspecto innovador del Plan es la función que asumen los equipos territoriales para monitorear a nivel barrial y brindar información empírica de los avances y dificultades en territorio. Los espacios de participación permiten generar instancias amplias en donde se releva la percepción de las personas de cada barrio.

Con la creación de las Subsecretarías del Plan ABRE con anclajes territoriales en las ciudades de región III y IV,⁹ como responsables de la coordinación política en territorio, se suma un actor que se involucra en la estrategia de monitoreo al brindar información y valerse de la misma para la gestión cotidiana y la coordinación entre distintas áreas. Para finalizar y al considerar que una de las funciones fundamentales del monitoreo y evaluación es la rendición de cuentas, cabe destacar a las áreas de comunicación locales y provinciales, que resultan centrales para transmitir los resultados obtenidos a la ciudadanía.

⁸ La creación del Gabinete Social Provincial y los mecanismos de coordinación del mismo se amplían en el capítulo 1 del presente libro.

⁹ Tal como se describe en el capítulo 1, en el año 2017 se crean las dos Subsecretarías de Coordinación del Plan ABRE (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) para la Región IV (con anclaje en Rosario y su área metropolitana) y para la Región III (con anclaje en ciudad de Santa Fe y su área metropolitana) con el objetivo que realizar un mayor seguimiento en el territorio y un diálogo cotidiano entre referentes territoriales, actores barriales y políticos para garantizar la coordinación entre ellos.

Actores relevantes en la gestión de la información

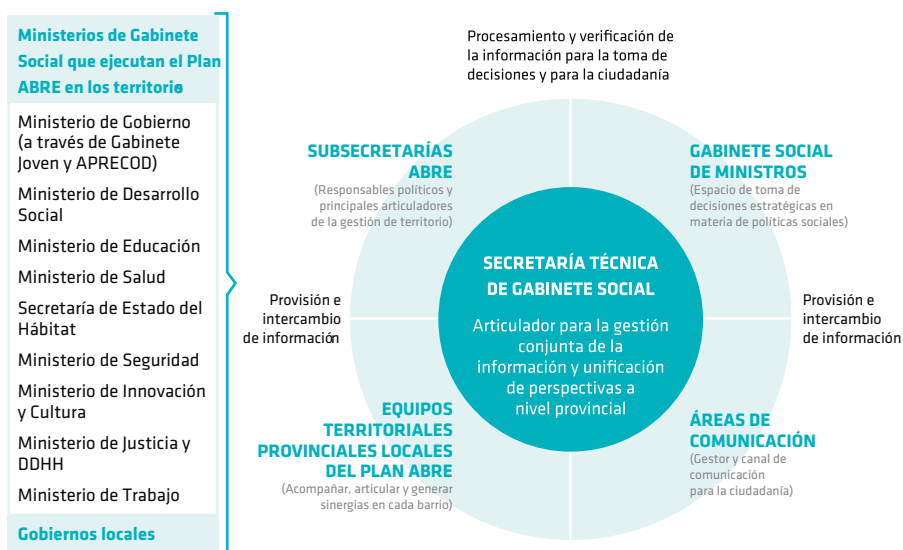


Gráfico 4.4.

Actores relevantes en la circulación de la información del Plan ABRE.

Resulta relevante destacar que, en todos los casos y considerando a los actores involucrados, la experiencia del monitoreo y evaluación del Plan resulta una forma de instalar capacidades a partir de la práctica de registro y sistematización de la información.

La necesidad de fortalecer el circuito de información entre los actores territoriales de los barrios ABRE y las áreas de gestión de información de cada ministerio y de los gobiernos locales, es relevante para retroalimentar el proceso de toma de decisiones y de este modo, promover posibles ajustes en la ejecución de las políticas, permitiendo el reconocimiento de situaciones críticas y generando instancias de aprendizaje para el desarrollo de futuras intervenciones.

El Plan ABRE contó desde su prueba piloto con el acompañamiento del Centro de Implementación de Políticas Públicas con Equidad y Crecimiento (CIPPEC),¹⁰ que viene asesorando la implementación del Plan con el objetivo de identificar aprendizajes y realizar las recomendaciones de cara al futuro. La investigación realizada por CIPPEC sobre el sistema de monitoreo desde su área de monitoreo y evaluación permitió identificar que los actores consultados lo caracterizaron como “necesario”, “completo”, “útil” y “accesible para los ministerios”, si bien se observan desafíos en torno a su segmentación, a la falta de una conciencia clara del uso que se le da a la información, a la dependencia de contactos informales para su recolección y a la necesidad de generar una mayor articulación con los municipios para acordar criterios uniformes en la recolección de la información y una mayor disponibilidad de información a nivel territorial (Aquilino *et al.* 2015).

Por su parte, los actores resaltaron como buenas prácticas dos factores: la articulación entre los ministerios y el rol de la Secretaría Técnica. La Secretaría es identificada como un actor central y legitimado para liderar, implementar o sugerir acciones de fortalecimiento del sistema (capacitación de funcionarios, incorporación de expertos en lugares clave del sistema de información, entre otros). Además, se destaca la importancia del sistema en los distintos niveles: la voluntad política del gobierno provincial para conformar el Sistema de Monitoreo, el reconocimiento de la necesidad de los funcionarios de contar con información de calidad y el interés de los implementadores del Plan ABRE de incluir mayor cantidad de información y evidencia para una gestión más eficaz, basada en información y en resultados (Aquilino *et al.* 2015).



La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe



El Plan Abre Familia. Un ejemplo de diálogo entre políticas públicas y territorio.

¹⁰ CIPPEC es una organización independiente y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas. Para más información: <https://www.cippec.org/>

4. HERRAMIENTAS PARA LA RECOLECCIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN

4.1. Registros internos

En primera instancia se recurre a registros internos, los cuales permiten relevar información pertinente para la medición de los indicadores seleccionados a partir de los sistemas de registro de información de los diversos ministerios. Algunos ministerios, como salud y educación, presentan sistemas de información ampliamente desarrollados que pueden brindar datos valiosos para el monitoreo mientras que otras áreas presentan sistemas que requieren ser fortalecidos.

Adicionalmente, se recurre a diversos instrumentos de relevamiento de información haciendo foco en el territorio, por ejemplo, las fichas de seguimiento por distrito y los informes realizados por los equipos territoriales. Cabe destacar tres herramientas que resultan de utilidad para registrar aspectos relevantes a nivel territorial y barrial. El modelo de informe de actividad también busca registrar diversos aspectos relevantes de las actividades llevadas adelante de forma coordinada en cada barrio, por ejemplo, sobre sus participantes, las posibilidades de mejora, etc. Además, el modelo de informe de reunión de equipo detalla aquellos aspectos pertinentes de las reuniones de coordinación realizadas y permite un registro interno de acuerdos, compromisos y pasos a seguir. Finalmente, resulta relevante la Agenda Semanal por ciudad como herramienta interna que registra las actividades planificadas por las diversas áreas, ya que permite compartir información sobre las acciones a realizar y facilita la coordinación. Se destaca que este tipo de herramientas técnicas permiten hacer efectiva la coordinación en territorio al establecer acuerdos y pasos a seguir, registrar los actores involucrados, definir roles y funciones y compartir información sobre cada barrio.

4.2. Sistema Informático

El Sistema Informático de seguimiento del Plan ABRE constituye una herramienta fundamental para el relevamiento de la información y tiene por objetivo alimentar el circuito de información interministerial. El sistema consiste en una base de datos en línea, donde se realiza la carga de información en planillas digitales que dan cuenta de cada uno de los proyectos e intervenciones, y el estado de avance de las mismas. Éste permite obtener reportes con información desagregada por distritos, por barrios, por programas, etc., lo cual facilita la recopilación y la circulación de información entre los actores claves.

Sin embargo, es requisito para que esta herramienta funcione correctamente la existencia de las siguientes condiciones: por un lado, referentes de información provincial y local que se encuentren referenciados con el área del Equipo Técnico y al interior de sus áreas específicas de trabajo e injerencia y, por otro lado, confianza para el manejo compartido de la información. Aún resultan aspectos a consolidar tanto la institucionalización de los procesos de circulación de la información como la descentralización de funciones (que cada referente ministerial/ministerio responsable de realizar la intervención proceda a la carga de información digital).

4.3. Georreferenciación territorial

La georreferenciación funciona a partir del mapeo de intervenciones en función de las necesidades identificadas y permite diseñar una estrategia integral contundente con mayor escala. Al mismo tiempo, posibilita considerar las especificidades de cada ámbito territorial ante una problemática común detectada en un número significativo de barrios.

Se utiliza para la producción y análisis de la información el software QGIS, un sistema informático de georreferenciación que se constituye como una herramienta técnica para la localización de las acciones, el seguimiento de la información y su reconocimiento territorial.

La georreferenciación es una herramienta que nos brinda la oportunidad de comparar experiencias, hacer un seguimiento de las intervenciones en el territorio y poder compartir los resultados con el resto de los actores intervinientes. A través del uso de coordenadas de un mapa, se asigna la ubicación espacial de los barrios junto con la información y el almacenamiento de la misma. De este modo, accedemos al tratamiento, análisis y visualización de la información de una forma sintetizada, con el objetivo de hacer un análisis rápido, detallado y actualizado de las características de las diferentes áreas geográficas donde el Plan ABRE se desarrolla. Con esta herramienta se busca unificar la forma en que se produce y ordena la información de las intervenciones, para poder compartirla de manera integral y transparente.

La georreferenciación de instituciones y acciones del Plan ABRE se realiza de manera colaborativa, donde cada área pone en común su información para confeccionar los mapas. Este es un paso importante para fortalecer el trabajo en conjunto, afianzar los circuitos de circulación de la información y evitar la superposición de acciones fragmentadas. La incorporación de diversas miradas sobre el mismo territorio profundiza la comprensión del barrio como un espacio multidimensional.

4.4. Información de Encuentros ABRE Familia

Como parte de la metodología del eje ABRE Familia, se elabora un diagnóstico del barrio a partir de una serie de encuentros casa por casa. Estos se realizan a través de un recorrido por el barrio, llevados a cabo por duplas mixtas de equipos territoriales y equipos de apoyo,¹¹ que proceden a la realización de una entrevista estructurada al tiempo que orientan a las familias en relación a servicios y prestaciones del Estado.

El objetivo de la aplicación del cuestionario es fortalecer el vínculo con las familias y relevar información de las siguientes dimensiones vinculadas a derechos que se buscan garantizar: derecho a la protección social, derecho a la educación, derecho a la salud, derecho a la cultura y al deporte, derecho a la convivencia y a la paz social, derecho al hábitat, derecho al trabajo.

La entrevista constituye una oportunidad para potenciar la proximidad del Estado con las familias reconociendo a éstas como ámbito primario de contención y resignificando la tarea pública en territorio. De esta manera, se busca establecer un diálogo con la familia que permite brindar un conjunto de orientaciones como primera respuesta a las necesidades identificadas. Para esto, se conforma para cada barrio una guía de recursos institucionales que permiten, en el mismo momento de la entrevista, convocar a la familia para acceder a algún servicio y potenciar la referencia con las instituciones del barrio. Las temáticas de las orientaciones varían de acuerdo a cada realidad territorial, no obstante pueden enumerarse las siguientes: educativas (formación en oficios, finalización de los estudios), protección social (prestaciones provinciales y del ANSES), identidad (renovación de DNI), de salud (acceso a centros de salud, gestión de certificados de discapacidad), laborales (empleo, economía social, capacitación, etc).

Asimismo, al final de cada día, luego de visitar a las familias del barrio, se realiza un espacio de retrabajo. Dicho espacio es coordinado por una persona encargada de orientar el abordaje de las situaciones urgentes que ameritan un acompañamiento especial y registrar estas situaciones para su posterior seguimiento.

La información obtenida de las entrevistas con las familias permite generar información en dos niveles. Por un lado, a nivel familiar, permite obtener información nominal de todas las personas que habitan el barrio y de la conformación del grupo familiar para así detectar situaciones críticas donde se conjugan déficits en indicadores relativos a los diversos derechos

¹¹ Para ampliar sobre la metodología del ABRE Familia, se sugiere revisar el capítulo 2 del presente libro.

que ameritan un abordaje personalizado desde los equipos interdisciplinarios. Por otro lado, a nivel barrial, la información obtenida permite construir un diagnóstico preciso en relación al acceso a derechos en determinado barrio para planificar acciones comunitarias a medida de cada realidad territorial. Las percepciones de la población sobre las principales problemáticas del barrio son de carácter central al indagar sobre la situación del barrio y del espacio público y al permitir ver con los ojos de protagonistas los procesos que van sucediendo en el territorio seleccionado.

4.5. Entrevistas individuales a actores claves

Con el objetivo de incorporar las perspectivas de diversos actores territoriales se realizan entrevistas semi-estructuradas como herramientas para llevar adelante el Monitoreo Estratégico en los barrios priorizados. Entre los actores entrevistados, se destacan los trabajadores de las instituciones del territorio, referentes de organizaciones sociales, etc.

Las entrevistas semi-estructuradas requieren interiorizarse antes sobre el tema y planificar el encuentro, conocer el estado de avance de las intervenciones, saber fehacientemente cuáles proyectos se han llevado a cabo en ese territorio. La entrevista permite recabar información cualitativa que recupere la perspectiva de los actores sobre las distintas temáticas pertinentes para el seguimiento de las intervenciones integrales en los barrios.

Es un instrumento flexible porque el entrevistador puede indagar sobre varias áreas problemáticas que exceden lo planificado. Es decir, el entrevistador debe tener en cuenta las categorías que debe indagar y conducir al entrevistado al desarrollo de las mismas, pudiendo abrir lugar a nuevos temas que surjan y guarden relación con los objetivos.

4.6. Grupos focales en espacios de participación

Los grupos focales son una herramienta que permite analizar y confrontar información con varios actores claves en simultáneo sobre un tema específico de interés.

Se organiza la interacción con un conjunto determinado de personas y sobre un tema específico de interés para quien evalúa. El foco está puesto en la interacción y el debate. La discusión es guiada por la persona evaluadora, la dinámica es registrada y luego sistematizada para su análisis.

Al mismo tiempo se utiliza la observación participante para recabar información sobre temas, roles, acuerdos, desacuerdos, dinámicas de comunicación en las mesas barriales a fin de rescatar el punto de vista de los ciudadanos que participan del proceso.

5 EVALUACIÓN EXTERNA

El Plan ABRE asume el desafío de ser evaluado externamente buscando potenciar el uso de la evidencia para tomar mejores decisiones a la hora de planificar e implementar políticas integrales en los territorios.

Desde el año 2014, el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe firmaron un convenio para profundizar la articulación entre políticas públicas e investigación con el objetivo de generar un diagnóstico de los 33 barrios iniciales del Plan ABRE que constituyera una línea de base para favorecer la evaluabilidad del Plan. Luego de este diagnóstico, se llevaron a cabo dos evaluaciones más en 2015 y en 2018 y se encuentra en proceso la evaluación 2019.

La decisión de trabajar con esta institución se basó en su rigor y expertise metodológica y en su experiencia institucional y académica. El objetivo del Observatorio de la Deuda Social Argentina es estudiar, evaluar y monitorear el estado del desarrollo humano y social en el país a partir de parámetros normativos nacionales e internacionales, considerando que el incumplimiento de tales normas constituye una medida de la "Deuda Social". La experiencia que venía desarrollando esta institución desde 2004, con la encuesta de la Deuda Social que releva indicadores de desarrollo humano e integración social en hogares, poblaciones y niños residentes de áreas urbanas del país, fue considerado un valor agregado para la evaluación del Plan. Esto facilitó la construcción de la estrategia de evaluación entre el equipo de la Secretaría Técnica del Gabinete Social y el equipo externo al compartir el enfoque de derechos, contar con experiencia metodológica y con un equipo multidisciplinario que lleva adelante el estudio integral de la realidad social urbana. Asimismo, la experiencia en trabajo de campo, en la sistematización y publicación de resultados de la institución externa permitió evaluar en los tiempos que se requerían para lograr una línea de base del plan.

En este marco, para realizar la evaluación se consideraron principalmente las variables e indicadores del Sistema de Monitoreo Estratégico del Plan y, a la par, se incorporó otro conjunto de indicadores propios de la metodología utilizada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina y acorde a los objetivos del Plan.

5.1. Diagnóstico del Plan ABRE - 2014

En base a este convenio, en el año 2014, y a partir de la coordinación técnica entre los equipos de Secretaría Técnica del Gabinete Social y el Observatorio de la Deuda Social de la UCA, se realizó el primer estudio de diagnóstico de los barrios del Plan ABRE. En el mismo, se utilizó un muestreo probabilístico, estratificado, polietápico y representativo del universo de referencia que estaba conformado por los hogares y la población residente en los 33 barrios que en ese momento conformaban el Plan ABRE correspondientes a las ciudades de Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez.

Con el fin de realizar una evaluación de impacto, se relevaron 500 casos panel: 400 casos grupo experimental –grupo de barrios con intervención del Plan– y 100 casos grupo de control –grupo de barrios sin intervención del Plan–. Para garantizar la representatividad de la muestra, los casos se distribuyeron proporcionalmente según el peso de cada estrato en la muestra total y de la población (cantidad de hogares) en cada barrio. El error global estimado fue de +/- 5%, para un nivel de 95% de confianza.

Los resultados de este primer diagnóstico dieron cuenta de los déficits y problemáticas que era necesario trabajar en los barrios del Plan.

5.2. Evaluación del Plan ABRE - 2015

En el año 2015, a un año de su inicio y el estudio diagnóstico, se realizó una primera evaluación de resultados del Plan ABRE.

En este estudio se mantuvieron dos estrategias metodológicas: una vinculada con el seguimiento de las acciones y la evaluación de los resultados obtenidos luego de un año de implementación; y otra vinculada con la evaluación de impacto de las acciones, es decir, la evaluación de los cambios que el Plan produjo en las condiciones de vida de la población objetivo. Se buscó identificar los cambios producidos a lo largo del año transcurrido y evaluar en qué medida esas transformaciones podían ser atribuidas a las intervenciones del Plan ABRE.

En esta intervención se re-encuestaron dos grupos de hogares: por una parte, los hogares residentes en barrios con intervención del Plan ABRE; y por otra parte, hogares localizados en barrios similares pero sin intervención del Plan. Para ello se continuó utilizando el cuestio-

Resumen de resultados diagnóstico 2014

- 5 de cada 10 hogares manifiestan algún tipo de déficit en los indicadores de acceso a infraestructura urbana básica.
- 3 de cada 10 hogares registran algún tipo de dificultad en las condiciones de accesibilidad al barrio (entre los residentes en villas o asentamientos precarios 4 de cada 10 encuestados manifiesta padecer algún tipo de dificultad).
- 6 de cada 10 hogares manifiestan carencia de al menos uno de los servicios domiciliarios indagados, con déficits más profundos en la extensión de la red de gas y cloacas.
- 73% de los hogares tiene confianza en el Centro de salud de su barrio.
- 4 de cada 10 jóvenes (18 a 24 años) no terminó el secundario y no asiste a instituciones educativas.
- El abandono escolar en adolescentes es superior en los barrios ubicados en villas o asentamientos precarios (14,7%) que en los de trazado urbano (cercano al 12% en ambos niveles socioeconómicos).
- 4 de cada 10 hogares encuestados (el 38,5%) manifiestan que alguno de sus miembros ha padecido experiencias de robo o hurto.



Diagnóstico de los Barrios del Plan ABRE 2014: Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez



Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe Evaluación de resultados del Plan ABRE 2014-2015

Resultados de la Evaluación de la UCA en 2014-2015

- Reducción de 12,5 puntos en el déficit de pavimentación en hogares situados en villas o asentamientos precarios: del 51,9% en 2014 al 39,4% en 2015. En los barrios con trazado urbano, se logró un descenso del déficit de 4,6 puntos, que representa el 16,2% en 2015.
- Descenso de 2,1 puntos en el déficit de conexión a la red de agua: pasa de afectar al 7,9% de hogares en 2014 al 5,8% en 2015.
- Reducción de 7,5 puntos del déficit en la conexión a la red de cloacas: era del 48,7% en 2014 y de 41,2% en 2015.
- 74% de confianza en el Centro de Salud. Incremento de la participación de niños y niñas en playones y polideportivos: 10,6% en 2014 y 29,2% en 2015.
- Mejoría en el déficit de escolarización de adolescentes: 9,4% no asistía en 2014 y en 2015 disminuye a 5,9%.
- Mantenimiento del déficit de escolarización de jóvenes: 42,3% no tenía el secundario completo ni asistía a un establecimiento educativo en 2014 y la cifra casi no varía en 2015.
- Descenso en cifras de robos y hurtos: del 38,5% en 2014 al 31% en 2015. Mientras que en la ciudad de Santa Fe este tipo de victimización disminuyó del 52% al 49,3%, y en Rosario del 30,7% al 26,1%, en Villa Gobernador Gálvez pasó del 46,2% al 11,5%.
- 1 de cada 4 referentes de hogar encuestados/as en 2015 en los barrios del Plan ABRE sostiene que el barrio se encuentra mejor en relación con un año atrás.
- 3 de cada 4 personas reconocen las acciones del Plan ABRE como buenas o muy buenas.

nario multipropósito del año 2014 pero se sumaron otras preguntas para medir los cambios con un período de referencia de un año atrás. Para la muestra de la segunda etapa (2015) se propusieron re-encuestar a los mismos hogares y a las mismas personas respondientes de la encuesta de la primera etapa (2014).

Para evaluar el impacto, se incorporó al análisis un grupo de barrios similares que no contaban con la intervención del Plan ABRE. Este grupo permitió comparar los cambios ocurridos entre 2014 y 2015 en el grupo de barrios con intervención del Plan (grupo experimental) con los ocurridos en el grupo de barrios sin intervención del Plan (grupo de control) a fin de evaluar en qué medida las acciones del Plan fueron produciendo los efectos buscados.

De esta manera, las comparaciones no solo pueden hacerse por año de evaluación. Los resultados pueden aportar información desagregada por localidad, tipo de trazado urbano (villas/asentamientos precarios o barrios de trazado urbano) y según sean barrios incluidos en el Plan ABRE (grupo de tratamiento) o no incluidos en el ABRE (grupo de control).

Los resultados de esta primera evaluación, a un año de su inicio, muestran una tendencia positiva en las condiciones objetivas ligadas a la infraestructura urbana, al acceso a los servicios, a la educación, a la salud, frente a hechos de violencia. En cambio, las percepciones de la población sobre estas mejoras son más lentas que las transformaciones objetivas.

5.3 Evaluación del Plan ABRE - 2018

A cuatro años del inicio del Plan y a tres de la primera evaluación de sus resultados, entre 2014 y 2015 se desarrolló una nueva línea de base más amplia y heterogénea que permite a su vez realizar comparaciones (al menos parciales) con las ondas anteriores. Esto se vuelve necesario ya que a lo largo de estos años se han incorporado más barrios al Plan (incluso algunos que formaban parte del grupo de control) y se han diseñado nuevas estrategias de intervención orientadas a objetivos específicos y destinadas a poblaciones específicas, como ABRE familia. Para esta evaluación se entrevistaron 830 familias de 51 barrios de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez y Pérez.

En esta ocasión, el diseño muestral se basó en un muestreo probabilístico y representativo del universo de referencia, conformado por los hogares y la población residente en viviendas particulares de los barrios intervenidos por el Plan ABRE de las localidades con las que venía trabajando.

En esta onda se relevaron todos los barrios intervenidos (y no una selección de ellos como en las ondas anteriores), lo que implicó aumentar el nivel de dispersión bajando la cantidad de entrevistas en cada punto muestra. Para garantizar la representatividad de la muestra se relevaron los casos distribuidos proporcionalmente de acuerdo con el peso de la población (cantidad de hogares) en cada barrio.

Teniendo en cuenta diferentes propósitos se clasificaron los barrios de acuerdo a ciertas variables referidas a atributos del barrio que permitieron analizar los resultados de acuerdo a localidad y al tipo de trazado urbano. En relación al tipo de trazado urbano, según la condición socio residencial, se consideraron diferentes modalidades de urbanización con grados diversos de presencia del Estado en cuanto a planificación, regulación e inversión pública. Así, se distinguió entre “Villas y asentamientos precarios”, “Barrios con trazado urbano formal” y “Barrios FONAVI/vivienda social”. Los barrios de vivienda social fueron incluidos como otra categoría en esta evaluación al considerar que el Plan trabaja en ellos con una modalidad particular que amerita obtener información desagregada.

Por otro lado, se incorporaron nuevas variables, que no estuvieron presentes en los estudios anteriores, pero se consideraron necesarias debido a las características que asumió el Plan en este período.



En primer lugar, se incorporó la variable modalidad de intervención. Se compararon los efectos de las acciones en aquellos barrios que cuentan con la modalidad ABRE Familia de aquellos otros barrios que no cuentan con este dispositivo.

A los efectos de evaluar las transformaciones, se analizaron los resultados de este relevamiento con aquellos obtenidos en el 2014, cuando se diseñó la primera encuesta de línea de base del Plan ABRE. De esta manera se evaluó la variación en un conjunto de indicadores indagados nuevamente en el 2018. A fin de mantener la comparabilidad entre ambos estudios para analizar dicha variación, se ajustó la muestra 2018 a los barrios que efectivamente fueron encuestados en el momento de la línea de base (2014).

Con el propósito de evaluar los resultados del Plan se clasificaron los barrios según el nivel de avance del mismo, ya que en los diferentes barrios los niveles de intervención del ABRE son diferentes, tanto en intensidad como en cantidad de acciones o programas. Para realizar esta clasificación se utilizó información del Sistema de Monitoreo Estratégico del Plan, confeccionando una matriz específica en la que se consignó, para cada uno de los barrios intervenidos, información sobre los programas y líneas de acción en cuanto a las siguientes variables: (a) Existencia / Envergadura del proyecto/programa o acción, (b) Antigüedad del proyecto/programa o acción, (c) Estado, que refiere al desarrollo o sostenibilidad del proyecto/programa o acción. A partir de ello, se consolidó una matriz agregada de puntajes obtenidos por los barrios en cada eje mencionado y de esa manera se clasificaron los barrios según tres niveles: Bajo (puntaje estandarizado de 0 a 32,9), Medio (33 a 65,9) y Alto (66 a 100).

La comparativa entre los resultados obtenidos en la evaluación 2018 y la de 2014 revela que las percepciones y evaluaciones positivas sobre el Plan ABRE crecieron significativamente: 9 de cada 10 personas tienen una evaluación positiva, 1 de cada 2 hogares encuestados considera que su barrio mejoró. Los hallazgos de las evaluaciones externas realizadas indican que el rumbo es el adecuado y que se está avanzando en la direccionalidad deseable.

6. UTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

La información obtenida tanto en el monitoreo interno como en la evaluación externa representa un gran insumo para la toma de decisiones en relación a las políticas públicas. La utilización de los hallazgos y recomendaciones es uno de los desafíos centrales del monitoreo y la evaluación.

La comunicación es un aspecto central para avanzar en este desafío y por eso es necesario comprender que no se trata de un proceso lineal y unidireccional donde un emisor activo, tras haber recolectado datos y evidencia, produce un mensaje para los y las responsables políticos, quienes son receptores pasivos de esa información. Entender a la comunicación de este modo simplificado implica negar el rol activo de los destinatarios en la comprensión del mensaje y no reconocer que existe un contexto determinado que influye en la lectura del mensaje.

Lejos de esta concepción, se piensa a la comunicación como un proceso dialógico, donde los roles de emisor y receptor son activos y fluctuantes y la información convive con otra enviada desde diversas fuentes. Es por esto que para comunicar los hallazgos de la evaluación y el monitoreo no basta solo con acercarlos a los/as tomadores de decisiones. La identificación de la información que se busca transmitir es solo uno de los múltiples aspectos que incluye la comunicación.

Desde esta perspectiva, se vuelve necesario involucrar a los actores de la comunidad política para generar un impacto en la toma de decisiones. Al momento de producir los mensajes a partir de la información recolectada, no se deben perder de vista las prioridades políticas de cada funcionario/a y de la agenda política. Los indicadores por sí solos no inciden en la toma

Resumen resultados de la Evaluación UCA 2018

- Disminución de casi 15 puntos porcentuales del déficit de pavimentación: 32,5% de los hogares presentaba este déficit en 2014, disminuyendo al 17,9% en 2018.
- Disminución de problemas de transitabilidad en el barrio: 21,2% entre quienes residen en villas o asentamientos precarios, disminuyendo al 7,5% para barrios FONAVI y al 4% en barrios de trazado urbano formal.
- Baja de 6 puntos porcentuales en el déficit de conexión a red de agua: del 7,9% en 2014 al 1,9% en 2018.
- Reducción del déficit de alumbrado en 8,5 puntos porcentuales: 15,9% en 2014 y 7,4% en 2018.
- Estabilidad en el acceso a saneamiento adecuado: 66,9% de los hogares tiene acceso a cloaca o posee desagüe a pozo con cámara séptica.
- 89,8% de confianza en el centro de salud.
- El 100% de las mujeres madres o embarazadas se realizaron controles durante su embarazo.
- Disminución de adolescentes con problemas de asistencia escolar: del 15,6% en 2014 al 11,5% en 2018.
- Aumento de la concurrencia de adolescentes y jóvenes a playón o polideportivo: de 10,6% en 2014 a 26,6% en 2018.
- Disminución en 16,5 puntos del déficit de escolarización de los/as jóvenes de 18 a 29 años: pasa de 42,3% a 25,8%.
- Descenso en la victimización por robo (con y sin armas) alcanzó al 14,3% de los hogares ABRE. Por su parte, la victimización por hurto es de 10,7%: mayor entre los hogares en barrios de urbanización formal (13,3%) en comparación con los de barrios FONAVI (4%) y villas o asentamientos precarios (7,5%).
- 93,1% de los hogares encuestados tiene una valoración positiva de las acciones del Plan ABRE y el 44,6% de los referentes de hogar piensa que los cambios en el barrio fueron para mejor.

de decisiones si no se los lee, organiza y analiza en clave política, esto es, contemplando los diversos intereses, prioridades, contexto.

El conocimiento, la investigación y la información son claves en el proceso de formulación de políticas públicas, sin embargo, esto no implica que sea el único recurso que interviene en las decisiones, ni el más valioso, ya que los valores, la opinión y los intereses resultan relevantes.

Como parte de los aprendizajes para favorecer el uso de los hallazgos del monitoreo y evaluación, se identificaron algunas claves para la realización de informes del Plan ABRE.¹² En primer lugar, es esencial conocer el perfil de cada actor político. No todas las personas precisan la misma información en el mismo momento, ni se ven familiarizadas con los mismos lenguajes. Los tiempos de lectura y análisis también varían según los actores. Por ello se elaboran informes diferentes para cada lector: Gabinete Social Provincial, gabinetes locales, equipos territoriales y Poder Legislativo, entre otros. Para esto se recurre a herramientas de visualización de datos y se proponen formatos gráficos y audiovisuales orientados a cada actor.

En segundo lugar, los mensajes deben ser efectivos, por lo cual la evidencia debe jerarquizarse y sintetizarse de manera adecuada. Esto implica transformar los “datos técnicos” derivados del monitoreo y la evaluación en “hechos políticos” que permitan modificar las políticas públicas o impulsar nuevas acciones.

Al considerar el uso de la información del Sistema de Monitoreo Estratégico del Plan ABRE pueden identificarse diversos aprendizajes. Por un lado, se destaca la importancia de incorporar las voces de actores involucrados. La incidencia del conocimiento en los procesos de políticas públicas toma impulso cuando se logra interactuar con diversos actores, involucrándolos en distintas instancias. Esto permite que puedan colaborar en la detección, producción, comunicación, pero además en la incorporación de puntos de vista y ángulos de análisis que aporten nuevas ideas para el uso del conocimiento generado.

En la experiencia del Plan ABRE, la puesta en común de los informes diagnósticos de cada barrio ABRE Familia realizada por la Secretaría Técnica del Gabinete Social con los equipos territoriales y los funcionarios/as de los gobiernos locales y de diversos ministerios para diseñar la planificación del barrio es un ejemplo de involucramiento de diversos actores en el proceso de uso de la información. Dicha información del sistema de monitoreo es utilizada por todos los actores del proceso: desde las autoridades hasta los equipos territoriales del Plan.

Por otro lado, en línea con el espíritu del Plan ABRE, otro aprendizaje fue sumar a la ciudadanía como un actor central a la hora de pensar los procesos de incorporación de información a la toma de decisiones. Un ejemplo es la metodología que despliega el ABRE Familia que implica consultar por las principales problemáticas del barrio para construir el diagnóstico así como generar espacios de participación -como las mesas barriales- donde la propia ciudadanía monitorea las acciones programadas.

7. APRENDIZAJES Y DESAFÍOS DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

El análisis realizado sobre el Plan ABRE por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) valoriza los avances y recomienda fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación del Plan favoreciendo un mayor uso de la información en tres sentidos fundamentales: para monitorear la gestión, para visibilizar la inversión rea-

¹² Los informes del Plan ABRE incluyen planificaciones anuales e informes de avance semestrales, anuales y bianuales realizados por ciudad y por barrio. Además, como parte del eje ABRE Familia, se confeccionan informes diagnóstico de los barrios a raíz de la experiencia en territorio y planificaciones operativas a partir de esos primeros datos. Periódicamente se actualiza la información en informes de seguimiento.

lizada y determinar el impacto relativo de cada acción en función también de su relación costo-beneficio y para informar el trabajo territorial, al brindarle un umbral concreto de medición de los avances por los que se trabaja en el día a día.

El sistema de monitoreo del Plan ABRE fue distinguido en el año 2014 con el II Reconocimiento Buenas Prácticas Subnacionales en Políticas Públicas de Desarrollo Social en América Latina, distinción otorgada por el Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR, por sus siglas en inglés) para América Latina, el Gobierno del Estado de Guanajuato y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Entre los aprendizajes de la experiencia, se destaca la importancia de generar involucramiento de un espectro amplio de actores (desde ministros del Gabinete Social hasta equipos territoriales) e incorporar voces de la propia ciudadanía. La complementariedad entre el monitoreo interno y la evaluación externa como componentes del sistema también se revela como un aprendizaje clave para generar procesos de mejora de las políticas públicas. A su vez, se asume el desafío de medir una política pública que busca orientarse a la integralidad y que constituye un gran esfuerzo de coordinación intersectorial e intergubernamental, lo cual implica innovar en metodologías diversas que puedan poner el eje en los derechos, en el territorio y en las personas.

Entre los desafíos aún pendientes, cabe señalar, en primer lugar, la conformación de un sistema de información integrado que permita unificar y cruzar la información nominal de los diversos sistemas sectoriales. En segundo lugar, es necesario jerarquizar el sistema de monitoreo y evaluación del Plan e institucionalizar los circuitos de información para alimentar los indicadores de forma sistemática. Finalmente, la realización de evaluaciones a nivel barrial con perspectiva cualitativa en articulación con universidades que puedan brindar otro tipo de insumos para generar aprendizajes del Plan.

Los desafíos de la experiencia del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan ABRE deben leerse a la luz de las debilidades de los sistemas de monitoreo y evaluación en nuestra región, donde la institucionalización de estos sistemas es aún un reto por alcanzar. En el contexto latinoamericano, el Plan ABRE se presenta como una experiencia que permite avanzar 'de abajo hacia arriba' en la institucionalización del monitoreo y evaluación como herramienta de transformación. En este sentido, una de las propuestas de CIPPEC es la conformación de un área de monitoreo y evaluación a nivel provincial que incluya la programación de evaluaciones anuales, establezca pautas y metodologías comunes. Tanto el monitoreo como la evaluación constituyeron herramientas que pueden potenciar la integralidad de las políticas sociales al generar recomendaciones y mejoras en la estrategia implementada, priorizando el aprendizaje, para la transformación positiva de las condiciones de vida de las persona al garantizar el acceso a derechos en sus territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- Aquilino, N.; Arias, E.; Estévez, S. (2015): Fortalecimiento del sistema de monitoreo estratégico del Plan Abre. análisis y recomendaciones. CIPPEC. Buenos Aires
- Aquilino, N. et al. (2015): Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina. En Studia Politicae n° 34. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012): *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Díaz Langou, G. y Aulicino, C. (2016): *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio*. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°159. Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., Florito, J. y Sasso, M. (2019): El Plan Abre Familia. Un ejemplo de diálogo entre políticas públicas y territorio. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°214. Buenos Aires: CIPPEC.
- Echt, L. y Weyrauch, V. (2015): Módulo 5: La mirada en los actores. Comunicación efectiva de la información. Del curso en línea: “Agentes de cambio: desarrollando la capacidad de funcionarios latinoamericanos para promover el uso del conocimiento en las políticas”. Buenos Aires: Politics & Ideas.
- Mokate, K. (2000): El Monitoreo y la Evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social; disponible en http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2005/governanca_2005_El_Monitoreo_Y_La_Evaluacion.pdf (01/04/2019)
- Nirenberg, O.; Brawerman, J. & Ruiz, V. (2005): *Evaluar para la transformación*. Argentina: Paidós.
- Nieto, C., & Weyrauch, V. (2015): Caso de estudio sobre el uso de conocimiento en el sector público en América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la Provincia de Santa Fe. Buenos Aires: Politics&Ideas.
- ODSA (2015): Diagnóstico de los barrios del Plan ABRE 2014: Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez. Buenos Aires: Educa.
- ODSA (2016): Políticas públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan ABRE 2014-2015. Buenos Aires: Educa.
- ODSA (2018): Territorio y Políticas Públicas Integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan ABRE 2014-2018. Buenos Aires: Educa.

ANEXO

Indicadores transversales	Descripción del indicador	Fuente de verificación
1. Tasa de escolarización anual por nivel educativo y sexo.	Porcentaje de niños, jóvenes y adultos matriculados en establecimientos educativos anualmente por nivel educativo y por sexo.	Sistema de Gestión Escolar (SIGAEWEB)
2. Tasa de Abandono por nivel educativo y sexo.	Porcentaje de niños, jóvenes y adultos por nivel educativo y por sexo que abandonan los establecimientos educativos año a año.	Sistema de Gestión Escolar (SIGAEWEB)
3. Niños, adolescentes y jóvenes en espacios y programas para la integración social, cultural, laboral, recreativa y deportiva.	Este indicador permite conocer cuántos niños, adolescentes y jóvenes participan en espacios de inclusión social y se compone de: a) Cantidad de adolescentes y jóvenes visitados por el Vuelvo a Estudiar que se incluyeron en espacios puente; b) Cantidad de niños, adolescentes y jóvenes incluidos en clubes; c) Cantidad de niños, adolescentes y jóvenes incluidos en centros de día; d) Cantidad de jóvenes incluidos en verano joven; e) Cantidad de jóvenes incluidos en empresas sociales de inclusión; f) Cantidad de adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años participando del Programa Ingenia; g) Cantidad de niños, adolescentes y jóvenes que participan de Santa Fe Juega; h) Cantidad de niños incluidos en jornada ampliada.	Reportes del Programa Ingenia del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Reportes de Verano Joven, Santa Fe Juega, Centros de día, clubes y empresas sociales de inclusión del Ministerio de Desarrollo Social. Sistema informático del Programa Nueva Oportunidad del Ministerio de Desarrollo Social. Reportes del Vuelvo a Estudiar, Jornada Ampliada y SIGAE WEB del Ministerio de Educación.
4. Consolidación e impulso de espacios grupales y comunitarios en el abordaje territorial.	a) Nivel de conocimiento de los vecinos de espacios grupales - b) Cantidad de grupos por tipo de población, temática, cantidad de participantes - c) Perspectiva de género en el trabajo grupal - d) Sinergia generada entre los equipos de trabajo.	Entrevistas con informantes claves. Registros internos de los espacios del barrio. Temarios (en relación a una perspectiva de género).
5. Acceso a la atención en salud.	Cantidad de población adscripta según sexo y edad al sistema público de salud. Este indicador permite valorar la vinculación de las personas de un determinado territorio y sus familias a un equipo de salud próximo a su domicilio.	Reportes del Sistema de Información de Centros de Salud Primaria (SICAP)
6. Calidad de atención en salud.	a) Atención adecuada por parte del personal de salud; b) Proceso de atención del paciente garantizado.	Entrevistas con actores claves y reportes del SICAP.
7. Calidad del Espacio público	Este indicador permite conocer la percepción y los impactos de las obras en el espacio público por parte de los vecinos y se compone de: a) Conocimiento de los actores claves entrevistados de las mejoras físicas en el barrio; b) Cantidad de espacios comunes con alguna mejora en infraestructura en complejos de vivienda social; c) Cantidad de espacios públicos mejorados en asentamientos irregulares etc. d) Percepción de las personas entrevistadas sobre las mejoras físicas realizadas - e) Percepción de los vecinos sobre efectos positivos de las acciones en el espacio público. f) Cantidad de intervenciones en el espacio público.	Entrevistas con informantes claves. Focus Group en mesas barriales. Registros internos; informe de las intervenciones en el espacio público por barrio. Sistema Informático de seguimiento del Plan ABRE.
8. Tasa de violencia social estructural	Indicador complejo que se efectuará a partir de la suma ponderada de eventos compuesto de: a) Cantidad de delitos registrados por tipo - b) Cantidad de personas heridas con arma blanca / de fuego, cantidad de homicidios con arma blanca / arma de fuego, c) Cantidad de hurtos y robos ; d) Cantidad de ingresos / consultas a red de salud por heridas de arma blanca / arma de fuego; e) Cantidad de denuncias por delitos en el 911; f) Cantidad de personas recuperadas por trata; g) Cantidad de feminicidios.	Estadísticas del Ministerio de Seguridad y de la Policía Provincial a partir de denuncias y el 911. Registros de los Centros Territoriales de Denuncia. Registros del MPA (Ministerio Público de la Acusación).

Indicadores transversales	Descripción del indicador	Fuente de verificación
9. Percepción de seguridad de la población	a) Percepción de los vecinos sobre los impactos positivos de las intervenciones en la seguridad (visibilidad, iluminación, accesibilidad, poda).	Entrevistas con informantes claves. Intervenciones por barrio relacionadas al mejoramiento del espacio público. Registros del MPA (Ministerio Público de la Acusación). Sistema Informático de seguimiento del Plan ABRE.
10. Uso del espacio público para la convivencia.	Indicador complejo compuesto de: a) Cantidad de actividades organizadas por instituciones gubernamentales en espacios públicos (cantidad de encuentros para la convivencia, cantidad de iniciativas conjuntas en el espacio público impulsadas por la mesa barrial). b) Cantidad de actividades organizadas por organizaciones barriales en espacios públicos (cantidad de actividades en espacio público organizadas por clubes, c) Cantidad de participantes en eventos d) Uso conviviente de veredas y calles por parte de los vecinos.	Agenda de actividades del Plan ABRE. Registros de actividades en el espacio público organizadas por barrio. Entrevistas a actores claves. Sistema Informático de seguimiento del Plan ABRE.
11. Institucionalidad de las mesas barriales.	a) Grado de conocimiento de los vecinos entrevistados sobre las mesas barriales - b) Cantidad de organizaciones, individuos y/o áreas del estado que participan - c) Cantidad de iniciativas conjuntas planificadas e implementadas - d) Cantidad de reuniones semestrales - e) Articulación con el resto de las intervenciones (temario)	Registro de reuniones y actas de las mesas. Entrevistas a actores clave y grupos focales. Sistema Informático de seguimiento del Plan ABRE.
12. Nivel de accesibilidad a los servicios.	Este indicador observa el nivel de acceso de los vecinos de los barrios del Plan ABRE a servicios básicos (luz, agua, gas, acceso de servicios de emergencia como ambulancias y bomberos, etc.) y se compone de: a) Mejora del servicio de agua potable en términos de: cantidad de conexiones en relación al suministro de agua potable; cantidad de soluciones en relación a agua segura. b) Mejora del servicio de luz eléctrica en términos de: cantidad de conexiones seguras. c) Cantidad de conexiones a desagües cloacales. d) Cantidad de lotes nuevos urbanizados con provisión de servicios de luz y agua. e) Cantidad de aperturas de calles concretadas.	Registros internos. Sistema Informático de seguimiento del Plan ABRE. Información obtenida de los encuentros ABRE Familia.

NATALIA AQUILINO - Autora

Es Directora del programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de CIPPEC, uno de los principales ThinkTanks argentinos. Se desempeñó como Oficial Nacional del Sistema de Coordinación Residente de las Naciones Unidas y Oficial de M&E para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde apoyó iniciativas corporativas sobre gestión basada en resultados y rendición de cuentas en América Latina y la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Lideró más de 20 evaluaciones de impacto, resultados, procesos y diseño en políticas de desarrollo social, educativas, institucionales y el diseño y desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación (nacionales, provinciales y municipales) de políticas en toda la región.

Es consultora internacional, docente de posgrado en planificación, monitoreo y evaluación de políticas en 5 universidades nacionales y miembro de la Red Argentina de Evaluación. Se graduó en Ciencia Política con especialización en Administración y Planificación en la Universidad Nacional de Rosario.

JIMENA RUBIO - Colaboradora

Es Investigadora principal del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés (2003) y Magister en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Pompeu Fabra. Tiene experiencia en gestión pública, habiéndose desempeñado recientemente en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en diversos proyectos sobre la reforma del Estado. Actualmente es profesora de la Universidad de San Andrés y consultora e investigadora en temas de gestión del conocimiento y evaluación de políticas públicas.

DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y LIDERAZGO POLÍTICO EN EL NÚCLEO DEL SISTEMA PROVINCIAL DE MONITOREO & EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN SANTA FE

Introducción

Sabemos que las políticas públicas raramente se ejecutan exactamente como fueron ideadas. Pocas veces conocemos si cumplieron sus objetivos. Menos veces estamos al tanto de cuáles cambios lograron concretamente en la vida de las personas.

Entender cómo funcionan y qué resultados tienen las políticas públicas requiere que el Estado cuente con sistemas de información, monitoreo y evaluación de planes y programas dentro de la administración pública que generen datos y análisis para contribuir al debate público. Estos sistemas permiten recolectar información estratégica, retroalimentar el proceso de diseño de políticas, aprender de las buenas prácticas, corregir lo que no funciona, mejorar los niveles de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos, y lograr una mayor efectividad y rendición de cuentas de la acción estatal entre múltiples beneficios.

Durante los últimos años, la evaluación de políticas públicas ha ganado protagonismo dentro de las administraciones públicas de diferentes países. Sin embargo, en muchos casos se lleva a cabo en forma fragmentada, en respuesta a pedidos puntuales y aislados. Hablar de un “sistema” en materia de monitoreo y evaluación (M&E) implica arreglos institucionales estables que contemplen la distribución de funciones entre aquellos involucrados en estos procesos, así como también otras definiciones orientadas a contar con información evaluativa de calidad en forma regular y sostenida sobre las características de las intervenciones, sus condiciones de implementación, sus resultados y posibles impactos.

Las experiencias de Canadá, España, México y Brasil a nivel nacional y de Cataluña, Jalisco, Pernambuco y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a nivel sub-nacional muestran que no existe un único patrón para que los arreglos institucionales para ejecutar las funciones de M&E sean exitosos (Aquilino et al, 2017). Cada una de esas dimensiones plantea una serie de preguntas y alternativas de diseño que han sido resueltas de distintas maneras por diferentes gobiernos según el legado institucional de la administración pública, el contexto social y político particular y sus restricciones presupuestarias.

La provincia de Santa Fe avanzó de manera sustancial en la incorporación de este enfoque en la gestión pública provincial. La demanda de datos e información clave y bien construida para la toma de decisiones en la gestión cotidiana parece haber llegado para quedarse. Sin embargo, un esquema institucional durable que garantice este acuerdo básico es todavía necesario para garantizar la sostenibilidad de mediano plazo en la producción de información cotidiana, su diseminación y uso por parte de los actores políticos.

En este artículo se retoman aprendizajes de países federales para profundizar en el caso argentino y ofrecer una reflexión aproximada a la caracterización del sistema provincial de monitoreo y evaluación en Santa Fe. Adicionalmente, se esbozan algunas ideas para su fortalecimiento institucional en el mediano y largo plazo.

1. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL: SISTEMAS NACIONALES Y SUBNACIONALES DE M&E CADA VEZ MÁS INTEGRADOS

Tradicionalmente, las administraciones públicas desarrollaron sistemas de gestión financiera y presupuestaria, de recursos humanos y de auditoría sin tomar en consideración los resultados y consecuencias de las acciones de gobierno (Kusek y Rist, 2004). Entender cómo funcionan y qué resultados tienen dichas acciones requiere de la existencia y uso legítimo de sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) de políticas, planes y programas dentro de la administración pública. Estos sistemas permiten:

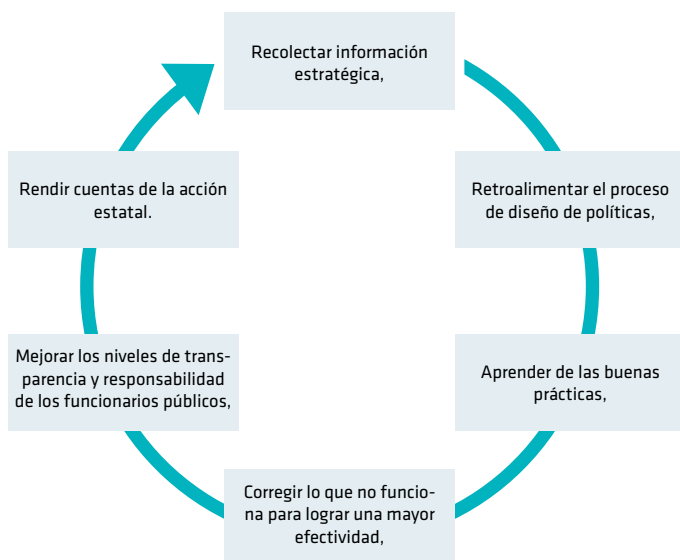


Gráfico 1.
Ventajas de los
sistemas de M&E

Durante las últimas décadas, los sistemas de M&E han ganado presencia dentro de las administraciones públicas en toda América Latina. Ahora bien, no cualquier acción orientada al M&E de programas y políticas significa que se esté avanzando en la conformación de un sistema en esta materia. Un sistema de M&E implica que la práctica del monitoreo y de la evaluación se deriva de arreglos institucionales estables. Dichos arreglos garantizan tanto la provisión regular de información a los decisores de políticas sobre las características de las intervenciones, sus condiciones de implementación, sus resultados y posibles impactos como la comunicación de sus hallazgos a distintos actores del sistema político y la ciudadanía.

El desarrollo de un sistema remite también a la existencia de un conjunto de actores con responsabilidades e interacciones predefinidas, y determinadas instituciones y capacidades organizacionales que aseguran su desarrollo y sustentabilidad a lo largo del tiempo. Finalmente, pero no menos importante, supone la existencia de una perspectiva epistemológica compartida y un acuerdo respecto a lo que supone la actividad evaluativa y cómo llevarla a cabo (Leeuw y Furubo, 2008).

En otras palabras, no es posible referirse a un “sistema” de M&E si dichas funciones se desarrollan de manera fragmentada. La fragmentación se debe a que las evaluaciones muchas veces son encargadas y realizadas en forma puntual y aislada en función de los intereses y motivaciones de actores específicos (entre ellos los organismos internacionales) y sin un marco integral que las articule en forma coherente y les otorgue sentido estratégico.

Las experiencias de institucionalización de sistemas de M&E en países federales tanto a nivel nacional como sub-nacional muestran que no existe un único patrón para que los arreglos institucionales puestos en práctica para ejecutar las funciones de M&E sean exitosos. Sin embargo, existe una serie de dimensiones críticas a tener en cuenta al momento de diseñar e implementar un sistema de M&E:

- i) el **marco organizacional**, esto es la dependencia institucional del órgano rector del sistema de M&E (a cargo de áreas de presupuesto, planificación o gestión del gasto) y la forma en que se distribuirán las competencias y funciones entre el órgano rector del sistema y los demás actores involucrados (gubernamentales y no gubernamentales);
- ii) la **práctica evaluadora**, esto es el enfoque del sistema en relación al monitoreo y/o evaluación, las prácticas orientadas a mejorar la evaluabilidad de los programas y políticas en relación a sus resultados e impactos y el nivel de alcance del M&E en relación a si se aplica a la totalidad de los programas y políticas o se definen prioridades o se trabaja a partir de la demanda;

- iii) la **sustentabilidad** del sistema en términos de financiamiento y los fondos para realizar M&E, los perfiles de los recursos humanos a cargo de gestionar el sistema y los mecanismos necesarios para garantizar la calidad de la información producida;
- iv) el **uso de los resultados** del monitoreo y de las evaluaciones, lo cual implica tomar en cuenta los mecanismos necesarios para la generación de demanda para realizar M&E y los posibles usos entre los funcionarios políticos y la alta dirección pública de los tres poderes del estado así como de la sociedad civil.

Finalmente, hay dos criterios que deben ser tenidos en cuenta cualquiera sea el arreglo institucional elegido. El primero de ellos es la **coherencia interna**, es decir, los elementos elegidos para formar parte de un sistema de M&E deberán guardar una adecuada relación entre sí y contribuir al propósito para el cual éste fue pensado. Así, por ejemplo, si el objetivo es contar con un sistema de M&E independiente deberán instrumentarse ciertos diseños institucionales que los protejan de la excesiva interferencia política, así como asegurar mecanismos de control de calidad y fuentes de financiamiento estable. El segundo de los criterios es la **coherencia intergubernamental** e intersectorial, y alude al necesario equilibrio entre las decisiones autónomas de los ministerios sectoriales y de los gobiernos sub-nacionales en los países federales, sin descuidar la integralidad del sistema como un todo. En este sentido, se debe considerarla congruencia entre las prioridades y capacidades de monitoreo y evaluación de los diferentes sectores y niveles de gobierno y el potencial uso cruzado de los hallazgos de esos procesos.

Las experiencias de Canadá, España, México, Brasil a nivel nacional y de Cataluña, Jalisco, Pernambuco y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a nivel sub-nacional muestran que no existe un único patrón para que los arreglos institucionales para ejecutar las funciones de M&E sean exitoso (Aquilino *et al*, 2017). Cada una de esas dimensiones plantea una serie de preguntas y alternativas de diseño que han sido resueltas de distintas maneras por diferentes gobiernos según el legado institucional de la administración pública, el contexto social y político particular y sus restricciones presupuestarias.

1.1. El marco organizativo: requisito mínimo pero no suficiente

El marco organizativo de un sistema de M&E no se agota en la creación de un organismo. Se requiere de una ingeniería institucional de mayor alcance, que incluya, entre otras cuestiones, la creación y el fortalecimiento de las competencias de aquellas contrapartes vinculadas con el sistema de M&E, tanto al interior de las demás reparticiones del gobierno central como en los gobiernos sub-nacionales.

El órgano rector del sistema de M&E debe tomar en cuenta tanto la necesidad de garantizar cierto grado de independencia respecto a factores políticos sobre algunos temas sensibles (qué programas evaluar y qué resultados dar a conocer) como la capacidad de promover el uso de las evaluaciones como una herramienta de gestión (Gaarder y Briceño, 2010). En este sentido, las **experiencias de países federales en América Latina muestran el predominio de un modelo que busca integrar la evaluación con la asignación presupuestaria, sea a través de una alianza entre el órgano especializado en evaluación y el organismo a cargo del presupuesto (México) o a través de un organismo que reúna ambas funciones (Brasil, Canadá)**. De esta forma, el énfasis parece estar puesto en usar la evaluación como herramienta de gestión, antes que en garantizar su independencia. Sin embargo, se observa que en la mayoría de los casos se incorporan consejos de evaluación con representación de actores externos al poder ejecutivo (entre los cuales se encuentran expertos o representantes de ámbitos académicos) que intervienen en distintas etapas con el objetivo de garantizar cierta objetividad y calidad del proceso de evaluación.

Otro aspecto clave vinculado con el marco organizativo es la dinámica de distribución de responsabilidades y funciones entre el órgano central del sistema y las jurisdicciones de carácter sectorial (ministerios, departamentos, etc.). En la mayoría de los casos los siste-

mas cuentan con unidades de evaluación en cada uno de los ministerios/departamentos del gobierno central/federal. Dichas unidades pueden actuar de diferente manera: donde se registra una mayor centralización (Brasil, México), suelen brindar información interna para los procesos de monitoreo y/o evaluación. En cambio, en los modelos más descentralizados (Canadá), estas unidades ministeriales/departamentales tienen injerencia en la definición de la política y prioridades de evaluación de su sector, o bien en la realización o contratación de las evaluaciones. En estos últimos casos, el papel del órgano rector del sistema no deja de ser fundamental: establece los lineamientos, reglamentaciones y manuales que ayudan a guiar los procesos de evaluación realizados por las distintas jurisdicciones y evaluarlas en función de un conjunto de criterios tales como el estado de la función de evaluación, la disponibilidad de sistemas de información y su calidad y fiabilidad, o el uso de los resultados de las evaluaciones.

En los casos de España y Argentina se observa una fuerte fragmentación de la función de evaluación. Si bien en el primer caso se ha creado una agencia de evaluación que luego se disolvió, en ambos países el marco institucional y normativo otorga a los distintos organismos de gobierno un alto grado de discrecionalidad sobre si evaluar o no y cómo hacerlo.

A nivel subnacional, se observan también distintas aproximaciones que reflejan también la opción por **un modelo que busca integrar la evaluación con la asignación presupuestaria**.

	España	México	Brasil	Argentina
Agencia	Ivalúa Catalunya (2008)	MIDE y EVALÚA Jalisco (2010)	SEPLAG Pernambuco (2007)	Compromisos de gobierno (2015)
	Consortio público-privado	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas	Secretaría de Planificación y Gestión	Secretaría General de la Jefatura de Gabinete de Ministros
	Evaluación, promoción de demanda, desarrollo de capacidades y seguimiento de resultados	Lineamientos generales de M&E de programas Seguimiento a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo + evaluación de programas y políticas	Formulación, gestión y monitoreo de la estrategia de gobierno Evaluación de eficacia y efectividad Evaluación anual de resultados de gobierno	Gestión del cumplimiento de la planificación, control de la implementación y vínculo con los ciudadanos
Agencia rectora	Vinculada a planificación y presupuesto	Vinculada a planificación y presupuesto	Vinculada a la gestión del presupuesto	Vinculada a la gestión del presupuesto
Alcance	Priorización de políticas a evaluar	Priorización de políticas a evaluar	General (plan, presupuesto)	General (plan, presupuesto)
Distribución	Descentralizados en los programas	Centralizado en la agencia Participación de programas y actores	Centralizado en la agencia	Centralizado en la agencia Participación de programas y otros actores
Enfoque técnico	Evaluación	Monitoreo Evaluación	Monitoreo	Monitoreo

1.2. Sustentabilidad: más allá del financiamiento

Para que el sistema sea sustentable hay que tener en cuenta, al menos, tres aspectos: el tipo de normas que lo regulan, la disponibilidad de personal capacitado para realizar las evaluaciones o contratarlas de manera externa y supervisarlas, y las fuentes de financiamiento que permitan realizar evaluaciones de calidad.

Las normas que presentan mayor relevancia son las que crean el órgano rector de evaluación y le asignan sus atribuciones y funciones, las que definen el diseño del sistema en relación a los organismos involucrados y sus responsabilidades y funciones, las que establecen la obligación de evaluar determinadas políticas y programas, y las que instauran lineamientos y estándares de calidad de las evaluaciones. Con frecuencia, dichos marcos normativos deben tomar en cuenta la disposición y capacidades técnicas de los organismos para evaluar.

Por su parte, la *expertise* técnica del personal del área a cargo del sistema resulta un instrumento fundamental, no solo para garantizar la calidad de las evaluaciones sino también para legitimar su papel ante las áreas sectoriales (ministerios, secretarías, organismos del propio gobierno central), en la medida en que depende de éstas para acceder a la información y a su conocimiento especializado. En este sentido, son fundamentales la definición del perfil profesional y las competencias requeridas para cumplir con las funciones establecidas y la implementación de una política de capacitación específica. Suele plantearse si los organismos estatales encargados de los sistemas de evaluación deben formar evaluadores expertos, capaces de realizar ellos mismos las evaluaciones, o bien gestores de la evaluación que puedan valorar el diseño y los resultados de los estudios realizados por terceros, así como promover su posterior utilización (Lázaro, 2012). Los casos analizados muestran que los sistemas de mayor alcance como los de Canadá y México tienen una mayor preponderancia de gestores de la evaluación, mientras que en los casos de menor alcance como el de España predomina el perfil del evaluador.

Finalmente, es importante que la institucionalización del sistema de evaluación prevea un mecanismo de financiamiento que garantice su autonomía y perdurabilidad, así como también el compromiso por parte de los organismos o programas que son evaluados. **Por lo general, los sistemas de evaluación se financian con fondos provenientes del Tesoro y no se han detectado casos en que exista un impuesto de afectación específica para solventar esta función.** Esto hace que, en la mayoría de los casos, el monto de los recursos destinados a M&E esté supeditado a decisiones políticas, con altos riesgos de discontinuidad y/o recortes. Sin embargo, en algunas ocasiones se han aplicado diferentes arreglos institucionales orientados a los propósitos antes mencionados, que incluyen desde el cofinanciamiento para evaluaciones puntuales (Cataluña) o para alguna actividad específica dentro de las mismas (España) al establecimiento de un fondo fiduciario conformado a partir de los aportes realizados por todos los programas, con independencia de que sean evaluados o no durante un año determinado (Jalisco). En algunos casos, incluso, el presupuesto del órgano rector del sistema se complementa con los recursos obtenidos por aquellos servicios que puedan ofrecer, como estudios, capacitaciones, asistencias técnicas u otros vinculados a sus funciones (España, Cataluña).

A nivel subnacional, también predomina el financiamiento propio para la sustentabilidad de la agencia y sus funciones.

	España	México	Brasil	Argentina
Agencia	Ivalúa Catalunya (2008)	MIDE y EVALÚA Jalisco (2010)	SEPLAG Pernambuco (2007)	Compromisos de gobierno (2015)
Evaluabilidad	Recomienda mejoras en sistemas de información	Recomienda mejoras en sistemas de información	Impone lineamientos de planificación	Impone lineamientos de planificación
Alcance	A demanda Grupos de trabajo con evaluados + evaluadores	Obligatoria	Oferta	Oferta
Financiamiento	Estatul + venta de servicios	Fideicomiso (retención de hasta 2% de programas estatales)	Estatul	Estatul
Recursos humanos	Expertos en evaluación	Expertos en evaluación - Gestores	Gestores	Gestores

1.3. Práctica evaluadora: de la eficiencia a la calidad de la información

La coexistencia de prácticas de monitoreo y de evaluación definidas centralmente se observa en México y Canadá. En estos países se ha procurado establecer lineamientos comunes a todas las áreas de gobierno para los indicadores de desempeño y las prácticas de evaluación. Los indicadores de desempeño asociados a un marco lógico o cadena de resultados son un insumo de información clave para la evaluación, en la medida en que permiten identificar la teoría de cambio de cada programa. Sin embargo, el problema que se observa en muchos casos es que predominan los indicadores que sirven para la gestión de los programas pero faltan indicadores que sean de utilidad para la función de evaluación. En este sentido, el hecho de que las prácticas de monitoreo y evaluación sean definidas centralmente por un mismo organismo representa una mayor posibilidad de coordinación.

En Brasil, en cambio, si bien existe un sistema de monitoreo general asociado al plan de gobierno, los estudios evaluativos son realizados por cada ministerio en función de su interés y sus capacidades. Por el contrario, en España se ha establecido un órgano central de evaluación, pero en el contexto de una administración pública escasamente orientada a la gestión por resultados y al monitoreo del desempeño.

Respecto a la realización de las evaluaciones, **la práctica más habitual es la contratación externa de instituciones a través de la convocatoria a una licitación. Si bien la contratación externa de evaluaciones presenta ventajas en relación a la credibilidad y objetividad de las mismas, también puede dificultar la apropiación y uso de los resultados por parte de los organismos evaluados, así como el proceso de acumulación de conocimientos y capacidades por parte del órgano rector del sistema.** Con el objetivo de resolver dicha tensión, en algunos de los casos se realizan evaluaciones mixtas y se establece formalmente que los actores involucrados en los programas evaluados deben participar de la realización de la evaluación, tanto durante el diseño como durante la implementación.

Asimismo, es una práctica habitual (con la excepción de Argentina) la definición de un plan de evaluación que establezca los programas y políticas a ser evaluados de manera anual o plurianual. Para que dicha selección incluya los programas y políticas más relevantes (en términos de nivel de gasto y como componentes de una estrategia a mediano/largo plazo) se utilizan dos tipos de mecanismos: por un lado la definición de criterios de selección o me-

tas de cobertura del sistema y por otro lado el requisito de aprobación del plan de evaluación por parte de un comité de carácter técnico. Esto último garantiza que la selección de los programas a evaluar no esté motivada solamente por los intereses de los actores políticos, quienes en ocasiones pueden no tener incentivos para que algunas de las iniciativas centrales sean evaluadas.

Un aspecto relevante a considerar es el control de calidad de la información producida por las evaluaciones. En las experiencias analizadas se observa el establecimiento de órganos colegiados (comités/consejos de evaluación) que se involucran en la meta-evaluación del diseño, la implementación y los resultados de los estudios realizados. A su vez, los órganos de control gubernamental realizan auditorías sobre el funcionamiento de los sistemas de M&E (en relación a sus estructuras, recursos disponibles, contrataciones realizadas, etc.).

En los países observados, a nivel nacional predomina un escaso desarrollo de mecanismos de control de calidad y la presencia de incentivos vinculados a la obligación legal.

	España	México	Brasil	Argentina
Agencia	Ivalúa Catalunya (2008)	MIDE y EVALÚA Jalisco (2010)	SEPLAG Pernambuco (2007)	Compromisos de gobierno (2015)
Control de calidad	Sin mecanismos	Revisión externa	Sin mecanismos	Sin mecanismos
Incentivos	Demanda	Liderazgo político	Requerimiento legal	Requerimiento legal

1.4. Uso de la evaluación: superar la rendición de cuentas política.

Se observa un fuerte predominio del uso orientado a la rendición de cuentas política a través de la remisión de informes al parlamento o al gabinete de gobierno. Por otro lado, el uso de las evaluaciones como insumo para tomar decisiones sobre la asignación de recursos presupuestarios requiere una fuerte articulación con el área del Poder Ejecutivo que tiene a cargo la gestión del gasto público. Esto puede lograrse a través de un marco organizativo que permita dicho vínculo, a través de la implementación de mecanismos formales de coordinación entre los organismos o colocando la función de evaluación bajo la órbita del organismo encargado de la elaboración del presupuesto. Asimismo, los casos que muestran una mayor integración, como el de Canadá, disponen de normativas específicas que establecen la obligación de evaluar determinados tipos de programas para respaldar las decisiones de renovación y asignación presupuestaria de los mismos.

Finalmente, el uso orientado al aprendizaje y el rediseño de programas y políticas requiere tomar en consideración al menos tres cuestiones: la instauración de mecanismos que promuevan el uso de la información en la gestión (por ejemplo la definición de compromisos que son publicados y a los cuales se realiza un seguimiento como sucede en el caso de México), la realización de la evaluación en un momento que sea propicio para el cambio de los programas y políticas (por ejemplo en una etapa de reforma) y la generación de información que pueda ser fácilmente traducida en decisiones para la mejora de las políticas. Es importante resaltar que las evaluaciones son realizadas para responder un amplio espectro de preguntas operativas y de política pública y no sólo para estimar el efecto promedio de una intervención (Bamberger et al, 2010). En este sentido, al momento de desarrollar un sistema de evaluación es importante considerar los distintos objetivos y usos para los cuales se requieren dichos estudios y desarrollar distintas metodologías en función de las culturas organizacionales y las necesidades de información de quienes gestionan.

En los casos subnacionales se observa una utilización muy diversa. Esto puede indicar el diseño de agencias muy vinculadas a las necesidades políticas de sus propios contextos y a las capacidades con las que cuentan los equipos.

	España	México	Brasil	Argentina
Agencia	Ivalúa Catalunya (2008)	MIDE y EVALÚA Jalisco (2010)	SEPLAG Pernambuco (2007)	Compromisos de gobierno (2015)
Utilización	Desarrollo de capacidades Aprendizaje y mejora	Evaluabilidad y aprendizaje participativo	Gestión interna y rendición de cuentas	Gestión interna y rendición de cuentas

2. LA EXPERIENCIA DE EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA

La Argentina carece de una política nacional ordenadora de la función de monitoreo y evaluación de las acciones del Estado. Tampoco cuenta con una arquitectura normativa capaz de dotar de direccionalidad política a dicha función. Las leyes que existen se enfocan en el control del gasto y no interpelan sistemáticamente los resultados de desarrollo que se logran. Tampoco existe un organismo de evaluación que se responsabilice por el despliegue de la política o el sistema nacional de evaluación. Las capacidades institucionales para diseñar, planificar, implementar, monitorear y evaluar políticas difieren entre ministerios, agencias de gobierno, provincias y municipios. Por eso, también es heterogénea la calidad de las intervenciones. Además, la evaluación aparece escasamente vinculada con el proceso de planificación, lugar natural para pensarla y ponerla en marcha.

Desde 2018, el decreto 292/2018 asigna el monitoreo y evaluación de las políticas sociales a Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales (CNCPS) a través del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). El decreto asigna al CNCPS la potestad para diseñar e implementar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación el cual se focaliza en las políticas prioritarias que conduce el Gabinete de Desarrollo Humano y prioriza cuáles de ellas deberán ser monitoreadas y evaluadas de manera obligatoria. El proceso de reglamentación de sus funciones es una oportunidad para empoderar una agencia rectora que puede conducir la evaluación de la política social. Sin embargo, una mirada más amplia de la evaluación está pendiente.

A nivel sectorial, las capacidades institucionales para diseñar, planificar, implementar, monitorear y evaluar políticas difieren entre ministerios y agencias de gobierno dentro del Estado nacional. En la mayoría de los casos, las políticas públicas producen escasa información para medir su impacto social, los datos no están sistematizados por el nivel central y su producción depende de la voluntad de los líderes políticos o técnicos. Las estrategias de monitoreo y evaluación desarrolladas son por lo general experiencias aisladas que no cuentan con un marco integral que las articule como partes de un sistema coherente y que les otorgue sentido estratégico. Por ejemplo, el Ministerio de Educación de la Nación tiene un área específica dedicada a la evaluación de las políticas. Sin embargo, no es una regla para todas las carteras sectoriales.

En algunas provincias como Santa Fe se observa el esfuerzo a nivel provincial por evaluar de manera sistematizada políticas como el Plan ABRE o el Plan del Norte y a nivel local, como el de la ciudad de Rafaela, por crear una Agencia de Evaluación. En la provincia de Buenos Aires existe un esfuerzo por la evaluación de la gestión lo cual se observa en XXXX. Sin embargo, los esfuerzos están desarticulados. Solo dos provincias tienen proyectos de ley vinculados con la evaluación: Buenos Aires, aunque el proyecto del legislador Ricardo Lessalde del Frente Renovador perdió estado parlamentario (D-1675/12-13-0), y Córdoba, donde la legisladora María Elisa Caffaratti de la UCR acaba de presentar un proyecto para la creación de una Agencia Provincial de Evaluación.

En definitiva, el Estado argentino no ha avanzado de forma sustancial en la producción, gestión y difusión de información de calidad sobre las políticas públicas que implementa, tanto para la gestión interna como para la rendición de cuentas. En este contexto, es clave fortalecer la institucionalidad de la función de monitoreo y evaluación de políticas públicas. Esto requiere un trabajo desafiante en términos de consensos políticos y desarrollo de capacidades sobre diversos aspectos.

En primer lugar, es necesario desarrollar normativas orientadas a la planificación de calidad de las políticas prioritarias en todos los sectores que definan estándares y lineamientos comunes para su diseño. Las políticas pueden ser evaluadas más fácilmente en la medida en que cuentan con planificación de objetivos, indicadores, sistemas de registro e información, estrategias de evaluación de calidad y un presupuesto suficiente para gestionar el monitoreo y la evaluación.

En segundo lugar, se requiere un plan anual de evaluación (como el establecido por el decreto 292/2018) que defina las políticas estratégicas a ser evaluadas y asigne recursos suficientes para su correcta implementación. Dado que la evaluación y el monitoreo de las políticas tiene costos en términos de tiempo y recursos económicos y que no es posible evaluar todas las políticas, es necesario establecer criterios claros y transparentes para identificar cuáles políticas son prioritarias al momento de conocer su impacto.

Un tercer aspecto a trabajar es la creación y/o fortalecimiento de áreas centrales y sectoriales de monitoreo y evaluación con capacidad de establecer lineamientos generales y diseñar e implementar evaluaciones. La ausencia de unidades rectoras deja a la voluntad de decisores y gestores el necesario seguimiento de la acción estatal.

Por otra parte, es necesario fortalecer y legitimar los sistemas que proveen de manera sistemática información actualizada y fácilmente disponible sobre la acción estatal. Si bien en los últimos años ha habido iniciativas para mejorar el acceso y difusión de la información pública (como por ejemplo el Plan de Gobierno Abierto), la información sobre la acción estatal no siempre es de fácil acceso y la vinculación de los datos abiertos con la efectividad de planes y programas no es evidente.

Finalmente, institucionalizar la evaluación y monitoreo de las políticas públicas exige promover el uso intensivo de la evidencia recolectada tanto por los ciudadanos como hacia el interior de la gestión. Fortalecer la demanda de datos públicos sobre resultados de parte de actores no gubernamentales es tan importante como mejorar la oferta de evaluación y evidencia sobre lo que funciona y lo que no de la gestión estatal.

3. LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE M&E DE POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS EN SANTA FE

La provincia de Santa Fe viene sosteniendo iniciativas de monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas territoriales en los últimos 20 años. Ejemplos de estos esfuerzos incluyen políticas sociales como el Plan ABRE, el ABRE Familia o el Plan del Norte. También cuentan con este enfoque políticas laborales como la Agenda de Trabajo Decente 2017-20 o el Plan para la Erradicación del Trabajo Infantil. Asimismo se puede observar la práctica constante de M&E en las iniciativas vinculadas con la reforma electoral y el proceso electoral (Page *et al*, 2018).

Sin embargo, la provincia de Santa Fe todavía no cuenta con una agencia pública dedicada a transformar la práctica de monitoreo y evaluación del impacto y los resultados de la acción estatal en una política provincial extendida como práctica sistemática y cotidiana en todos los sectores de intervención. Como señalamos antes, la construcción político-institucional

de un sistema de M&E requiere el posicionamiento y la toma de decisiones respecto a cuatro dimensiones:

- el marco organizacional: dependencia institucional y distribución de funciones,
- la práctica evaluadora: enfoque del sistema, evaluabilidad y nivel de alcance,
- la sustentabilidad del sistema: financiamiento, recursos humanos y calidad y
- el uso de los resultados del monitoreo y de las evaluaciones: generación de demanda y posibles usos en el sistema político y la sociedad civil.

En cada una de esas dimensiones se plantean alternativas (no necesariamente excluyentes entre sí), las cuales han sido resueltas de distintas maneras por diferentes países y estados subnacionales tal como se expuso más arriba. Es decir que no existe un modelo único que pueda ser copiado, sino que hay múltiples alternativas en función de los legados institucionales que caracterizan a las diversas administraciones públicas, los contextos sociales y políticos particulares y las restricciones presupuestarias existentes.

	Sistema provincial de M&E			
1. Agencia rectora	Vinculado a la gestión del gasto	Vinculada a la gestión del presupuesto	Vinculada a planificación y presupuesto	Sin agencia
2. Distribución de competencias	Centralizado	Descentralizado	Participación de programas	Participación de otros actores
3. Enfoque técnico adoptado	Monitoreo	Evaluación	Mixto	
4. Evaluabilidad	Impone lineamientos de planificación	Recomienda mejoras en sistemas de información	Recomienda metodologías	Sin recomendaciones
5. Alcance	General	Priorización	A demanda	
6. Financiamiento	Venta de servicios	Co-financiamiento	Fideicomiso	Sin fondos
7. Perfil de Recursos Humanos	Gestores	Expertos	Combinación	
8. Calidad de la información	Revisión interna	Revisión externa	Sin mecanismos	
9. Incentivos	Requerimiento legal	Liderazgo político	Demanda	
10. Utilización	Rediseño de políticas	Asignación de recursos	Rendición de cuentas	

Tabla 1.
Características del sistema santafesino de M&E

Un estudio de las estrategias de monitoreo y evaluación en los planes y programas mencionados más arriba muestran que el sistema de M&E de políticas públicas de la provincia de Santa Fe se caracteriza por:

- La ausencia de una agencia u órgano rector de nivel central o vinculado a un área sectorial. Las estrategias de M&E de planes y programas se desarrollan a nivel de las intervenciones sectoriales sin rectoría en materia de planificación, producción y uso de la información.

2. La descentralización de las funciones de M&E en algunos planes y programas estratégicos con alta colaboración de actores diversos donde la participación social y ciudadana es una constante en términos de implementación de las estrategias de M&E.

Los proyectos del Plan son valorados por las instituciones participantes en función de su temática y modo de ejecución como proyectos movilizadores de confianza sobre el avance del Plan, proyectos difusos sobre los cuales no se tiene certeza acerca de su pertenencia al Plan y proyectos considerados como pendientes y que deben ser atendidos con prioridad. Además, encontramos que las opiniones se dividen en tres tipos: perfiles embajadores, escépticos y expectantes. La pertenencia a uno u otro perfil se explica por la evidencia personal, la propia participación en la planificación del Plan, el conocimiento sobre el avance de las obras y el alcance del Plan, la percepción sobre los tiempos de acción, como así también la idea base sobre el Plan del Norte (Aquilino et al, 2017).

3. La adopción de un enfoque técnico mixto que combina las funciones de monitoreo de la gestión y el desempeño de planes y programas con la evaluación externa de efectos y resultados. Tal es el caso del Plan ABRE donde el equipo desplegó un sistema estratégico de planificación, M&E con una evaluación externa del impacto de la política.

El objetivo principal de esta segunda etapa de investigación es evaluar los avances logrados hasta el momento en materia de Infraestructura y Hábitat, y de Convivencia y Participación en los barrios priorizados por el ABRE. Nos proponemos con este estudio brindar información sobre aquellos aspectos donde el cumplimiento de los objetivos resulta más lento y, por ende, puede requerir de nuevos esfuerzos en el diseño y la implementación de las acciones, así como también señalar los avances alcanzados en este breve tiempo de implementación de las acciones del Plan. Los principales interrogantes que guiaran este estudio pueden sintetizarse en las siguientes preguntas de investigación: ¿se produjeron mejoras en las condiciones de vida de los hogares y las familias que residen en los barrios priorizados por el Plan? ¿En qué medida las acciones del Plan ABRE tuvieron un impacto positivo? ¿Está logrando este Plan cambiar la percepción de los sectores sobre los que actúa? Para dar respuesta a estos interrogantes, se diseñaron dos estrategias metodológicas. Una estrategia vinculada con el seguimiento de las acciones y la evaluación de los resultados obtenidos luego de un año de implementación; y otra estrategia vinculada con la evaluación de impacto de las acciones, es decir, la evaluación de los cambios que el Plan produjo (o no) en las condiciones de vida de la población objetivo (Salvia et al, 2016).

4. La capacidad de producir información (evaluabilidad) vinculada a la generación de recomendaciones para la mejora de las distintas etapas de las intervenciones antes que para cumplir con requerimientos legales formales.
5. El desarrollo de estrategias de monitoreo y evaluación a demanda de planes y programas que encuentran en el liderazgo político el aval institucional necesario para llevar adelante las estrategias de M&E en el marco de un sistema que no tiene una cobertura general de todas las intervenciones.

Con el propósito de realizar un seguimiento del ABRE durante su implementación, el Gabinete Social elaboró un Sistema de Monitoreo Estratégico cuyo objetivo es «revisar en forma periódica los aspectos sustantivos del programa para garantizar la realización efectiva de las intervenciones y optimizar sus procesos y resultados» (Gabinete Social, 2014b). Este sistema contempla tres componentes principales: el monitoreo de avance, el monitoreo territorial y el monitoreo de resultados (Gabinete Social, 2014c).

6. El co-financiamiento de las estrategias de monitoreo de la gestión y las evaluaciones entre el nivel central (los ministerios sectoriales) y los programas.

7. Una combinación de recursos humanos con perfiles de gestores y expertos en M&E a nivel de los equipos de planes y programas sin referencia en una agencia rectora.
8. La ausencia de mecanismos de control de calidad establecidos para la revisión y análisis crítico de los estudios y análisis evaluativos realizados lo cual los debilita en términos de su legitimidad.
9. La existencia de un marco de incentivos vinculados totalmente al liderazgo político en ausencia de un marco legal que oriente y estructure la producción y uso de la información a nivel de las intervenciones provinciales.
10. La utilización de la información proveniente de las tareas de monitoreo y evaluación principalmente orientada al rediseño de los planes y programas con escaso impacto sobre la rendición de cuentas y la asignación o re asignación de recursos presupuestarios.

En 2015, después de los cuestionamientos al escrutinio provisorio de las elecciones primarias y en el contexto de una elección muy reñida, el gobierno de la provincia volvió a convocar a CIPPEC para evaluar el desempeño de la boleta única en términos de usabilidad y de confianza, tanto desde la experiencia de los votantes como de las autoridades de mesa (Pomares et al, 2015).

4. A MODO DE CIERRE: APRENDIZAJES Y DESAFÍOS PARA FORTALECER LA FUNCIÓN DE M&E A NIVEL SUBNACIONAL.

La producción, sostenibilidad y uso de información relevante para la toma de decisiones es cada vez más una necesidad de los gobiernos que buscan fundamentar sus opciones de política en la evidencia y el conocimiento. La relevancia de contar con un andamiaje institucional adecuado en escala y expectativas al sistema político que lo sustenta es también un mandato de las democracias modernas. La participación social como herramienta indispensable de construcción de ciudadanía es al mismo tiempo un requisito para el sustento en una base amplia de las iniciativas vinculadas a la incorporación de distintos saberes al proceso de políticas.

Las experiencias sobre la institucionalización de sistemas de M&E en países federales muestran que estos sistemas de M&E comenzaron a expandirse no solamente a nivel de los estados nacionales sino también de los subnacionales. Dicha expansión presenta especial relevancia en el contexto de los países federales en los cuales cada unidad política tiene autonomía en relación a cómo y cuáles políticas públicas deben implementarse en un mismo territorio. Una de las formas habituales de resolver los problemas de coordinación originados en estos contextos es a través de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En estos casos, los gobiernos sub-nacionales disponen de atribuciones exclusivas sobre el diseño, implementación y evaluación de algunas políticas y programas.

Asimismo, se observa frecuentemente la implementación de programas sectoriales impulsados y financiados por los ministerios del Estado nacional que expresan políticas públicas orientadas jerárquicamente desde el Estado central (Escolar et al, 2011). Aún en estos casos en que los gobiernos sub-nacionales intervienen sólo en la ejecución de planes y programas diseñados y financiados por el estado nacional, las distintas modalidades de implementación pueden generar variaciones respecto al diseño original. Comprender dicha variación es importante para poder comparar los efectos diferenciales de una misma política en distintos contextos.

De esta manera, los estados sub-nacionales cumplen un doble papel: i) necesitan ser líderes en la creación y funcionamiento de sistemas de M&E para sus propios planes y programas y ii) constituirse también como socios activos en el diseño e implementación de los sistemas nacionales de M&E. Es por ello que resulta clave el desarrollo de sus capacidades y la institucionalización de áreas de gobierno con atribuciones específicas en dichas materias.

Al respecto, las experiencias analizadas permiten observar que los arreglos institucionales a nivel sub-nacional en ocasiones difieren de aquellos elegidos por el gobierno central en cuanto a cuestiones clave como pueden ser, por ejemplo, la conformación del órgano rector del sistema, el hecho de que la obligación de evaluar esté respaldada por un mandato normativo, las fuentes de su financiamiento o la manera de abordar el trabajo con los organismos cuyas iniciativas son evaluadas. Estas cuestiones hacen a las particularidades de las estrategias y decisiones de los gobiernos subnacionales, las cuales deben ser respetadas.

Sin embargo, es fundamental garantizar la coherencia e integralidad del sistema de M&E a nivel federal. Para ello se deben atender algunas cuestiones estratégicas ante las cuales resulta clave el rol del órgano responsable de la función de M&E dentro del gobierno central. En este sentido, no sólo es deseable que los gobiernos sub-nacionales tengan cierta representación dentro de la estructura de dicho órgano y que establezcan con él convenios de cooperación para la realización de evaluaciones (España) sino que también es importante que tomen parte en las decisiones acerca del Plan de Evaluación que el gobierno central establezca.

Asimismo, hay algunos requisitos para el ejercicio de la función de M&E a nivel subnacional, en torno a los cuales el gobierno central tiene un protagonismo indelegable. Uno de ellos es la capacitación y asistencia técnica de los equipos responsables de M&E. Otra es la definición de criterios de calidad, no solo para las evaluaciones sino también para homogeneizar ciertas herramientas de gestión que garanticen la evaluabilidad, como los sistemas de información (tanto nacionales como propios de los gobiernos sub-nacionales). Finalmente, el gobierno central puede utilizar el financiamiento como herramienta para direccionar el ejercicio de la evaluación hacia ciertos temas estratégicos y relevantes para el conjunto. En países federales, como los aquí analizados, sería deseable que se generara un uso cruzado de los resultados de las evaluaciones, de forma que el gobierno central pueda tomar decisiones más precisas aprovechando la evidencia generada a nivel local y que los gobiernos sub-nacionales, por su parte, puedan enmarcar sus decisiones en materia de M&E en los lineamientos, decisiones y estrategias nacionales. Sólo así se podría garantizar que el ejercicio del M&E no sólo aporte información oportuna y de calidad sino que también contribuya a la generación y el sostenimiento de un genuino sistema con carácter federal.

La provincia de Santa Fe avanzó de manera sustancial en la incorporación de este enfoque en la gestión pública provincial. La demanda de datos e información clave y bien construida para la toma de decisiones en la gestión cotidiana parece haber llegado para quedarse. Sin embargo, un esquema institucional que garantice este acuerdo básico es todavía necesario para garantizar la sostenibilidad de mediano plazo en la producción de información cotidiana, su diseminación y uso por parte de los actores políticos.

Con todo, los planes y programas provinciales que incorporan un enfoque basado en la construcción de información para la gestión y la rendición de cuentas muestran destacados avances y hacen pensar en un panorama alentador en materia de extender la función de M&E en toda la administración pública provincial.

Futuros consensos políticos alrededor de esta idea y la consolidación de los arreglos institucionales necesarios para garantizar su sostenibilidad son materia de debate y deberán ser, necesariamente, parte de la construcción de un Estado provincial moderno, inteligente y que continúe reconociendo la participación social como valor fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. y Repetto, F. (2009) Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En Democracia y política pública en América Latina: del análisis a la implementación. México: Porrúa – EGAP – CE RALE.
- Alessandro, M.; Lafuente, M. y Shostak, R. (2014) “Liderazgo desde el centro. El modelo de gestión de Pernambuco (Brasil)”. Nota Técnica N°638. Washington: IDB.
- Aquilino, N.; Ballescá, M.; Potenza, F. y Rubio, J. (junio de 2017) ¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado de la institucionalización de la evaluación. Documento de Trabajo N° 159 Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, N.; Potenza, F. y Rubio, J. (junio de 2018) 10 decisiones para construir un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas. Documento de Trabajo N° 166 Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, N.; Rubio, J. y Gutiérrez Bode, M. (junio de 2018) MONITOREO Y EVALUACIÓN PLAN DEL NORTE de la Provincia de Santa Fe Informe de evaluación de medio término 2016-2018 Línea estratégica Integración territorial Síntesis de resultados. Buenos Aires: CIPPEC.
- Bamberger, M.; Rao, V. y Woolcock, M. (2010) “Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development”. Policy Research Working Paper N° 5245. Washington: World Bank.
- Blasco, J. (2013) “¿Por qué institucionalizar la evaluación es más difícil de lo que parece? El caso del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas de Cataluña.” Seminario Internacional “Evaluar las políticas públicas para un desarrollo inclusivo”, Jefatura de Gabinete de Ministros, 10 y 11 de septiembre, Buenos Aires.
- Davies, I. (1999) “Evaluation and Performance Management in Government”. Evaluation 5(2): 150-159.
- Gaarder, M. y Briceño, B. (2010) Institutionalisation of Government Evaluation: Balancing TradeOffs. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation.
- Gold, J. (2014) International Delivery: centres of government and the drive for better policy implementation. Institute for Government y Mowat Center.
- Kusek, J. Z. y Rist, R. C. (2004) Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners. Washington, DC: World Bank.
- Lahey, R. (2010) “The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development”. ECD Working Papers Series N°23. Washington: IEG World Bank.
- Lázaro, B. (2012) “Estrategias para el avance de la evaluación: la experiencia catalana a través de Ivalua”. Presupuesto y Gasto Público 68/2012: 25-39.
- Leeuw, F.L. y Furubo, J.E. (2008) “Evaluation Systems. What are they and why study them?” Evaluation 14(2): 157-169.
- Lindquist, E. (2006) “Organizing for policy implementation: the emergence and role of implementation units in policy design and oversight”. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 8(4): 311-324.
- Mackay, M. (2006) “Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público”. IEG, Documento de Trabajo N° 15. Washington DC: Banco Mundial.
- Mackay, M. (2007) Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno. Washington DC: Banco Mundial.
- Ospina, S.; Cunill Grau, N. y Zaltsman, A. (2004) “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”. Public Management Review 6(2): 229-251.
- Page, M.; Antenucci, P. y Leiras, M. (marzo de 2018) No todo es voto electrónico: nuevas tecnologías en los procesos electorales. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°203. Buenos Aires: CIPPEC.
- Pomares, J.; Page, M. y Lenarduzzi, L. (octubre 2015) El sistema de Boleta Única en Santa Fe: Una evaluación de su desempeño en las elecciones de 2015. Documento de Políticas

- Públicas/Análisis N°157. Buenos Aires: CIPPEC.
- Propper, C. y Wilson, D. (2003) "The use and usefulness of performance measures in the public sector". Oxford Review of Economic Policy 19(2): 250-267.
- Ravallion, M., 2009. "Should the randomistas rule?" Economists' Voice.
- Salvia, A.; Van Raap, V.; Observatorio de la Deuda Social Argentina – Pontificia Universidad Católica Argentina, Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan ABRE 2014-2015. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Educa, 2016.
- Sanderson, I. (2009) "Intelligent policy making for a complex work: pragmatism, evidence and learning". Political Studies 57: 699-719.
- UNICEF. (2017) Data for children. Strategic framework. Disponible en: <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2017/04/Data-for-Children-StrategicFramework-UNICEF.pdf>
- Vedung, E. (2010) "Four waves of evaluation diffusion". Evaluation 16(3): 263-277.

5.0

PLAN ABRE

EL CASO ROSARIO



En este capítulo se analiza la experiencia de implementación del Plan ABRE en la ciudad de Rosario. En esta ciudad, dicho Plan ha tenido un fuerte arraigo y ha cobrado gran relevancia y legitimidad en la agenda pública de los últimos años tanto por las transformaciones tangibles alcanzadas en los barrios priorizados de la ciudad como también por el cambio social, cultural y simbólico en los colectivos sociales priorizados.

En la ciudad de Rosario el Plan ABRE tiene sus orígenes en una experiencia piloto que comienza en el año 2013 alcanzando sólo a 5 barrios y que, progresivamente, fue escalando hasta la actualidad, con presencia en 35 barrios de la ciudad. Este crecimiento es fruto de un proceso de aprendizaje de más de seis años que se analizará en los apartados siguientes a partir de cinco variables: antecedentes de las políticas sociales locales; institucionalización de las acciones, estructuras administrativas y de gestión; integralidad de los abordajes; territorialidad de la agenda, e innovación de las estrategias. Estas variables serán ilustradas con distintas experiencias de la implementación del Plan ABRE en los barrios de la ciudad de Rosario.

1. ANTECEDENTES DE LA CIUDAD DE ROSARIO

La ciudad de Rosario se encuentra a la vera del río Paraná, al sur de la Provincia de Santa Fe. Posee una superficie de 178,69 km² (de la cual el territorio urbanizado es de 120,37 km²) y alrededor de un millón de habitantes. Es la cabecera de la Región 4, Nodo Rosario, y de un área metropolitana extensa compuesta por alrededor de 30 localidades, concentrando más del 50% de la población total provincial.

Desde sus comienzos ha sido una ciudad portuaria, fuertemente agroindustrial (en especial se destaca la industria alimenticia) y con una amplia oferta de servicios que le ha valido reconocimiento no solo a nivel regional sino también a nivel nacional e internacional. Siendo una ciudad pujante y con gran oferta de oportunidades de empleo y servicios, en especial, por su salud pública y oferta educativa, es receptora de corrientes migratorias internas e internacionales.

El principal sector manufacturero es la agroindustria, cuyas plantas están situadas en los sectores norte y sur del Gran Rosario. Muchas de estas plantas industriales tienen una elevadísima capacidad de procesamiento diario, lo cual posiciona a esta región como uno de los mayores centros de procesamiento de oleaginosas del mundo.

Las políticas públicas desarrolladas por la Municipalidad de Rosario desde la década del 90, con el primer gobierno del intendente Dr. Hermes Juan Binner, se han abocado a potenciar las características estratégicas de la ciudad con una fuerte perspectiva de desarrollo humano e innovación social.

Destronando el paradigma administrativista del gobierno local y asumiendo un fuerte rol de liderazgo, se comienza a llevar adelante un proceso de planificación estratégica con una mirada de largo plazo de la ciudad sin precedentes, que reunió a actores públicos (en sus distintos niveles) y privados.

La sucesión de gobiernos progresistas¹ dieron continuidad a las políticas públicas de desarrollo e inclusión. Fruto tanto de una visión y objetivos claros con respecto a la ciudad esperada como de una fuerte planificación por parte del Gobierno local, se llevaron adelante acciones de transformación profunda, con la creación de espacios institucionales

¹ El progresismo como movimiento político toma cuerpo en un proyecto común de sociedad que tiene como horizonte la igualdad, la solidaridad, la justicia social y la participación a partir de la construcción de un Estado con instituciones fuertes y cercanas a la ciudadanía.

en el territorio que han permitido la inclusión de amplios sectores sociales, la participación de la ciudadanía y la integración de territorios antes aislados.

Entre las iniciativas más destacadas reconocidas, entre otros organismos, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)² se impulsaron: el Tríptico de la Infancia y la Ciudad de los Niños, en las que se garantiza el derecho de niños y niñas a la participación y apropiación del espacio público; el Plan de Igualdad de Oportunidades, y los Programas Crecer, que generaron mayores niveles de equidad social; el Sistema Público de Salud, caracterizado por la cercanía, integralidad de los abordajes, gratuidad y universalidad; el Programa Rosario Hábitat, la apertura de la costa y la recuperación del río, que permitieron democratizar el espacio urbano; el Programa de Descentralización y Modernización de la Gestión Municipal con sus planes distritales y la puesta en marcha del presupuesto participativo, entre muchas otras.

El proceso de descentralización comenzó en el año 1995 con el objetivo de generar un gobierno más eficaz, eficiente y cercano a los vecinos, promoviendo así un desarrollo más armónico y democrático de la ciudad. Se basó en 3 pilares fundamentales: acercar la administración a la ciudadanía para lograr una gestión más eficiente, ágil y directa; planificar y gestionar las políticas y acciones a escala del distrito, permitiendo desarrollar estrategias específicas para la realidad particular de cada zona de la ciudad, y coordinar y articular el accionar de las áreas municipales en una gestión única a nivel del distrito.

En el marco de este programa, se pusieron en marcha los denominados Centros Municipales de Distrito, dependencias donde los ciudadanos pueden no sólo realizar trámites, gestiones y reclamos, sino también participar de espacios de planificación y decisión de inversión de fondos públicos y disfrutar de actividades culturales, recreativas y sociales. En la actualidad, los Centros Municipales de Distrito que hay en funcionamiento son seis: distrito centro, distrito sur, distrito sudoeste, distrito oeste, distrito noroeste y distrito norte.

Este proceso constituye un pilar fundamental para el desarrollo del Plan ABRE en la ciudad tanto por la cercanía generada con la ciudadanía de los distritos como por su experiencia en el desarrollo de espacios de planificación y vehiculización de acciones en territorio.

Asimismo, el Programa Rosario Hábitat³ que comienza a implementarse en el año 2001 constituyó uno de los antecedentes más significativos para el Plan ABRE en la ciudad de Rosario por ser una de las primeras experiencias de abordaje integral en territorio. Su objetivo primordial era el mejoramiento de los asentamientos informales de la ciudad combinando políticas sociales y urbanas y acciones legales con medidas para la creación de oportunidades económicas que permitieran la integración física y social de la población que residía en dichos asentamientos.

El programa fue liderado por el entonces Servicio Público de la Vivienda (SPV)⁴ en colaboración con un conjunto de socios, entre los que se incluyeron asociaciones de residentes y otros grupos de base comunitaria, ONG y agencias gubernamentales nacionales y provinciales.

En los 11 barrios en los que se desarrolló, se trabajó en 8 componentes clave:

- Nueva planificación urbana de los asentamientos: incluyó la apertura de caminos y la regularización urbana, la provisión de infraestructura básica, abastecimiento de agua y electricidad, alcantarillado, evacuación de aguas lluvias, gas, pavimentación de calles, etc.

² El PNUD reconoció la gestión de la ciudad de Rosario en el año 2004 por sus políticas para la gobernabilidad y desarrollo local.

³ El programa se desarrolló con una inversión del 60% por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (a través del Ministerio Federal de Planificación del Gobierno Nacional) y el 40% restante del total de fondos fue aportado por la Municipalidad de Rosario.

⁴ Actualmente Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVyH)

- Mejoramiento de viviendas: mejora de las condiciones sanitarias a través de la construcción de unidades sanitarias.
- Construcción de viviendas con infraestructura para familias en áreas de alto riesgo y/o reubicadas como consecuencia de la nueva planificación urbana.
- Regularización legal: incluyó la transferencia de tierra de propiedad estatal al SPV, la compra de lotes de terrenos privados ocupados, la demarcación de los lotes de terreno y la transferencia de los títulos de propiedad legales a los residentes.
- Fortalecimiento de las redes sociales con un enfoque en la participación directa de los residentes en todas las etapas de los procesos de toma de decisiones (planificación, desarrollo e implementación).
- Programas de prevención de riesgos dirigidos específicamente a niños/as y jóvenes (educación, nutrición, orientación, etc.).
- Empleo y generación de ingresos: con programas de capacitación y experiencia de trabajo para jóvenes entre 16-25 años de edad y asistencia para el establecimiento de incubadoras de empresas sociales, que beneficiaron primordialmente a mujeres jefas de hogar.
- Fortalecimiento institucional: con capacitación para el personal administrativo y técnico, asistencia técnica, monitoreo y evaluación.

Cabe destacar que en el ámbito del gobierno local funciona desde el año 2016⁵ el Gabinete Social Municipal coordinado por la Secretaría de Salud Pública⁶. Su objetivo es desarrollar políticas y acciones destinadas al abordaje de problemáticas sociales complejas a fin de contribuir a lograr la inclusión e igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía. Las líneas estratégicas del Gabinete Social son: políticas de Infancias, políticas de juventudes, emprendedurismo y empleabilidad y consumo problemático de sustancias (adicciones). A su vez, el abordaje de las violencias se constituye en un eje transversal de trabajo.

Las iniciativas mencionadas en este apartado dan cuenta del protagonismo de la ciudad de Rosario en las últimas décadas en materia de planificación y desarrollo humano. Los Centros de Convivencia Barrial (anteriormente Centros Crecer), los Centros Municipales de Distrito y sus áreas de servicios urbanos, los Centros de Atención Primaria y de mediana y alta complejidad de la Salud, los Centros Culturales y otras instituciones estatales en conjunto con instituciones de la sociedad civil como centros comunitarios, clubes, asociaciones vecinales, grupos de emprendedores/as y cooperativas han sido claves en estos últimos años para la implementación de políticas sociales participativas.

El impacto de las políticas de inclusión impulsadas, incluso sin la colaboración de gobiernos regionales y nacionales durante este período, asumió mayor relevancia durante la crisis económica, social y política vivida en el año 2001. Durante esta coyuntura tan crítica para nuestro país, la Municipalidad en conjunto con rosarinos y rosarinas, supo contener los efectos más graves de la crisis y acompañar posteriormente el paulatino proceso de recuperación. Asimismo, la creación de un fuerte entramado institucional en todo el territorio de la ciudad y el aprendizaje de trabajo conjunto de todos sus actores fueron los cimientos que permitieron mejorar las condiciones de desarrollo en la ciudad y el arraigo de una iniciativa como el Plan ABRE una década más tarde.

En síntesis, la implementación del Plan ABRE adquiere características particulares en la ciudad de Rosario ya que aquí el Plan ha logrado complementar y fortalecer estrategias que el gobierno local venía desarrollando combinando criterios técnicos de la política urbanística y del ordenamiento, ampliando el concepto de política social al de política integral en la

⁵ El Gabinete Social funciona en el marco del Decreto 2001/16 y a la par de los Gabinetes Económico-Productivo, Urbano, Innovación, Sustentabilidad, Convivencia y Seguridad.

⁶ El Gabinete Social Municipal se encuentra conformado por las Secretarías: Salud Pública, Gobierno, General, Desarrollo Social, Economía Social, Cultura y Educación, Producción y Desarrollo Local, el Instituto Municipal de la Mujer y el Servicio Público de la Vivienda y Hábitat.

ciudad con una mirada de largo plazo y una fuerte impronta de inclusión, democratización y transparencia.

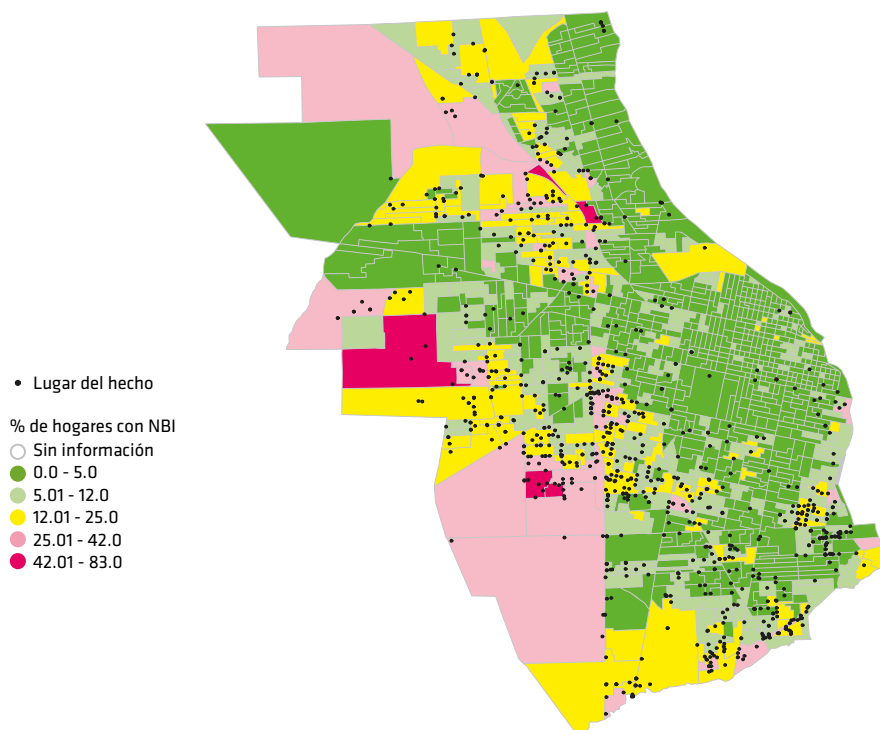
2. LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ABRE

El modelo de desarrollo económico y social de corte neoliberal desplegado en Argentina durante las últimas décadas del siglo XX desplazó a la planificación y gestión pública como forma de distribución de servicios e infraestructura y trasladó la decisión sobre la inversión en estos ámbitos a manos privadas. Esta situación terminó promoviendo amplias desigualdades y contrastes sociales y territoriales en los grandes centros urbanos del país, con barrios residenciales con acceso a infraestructura y servicios de calidad conviviendo con barrios de población muy vulnerable, viviendo bajo niveles de pobreza e informalidad laboral, sin acceso a la vivienda, inadecuada provisión de agua potable e infraestructura básica de saneamiento y luz, déficit en la disponibilidad de transporte, sistemas precarios o inexistentes de recolección de residuos, entre otros.

En el caso de la ciudad de Rosario, las políticas sociales desarrolladas en este periodo por el gobierno local permitieron atenuar estas diferencias sociales y garantizar mayores niveles de igualdad en el acceso de rosarinos y rosarinas a la salud, a la cultura, a la participación, a la democratización del espacio urbano, a la recreación y el deporte, al aprovechamiento productivo y social de las tierras, etc. Sin embargo, los esfuerzos realizados a nivel local, conjuntamente con la amplia red institucional consolidada, no fueron suficientes y, aún con los logros alcanzados, en los comienzos de la implementación del Plan ABRE se vislumbraban algunos de los efectos sociales más característicos del modelo de desarrollo neoliberal: el debilitamiento de los lazos sociales con el consecuente crecimiento de la violencia en diversos barrios de la ciudad. Asimismo, en aquellos barrios de mayor vulnerabilidad social, existía un progresivo incremento del anonimato y de prácticas individualistas a la par que se constataba la retracción progresiva de las actividades recreativas y del aprovechamiento de los espacios de uso común. Estos últimos, en vez de ser aprovechados por vecinos y vecinas de los barrios, dejaban de cumplir su tradicional función de socialización, siendo aprovechados por particulares para fines privados, y hasta en algunos casos, para fines delictivos.

La constatación de que a medida que los territorios con mayor vulnerabilidad e inequidad social (medidos por índice de necesidades básicas insatisfechas -NBI) aumentan en ciertas zonas de la ciudad, también lo hacen los hechos de violencia (homicidios y heridos de arma de fuego) generó preocupación tanto en el gobierno local como en el provincial, los cuales iniciaron una serie de reuniones entre sus respectivos gabinetes definiendo los primeros cinco barrios en los que consideraban que el Programa de Intervención Integral en Barrios (antecedente del Plan ABRE) debía implementarse.

Porcentaje de hogares con NBI y distribución de hechos de violencia (2016)



Fuente: Observatorio de Convivencia y Seguridad. Secretaría General - Municipalidad de Rosario.

Del 2013 a la actualidad el Plan fue escalando exponencialmente en la ciudad de Rosario llegando a implementarse en 35 barrios en 2019. Su crecimiento ha estado fuertemente asociado a la decisión política tanto del gobierno provincial como del gobierno local de profundizarlo sostenidamente a través de obras e iniciativas que fueron incrementándose no sólo en cantidad sino también en calidad, asumiendo mayores niveles de complejidad en sus abordajes. A esto se sumó el establecimiento de los marcos normativos, la puesta en marcha de estructuras administrativas específicas y el fortalecimiento de espacios técnicos de trabajo, entre otros.

Todas estas medidas permitieron que el Plan crezca acompañado de cambios institucionales en cada momento de su implementación. A los fines analíticos es posible distinguir tres etapas de evolución del Plan en la ciudad de Rosario, cada una de las cuales implicó para ambos gobiernos una experiencia de aprendizaje acerca de las necesidades de mejoras en los procesos de implementación.

Primera etapa (año 2012-2013): experiencia piloto desarrollada a través del Programa Integral de Intervención en Barrios del Gobierno de la Provincia de Santa Fe

Durante este periodo, se trabajó en cinco barrios en la ciudad de Rosario: Tablada, Industrial, Stella Maris, Las Flores y Santa Lucía-La Palmera. Estos fueron priorizados por los gobiernos provincial y municipal por considerarse los barrios con mayor vulnerabilidad, de acuerdo a variables como: la violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos, entre otros.

Los objetivos que se buscaban en este periodo eran más bien modestos y se orientaban a la realización de intervenciones pequeñas, coordinadas e integrales que permitieran dar respuesta rápida y de alto impacto en pos de la mejora de la convivencia barrial. En estos años, el liderazgo fue asumido por el Gobierno Provincial, el cual aportaba los recursos económicos

y coordinaba a través de sus áreas las acciones programadas. La Municipalidad de Rosario participaba de la definición política acerca de las estrategias a desarrollar y acompañaba su ejecución.

En este período, al no haber una coordinación centralizada designada por la Municipalidad para trabajar en el Plan y constituirse en referencia de todas sus áreas, las iniciativas desarrolladas en este marco se realizaban a través de la coordinación del Gobierno Provincial con el área específica municipal de incumbencia de acuerdo a la acción particular que era menester desarrollar. Si bien esta forma de trabajo dio por resultado enormes avances a nivel social en los barrios, muchas veces la calidad de la intervención o la agilidad en la respuesta, dependía del grado de apoyo y comprensión del Plan por parte de los responsables de cada área municipal.

En algunos casos, por ejemplo, los principales agentes territoriales que acompañaron el proceso fueron las y los coordinadores de los Centros Municipales de Distrito por su proximidad y conocimiento del territorio, quienes, con sus equipos técnicos y profesionales, trabajaron en apoyo de acciones puntuales que se iban impulsando. En esta etapa, una iniciativa clave para construir confianza en los barrios fueron los “operativos de documentación” coordinados con las instituciones del territorio que colaboraban en la organización del sistema de turnos y difundían las fechas programadas para los operativos. Estos operativos también incorporaban actividades de convivencia conjuntamente con distintas áreas municipales y provinciales, con el fin de garantizar la presencia de vecinos y vecinas. Por ejemplo, se realizaban jornadas recreativas para niños y niñas, campañas de vacunación, móviles de salud animal, etc. Esto permitía ejercitar el trabajo interinstitucional coordinado con los actores del territorio.

Por otro lado, la implementación continua de procesos de monitoreo y evaluación en el marco del Plan ABRE permitieron, tanto al gobierno municipal como provincial, ir identificando las mejores prácticas para ser profundizadas así como las debilidades en los procesos y la detección de posibles mejoras a introducir para tener mayor impacto. De esta forma, en esta primera etapa, se visualizó que la puesta en marcha de las obras de infraestructura constituía un desafío. En los casos en que se realizaban intervenciones de obras transfiriendo fondos de la Provincia a la Municipalidad existían dificultades administrativas que demoraban la implementación de las iniciativas, en general, vinculadas a la falta de circuitos administrativos y al escaso personal de inspección para las obras desarrolladas. Esta situación fue revertida en la siguiente etapa a partir de la constitución de una estructura específica para abordar temas de gestión y administrativos del Plan ABRE.

Hacia fines de 2013, en virtud de una escalada en los hechos de violencia en Rosario, se identifica la necesidad de que el Plan se amplíe y se complejice a los fines de dar respuesta a esta coyuntura introduciéndose cambios en la implementación que representaron un crecimiento importante del plan y su impacto en la ciudad.

Segunda etapa (años 2014-2015): el Plan ABRE gana mayor escala y visibilidad en la agenda pública

En el año 2014 se realizó el lanzamiento oficial del Plan ABRE que incluyó un importante plan de acción en torno a dos grandes ejes de intervención: Infraestructura y hábitat y Convivencia y participación. El lanzamiento del mismo fue acompañado de una fuerte estrategia comunicacional y de identidad visual que logró visibilidad en la agenda pública rosarina.

El Plan se amplió para dar respuesta a las problemáticas de convivencia en 20 barrios de la ciudad de Rosario. En esta etapa, la Municipalidad comenzó a tomar un rol protagónico, evidenciándose esta situación en la implementación de proyectos más grandes de infraestructura y en la creación dentro del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (organismo autárquico) de una Unidad de Gestión Operativa con mayor flexibilidad para la viabilización

de convenios y la gestión de recursos provistos por la Provincia (particularmente de la Secretaría de Estado del Hábitat) vinculados a urbanización, viviendas y regularización de FONAVIs.⁷

Esta Unidad constituyó un hito muy importante ya que no sólo permitió viabilizar administrativamente iniciativas de gran envergadura para la ciudad sino que también se convirtió en un espacio institucional de referencia a nivel municipal y provincial para la implementación del Plan ABRE. Entre sus principales funciones estaban: gestionar la suscripción de convenios con la provincia; articular con las áreas municipales y provinciales la planificación de las iniciativas de infraestructura; convocar a mesas de gestión barriales y establecer las responsabilidades ejecutivas al interior del municipio; coordinar con empresas prestadoras de servicios para la ejecución de obras (Aguas Santafesinas, Empresa Provincial de la Energía y Litoral Gas); revisar y avalar informes de avances de obra, y efectuar informes periódicos de avance de las iniciativas de infraestructura en el marco del Plan ABRE, entre otras.

Durante toda esta etapa la Unidad de Gestión trabajó en vinculación permanente con la Secretaría General de la Municipalidad, en especial con las coordinaciones de Distritos y Áreas de Servicios Urbanos que conocían las necesidades particulares de cada barrio. Asimismo, articuló especialmente con Secretarías Municipales como Obras Públicas, Servicios Públicos, Planeamiento y Hacienda en la elaboración de propuestas de obras para los 20 barrios priorizados a ser elevados a la Secretaría de Estado del Hábitat para su financiamiento.

A pesar de la intensificación de las acciones impulsadas por la Unidad de Gestión en esta etapa, la internalización y apropiación del Plan ABRE por todas las áreas municipales aún continuaba siendo un desafío. A partir del cambio de gestión en el nivel municipal y en el provincial a fines del año 2015 se implementarían los cambios institucionales necesarios para imprimir al ABRE un sello propio de ciudad.

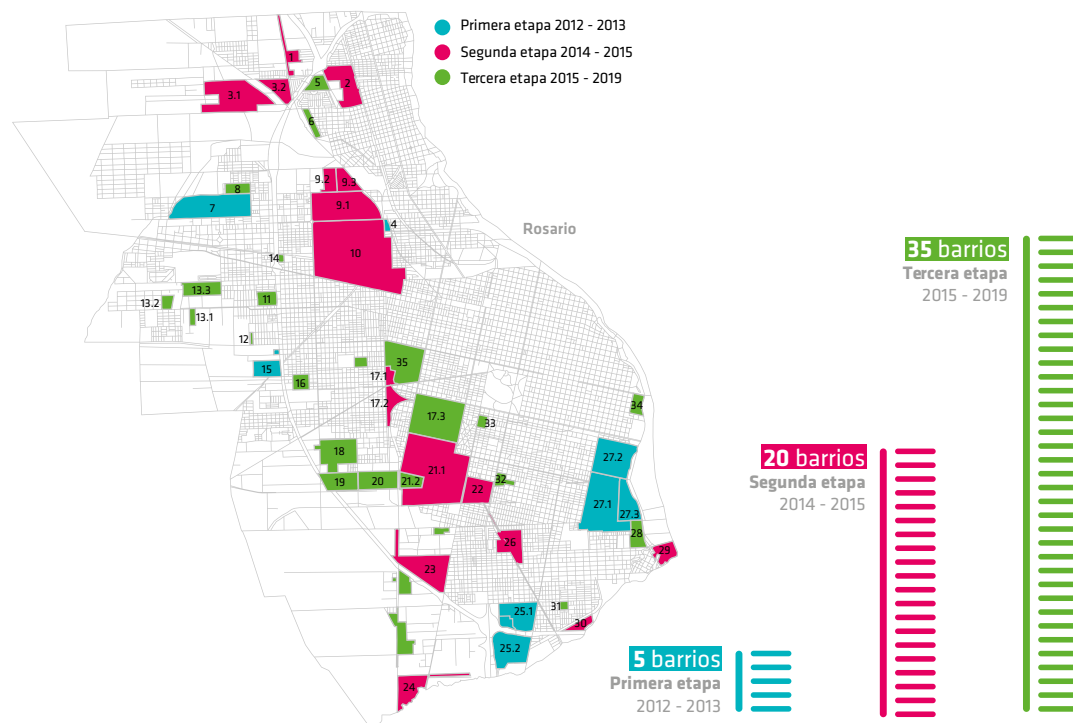


Gráfico Gran
Rosario en etapas
(Referencias de
barrios pág 197)

⁷ Resolución 017/2014 de febrero de 2014.

Barrios Rosario

1	Polledo	13.2	Los Unidos	25.1	Las Flores Este - La Granada -
2	La Cerámica	13.3	Gráfico		17 de agosto
3.1	Nuevo Alberdi Oeste	14	Fanta	25.2	Las Flores Sur
3.2	Nuevo Alberdi Este	15	Santa Lucía, La Palmera y El Eucaliptal	26	Flammarion
4	Industrial	16	Franchetti	27.1	Tablada - Cordon Ayacucho
5	Rucci	17.1	Villa Pororó	27.2	Tablada - General San Martin
6	Casiano Casas	17.2	Villa Banana	27.3	Tablada - Villa Manuelita
7	Stella Maris, La Bombacha y Emaus	17.3	San Francisquito	28	Echeverría (Grandoli y Gutierrez)
8	7 de Septiembre	18	Hipotecario, Bolatti, Fonavi y La Lagunita	29	Mangrullo
9.1	Empalme	19	Roullión (Barrio Toba)	30	Molino Blanco
9.2	Empalme - Sorrento y Cullen	20	Avellaneda Oeste	31	Sindicato de la carne
9.3	Empalme - Los Pumitas	21.1	Alvear - Acindar	32	Villa Moreno
10	Ludueña	21.2	Alvear - Acindar (Avellaneda al 4200)	33	Latinoamérica
11	Supercemento	22	Barrio Itatí	34	República de la Sexta
12	El Eucaliptal (Los Euca - Chaparro)	23	Plata - Hume - La Cariñosa	35	Bella Vista
13.1	Antena	24	Tío Rolo - Puente Gallego		

*Referencias de
barrios Gráfico Gran
Rosario en etapas*

Tercera etapa (2015-a la fecha): Jerarquización política del Plan ABRE en la Municipalidad de Rosario

En esta etapa la Municipalidad de Rosario llevó adelante una serie de reformas institucionales que le otorgaron al Plan ABRE mayor jerarquía y que permitieron, progresivamente, escalar la intervención a 35 barrios. Se estableció una coordinación general dependiente de la Secretaría de Gobierno⁸ con un equipo técnico de apoyo (con fuerte injerencia en lo social y en planeamiento urbano) que permitió crear una agenda conjunta de trabajo entre la Municipalidad y el Gobierno Provincial. Asimismo, la Municipalidad estableció un grupo de divulgadores/as, es decir, un equipo territorial encargado de recepcionar las demandas y sugerencias de la ciudadanía y de difundir las obras, acciones y programas estatales en cada barrio. Estos cambios fueron muy positivos para la gestión y ejecución del Plan en tanto permitieron mayor coordinación en la implementación de estrategias no sólo para generar infraestructura sino también para la construcción de espacios sociales, presencia y diálogo liderados por la Municipalidad con las y los vecinos en el marco del Plan.

En 2016, el lanzamiento del eje ABRE Familia consolidó los logros alcanzados al permitir articular a los equipos territoriales de la Provincia y de la Municipalidad bajo objetivos de trabajo en común⁹. Este tercer eje de intervención se suma a los ejes implementados a partir de la segunda etapa del Plan: Infraestructura y hábitat y Convivencia y participación. En este periodo la gestión municipal internalizó y se apropió del Plan ABRE evidenciando su capacidad de liderazgo. Ello se ve reflejado especialmente en la creación, a fines de 2016, de un cargo político dependiente directamente de la intendencia –Coordinador/a General del Plan ABRE de la Municipalidad de Rosario– que comenzó a formar parte del Gabinete de Secretarios de la Municipalidad a partir de diciembre de 2017. Bajo la órbita de esta coordinación se conformó un equipo interdisciplinario con funciones específicas integrado por perfiles profesionales y técnicos ligados al trabajo social, a la administración, al diseño gráfico, a la comunicación, a la arquitectura, entre otros. El liderazgo de la Municipalidad en esta etapa se hizo evidente.

⁸ DECRETO No 2623 del 29 de diciembre de 2015.

⁹ Los equipos municipales que participaron de la implementación de la modalidad ABRE Familia fueron: equipos técnicos de los Centros Municipales de Distrito, profesionales de los centros de salud municipales, equipos de trabajo de los Centros de Convivencia Barrial, entre otros. Por parte del gobierno provincial, llevaron adelante el programa: equipos de la Secretaría de Seguridad Comunitaria, personal de escuelas y centros de salud provinciales, equipos profesionales del Ministerio de Desarrollo Social, etc.

Esta área de coordinación del Plan ABRE de la Municipalidad de Rosario trabaja de manera articulada con la Subsecretaría de Coordinación del Plan ABRE (Región IV) del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Esta Subsecretaría, creada en el año 2017 y dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial, dentro del Ministerio de Desarrollo Social, cuenta con un equipo de trabajo conformado por diversos perfiles interdisciplinarios y por coordinadores territoriales del Plan ABRE quienes buscan que las acciones se coordinen efectivamente en los barrios y se generen sinergias entre las mismas.

Actualmente, en la ciudad de Rosario, representantes del Gabinete Social Provincial¹⁰ se reúnen periódicamente con representantes de la Municipalidad para la priorización de las iniciativas a desarrollar y el seguimiento de las acciones programadas en el marco del Plan¹¹. Además, la Municipalidad también coordina desde el Gabinete Social y desde una mesa específica en la que participa la coordinación municipal del Plan y las diversas secretarías municipales.

El compromiso político así como el andamiaje institucional dispuesto en el marco del mismo por los gobiernos provincial y municipal, y las modalidades de trabajo llevadas adelante permitieron ir progresivamente evolucionando de experiencias más modestas y de rápido impacto a otras de mayor complejidad que requieren más capacidad de coordinación y sostenibilidad del trabajo conjunto. Así, por ejemplo, en el barrio La Tablada de la zona sur se inicia una primera experiencia modesta como fue la apertura de calle Centeno en 2012-2013, que se convirtió en la nave insignia del ABRE en el barrio, y luego se fue transitando a experiencias más complejas e integrales como lo realizado en cordón Ayacucho en los últimos años.

Tablada: hacia una transformación urbana, institucional y social

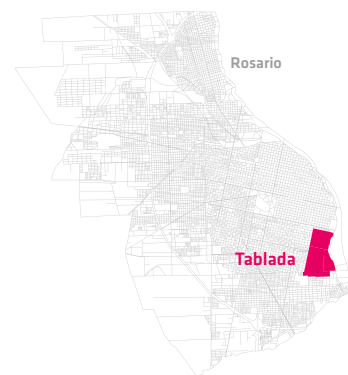


Imagen satelital Barrio Tablada

La Tablada es un barrio rosarino muy antiguo que nace en 1876 cuando se construye el Madero Público en la zona sur de la ciudad y diversas familias relacionadas con esta actividad se mudan allí. Con el correr de los años, el barrio se fue transformando y se emplazaron diversas instituciones y organizaciones sociales de gran relevancia para la ciudad. Al interior del barrio coexisten sectores diferenciados que alternan viviendas más consolidadas y trazado urbano con pasillos irregulares y asentamientos.

¹⁰ Para mayor información de mecanismos de coordinación del Gabinete Social Provincial ver capítulo 1.

¹¹ Esto se realiza en dos espacios diferenciados: uno, con funcionarios de alto rango, en los que se realiza la evaluación política de la evolución del plan en forma quincenal; y el otro, que integra equipos técnicos, para el seguimiento de obras de infraestructura que se reúne semanalmente. Este último está conformado por la Unidad de Gestión del SPVH, directores generales del SPVH, Secretaría de Ambiente y Espacios Públicos, Secretaría de Obras Públicas (Pavimento e Hidráulica).

En los comienzos del Plan ABRE, se realizó la apertura de calle Centeno en el sector de Cordón Ayacucho de barrio La Tablada, una intervención que resultó vital para el Plan ya que marcó un modo de trabajo en territorio que sirvió de modelo para experiencias posteriores. Aquí, y más específicamente en los 100 metros de pasillo sobre los que se diseñó la apertura de calle Centeno, se registraban en forma previa a la intervención una sucesión de hechos de violencia que hacía necesaria la mancomunidad de fuerzas y recursos de diversas áreas para poder poner fin a dicha situación. Tablada era en ese entonces el barrio de la ciudad que presentaba mayor cantidad de homicidios. En forma sostenida entre los años 2011 y 2016 la cantidad de asesinatos cometidos en su territorio han representado entre un 10% y un 14% del total de la ciudad.¹²

En este escenario, vecinas y vecinos del barrio demandaban mayor presencia estatal ya que se sentían desprotegidos/as. Si bien la Secretaría de Seguridad Comunitaria tenía un importante trabajo de identificación de bandas delictivas y detección de potenciales conflictos en el lugar, se requería una estrategia integral que permitiera el abordaje de la violencia recurrente. En esta coyuntura, el acompañamiento de otras áreas provinciales y municipales permitió alcanzar mayores niveles de apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía, mejores experiencias de convivencia social, y reformas de infraestructura pública y de servicios encaminadas a mejorar la calidad de vida del barrio.

Como primer objetivo de trabajo se propuso una meta modesta: la apertura de 100 metros de calle en los que no existían condiciones básicas de infraestructura y servicios como iluminación, recolección de residuos, desagües, etc. Ello debería realizarse en un periodo corto de tiempo y servir como primer paso para la coordinación interministerial e intergubernamental con otras áreas de gobierno.

Para llevar adelante esta iniciativa se conformó una mesa que se reunía semanalmente y que estaba integrada por representantes de la Secretaría de Estado del Hábitat, la Secretaría de Seguridad Comunitaria y el Ministerio de Desarrollo Social, por el gobierno provincial; y el SPVH y la coordinación del CMD Sur, por la Municipalidad. De estas reuniones participaban desde funcionarios/as de alto rango (los propios ministros/as y secretarios/as de Estado) hasta los niveles más operativos de ambos gobiernos, demostrando el grado de esfuerzo, compromiso político y seriedad de la intervención, pero también la baja institucionalidad y la escasez de equipos técnicos específicos que tenía el programa en estos momentos. Esta mesa caracterizó la problemática, identificó actores relevantes, consensuó soluciones técnicas para la relocalización de las familias y distribuyó entre sus integrantes las responsabilidades de cada tarea.

Se realizó un relevamiento de las 33 familias que se asentaban en la traza y se llevaron adelante los procesos encaminados a la generación de acuerdos con cada una de las mismas acerca de las soluciones habitacionales posibles para su relocalización. Asimismo, se llevó adelante la ejecución de las obras para la nueva traza (demoliciones, saneamiento de pozos y nuevo conducto cloacal, reconstrucciones de frentes, reposición de servicio de agua y luz, y apertura de calle a nivel definitivo). Los fondos fueron provistos por la Secretaría de Estado del Hábitat¹³ mediante un convenio con el SPVH.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con otras áreas gubernamentales (provinciales y municipales) desarrollaron actividades para afianzarse en el barrio y ganar confianza y apoyo de las vecinas y los vecinos a la iniciativa. Para ello fue fundamental el establecimiento y definición clara de un referente barrial que permita vehicular las acciones en el barrio y detectar posibles dificultades en la implementación, con una presencia perma-

¹² Fuente: Observatorio de Convivencia y Seguridad - Secretaría General - Municipalidad de Rosario. Informe técnico 2016.

¹³ Fue justamente la demora en la ejecución de dicho convenio y la ausencia de mecanismos administrativos para canalizar lo acordado políticamente lo que llevó a la creación de la Unidad de Gestión del SPVH en el marco del Abre.

nente y un fuerte respaldo político para brindar respuestas rápidas a las y los habitantes.

Asimismo, el trabajo con las instituciones más representativas del barrio para la identificación de una obra emblemática como la Plaza de los Niños (nombre votado por las vecinas y los vecinos) constituyó un primer resultado rápido y tangible que otorgó a ambos gobiernos credibilidad para continuar con otras acciones de más largo plazo y complejidad.¹⁴

Paulatinamente, un terreno abandonado se convertiría en “la plaza del barrio”, un espacio de referencia, reunión, convivencia y recreación; producto de las iniciativas desarrolladas. De a poco también, los gobiernos provincial y municipal fueron preparando sus equipos técnicos y estableciendo mecanismos de coordinación y seguimiento de actividades que le permitieron sostener el trabajo barrial en el tiempo.

Así, de esta primera experiencia se pudieron desarrollar algunos aprendizajes que constituyeron pilares fundamentales para las sucesivas intervenciones en otros barrios:

- La construcción de “naves insignia” tangibles a los fines de hacer operativa la integralidad en territorio y poder trazar un camino de intervención a través de un objetivo que pueda aglutinar obras y acciones para transformar positiva y progresivamente las condiciones de vida de los barrios,
- El reconocimiento previo de las instituciones barriales de los distintos niveles gubernamentales y de la sociedad civil y de sus recursos y capacidades,
- La conformación de equipos de trabajo a nivel barrial con el establecimiento de referentes visibles y objetivos claros de trabajo,
- La sistematización de las intervenciones y el establecimiento de un equipo técnico que pudiera dar seguimiento a las mismas y que esté en permanente diálogo con el equipo político que lidera el proceso de intervención,
- Los sistemas administrativos adecuados que permitan garantizar agilidad en las intervenciones.

En el mismo barrio, y en una segunda instancia de mayor complejidad, se propuso un objetivo más ambicioso de transformación urbana, institucional y social en el marco del Plan ABRE: la intervención en todo el Cordón Ayacucho. La misma benefició de manera directa a más de 1300 familias con acciones organizadas en dos de los ejes de intervención del Plan: Infraestructura y hábitat y Convivencia y participación (en este barrio no se desarrolló aún el ABRE Familia).

El eje o nave insignia en este territorio fue la gran transformación urbana que incluyó no sólo apertura de calles sino también forestación, iluminación, saneamiento, revalorización de espacios comunes y una obra emblemática como el Batallón 121¹⁵ y la revitalización del Polo Tecnológico, que cambiaron la impronta del barrio. Esta transformación fue acompañada por el desarrollo de estrategias de convivencia y procesos participativos con vecinos y vecinas (en especial frentistas) a los fines de planificar y monitorear la evolución de las obras y actividades.

La participación de gran parte de las áreas municipales y provinciales en la identificación de las necesidades barriales y en el diseño e implementación de las iniciativas en Cordón Ayacucho fue muy importante. La coordinación alcanzada, fruto del aprendizaje logrado en los últimos años, permitió un fuerte abordaje integral sumamente innovador en cuanto a las iniciativas desarrolladas y a las capacidades sociales generadas en el proceso, con mejoras sostenibles en el tiempo que permitieron mayores condiciones de equidad y el fortalecimiento de derechos básicos relativos al hábitat, a la educación, a la salud, a la cultura y a la participación, entre muchos otros.

PLAN ABRE EN TABLADA

Infraestructura y Hábitat

- Apertura de cinco calles con pavimento definitivo y alumbrado público.
- Plan Especial de Reordenamiento Urbano Ex – Batallón 121, que incluye potenciación del Polo Tecnológico y Parque Héroes de Malvinas, entre otras.
- Relocalización de 1000 familias.
- Red de agua potable y conexiones domiciliarias sobre las calles Ayacucho - Prov. Argentinas.
- Mejora del espacio público mediante forestación con nuevas especies arbóreas.
- Construcción de bicisendas, veredas, senderos y explanadas.

Convivencia y Participación

- Campañas de vacunación y de prevención y promoción de derechos.
- Asesoramiento para la conformación de consorcios.
- 199 jóvenes retomaron sus estudios entre 2015 y 2018.
- 41 cursos del programa Nueva Oportunidad en 2017 y 2018 donde participaron 746 jóvenes.
- 51 proyectos seleccionados en Ingenia entre 2015 y 2018.

¹⁴ La Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad fue la encargada de diseñar la plaza a partir del trabajo con los vecinos o vecinas incluyendo un espacio para expresiones artísticas (piso para hip hop) y escenario. El CMD Sur coordinó con otras áreas municipales y provinciales acciones semanales en el lugar. De la inauguración participaron vecinos, el CCB La Tablada, el Programa Rosario Más Limpia, Centro de Salud Pasteur, IMUSA, Gabinete Social de la Provincia, Secretaría de Estado del Hábitat, el Concejo Municipal de Rosario, Seguridad Comunitaria, entre otras.

¹⁵ Para más información ver capítulo 2.

3. LA INTEGRALIDAD DE LAS INTERVENCIONES EN EL MARCO DEL PLAN

La principal innovación aportada por el Plan ABRE en la ciudad de Rosario reside en la concurrencia del gobierno local y provincial para el desarrollo de estrategias de abordaje integral de las problemáticas sociales en los barrios priorizados. Esta perspectiva integral implica concebir a los problemas sociales en su complejidad –y no de modo sectorial– propiciando la transversalidad y la multidisciplina en las iniciativas y la actuación coordinada de los diversos actores involucrados.

Asimismo, la integralidad también implica la singularidad de la estrategia de abordaje. Las intervenciones integrales nunca son iguales en un barrio que en otro. Si bien puede disponerse de alguna cartilla de programas susceptibles de poner en marcha ante situaciones similares, las estrategias se van diferenciando de acuerdo a cada realidad territorial y, en especial, siempre emergen problemáticas sociales priorizadas por la ciudadanía o consideradas de urgente intervención por parte de las instituciones barriales y gubernamentales que encolumnan y dan forma a la estrategia integral desarrollada por todas las áreas. Las iniciativas para dar respuesta a estas problemáticas (naves insignia) se convierten así en la inspiración de la totalidad de la intervención.

Como hemos visto anteriormente, la Municipalidad de Rosario tenía al momento de iniciarse el Plan ABRE una importante trayectoria en políticas sociales. A partir de diciembre de 2007, con la gestión del Gobernador Hermes Juan Binner, también el gobierno provincial había comenzado a desarrollar iniciativas para la mejora de la calidad de vida, en especial en los barrios más vulnerables de la ciudad, pero en la mayoría de los casos se requería mejorar la coordinación de las intervenciones, las cuales, continuaban siendo sectoriales, fragmentadas y a veces superpuestas.¹⁶

En este escenario, el Plan ABRE permitió integrar las iniciativas propuestas por las distintas áreas gubernamentales y los diferentes actores sociales promoviendo una comprensión conjunta de las problemáticas a nivel barrial y logrando acuerdos en torno a objetivos más amplios de desarrollo.

Sorrento y Cullen: la integralidad en territorio

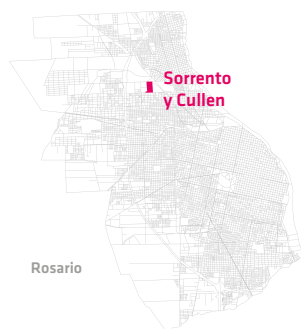


Imagen satelital
Sorrento y Cullen



¹⁶ En algunos barrios existían experiencias de abordajes integrales (como en los que se desarrolló el Programa Rosario Hábitat), pero en la mayoría de los casos el Plan ABRE permitió integrar intervenciones dispersas propuestas por distintos actores en el territorio.

Un caso emblemático que refleja la integralidad del abordaje del Plan ABRE se da en el sector Sorrento y Cullen del barrio Empalme Graneros, ubicado en la zona noroeste de Rosario. Este barrio está formado por un área consolidada de cuarenta años de antigüedad que convive con un sector más nuevo de viviendas precarias ubicadas en terrenos privados. Este último sector fue creciendo mientras se desarrollaba el juicio de desalojo de estos terrenos.

En febrero de 2017, la legislatura provincial aprobó el proyecto enviado por el gobernador Miguel Lifschitz que declaraba el suelo sobre el que se asienta el barrio de utilidad pública, autorizando su expropiación.¹⁷ Así se creó el programa de “Acceso Justo al Hábitat Barrio Cullen”, en el marco de una política integral de acceso al hábitat digno y que permite la “intervención efectiva [...] para resolver paulatina y progresivamente el déficit urbano habitacional, fortaleciendo la integración social, la organización cooperativa, solidaria y el empoderamiento comunitario” (Ley 13.620, 2017). En este marco, el Plan ABRE fue mucho más allá de lo dispuesto por la ley y se abocó al ordenamiento integral de 12 manzanas del barrio (delimitadas por Avenida Sorrento, Cullen, Schweitzer y el arroyo Ludueña), comprendiendo la urbanización y mejora de los accesos al barrio; la subdivisión del suelo bajo la forma de loteo social; la apertura de calles y la provisión de servicios de agua, desagües y energía eléctrica, así como el mejoramiento de las viviendas. Asimismo, propuso toda una serie de intervenciones vinculadas al desarrollo y la participación social que hoy día benefician a más de 1.000 familias en el barrio.

La nave insignia en este caso fue la urbanización y regularización de lotes a través de un proceso de amplia participación social barrial. La implementación del Programa ABRE Familia en junio de 2017 marcó el puntapié inicial de la intervención junto con la realización de reuniones de sensibilización en el barrio. Se realizaron 465 entrevistas en las que se relevaron 1814 personas, lo cual permitió –junto a otros dispositivos de participación– generar mayor conocimiento sobre las principales problemáticas del barrio: ausencia de trama urbana, dificultades serias en la accesibilidad a las viviendas, servicios públicos escasos y concentración de basura en espacios comunes, usos rurales del suelo urbano, entre otros. Además, se venía trabajando sobre la necesidad de un nuevo centro de salud más cercano para favorecer la accesibilidad de las personas del barrio.

Si bien antes de la implementación del ABRE Familia los gobiernos provincial y municipal contaban con un proyecto urbanístico diseñado, el diálogo con las y los vecinos permitió adaptarlo y diagramar las etapas de implementación con una visión integral acerca de las necesidades sociales reales del barrio. Al mismo tiempo, las actividades sociales y las mejoras en los servicios introducidas permitieron ganar legitimidad con las y los habitantes del barrio lo cual posibilitó el comienzo de las grandes obras urbanas proyectadas.

Para desarrollar las estrategias de abordaje en el barrio se conformó una mesa específica de gestión integrada por áreas municipales y provinciales que se reúne quincenalmente desde 2018.¹⁸ La ausencia de instituciones sociales en el barrio dificultaba el alcance de acuerdos colectivos que eran necesarios para el desarrollo de las iniciativas. En consecuencia, se reforzaron las estrategias relacionadas al fortalecimiento del vínculo con vecinas y vecinos y, en especial, se inauguraron 2 ámbitos de presencia permanente del Plan ABRE en el barrio:

1. Espacio ABRE: cuenta con dos dispositivos que integran propuestas municipales y provinciales en el barrio.

El Punto ABRE se inauguró en junio de 2017 con el fin de convertirse en lugar de encuentro

PLAN ABRE EN SORRENTO Y CULLEN

Infraestructura y Hábitat

- Apertura de un nuevo Centro de Salud.
- Entubamiento del zanjón de Calle Barra.
- Liberación de trazas para apertura de calles
- Remodelación de Av. Sorrento y Provincias Unidas
- Red de agua potable, cloacas, tres desagües pluviales (Cullen, Ottone y Fraga)
- Pavimento definitivo del sector comprendido entre Fresno, Barra, Namuncurá y Cullen
- Construcción de las primeras 12 viviendas y licitación de 38 viviendas más.
- Red de media y baja tensión. Conexiones domiciliarias de Luz segura en ejecución
- Erradicación de dos basurales: construcción de una plaza en el primero y liberación de traza para apertura de calle y lotes libres para construcción de viviendas en el segundo (1980 m2).
- Adecuación de zanjas y limpieza de zanjón.

Convivencia y Participación

- Mesas barriales mensuales durante 2018.
- 139 jóvenes retomaron sus estudios entre 2016 y 2018.
- 21 cursos del Nueva Oportunidad en 2018 donde participaron 527 jóvenes.
- Programa “Yo sí puedo” de alfabetización adulta.
- 26 proyectos seleccionados en el marco de Ingenia entre 2015 y 2018.
- 7 Operativos de Salud Animal en 2017 y 2018.
- Fortalecimiento de la participación de los vecinos en las actividades del Parque Huerta en el “Bosque de los Constituyentes”.

ABRE Familia

- 465 familias entrevistadas.
- 1814 personas relevadas.
- 732 orientaciones realizadas para garantizar derechos.

¹⁷ Ley N° 13.620 de Acceso Justo al Hábitat de Barrio Cullen evitó el desalojo de 365 familias del barrio.

¹⁸ Las áreas que participan son: Secretaría de Estado del Hábitat, la Subsecretaría del Plan ABRE, la Secretaría de Seguridad Comunitaria, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud por parte de la provincia; y la coordinación del Plan ABRE, el SPVH, la Secretaría de Desarrollo Social, Ambiente y Espacio Público, Planeamiento, Salud, Obras Públicas (con inspectores de obras), Secretaría de Economía Social, Secretaría General y CMD Noroeste por la Municipalidad.

y participación ciudadana y en un espacio de contención y canalización de demandas. Funciona de lunes a viernes con actividades planificadas durante toda la mañana que incluyen desde el programa de alfabetización “Yo sí puedo” hasta el plan “Vuelvo a estudiar” y entrevistas con vecinos y vecinas pautadas o espontáneas. Las situaciones complejas detectadas se derivan a equipos provinciales y municipales –según la pertinencia– y se realiza un seguimiento.

Dentro del Espacio ABRE también funciona la oficina del SPVH. Constituye un espacio social y técnico conformado por un equipo interdisciplinario (arquitectos/as, trabajadores/as sociales, maestros mayores de obra) que trabaja bajo la órbita de un/a responsable de proyecto. Entre sus funciones se encuentran: coordinar intervenciones integrales en el barrio y desarrollar capacitaciones y talleres. El espacio físico se utiliza para diversas actividades y quedará como equipamiento comunitario al finalizar el proceso de urbanización.

2. Mesa barrial: promovida por la mesa de gestión territorial, se desarrolla cada 15 días con la presencia de las y los vecinos a los fines de informar avances y próximas acciones a desarrollar en el barrio y dar respuesta a inquietudes de vecinos y vecinas.

El impacto de estos espacios en el barrio se evidencia en algunos logros a nivel social. Por ejemplo, se detuvieron los cortes del tránsito del Puente Sorrento (frente al barrio), que solía ser un punto de corte sistemático, a partir del esfuerzo colocado en acciones para garantizar mayor presencia territorial, la participación comunitaria y la escucha a los vecinos. Asimismo, personas que residen en otras áreas del barrio Empalme Graneros (como Los Pumitas) también comenzaron a tomar como referencia a los dispositivos de participación de Sorrento y Cullen, zona antiguamente no transitada por otras familias más que las que allí habitaban. Al mismo tiempo, las acciones realizadas generaron un sentimiento de pertenencia barrial y una preocupación por dar una buena imagen del lugar. Progresivamente, las y los vecinos comenzaron a ocupar el espacio público, por ejemplo, se sientan a tomar mates en las viviendas frentistas a las nuevas calles pavimentadas y se aprecian fachadas prolijamente pintadas, limpias y decoradas por los propios vecinos y vecinas.

Los espacios de participación también han interpelado las estructuras del Estado. A partir de las complejas problemáticas planteadas en las mesas barriales y la demanda de protocolos de actuación ante situaciones de riesgo, el equipo del Espacio ABRE debió replantearse su estrategia. Fue necesario apostar a la integralidad en territorio, proponer reuniones donde participen diversas áreas y formar equipos interdisciplinarios. El desafío a futuro es profundizar el trabajo en este sentido y lograr realizar un seguimiento conjunto de las situaciones.

Grandoli y Gutierrez: dispositivo multiagencial

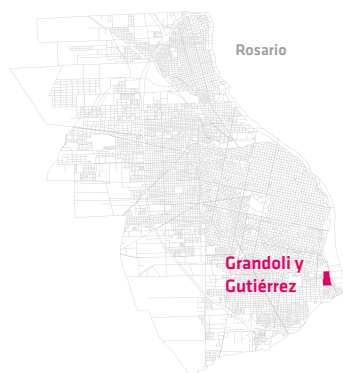


Imagen satelital
Grandoli y Gutierrez



Otra de las experiencias integrales de abordaje interesante de destacar es la de Grandoli y Gutiérrez, localizada en lo que el catastro municipal denomina “Barrio Esteban Echeverría”¹⁹. En sus inicios fue una zona de quintas y campos vinculada con el resto de la ciudad por el Tranvía 11, que unía el centro con las piletas del Saladillo. Sus habitantes trabajaban en los frigoríficos, la curtiembre Cappa y el puerto.

La mudanza de un sector de la población de los asentamientos precarios al barrio Las Flores y, seguidamente, la construcción en la década del 70 de las torres del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) sobre las tierras fiscales representó uno de los grandes cambios del barrio²⁰. Desde Avenida Uriburu hacia el sur, cuentan con algo más de 3900 viviendas, distribuidas en 34 torres de 10 pisos y 63 complejos bajos, como máximo de 4 niveles y con distintos diseños arquitectónicos (núcleos, monoblocks, tiras, nudos).

En una primera etapa el Plan ABRE realiza en este FONAVI una intervención similar a la de otros complejos de vivienda social, esto es, pintura e hidrolavado de los edificios. Ese primer acercamiento permitió establecer la necesidad de incorporar otros ejes de intervención a la hora de pensar la integralidad en esta porción de la ciudad. Concretamente, la situación generada por los crecientes niveles de violencia –producto de la disputa entre clanes delictivos ligados al narcomenudeo– y por el fenómeno de las usurpaciones de viviendas plantearon la necesidad de ampliar la mirada. Asimismo, los espacios públicos –entendidos como ámbitos de construcción de convivencia ciudadana– se hallaban invadidos por usos privados, lo cual no permitía su utilización bajo formas recreativas y colectivas.

Si en el caso anterior la intervención urbana fue la nave insignia que promovió el trabajo conjunto con las diversas áreas, en este barrio entender la situación de violencia en términos de seguridad pública fue lo que dio origen a la intervención en el marco del Dispositivo de Intervención Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias (DIMaT-V)²¹. El DIMaT-V constituye una innovación para las políticas públicas tanto provinciales como municipales ya que integra por primera vez a un actor del poder judicial: el Ministerio Público de la Acusación (MPA).

El Plan ABRE desplegó acciones correspondientes a sus tres ejes de intervención –Convivencia y participación, Infraestructura y hábitat, y ABRE Familia–. Pero en este barrio también se dispuso un cuarto eje de intervención: Regulación y Control con tres metas específicas: reducir los niveles de violencia altamente lesiva, mejorar la percepción ciudadana en seguridad y la confianza en las instituciones estatales, y recuperar el 100% de las unidades habitacionales vandalizadas/usurpadas.

Desde el trabajo conjunto del dispositivo, se diseñó una intervención integral que ante todo organizó el territorio en cuatro cuadrantes. El primero de ellos –delimitado por las calles Lola Mora, Hipócrates, Grandoli y Gutiérrez– fue elegido para dar inicio a la intervención. En junio de 2018 se realizaron 24 allanamientos, se inició un relevamiento casa por casa del MPA y comenzó la demolición de construcciones irregulares que estaban en el espacio público. Pocos días después comenzaron las visitas a los hogares, que fueron realizadas en conjunto por el Plan ABRE y la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVYU). Los equipos del ABRE FAMILIA realizaron entrevistas para detectar necesidades e inquietudes puntuales en

EL PLAN ABRE EN GRANDOLI Y GUTIÉRREZ

Infraestructura y Hábitat

- Hidrolavado y pintura en 23 torres altas, 38 torres bajas y 29 bloques bajos.
- Mejoras edilicias en la zona de la intervención: acondicionamiento de espacios comunes en torres y núcleos, reemplazo de iluminación y pintura en palieres, limpieza de tanques e impermeabilización de cubiertas de torres.
- Refacciones en senderos y playón polideportivo.
- Obra cloacal (280m por calle Alice).
- Modernización de alumbrado público y tareas de arbolado.
- Obras viales: ejecución de carpeta asfáltica, doble traza de calle Gutiérrez y rampas accesibles.
- Puesta en valor del Centro Comercial Sánchez de Thompson.
- Recuperación y puesta en valor de dos espacios verdes: la Plaza de la Solidaridad, inaugurada en octubre de 2018, y la Plaza de la Convivencia, inaugurada en marzo de 2019. Está en proceso la puesta en valor de un tercer espacio verde.
- Cocheras techadas sobre calle Lola Mora y Sánchez de Thompson

Convivencia y Participación

- Mesas barriales mensuales durante 2018.
- 67 consorcios conformados.
- 4 operativos de salud animal entre 2018 y 2019.
- 5 curso del Nueva Oportunidad en 2018 donde participaron 71 jóvenes.
- 11 proyectos seleccionados en el marco de Ingenia entre 2016 y 2018.
- Apertura de un nuevo Centro Cultural y Social en el Centro Comercial Sánchez de Thompson.

Continúa en Pág 303

¹⁹ Esta es una zona comprendida entre la Avenida Abanderado Grandoli y el río Paraná, y entre los barrios Tablada y Saladillo.

²⁰ Como se explicó en el capítulo 2, el FONAVI constituyó históricamente el mayor fondo estatal destinado a vivienda dirigido a población de recursos insuficientes.

²¹ Este dispositivo se describe en el capítulo 2 de este libro. Las áreas que confluyen en el DIMaT-V en la ciudad de Rosario son: Ministerio Público de la Acusación, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Estado del Hábitat, Secretaría General, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Social, Servicio Público de la Vivienda y Hábitat, Secretaría de Control y Convivencia, Secretaría de Producción, Empleo e Innovación y Secretaría de Economía Social.

ABRE Familia

- 1119 familias entrevistadas.
- 3505 personas relevadas.
- 660 orientaciones realizadas para garantizar derechos.

Regulación y Control

- Recuperación de 6 unidades habitacionales que se encontraban usurpadas.
- Escrituración de 300 departamentos.
- Demolición de 180 cocheras y/o construcciones irregulares.
- Relocalización de 15 familias cuyas viviendas se encontraban en espacios públicos.
- Se registra la disminución de homicidios, de heridos de armas de fuego y de denuncias al 911 por disparos.

cada hogar y la DPVYU informó lo necesario para regularizar la posesión dominial de su inmueble.

Dos momentos claves que deben mencionarse son la puesta en marcha del Punto ABRE y la inauguración del Centro de Atención Ciudadana.

El Punto ABRE se instala en la esquina de Grandoli y Esteban De Luca y comienza a funcionar en el mes de agosto de 2018 con el objetivo de transformarse en un punto de referencia para los vecinos. El equipo de trabajo orienta su accionar en dos sentidos: el acompañamiento a las familias en situación de vulnerabilidad identificadas por el ABRE Familia y la promoción y fortalecimiento de espacios comunitarios de participación.

El Centro de Atención Ciudadana se inaugura en septiembre del mismo año incorporando un Centro Territorial de Denuncias y servicios de mediación a cargo de la Defensoría del Pueblo y de la Municipalidad. La configuración de este espacio institucional responde al diagnóstico inicial de las necesidades del barrio e intenta acercar herramientas para la resolución de conflictos de convivencia así como facilitar el acceso a los mecanismos de la justicia penal, orientando la recepción de denuncias relativas a hechos delictivos o faltas provinciales. Los actores que se suman al territorio a partir de esta intervención multiagencial (Punto ABRE, Centro de Atención de Ciudadana) se complementan con los ya presentes generando sinergias que se plasman en acciones integrales. Dos de los procesos que reflejan esta integralidad son:

1- La conformación de consorcios

Una de las primeras acciones del Punto ABRE fue la convocatoria a reuniones con las y los vecinos de las diez torres y de los veinte núcleos habitacionales ubicados en el primer cuadrante. El objetivo era transmitir y debatir con ellos/as las implicancias de la intervención: ocurría que, si bien la labor de reducción de violencia en el barrio era bienvenida, el hecho de sufrir el deribo de cocheras o de construcciones en el espacio público era rechazado, de modo que resultaba necesario abrir el diálogo para recuperar y poner en valor el apego a la normativa, desnaturalizar prácticas extendidas y reconstruir la confianza con las instituciones públicas.

En estas convocatorias surgieron demandas ligadas al mantenimiento de sus edificios, de modo que de allí se derivó la conformación de 28 consorcios entre septiembre y diciembre de 2018. En el mes de octubre se realizó un encuentro de consorcistas para que pudieran compartir y reconocerse a partir del nuevo rol que comenzaban a desempeñar.

El sostenimiento de los consorcios como espacio de participación y resolución de conflictos de convivencia entre vecinos/as ha constituido uno de los principales objetivos del equipo del Punto ABRE. Hacia fines del 2018 se brindaron dos capacitaciones: la DPVYU dio un curso de herramientas jurídicas y contables, mientras el Servicio de Mediación municipal capacitó en herramientas básicas para el facilitamiento del diálogo. Más allá de las habilidades incorporadas, los consorcistas valoraron el espacio como un lugar donde pudieron intercambiar experiencias y afianzar los vínculos comunitarios.

Actualmente, el trabajo de acompañamiento a los consejos de administración es cotidiano y se abordan los conflictos de convivencia que puedan debilitar al consorcio y a la calidad de vida de los vecinos. En conjunto con Mediación municipal se trabaja en cada una de las situaciones, en general derivadas de la falta de pago de expensas. También se firmó un convenio con el Colegio de Abogados para contar con asesoramiento legal permanente y, si resultara necesario, facilitar la judicialización de los conflictos. El próximo desafío es que los consorcios sean los actores protagonistas de un nuevo consejo barrial, que aspire a superar las problemáticas particulares de cada torre o núcleo para pensar al barrio de manera colectiva, dando así un paso más en la construcción de comunidad.

2- Creación de la Unidad de reducción de violencia

A medida que la intervención multiagencial avanzaba y se afianzaba en el territorio, se fue haciendo evidente la necesidad de generar nuevos espacios que trabajaran la información

que las y los actores en territorio recolectaban. Tanto el Punto ABRE como el Centro de Atención Ciudadana reciben valiosa información referente a los conflictos de los habitantes del barrio, información que complementa y enriquece la obtenida por otros actores con presencia previa a la intervención, como Seguridad Comunitaria o MPA.

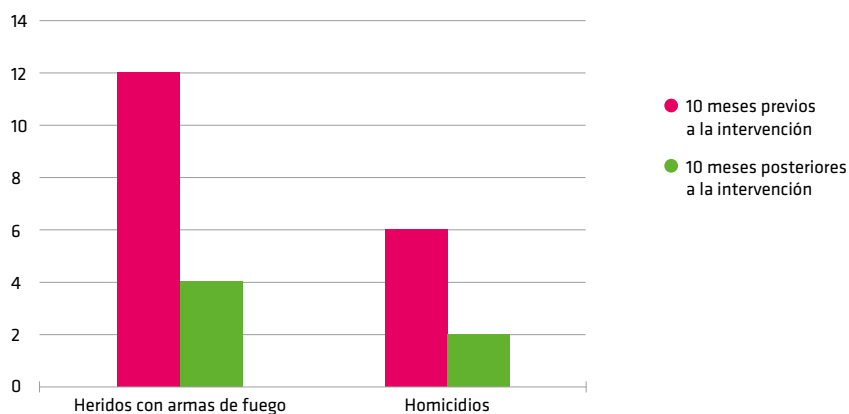
Desde el DIMaT-V se decidió avanzar en la creación de un nuevo dispositivo que se dedique al análisis de esa información y a la definición de acciones que interrumpan el potencial incremento de violencia de esos conflictos. Así surgió la Unidad de reducción de violencia, cuya función es comprender el entramado conflictual del barrio a fin de prevenir, identificar y adelantarse a situaciones de violencia.

La Unidad²² realiza reuniones semanales en las que se pone en común la información que los actores recaban y se diseñan estrategias de intervención para cada una de las situaciones. Cuando el conflicto tiene potenciales características delictivas se da intervención al MPA; cuando se trata de problemáticas de convivencia se intenta que su tratamiento no exceda a los actores presentes en el territorio en forma habitual. El último en integrarse a esta mesa es el responsable de la Policía Comunitaria en el barrio, con quien se intenta precisar el accionar policial en el territorio. La Unidad es un ámbito institucional innovador que cuenta entre sus desafíos mejorar la articulación con otras áreas cuya respuesta se considera valiosa para la resolución de los conflictos que se abordan.

La intervención multiagencial en Grandoli y Gutiérrez se extendió al segundo cuadrante en octubre del 2018. Sin embargo, su impacto excede los límites de los dos cuadrantes intervenidos y alcanza a todo el barrio, como lo muestra el hecho de que el Punto ABRE se haya transformado en referencia para todos los sectores. Allí llegan diariamente vecinos/as del tercer y cuarto cuadrante solicitando la conformación y acompañamiento de los consorcios. Lo mismo puede verificarse en la apropiación del Centro de Atención Ciudadana, que receptiona demandas de todo el barrio.

Posiblemente el indicador que pueda mostrar con mayor claridad el impacto del Plan ABRE en el barrio sea la disminución de la violencia lesiva, que también puede verificarse en todo Grandoli y Gutiérrez. El MPA informa que durante los 10 meses posteriores a la intervención disminuyeron un 66% tanto los heridos de armas de fuego como los homicidios. Cabe aclarar que ninguno de ellos, luego de la intervención, se produjo estrictamente dentro de los dos cuadrantes abordados, salvo dos heridos de arma de fuego que tuvieron lugar en el borde norte (calle Lola Mora) del primer cuadrante.

Evolución de los indicadores de violencia en Grandoli y Gutierrez (2017-2019)



*Fuente: Elaboración propia
en base a datos del Ministerio
Público de la Acusación*

²² Las áreas que la integran son: Centro Territorial de Denuncias, Mediación municipal y Mediación de la Defensoría del Pueblo, Punto ABRE, Seguridad Comunitaria, Seguridad Pública, Ministerio de Desarrollo Social y MPA.

4. LA REALIDAD BARRIAL Y SUS ACTORES DAN FORMA AL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

La participación, entendida como la posibilidad de la ciudadanía de involucrarse y tomar parte en temas públicos, es un componente fundamental en los procesos democráticos para lograr cambios estructurales y sostenibles en el tiempo y para construir sociedades que garanticen derechos fundamentales y mayores niveles de calidad de vida.

En este sentido, el Plan ABRE sostiene como uno de sus pilares la participación activa de las personas, a través de espacios que propicien tanto el encuentro, el diálogo y la construcción colectiva como el fortalecimiento de las instituciones que los conforman y el trabajo en red entre las mismas. Los diversos ámbitos de participación en el marco de este Plan han permitido articular y coordinar esfuerzos del Estado, de la sociedad civil y del sector privado a los fines de acordar estrategias y líneas de acción para la resolución de los problemas de la sociedad y para el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo barrial.

En el caso de la ciudad de Rosario, la mayoría de los barrios en los que se implementa el Plan ABRE poseen una amplia institucionalidad barrial con presencia de organismos públicos de distintos niveles del Estado y de instituciones de la sociedad civil con larga trayectoria de trabajo. Como se mencionó en los antecedentes, las políticas públicas desarrolladas a nivel local en las últimas décadas así como otros condicionantes históricos permitieron a estas instituciones crecer, formar lazos y generar sinergias de trabajo que facilitaron el proceso de implementación de las iniciativas del Plan ABRE en los ejes trabajados— Convivencia y participación, Infraestructura y hábitat, y ABRE Familia—. ²³ En los tres ejes se han impulsado diversos dispositivos de participación que convocaron a vecinos y vecinas, a organizaciones sociales y a actores privados con presencia en el territorio para articular y concretar acciones conjuntas. Como resultado de estas experiencias han surgido iniciativas de abordaje diversas e innovadoras como las que se mencionan a continuación.

Consejos Barriales

Estos consejos son el fruto de una amplia experiencia de aprendizaje participativa del gobierno municipal y las instituciones sociales que comienza mucho antes de la implementación del Abre en la ciudad. Constituyen espacios de participación integrados por el Estado municipal y provincial, organizaciones sociales y vecinos/as. Actualmente son 29 los que se enmarcan en el Plan ABRE.

Antes de la implementación del Plan ABRE, la Municipalidad, en el marco de sus políticas públicas de gobernanza, llevaba adelante diversos espacios de participación temáticos, de acuerdo a programas específicos y, en lo territorial, trabajaba con vecinos y vecinas desde el presupuesto participativo para la definición de decisiones de inversión pública sobre un porcentaje del presupuesto municipal. Asimismo, en los barrios se desarrollaban mesas espontáneas e interinstitucionales de trabajo, que reunían fundamentalmente a las instituciones territoriales de diversos barrios no necesariamente convocadas por el gobierno. Estas mesas eran intermitentes (no tenían regularidad en sus reuniones), muchas de ellas eran autoconvocadas y el temario era condicionado por la problemática coyuntural y específica que afectaba al barrio. En general, se centraban en una demanda o exigencia específica acerca de un tema en particular y no en posibilidades de cambios estructurales a nivel barrial de más largo plazo.

En este sentido, las mesas barriales que comienzan a implementarse con el Plan ABRE (antecedente directo de los Consejos Barriales) constituyeron un gran avance en los espacios

²³ En la Presentación de este libro se detallan las acciones y programas incluidos en cada eje.

de participación en cuanto comienzan a ser convocadas regularmente por el Estado (Municipalidad de Rosario y Gobierno Provincial), encabezadas por las direcciones de distrito, con un temario definido y planificado y continuidad en el tiempo. Asimismo, la convocatoria a las instituciones que conformaban estos espacios se realizó cuidadosamente procurando garantizar la mayor representatividad posible de los intereses en cada territorio.

Desde los inicios de la implementación del Plan, estas mesas fueron un dispositivo clave para ir ganando progresivamente presencia y legitimidad en los barrios. Asimismo, han permitido salir de la lógica del reclamo barrial, y detectar y comprender los problemas comunitarios a los fines de planificar soluciones prioritarias en pos de mejorar la infraestructura, los espacios de convivencia y la prestación de servicios públicos, y de llevar adelante iniciativas sociales y culturales necesarias.

En diciembre de 2015, con el cambio de gestión de gobierno municipal, comienza a trabajarse la idea de consejo barrial con el objetivo de darle a este espacio una impronta más participativa y más cercana a las y los vecinos a través de una convocatoria masiva que permita incorporar al ciudadano no organizado a las reuniones. Para acompañar este proceso, se empieza a organizar el esquema de las coordinaciones de participación ciudadana a nivel distrital,²⁴ las cuales permiten tener una mirada más amplia del territorio y poner en agenda de trabajo nuevos temas de participación, ya no sólo de incumbencia municipal sino también provincial. Asimismo, se comienza a definir un esquema de participación para cada consejo, logrando llegar cada vez a más personas.

De este modo, por ejemplo, en el distrito sudoeste de la ciudad de Rosario, el cual posee un extenso territorio con diferencias urbanas y sociales marcadas, este dispositivo de participación tuvo y continúa teniendo gran relevancia. Esto se evidencia en la cantidad de espacios de participación sostenidos: a fines de 2015 pasó de tener 3 mesas barriales en funcionamiento a 8 consejos participativos pertenecientes a 7 áreas distritales. Este incremento no fue sólo cuantitativo, sino también cualitativo en tanto permitió generar una mayor cercanía con las problemáticas abordadas; propiciar una participación más informada y comprometida, con propuestas específicas de trabajo; y ordenar la discusión y la planificación en cada espacio a través de la concreción de un mejor diagnóstico de los barrios al involucrar a todos los actores provinciales, municipales y barriales.

Las Flores: participación y planificación

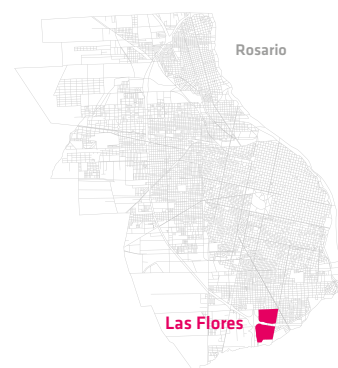


Imagen satelital
Las Flores

²⁴ Hasta ese momento solo trabajaban los temas de participación los secretarios técnicos del Programa de Presupuesto Participativo, pero claramente este era un programa más acotado de participación.

EL PLAN ABRE EN LAS FLORES**Infraestructura y Hábitat**

- Renovación de red cloacal y obras pluviales
- Construcción de la Escuela N° 407
- Obras Viales, de Saneamiento Hidráulico, veredas y alumbrado público
- Refacciones en el Centro de Salud N°15 J. Domingo Perón.
- Hospital Regional Sur en construcción

Convivencia y Participación

- Mesas barriales mensuales durante 2018
- Inauguración del Parque de la Colectora
- 21 cursos del Nueva Oportunidad en 2017 y 2018 donde participaron 498 jóvenes
- 40 proyectos seleccionados en el marco de Ingenia entre 2016 y 2018
- 144 jóvenes retomaron sus estudios entre 2016 y 2018

ABRE Familia

- 746 familias entrevistadas
- 2832 personas relevadas
- 809 orientaciones realizadas para garantizar derechos

Un caso destacable es el del Consejo del barrio Las Flores, el más importante del distrito sudoeste por la cantidad de vecinos y vecinas involucrados, la extensión del territorio que abarca y la trayectoria de las instituciones que asisten. Este barrio, uno de los más meridionales, se encuentra sobre el arroyo Saladillo al límite con la ciudad de Villa Gobernador Gálvez. Está dividido en dos sectores por la Avenida de Circunvalación 25 de Mayo: Las Flores Este, al norte de la misma, donde predomina una estructura más consolidada en términos de trazado urbano y materialidad de las viviendas; y Las Flores Sur, donde conviven el trazado formal y el irregular.

El gran logro del consejo barrial en Las Flores fue y continúa siendo el haberse convertido en espacio de referencia para el diseño e implementación de las grandes planificaciones urbanas barriales previstas en el marco del Plan ABRE. El consejo cuenta con el real involucramiento de vecinos y vecinas en la planificación y permite otorgar sentido al esquema general de intervención del barrio, alcanzando la unidad de actuación y la no superposición de esfuerzos.

Para la planificación del Parque de la Colectora, por ejemplo, el consejo barrial tuvo un rol protagónico en cuanto fue un ámbito clave para diagramar definiciones sobre sus usos involucrando a diversas instituciones barriales.

El Parque de la Colectora, inaugurado en mayo de 2018, es un espacio de recreación ubicado sobre la colectora Este de la Autopista Rosario-Buenos Aires. Cuenta con playones deportivos, juegos infantiles, pisos antigolpes, mesas y sillas, iluminación led, y constituye un espacio público de calidad en la ciudad. El parque surge como idea del propio distrito ante el diagnóstico de la gran escasez de espacios destinados al disfrute y la recreación en este territorio. Así comienza a trabajarse en una política pública que pone fuertemente el acento en la priorización del espacio público de calidad en toda la zona sudoeste de la ciudad.²⁵

En el lugar donde hoy se asienta el Parque de la Colectora se concentraban hechos de violencia y solía existir un asentamiento irregular con cerca de 200 familias viviendo en condiciones precarias. Estas familias, en su mayoría, debieron ser relocalizadas en complejos habitacionales para poder liberar un tramo de 500 metros lineales paralelos a la ruta y así llevar adelante el hormigonado y la carpeta asfáltica de la colectora. En este proceso, el Consejo barrial fue crucial al ser el ámbito donde, pese a algunas tensiones y resistencias iniciales, se logró la comprensión de la importancia de esta obra para el barrio y se pensaron actividades que vincularon a las instituciones con los posibles usos del parque.

Los Consorcios FONAVI

En los barrios de viviendas sociales (FONAVI) se trabaja en la conformación de consorcios por parte de los vecinos para fomentar la auto-organización y participación. Hoy en día el Plan ABRE se implementa en 10 barrios de tipo FONAVI de la ciudad de Rosario²⁶ y desde el año 2014 se han constituido un total de 344 consorcios en ellos.

La conformación de los consorcios se trabaja en forma simultánea con el avance de iniciativas y obras dispuestas en el marco del Plan. El proceso se inicia cuando un equipo del Plan ABRE se acerca a los vecinos y vecinas para abrir diálogo con ellos y sensibiliza en la importancia del consorcio como instancia de convivencia y mejora en los ámbitos comunes de los edificios. En esta etapa es fundamental la escucha ya que posibilita detectar cuáles han sido las dificultades que impidieron en ocasiones anteriores que el consorcio se conformara

²⁵ En el marco de esta política pública también se ponen en valor en el barrio otros lugares deteriorados como: la Plaza Itatí, la Plaza 27 de Febrero y la plaza enfrente de la Escuela Nro. 407.

²⁶ Se incluyen aquí los barrios que tienen mayormente viviendas de tipo FONAVI. Cabe destacar que existen territorios donde este tipo de construcciones conviven con viviendas sociales, asentamientos y/o viviendas consolidadas.

o se sostuviera. La reconstrucción de la historia de los conflictos de convivencia que atraviesan a cada grupo de vecinos es un insumo de mucho valor para que los equipos logren un eficaz acompañamiento y puedan brindar las herramientas que posibiliten acuerdos de convivencia.

La creación del consorcio se materializa en su acta de creación, inscripción del mismo en el Registro de la Propiedad y elección de sus autoridades entre los vecinos. En esta instancia del proceso, se cuenta con los equipos de la Secretaría de Estado del Hábitat.

Rouillón y Seguí: consorcios como espacio de participación

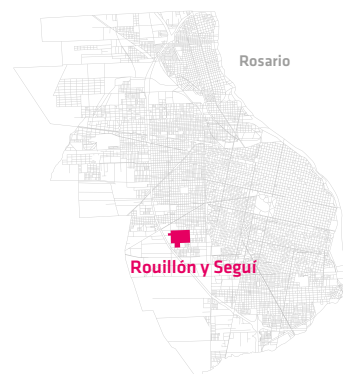
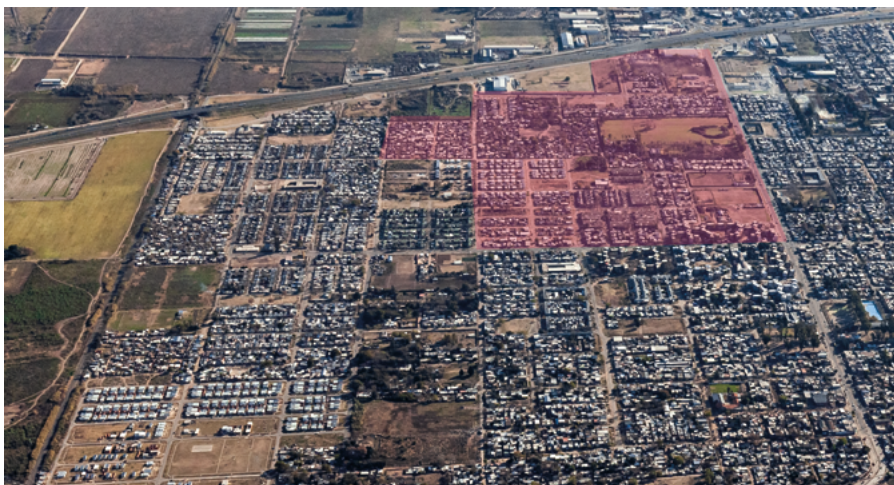


Imagen satelital
Rouillón y Seguí

Una intervención muy particular en viviendas sociales (además de la ya mencionada en Grandoli y Gutiérrez) es la de Rouillón y Seguí, en el Distrito Oeste, en el Barrio del “Triángulo Moderno” de la ciudad de Rosario. Este barrio, originario del año 1984, consta de 184 torres, 66 escaleras de acceso con unas 750 familias y un total aproximado de 3000 habitantes. A pesar de su envergadura las viviendas no contaban con planos de finalización de obra, razón por la cual no resultaba posible la escrituración de las mismas. Esto desencadenó un proceso de aleatoriedad en la posesión de las viviendas que derivó en la no apropiación de las mismas ni de los espacios de uso común (escaleras, ascensores, pasillos, etc.) por parte de sus inquilinos con el consecuente abandono y ausencia de mantenimiento edilicio tanto de las unidades de vivienda como de los espacios comunes.

A partir de mayo de 2017, el Plan ABRE puso en marcha una fuerte obra de refacción integral del FONAVI —que incluyó desde impermeabilización de cubiertas hasta mejoras en espacios de uso común—. Esta inversión en infraestructura y hábitat constituyó el motor que logró aglutinar a las y los vecinos del barrio, sumar sus esfuerzos y que se sientan parte de un proyecto colectivo de trabajo. Entre obras y participación se logró el avance en la mejora del hábitat, el fortalecimiento de los vínculos barriales y la conformación de consorcios.

Asimismo, se ha generado una dinámica de trabajo cotidiana entre los inspectores de obra y los vecinos, quienes aportan información importante para el orden de las tareas en cada etapa de la obra y para la planificación y ejecución de nuevos espacios comunes. Desde este ámbito se asume también el proceso de diseño participativo para que cada una de las intervenciones en espacios comunes estén compuestas de un fuerte contenido barrial, incentivando así el mantenimiento de estos futuros espacios y brindando soluciones técnicas a los problemas cotidianos del día a día.

Entre las obras e iniciativas que surgieron en este ámbito cabe destacar la provisión y colocación de bancos de hormigón, barandas metálicas, parrilleros, equipamiento de playones

PLAN ABRE EN ROUILLÓN Y SEGUÍ

Infraestructura y Hábitat

- Construcción de escaleras y muros medianeros
- Instalación de 184 nuevas conexiones cloacales
- Construcción de un playón deportivo y una plaza
- Renovación de veredas, senderos y rampas de acceso

Convivencia y Participación

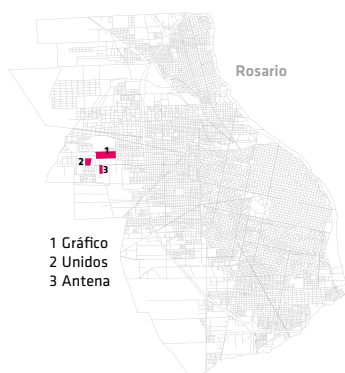
- Conformación de 59 consorcios
- Intervención artística de 13 torres, las escaleras interiores y el playón deportivo
- 84 jóvenes retomaron sus estudios entre 2016 y 2018
- 7 cursos de Nueva Oportunidad en 2018 donde participaron 128 jóvenes
- 5 proyectos seleccionados en el marco de Ingenia en 2017 y 2018

polideportivos, arcos de fútbol, juegos infantiles, juegos infantiles integradores, estaciones aeróbicas (gimnasio a cielo abierto), entre otros. Las transformaciones participativas en infraestructura se profundizaron con intervenciones artísticas de muralistas locales, nacionales e internacionales. Se pintaron 13 torres, varias escaleras, espacios comunes y el playón deportivo con obras pensadas por los vecinos y vecinas que abarcan desde expresiones abstractas hasta representaciones de escenas de la vida cotidiana. De este modo, el FONAVI se transformó en una galería urbana.

A lo largo de cada etapa del proceso, el entusiasmo y compromiso de los vecinos permitieron brindar el ámbito propicio para la conformación de los consorcios que posibilitará el sostenimiento y profundización de las obras realizadas. Por tanto, el actual desafío es el sostenimiento y acompañamiento a los integrantes de los consejos de administración frente a problemáticas que puedan surgir, como diferencias de criterios entre vecinos y falta de pago de expensas, que puedan paralizar el avance de las mejoras edilicias necesarias.

Los Consorcios Sociales

Los consorcios sociales constituyen un espacio institucionalizado de articulación público-privado entre el Estado, empresas y organizaciones sociales; a los fines de promover iniciativas de capacitación, desarrollo e inclusión en un territorio determinado (en el caso del Plan ABRE, en un barrio).



El primer consorcio social se creó en los barrios **Gráfico, Unidos y Antena** en 2017. Estos tres barrios, próximos entre sí y ubicados sobre la Avenida San José de Calasanz (continuación de calle Mendoza después de Circunvalación), forman parte del Distrito Noroeste. Esta es una zona donde se evidencian marcadas desigualdades territoriales al convivir barrios privados con barrios que presentan altos niveles de déficits en el acceso a infraestructura y servicios. La conformación del consorcio social, en tanto experiencia público-privada innovadora, comenzó a partir de un grupo de padres y madres del tradicional Jockey Club de Rosario (donde se practica rugby, polo, golf y tenis, entre otros). En las cercanías del club, por fuera del alambrado que delimita la cancha de rugby, solían ubicarse niños y niñas de barrio Gráfico, quienes observaban las prácticas deportivas de los socios del club. Ante esta situación, se decidió comenzar a organizar encuentros deportivos con la participación de niños, niñas y jóvenes de diversas edades de este barrio.

De este modo surgió la Asociación Civil “Los Tigres” de barrio Gráfico como un equipo de rugby conformado por 12 niños del Gráfico y 3 ex-jugadores y dirigentes del Jockey Club de Rosario. El deporte junto a otras actividades sociales permitió la integración de dos zonas antes sin diálogo, fortaleciéndose y replicándose la experiencia en otros barrios. Actualmente, “Los Tigres” están en dos barrios más (Santa Lucía y Empalme Graneros) y ya suman 300 niños y niñas y 70 personas que colaboran.

El espíritu de este proyecto es construir a partir del encuentro y del trabajo en equipo, como una apuesta a la convivencia. En octubre de 2017, la iniciativa había ganado tal escala que los gobiernos municipal y provincial se hicieron eco de ello y decidieron profundizar el trabajo con las instituciones del barrio en el marco del Plan ABRE. De esta forma, se firmó un acta compromiso entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad de Rosario, la Asociación Civil Los Tigres, tres clubes de rugby de la zona (el Jockey Club de Rosario, el Club Los Caranchos, el Club Old Resian) y la empresa de capitalización en inmuebles Pilay. Este acuerdo se firmó con el fin de sentar las bases y condiciones esenciales para la implementación de proyectos sociales de articulación público-privada en beneficio de las poblaciones vulnerables asentadas en estos barrios.

Este Consorcio Social tiene como objetivos impulsar acciones que permitan garantizar la igualdad de oportunidades, promover la convivencia y la inclusión social a través del trabajo

de manera coordinada con todos los actores involucrados y la puesta en marcha de proyectos que empoderen a la juventud. Específicamente, en el marco del consorcio, la Municipalidad y la Provincia (por intermedio de la Subsecretaría del Plan ABRE-Región Rosario) asumieron el compromiso de propiciar la mejora del hábitat y la infraestructura así como también promover instancias de convivencia y participación; diseñar e implementar dispositivos y programas de formación, capacitación e inclusión laboral; promover las empresas sociales y centros productivos, y apoyar el fortalecimiento institucional de las organizaciones del barrio.

La conformación del consorcio significó un paso más en el trabajo coordinado con las instituciones que ya se venía desarrollando en el barrio, especialmente potenciado por el ABRE Familia. Esta modalidad se llevó adelante en dos momentos: se comenzó en barrio Antena (como antecedente de la creación del consorcio) y luego en barrio Los Unidos. En septiembre de 2017, a partir de la iniciativa de la red de instituciones barriales, empezó el ABRE Familia en barrio Antena. Allí se realizaron 167 entrevistas donde se relevaron 619 habitantes. Entre las principales problemáticas del barrio, según observación directa de los equipos, se destacaron: dificultades serias en la accesibilidad a las viviendas, escaso alumbrado público y condiciones habitacionales precarias. En consecuencia, se pavimentaron 700 metros de la Avenida Calasanz (entre Wilde y Nochetto) y se realizaron 25 mejoras habitacionales, algunas de ellas mediante el trabajo con cooperativas.

En octubre de 2018 se realizó la primera etapa del ABRE Familia en Los Unidos, visitando 116 hogares y entrevistando a 505 personas. Si bien actualmente está en proceso la segunda etapa de ABRE Familia en este barrio, ya se han dado algunas respuestas a las situaciones habitacionales más complejas detectadas. Para esto, se generó otra instancia de articulación público-privada. La organización social TECHO, junto con las familias beneficiarias, construyó seis viviendas de emergencia con módulo sanitario (modalidad vivienda semilla). Esto se realizó con el apoyo de una empresa privada y equipos de la Provincia y de la Municipalidad.

TECHO no es la única organización sin fines de lucro que trabaja de manera conjunta con organismos estatales en el marco del Plan ABRE. La Asociación Civil Supersaludable, que busca promover el bienestar de la población a través del aprendizaje de hábitos alimentarios, sociales y culturales, lleva adelante diversos programas en los barrios del Plan. La priorización de estos territorios responde a la existencia de casos en los que se da la dupla sobrealimentación-desnutrición oculta. Entre las acciones impulsadas por la ONG y el Estado provincial y el local, se destacan diversas obras de teatro orientadas a niños y niñas y las clases en espacios públicos llamadas “Cocina Sustentable”, que fomentan la participación ciudadana y la generación de entornos saludables.

En resumen, tanto los consejos barriales como los consorcios en FONAVI y los consorcios sociales constituyen iniciativas que ponen el eje en la participación y tienen en común la articulación público-privada. En los diferentes barrios, cada uno de ellos, asumen formas, momentos y modos de implementación que le son particulares de acuerdo a la realidad territorial. Esta última es la que determina en todos los casos la agenda de trabajo y el impacto que cada una de las iniciativas del Plan ABRE. Los dispositivos de participación no fueron dispuestos en el mismo momento y del mismo modo en todos los barrios por igual, sino que fueron pensados, adaptados e intensificados de acuerdo a cada realidad territorial por tanto la legitimidad que ganaron entre las instituciones en cada barrio fueron diversos y las experiencias no pueden equipararse.

Es importante destacar que los tres espacios mencionados no son los únicos previstos en el marco del Plan. Existen innumerables iniciativas de participación también derivadas de los programas que desarrolla cada ministerio o secretaría municipal. El Ministerio de Innovación y Cultura, por ejemplo, impulsa diversos encuentros de convivencia, como “Hoy en mi Barrio”, que promueven la apropiación de los espacios públicos a través de la generación de propuestas culturales. Además, desde el Plan ABRE se han generado actividades coordi-

nadas por distintas áreas como las maratones con el fin de fortalecer los lazos mediante el deporte.²⁷ Estas actividades coexisten con iniciativas participativas específicas que surgen de la propia praxis barrial y de las necesidades detectadas en el proceso de reconocimiento territorial que se realiza en forma previa y concomitante a la implementación del Plan.

5. LA IMPORTANCIA DE LA INNOVACIÓN SOCIAL: ALGUNAS EXPERIENCIAS EN MARCHA

El Plan ABRE, iniciado en el año 2013, ha transitado en estos seis años de implementación una evolución permanente, ganando en profundidad, extensión y alcance, articulando de manera creciente iniciativas, programas, proyectos y obras de infraestructura que buscan abrir oportunidades en los barrios más vulnerables de los conglomerados urbanos más grandes de la provincia de Santa Fe. El Plan fue cambiando y evolucionando de acuerdo a la coyuntura política e institucional y a las necesidades territoriales de cada barrio, demostrando así su capacidad de adaptación y flexibilidad. En este sentido, constituye un proceso de innovación social, es decir, un proceso de trabajo con la comunidad que incorpora progresivamente pequeñas mejoras tanto en los modos y las técnicas de hacer las cosas como en los procedimientos vigentes a los fines de tener por resultado algo único, original y sostenible en el tiempo.

De esta forma, los consejos barriales, los consorcios sociales, la articulación de intervenciones con nuevos actores —como la intervención del MPA en Grandoli y Gutiérrez—, la constitución de alianzas con actores privados para trabajar temas específicos —como en la experiencia de barrio Antena, Gráfico y Los Unidos— y la implementación del ABRE Familia constituyen innovaciones sociales en el marco del Plan.

Pero en el caso de Rosario se desarrollaron cuatro estrategias de abordaje de problemáticas sociales barriales que son características y particulares de esta localidad. Estas estrategias establecieron cambios importantes a nivel barrial a partir de su implementación y son experiencias susceptibles de ser replicadas en otros ámbitos: la instauración de **Puntos ABRE**, el trabajo con **clubes barriales** y las estrategias desplegadas a partir del ABRE Familia (**mejoras habitacionales** y la **creación de empresas sociales**).

Puntos ABRE

El Punto ABRE es un dispositivo público de enclave territorial cuya función es la restitución de lazos sociales y la reconstrucción de los vínculos de confianza entre la población y el Estado. Se constituye como referente en la interlocución con áreas estatales, con organizaciones del barrio y con la ciudadanía. En consonancia con los objetivos del Plan, el Punto ABRE se propone mejorar la calidad de vida de la población, reduciendo los niveles de violencia a través de acciones que permitan garantizar derechos y afirmar la presencia estatal. Todos los Puntos ABRE cuentan con un coordinador o coordinadora y un equipo de trabajo abocados a este objetivo.

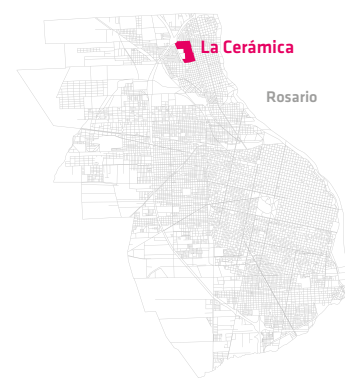
En este dispositivo se pueden identificar dos niveles de intervención. Por un lado, el nivel familiar e individual, que implica el acompañamiento y seguimiento de los grupos familiares en situación de vulnerabilidad a través de equipos técnicos y profesionales de carácter social. Por otro lado, el nivel barrial y comunitario, que promueve y potencia los espacios de participación comunitaria mediante el acompañamiento de proyectos o propuestas que surjan de la propia comunidad.

²⁷ Algunas experiencias en este sentido son: la Maratón de Las Flores —que ya lleva siete ediciones—, las maratones nocturnas en barrio Ludueña y las dos maratones solidarias del Plan ABRE.

La experiencia de la puesta en marcha de los Puntos ABRE en 3 barrios de la ciudad es característica de Rosario, ya que no se abrieron estos espacios en otras localidades en las que se implementa el Plan. Su puesta en marcha cobró gran relevancia especialmente en aquellos barrios en los que no existían referencias institucionales fuertes en el territorio, como se vio en el caso de Sorrento y Cullen.

Si bien todos los Puntos ABRE comparten objetivos de trabajo y funciones en común orientadas a generar presencia territorial y ganar legitimidad entre vecinas y vecinos, toman características propias de acuerdo a las particularidades de cada barrio. Así, por ejemplo, mientras en Sorrento y Cullen su centralidad consiste en la posibilidad de impulsar acuerdos colectivos y la canalización de demandas a los fines de acompañar el proceso de transformación infraestructural del barrio, en Grandoli y Gutiérrez este espacio es clave para el abordaje de problemáticas de convivencia y la promoción de estrategias colaborativas entre los vecinos.

El tercer Punto ABRE se ubica en **La Cerámica**, un antiguo barrio de zona norte que recibe su nombre por la Cerámica Alberdi allí emplazada. El Punto ABRE “Entramar”, fue inaugurado en septiembre de 2018 con un nombre elegido por vecinos y vecinas que participan de los consejos barriales y está establecido donde antiguamente se encontraba el centro de salud. En este lugar funciona un espacio de atención de demandas de la Empresa Provincial de la Energía y una dependencia del Instituto Municipal de Salud Animal, que desde marzo de 2019 realiza castración y vacunación de mascotas. Sin embargo, su característica central y su prioridad es el acompañamiento familiar, con énfasis en el cuidado de la niñez y la adolescencia. Dentro de “Entramar” hay una sala infantil que sirve de guardería para la primera infancia (de 0 a 4 años) en turno mañana y en turno tarde. Esta área está a cargo de la ONG Aldeas Infantiles que no sólo trabaja con los niños y niñas sino que también capacita a mujeres del barrio en tareas de cuidado, quienes reciben una beca como estímulo de participación. De este modo, se considera al cuidado como una salida laboral, entendiéndolo como una ocupación que debe contar con trabajadoras/es con conocimiento específico.



En el Punto ABRE también funciona la Defensoría de niños, niñas y adolescentes –que recibe consultas y realiza asesoramiento–; un Centro de Innovación Tecnológica–en el cual se realiza un taller de introducción al uso de computadoras para niños y niñas–, y un taller de radio para adolescentes entre 13 y 17 años. Además, se dicta un curso del programa Nueva Oportunidad.

Clubes de barrio

Otra de las iniciativas que se consideran innovadoras en el marco del Plan es el apoyo, acompañamiento y fortalecimiento de los clubes de barrio. Los mismos son instituciones importantes a nivel barrial en tanto constituyen espacios de encuentro social de vecinas y vecinos, ámbitos de participación y convivencia democrática, y pilares fundamentales para el desarrollo del deporte y la recreación. Por su actividad, los clubes son eslabones necesarios para las relaciones sociales de un barrio, son formadores de identidad de niños, niñas y jóvenes y son, al mismo tiempo, fuente de liderazgos barriales y potenciales motorizadores de cambio social.

Es por este motivo que, desde el comienzo, en todas las localidades en que se desarrolla el Plan ABRE se han impulsado estrategias de trabajo con clubes de barrio en coordinación con las políticas que lleva adelante la Secretaría de Desarrollo Deportivo de la provincia de Santa Fe.

El apoyo a clubes por parte del Gobierno Provincial incluye asesoría legal y técnica para lograr la personería jurídica; transferencia de fondos para mejorar la infraestructura edilicia y ampliar la oferta de actividades deportivas y sociales en el territorio, y capacitaciones. En los comienzos, el Gobierno Provincial tenía como objetivo reactivar los clubes como espacio de referencia para las y los vecinos mediante la inversión en obras. No obstante, al encontrarse

con una amplia informalidad en la documentación de los mismos, se debió repensar la estrategia y brindar también asesoramiento jurídico, entendiendo que ello era importante no sólo para la recepción de un subsidio para la realización de una obra importante sino por la experiencia que implica la regularización en sí misma, como proceso de democratización y transparencia de su funcionamiento.

En la mayoría de los casos, los clubes rosarinos no contaban con la subsistencia jurídica o con papeles que acreditaran la posesión o propiedad de los terrenos en que se asentaban²⁸, consiguiendo en la mayoría de los casos comodatos otorgados por la Municipalidad para que puedan tener la seguridad jurídica sobre el inmueble.

En Rosario el impulso de diversas iniciativas por parte de la Municipalidad ha permitido tener un mayor impacto en comparación con las otras localidades²⁹. A la fecha, se invirtió en 48 clubes de 21 barrios del Plan ABRE alrededor de 40 millones de pesos destinados a obras importantes como: parabólicos; piso de parquet para canchas de básquet; baños y vestuarios; adaptaciones para discapacitados/as; SUM; obras de iluminación; construcción de nuevas canchas deportivas; piscinas, entre otros.

Desde la Municipalidad se acompaña esta inversión con acciones de fortalecimiento y formación de sus dirigentes con un alcance mayor (alrededor de 60 clubes, incluyendo los que están en proceso de incorporación este año). Entre ellos, podemos destacar:

- “Clubes por la igualdad”: programa en articulación con el Instituto Municipal de la Mujer que busca transformar la cultura institucional de los clubes proyectando una agenda de actividades que incluye talleres de sensibilización para jóvenes, profesores y profesoras, campañas de concientización orientadas a desnaturalizar estereotipos de género en el deporte, difusión de los espacios de contención y denuncia para casos de violencia de género, jornadas recreativas para todas las edades y sugerencias a los clubes para ampliar las condiciones de inclusión e igualdad de oportunidades para niños, niñas, varones y mujeres en todas las disciplinas y deportes.
- “Arquitectura en clubes”: programa en conjunto con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Rosario a los fines de revertir el crecimiento edilicio desordenado de los clubes que implica desaprovechamiento de espacios, poca funcionalidad en su infraestructura, conexiones de servicios inadecuadas, entre otros. Ante la necesidad planteada por distintas comisiones directivas de poder contar con diagnósticos técnicos de los estados y falencias de sus edificios, los y las estudiantes desarrollan una Práctica Profesional Supervisada realizando relevamientos, diagnósticos, memorias descriptivas, cómputos y anteproyectos de acuerdo con la necesidad de cada institución. La posibilidad de contar con un master plan a 20 años permite al Gobierno Provincial financiar la obra con mayor seguridad de la sustentabilidad técnica de la misma.
- “Dame Pelota”: programa que trabaja con la Secretaría de Salud y el área de juventudes de Rosario para abordar la prevención del consumo problemático de sustancias legales e ilegales en adolescentes. Su implementación consta de cuatro etapas: presentación institucional de la propuesta y encuentro con los profesores; desarrollo de dos talleres con niños, niñas y adolescentes; encuentro con familiares, y evaluación y difusión de la experiencia.
- “Clubes verdes”: proyecto realizado en conjunto con la Secretaría de Ambiente y Espacio Público que promueve prácticas sustentables y responsabilidad ciudadana. A través de diferentes acciones se fomenta la separación de residuos en origen, el aumento de recolección de materiales reciclables, la minimización de residuos, cambios de hábitos en el uso de la energía y la movilidad sustentable. Cada entidad deberá cumplir con tres niveles:

²⁸ La obtención de la subsistencia implica la presentación anual de balances y autoridades democráticamente electas, la realización de asambleas, la apertura del padrón de asociados y la acreditación de la posesión o propiedad de las tierras.

²⁹ El mismo fue de tal magnitud que el área cuya función era gestionar el vínculo con los clubes fue elevado a rango de Dirección dentro de la estructura orgánica de la Municipalidad en diciembre 2015 para acompañar y potenciar todo este proceso.

- Club Comprometido, Club Responsable y Club Sustentable. Las instituciones reciben distintos tipos de incentivos de acuerdo con el nivel de acciones que desarrollen: bicicleteros, bancos y mesas para el club, calefones solares, recambio de luminarias por led, etc.
- “Clubes Solidarios”: programa que tiene como finalidad construir acuerdos solidarios entre entidades deportivas de primer grado y clubes más pequeños para potenciar los recursos materiales e inmateriales alentando la cooperación solidaria entre sí.

El conjunto de estas iniciativas permitieron generar una renovación generacional interesante en los dirigentes de clubes, la incorporación de mujeres en comisiones directivas y la apertura a nuevos socios del barrio que antes no podían acceder ya que los clubes eran utilizados indebidamente por grupos de personas para fines privados. De esta forma, el club se convierte en un motor de transformación del barrio, generando un efecto de contagio con otras instituciones y con la ciudadanía en general.

Dispositivos de mejoras habitacionales

En Rosario, el eje ABRE Familia se implementó en distintos barrios con resultados particulares en cada uno de ellos.³⁰ El despliegue de estrategias y la planificación de acciones a partir de la información relevada se materializa en iniciativas como operativos de documentación, talleres, visitas a las familias, campañas masivas, entre otras. Asimismo, también dio origen a dos iniciativas innovadoras que desplegó el Gobierno Provincial a través de la Subsecretaría de Coordinación del Plan ABRE: las mejoras habitacionales y las empresas sociales.

El dispositivo de Mejoramiento Habitacional establece nuevos mecanismos administrativos y aumenta el presupuesto otorgable mediante convenios con las familias para la mejora de viviendas. En virtud de haberse detectado —a partir de la implementación del ABRE Familia— severos déficits habitacionales en los barrios priorizados, se estableció que la Subsecretaría de Coordinación del Plan ABRE, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, puede realizar intervenciones en hogares vulnerables tendientes a mejorar la calidad de vida del grupo familiar ante situaciones de emergencia social³¹. Ello se realiza a través de equipos profesionales de trabajo social, los cuales refuerzan visitas a las familias y analizan variables prioritarias teniendo en especial consideración grupos de población específicos como personas con discapacidad, niños y niñas, y personas mayores. Las soluciones habitacionales se articulan con la Secretaría de Estado de Hábitat, que actúa como soporte técnico complementario. Al inicio de las mejoras esta secretaría aporta los recursos humanos profesionales para la determinación de las intervenciones y, una vez iniciadas las tareas, hace el seguimiento y fiscalización de las mismas.

Las obras se llevan adelante mediante diversos mecanismos de participación: el trabajo de cooperativas que incluyen a jóvenes del “Nueva Oportunidad”, la autoconstrucción por parte de los vecinos y vecinas con apoyo técnico de equipos estatales, y la articulación con empresas y organizaciones civiles —como la ONG Techo en el caso de Los Unidos—.

Tras la identificación del déficit habitacional como un tema crítico a ser resuelto con urgencia,³² el dispositivo de mejora puesto en marcha permitió, en tan sólo 2 años, la mejora habitacional de 172 viviendas, lo que implicó una reducción del déficit habitacional crítico del 58,3%. Asimismo, se construyeron y/o mejoraron 36 núcleos sanitarios, lo cual implicó reducir el déficit sanitario en un 44,4 % en los barrios intervenidos con esta modalidad.

³⁰ Barrios en los que se implementó el Abre Familia: Santa Lucía La Palmera, Polledo, Empalme – Sorrento y Cullen, Las Flores, Antena, República de la Sexta, Echeverría- incluye Grandoli y Municipal, Bella vista, Los Unidos.

³¹ Decreto 1246/2017.

³² Se considera prioritariamente a las viviendas en las que predominaban paredes de chapa y pisos de tierra o no tenían núcleo sanitario propio.

Empresas sociales

Tras la sistematización y análisis de los datos del ABRE Familia se detectó la necesidad de ampliar programas y prestaciones del Estado para fortalecer la inclusión laboral de jóvenes de los barrios priorizados debido a que el 35,6% de los mismos no estaban estudiando ni trabajando al momento de la entrevista del ABRE Familia.

Frente a esto, desde el gobierno provincial y municipal se propusieron acompañar y crear nuevos modos de producción, sustentados en valores y principios diferentes al de la acumulación tradicional, entendiendo el trabajo como un derecho, una fuente de ingresos y un ámbito de identificación y construcción de lazos sociales. En este sentido, las actividades productivas son concebidas como generadoras/productoras de relaciones interpersonales, de dignidad humana, de autoestima y de autonomía, cuestiones todas indispensables para la producción de subjetividad, sociedad y cultura.

Las Empresas Sociales son unidades productivas que tienen la finalidad de generar ingresos (monetarios y/o en especie) a partir de la producción de bienes o la prestación de servicios, y construir lazos sociales para la resolución conjunta de necesidades. En dichos dispositivos participan prioritariamente jóvenes que han transitado por los esquemas de formación del Programa Nueva Oportunidad, como también otras poblaciones en condiciones de vulnerabilidad con anclaje territorial vinculado al Plan ABRE.

Así, la creación o el fortalecimiento de las empresas sociales comienza a priorizarse en un proceso de convergencia entre el diagnóstico del ABRE Familia y el trabajo que se venía realizando con los jóvenes del Programa Nueva Oportunidad,³³ para pensar y actuar de un modo diferente a lo realizado en los últimos años que permita abordar dimensiones anteriormente no trabajadas de la vida de las juventudes y sus familias.

Las empresas sociales están impulsadas a partir del trabajo de la Subsecretaría de Coordinación del Plan ABRE que coordina un equipo interdisciplinario central de gestión³⁴. El acompañamiento desde lo territorial se encuentra garantizado por trabajadores y trabajadoras del Estado, o bien, de organizaciones de la sociedad civil. Asimismo desde el equipo central de gestión se han generado equipos compuestos de tres personas que realizan el asesoramiento y seguimiento de acuerdo a tres dimensiones: fortalecimiento del grupo, identificación con el trabajo y asistencia socio-productiva y comercial.

El desarrollo de las Empresas Sociales se planifica en dos etapas. El primer año está orientado al entrenamiento laboral y a la adquisición de técnicas y métodos vinculados a la actividad productiva. También se realiza la instrucción sobre los elementos esenciales para la comercialización y facturación, y la definición de la forma jurídica que va a adoptar cada empresa. En el segundo año se inicia un proceso de autonomía progresiva en el cual el acompañamiento es priorizado según necesidad, en relación a soportes técnicos específicos o bien garantizando parte de la compra de la producción por parte del Estado y la construcción de relaciones con el sector privado. Estas etapas se acompañan con diversas herramientas de financiamiento: el Programa Nexa Oportunidad del Ministerio de Trabajo otorga becas mensuales para la realización de prácticas laborales, los Planes Operativos de Acción permiten el financiamiento de materiales de trabajo para contribuir al desarrollo de los emprendimientos productivos y el Programa Buenas Prácticas financia acciones tendientes a promover el desarrollo de emprendimientos sociales, productivos y proyectos de inversión social y comunitaria, en particular infraestructura e instalaciones.

³³ Para ampliar sobre este programa, consultar capítulo 3.

³⁴ Integrado por profesionales de Lic. en Economía, Ingeniería Agrónoma, Ciencias Políticas, Trabajo Social, Contaduría e Historia

En la actualidad se encuentran en funcionamiento 16 Empresas Sociales en la ciudad de Rosario y su área metropolitana. Cada una de ellas ha tenido un proceso de conformación diferente en los cuales se han establecido estrategias de seguimiento pertinentes, adaptadas en forma y espacio.

Las unidades productivas comprenden diversos rubros. Actualmente se encuentran en funcionamiento dos unidades productivas relacionadas con actividades de carpintería. Una de ellas es “Los seis amigos” que nace a partir del programa Nueva Oportunidad y donde participan 10 jóvenes de barrio Toba. Por otro lado, “Jóvenes soñadores” funciona en el Club Unidad y Tesón, espacio que fue acondicionado por los mismos integrantes del proyecto. Allí trabajan 6 jóvenes que habían participado del programa Nueva Oportunidad y su tarea principal es la producción de pediómetros para distintos centros de salud de la ciudad.

En cuanto a las huertas y viveros, existen cuatro unidades productivas relacionadas con estas tareas. Una de ellas está ubicada en Nuevo Alberdi en un espacio que solía ser un basural y se recuperó para establecer el proyecto. De esta huerta participan 10 jóvenes, mayormente del barrio. También en la zona norte de la ciudad funciona el Vivero Irupé en barrio La Cerámica. Este proyecto nace a partir de la crisis de 2001 y en el año 2017 se vincula con el programa Nueva Oportunidad. Al año siguiente se conforma como unidad productiva con el fin de generar un ingreso económico a jóvenes del barrio. En el mismo barrio funciona “Medetex”, una unidad productiva textil que surge a partir de una capacitación en costura del Nueva Oportunidad. Participan en ella 18 mujeres del barrio, quienes poseen un alto nivel de organización y motivación cuyo mayor desafío es la ampliación y fidelización de la clientela. La Cooperativa “Padre Misericordioso”, donde trabajan 26 jóvenes, también se encarga de tareas textiles, junto con trabajos de albañilería y panadería.

La tercera huerta incluida en unidades productivas es la de Santa Lucía, donde participan más de 120 vecinos y vecinas de los barrios La Palmera, El Eucaliptal y Santa Lucía. Por último, “La rosarina linda” es una huerta ubicada en barrio Las Flores que nace entre 1990 y 1992 como respuesta a la crisis económica. Allí se comienzan a desarrollar capacitaciones en el marco del Nueva Oportunidad, lo cual fortalece al espacio y lo conforma como una unidad productiva. Actualmente trabajan en la huerta 10 vecinos y vecinas. También en Las Flores funciona la Bloquera, una constructora de bloques y adoquines donde trabajaban diversas cooperativas y, a partir de noviembre de 2018, se incluyen 10 jóvenes de Nueva Oportunidad.

En el mismo barrio³⁵ y surgida a partir de los cursos de Nueva Oportunidad, funciona la productora de contenidos audiovisuales “Sur Productora” donde participan 11 personas. Este proyecto surge con la misión de convertirse en una expresión del barrio Las Flores y de comunicar las historias de vida, actividades y relatos del mismo. Otro emprendimiento audiovisual es “Fotografiarte”, conformada por 9 jóvenes que asistían al curso de Nueva Oportunidad dictado en el Centro de Convivencia Barrial de Santa Lucía.

En cuanto a actividades de panificación y cocina, “El horno está para bollos” es una unidad productiva que nace a partir del programa Nueva Oportunidad gracias al trabajo articulado entre el Ministerio de Educación, el conjunto de cooperativas “La Toma” y el Ministerio de Trabajo. En esta unidad productiva participan 13 personas que, frente a las

³⁵ El fortalecimiento de 3 unidades productivas en el barrio Las Flores se definió debido a que en abril de 2017 se relevó que el 45% (433) de la población de 17 a 66 años no trabajaba y el 30% (115) de los y las jóvenes entre 18 y 30 años no estudiaba ni trabajaba.

dificultades para incorporarse al mercado laboral tras su paso por una institución psiquiátrica, encontraron en este servicio de catering y panificación un ingreso económico y un espacio de trabajo en equipo. El hecho de que sus integrantes hayan compartido el paso por el curso del Nueva Oportunidad le sirve de fortaleza a esta unidad en tanto las personas están capacitadas en la tarea y existe un sentido de pertenencia del grupo.

Otro rubro en el que se desempeñan las unidades productivas es la fabricación de baldosas. “Futuro Oeste” funciona en barrio La Lagunita y surgió a partir de una capacitación para producción de baldosas de diseño en el Nueva Oportunidad. En este proyecto participan 8 jóvenes del barrio.

Finalmente, una unidad productiva funciona dentro del Hospital Geriátrico Provincial de barrio Tablada desde julio de 2018. En este proyecto participan 10 jóvenes cuyo rol es el de acompañantes sanitarios. Esta unidad tiene como fortaleza la implicancia subjetiva de sus participantes a partir del vínculo con las y los adultos mayores, lo cual posibilita intercambios que resignifican la historia personal de cada cual.

El camino recorrido en consolidar las empresas sociales permitió avanzar en fortalecer la trama social y construir organización a partir de la cooperación, la asociatividad y la participación activa de los sujetos; en promover procesos laborales y productivos que permiten la obtención de ingresos, a partir de relaciones sociales, de trabajo y producción constituidas colectivamente, y en visibilizar y potenciar los saberes de los habitantes de un territorio generando articulaciones sinérgicas entre diferentes saberes.

Experiencia y desafíos

Si bien las variables y experiencias analizadas no constituyen una descripción exhaustiva de la implementación del Plan ABRE en Rosario, nos permiten ilustrar de algún modo las transformaciones que el mismo fue imprimiendo en la ciudad. En la actualidad, este Plan continúa en constante crecimiento y cuenta con un fuerte apoyo gubernamental y de la ciudadanía, lo cual invita a continuar repensando en posibilidades de mejoramiento y en desafíos futuros.

Uno de estos desafíos es continuar perfeccionando la estructura funcional y administrativa del ABRE en la Municipalidad. Hay una fuerte voluntad política para avanzar en este sentido y, de hecho, los cambios institucionales en estos años fueron notorios. Aun así, es preciso dotar a la coordinación municipal centralizada del Plan ABRE de mayor estructura técnica así como de recursos específicos que permitan: trabajar con las secretarías en propuestas concretas, identificar necesidades de capacitación, sistematizar y monitorear avances e información que se considere de relevancia, entre otros. Asimismo, la afectación de presupuesto específico al interior de cada secretaría municipal permitiría dimensionar la inversión y esfuerzo del gobierno local en el Plan ABRE.

Hemos visto cómo el Plan ABRE fue ganando escala en los barrios de la ciudad, sumando nuevas propuestas de abordaje integral en los barrios, sin embargo, dichos avances así como la intensidad de las intervenciones realizadas son disímiles en los barrios. En algunos de ellos se ha podido concretar un abordaje de gran escala, con presencia permanente en el territorio, que ha producido una verdadera transformación barrial. En cambio, en otros barrios recién se comienza a realizar una primera aproximación a las problemáticas del territorio y a implementarse algunos programas que forman parte de la oferta programática del Plan. Para poder avanzar en esta dirección y homogeneizar las capacidades de intervención en toda la ciudad, se requerirá reforzar tanto el equipo central de coordinación como los

equipos territoriales municipales, los cuales pueden interpretar las necesidades barriales y encauzar líneas de acción con la ciudadanía.

Por otro lado, la ciudadanía rosarina que cuenta con una amplia trayectoria de participación exige mayores respuestas y, por ello, es preciso ir progresivamente mejorando e innovando en los espacios de participación y en la canalización de estas demandas a los fines de tener mayor efectividad y agilidad. En el caso de los consorcios en FONAVI, también será primordial, en esta etapa, sostener el acompañamiento permanente para que puedan ir creciendo e implementando acciones propias.

Finalmente, las innovaciones sociales desarrolladas en el marco de este Plan tienen un gran potencial para ser replicadas y mejoradas no sólo en otros barrios de la ciudad, sino también en las experiencias desplegadas por el ABRE en otras localidades. Así, la ciudad de Rosario continúa siendo a partir de la implementación de la experiencia del Plan Abre un faro de inspiración para la elaboración de políticas públicas integrales ejemplares a nivel local.

BIBLIOGRAFÍA

- PNUD y Municipalidad de Rosario (2006): *Políticas para la gobernabilidad*. Rosario, Argentina. Disponible en https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/rosario_politicas_gobernabilidad.pdf (20/05/2019)
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y Universidad Nacional de Rosario (2018): *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*, Santa Fe, Argentina. Disponible en https://www.defensoriasantafe.gob.ar/system/files_force/adjuntos/comunicados/politicas_sociales_y_derechos_humanos_web.pdf?download=1 (20/05/2019)
- Equipo de Inspección de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Rosario (2019): Informe del FONAVI Rouillón y Seguí.

Entrevistas realizadas en las siguientes áreas:

- Coordinación del Plan Abre. Intendencia. Municipalidad de Rosario.
- Secretaría General, Municipalidad de Rosario, Municipalidad de Rosario. Dirección de distrito y coordinación de participación ciudadana del Distrito Sudoeste, Observatorio de Convivencia y Seguridad.
- Ministerio Público de la Acusación, 2da Circunscripción Judicial del Organismo de Investigación. Secretaría de Seguridad Comunitaria, Distrito Noroeste. Ministerio de Seguridad, Gobierno de Santa Fe.
- Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. Secretaría de Estado del Hábitat. Gobierno de Santa Fe
- Secretaría de Obras Públicas, Municipalidad de Rosario. Dirección General de Hidráulica
- Secretaría de Desarrollo Social, Municipalidad de Rosario. Dirección de Clubes.
- Servicio Público de la Vivienda y Hábitat. Municipalidad de Rosario. Coordinación Proyecto Cordón Ayacucho y Equipo de Proyecto Sorrento y Cullen.
- Equipo Punto Abre Sorrento y Cullen. Municipalidad de Rosario y Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Equipo Punto Abre Grandoli y Gutierrez. Municipalidad de Rosario y Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO**Socióloga**

Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Independiente CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
mercedes.divirgilio@gmail.com

PABLO SANTIAGO SERRATI**Sociólogo**

Maestrando en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF). pabloserrati@gmail.com

REFLEXIONES EN TORNO A LA TERRITORIALIDAD E INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS.

Algunas reflexiones sobre el caso del Plan ABRE en Rosario

Introducción: el planteo territorial del Plan ABRE

Desde sus comienzos en 2014 el Plan ABRE busca un *abordaje territorial* focalizado en un conjunto de barrios que se consideran críticos en función de “la violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos” (Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018: 11). En este sentido, el Plan parte de identificar y reconocer un conjunto de problemas sociales que responden a causas multidimensionales e interrelacionadas entre sí. Por este motivo, la propuesta del Plan ABRE se implementa en barrios de los principales aglomerados provinciales santafesinos con mayor vulnerabilidad social y violencia interpersonal, entre ellos, la ciudad de Rosario. La ciudad de Rosario, junto a las localidades que constituyen su expansión urbana, es uno de los aglomerados urbanos más importantes del país. Alberga una población de aproximadamente 1.239.346 habitantes (CENSO 2010), lo que la convierte en el tercer aglomerado del país (luego del Gran Buenos Aires y del Gran Córdoba) y en la ciudad más importante en población de la Provincia de Santa Fe.

En este marco, a partir del trabajo realizado durante el año 2013 por el Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, el Plan ABRE define los territorios de intervención con base a la identificación de ciertas necesidades sociales críticas que son abordadas a partir de tres ejes de trabajo. El *primer eje* de trabajo, “Infraestructura y hábitat”, busca mejorar el hábitat y los espacios públicos mediante la realización de obras de infraestructura urbana que facilitan la integración urbana e intervenciones que mejoran las condiciones del hábitat y el acceso a servicios públicos (cloacas, agua potable y energía eléctrica). El segundo eje, “Convivencia y participación”, propone formas participativas y colectivas de utilización del espacio público, garantizar el acceso a bienes culturales, así como la inclusión socio-educativa y laboral. Por último, el eje “ABRE Familia” (iniciado en 2016) propone una intervención centrada en las familias, con el objeto de garantizar el acceso a derechos. Este eje propone el acompañamiento de las familias que se considera en situación crítica y brinda orientaciones para permitir el acceso a los mismos. En resumen, podemos señalar que el Plan ABRE define el territorio en función de la identificación de vulnerabilidades socio-urbanas y propone una intervención directa que actúa en diferentes niveles: intervenciones que afectan el hábitat (a nivel de la vivienda y a nivel del barrio) e intervenciones que se concentran en las necesidades específicas de la población.

El trabajo indaga algunos aspectos de la implementación del Plan ABRE en la ciudad de Rosario. Para ello, en primer lugar, realizaremos un diagnóstico de la situación social y territorial de Rosario previa a la intervención del Plan, concentrándonos en los territorios que posteriormente fueron objeto de intervención. Atentos a la importancia que el Plan ABRE otorga al hábitat y a las vulnerabilidades socio-urbanas, este diagnóstico tomó como eje las condiciones de hábitat con el fin de dimensionar el problema sobre el cual el Plan pretende intervenir. Luego, interrogamos la estrategia de intervención del Plan desde el enfoque de equidad territorial a fin de dar cuenta de sus aciertos y de los desafíos que aún enfrenta. En este punto hacemos foco en los alcances de la intervención territorial en el contexto de expansión del mercado inmobiliario que vivió la ciudad en el último tiempo. Luego proponemos unas breves reflexiones sobre la integralidad de las intervenciones territoriales y sobre el lugar de la participación en la construcción del hábitat, ambos aspectos centrales en la propuesta del Plan ABRE. Por último, proponemos algunas reflexiones que integran los diferentes elementos trabajados y buscan aportar elementos para el enriquecimiento de esta política.

Un diagnóstico de los barrios del Plan ABRE (Rosario) previa a la intervención: el déficit habitacional como dimensión de la realidad territorial

Con el objeto de comprender más profundamente las características de los territorios en los cuales interviene el Plan ABRE en la ciudad de Rosario,¹ proponemos repensar la situación de la ciudad a través de una fotografía. Para ello, recurrimos a los datos que el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC) arroja sobre dichos territorios, entendiendo que construir esta foto nos permite dimensionar la intervención e identificar sus fortalezas y los desafíos a futuro. En tanto los datos del Censo corresponden al año 2010, esta facilita un acercamiento a la situación territorial previa a la implementación del Plan.²

Para aproximarnos a las características de los barrios elegimos dos indicadores: por un lado, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que da cuenta de las situaciones de *pobreza estructural* a partir de la identificación de un conjunto de condiciones mínimas a las que debe tener acceso un hogar.³ Por otro lado, analizamos el índice de déficit habitacional, que nos permite focalizar en las problemáticas propias del hábitat y el acceso a las infraestructuras, central en al menos dos de los ejes del Plan ABRE.⁴

En relación al primer indicador (NBI), tal y como es posible observar en la *Tabla 1*, la situación de *pobreza estructural* en los barrios en los que interviene el Plan era, previo a la intervención del Plan ABRE, sensiblemente más crítica que la que se observa para el conjunto de la ciudad. Las situaciones de pobreza se explican fundamentalmente por dos dimensiones: vivienda inconveniente y condiciones de hacinamiento. Estas condiciones están presentes respectivamente en el 5,4% y el 4,2% de los hogares residentes en estos barrios. Ambas dimensiones permiten comprender, a su vez, las características que asume el déficit habitacional en los barrios del Plan ABRE, poniendo de manifiesto la importancia que tiene el segundo de los indicadores elegidos para caracterizar a esta población.

Con respecto a la pobreza estructural, es posible observar que el 11,6% de los hogares de los barrios del Plan ABRE, presentaban al menos un tipo de necesidad básica insatisfecha en el año 2010, lo cual casi duplica la situación de la ciudad (6%). Es interesante señalar que los barrios que se incorporaron al Plan ABRE representan cerca de un cuarto de los hogares de la ciudad (24%). Sin embargo, cerca de la mitad de los hogares con NBI de la ciudad se encuentran en estos barrios, dando cuenta de la acuciante situación que estos barrios representan en el conjunto urbano (el 45% de los hogares de la ciudad con alguna necesidad básica insatisfecha se encontraban en 2010 en estos barrios).⁵

¹ En Rosario, el Plan ABRE interviene sobre 36 territorios, de los cuales 11 están a su vez en ABRE Familia (Santa Lucía, La Palmera, Polledo, Empalme-Sorrento y Cullen, Las Flores, Antena, República de la Sexta, Grandoli y Gutierrez, Los Unidos, Bella Vista y Ludueña). Conviene aclarar que en algunos casos los territorios definidos por el Plan en Rosario aglutinan a varios "barrios" que, por su proximidad física, permiten una intervención conjunta. Por motivos operativos, para el cálculo de los indicadores de los barrios pertenecientes al Plan ABRE, en este trabajo consideramos aquellos que habían sido incorporados al Plan hasta el mes de julio de 2017. En este sentido, se consideran en total 31 barrios dentro de la ciudad de Rosario.

² Cabe aclarar que este análisis diagnóstico de la situación socio-habitacional y urbanística de los territorios en los que luego intervendría el Plan ABRE no fueron parte de los insumos que el Plan utilizó durante su puesta en marcha, sino que los mismos fueron contruidos para este trabajo con el objeto de contar con una herramienta que nos permita caracterizar la situación de estos territorios previa a la intervención. Asimismo, es necesario aclarar que los datos presentados fueron procesados a nivel de radio censal. Sin embargo, muchos de los barrios incorporados al Plan ABRE no se corresponden completamente con un radio censal. Por este motivo se procedió a establecer una ponderación de los datos en función de la fracción que representa la de superficie del barrio respecto al radio censal.

³ "El concepto de NBI está basado en el establecimiento de umbrales mínimos de bienestar, según niveles universalmente aceptados, los cuales deben ser alcanzados a partir de la cobertura de un cúmulo de necesidades materiales básicas. Así, cuando los hogares, o la población que vive en los mismos, no pueden satisfacer tales necesidades, los mismos son categorizados con NBI" (DINREP, 2014). El NBI permite identificar hogares con situaciones de pobreza estructural y se relaciona con indicadores vinculados a las condiciones habitacionales esenciales, a la escolarización de nivel primario y a la inserción en el mercado laboral de los integrantes del hogar.

⁴ Nos referimos al eje "Infraestructura y hábitat" y "ABRE Familia".

⁵ Teniendo en cuenta que el Plan ABRE interviene sobre los territorios con mayores niveles de criticidad, sería interesante preguntarnos sobre el 50 % de hogares restantes que, sin habitar en los barrios incorporados al Plan ABRE, parecen presentar niveles de criticidad elevados. En este sentido, la incorporación de herramientas para atender a

Tabla 1:
Necesidades básicas insatisfechas
(NBI). Datos del CENSO 2010

Elaboración propia
en base a datos del CENSO 2010.

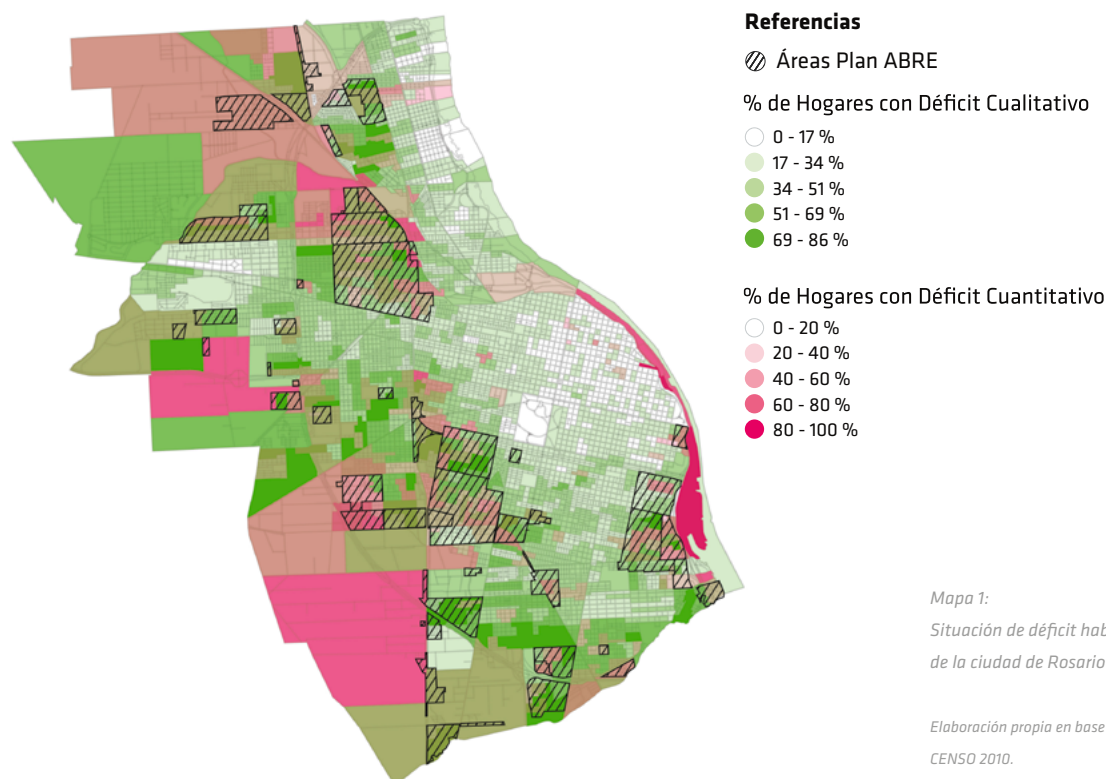
	Argentina	Santa Fe	Rosario	ABRE	% NBI en barrios ABRE sobre NBI de Rosario
	% Hogares Argentina	% Hogares Santa Fe	% Hogares Rosario	% Hogares ABRE	
HOGARES	100%	100,0%	100%	100%	24%
NBI 1: Vivienda inconveniente	3,1%	1,6%	2,4%	4,2%	42%
NBI 2: Carencias sanitarias	2,6%	1,7%	1,4%	2,5%	42%
NBI 3: Condiciones de Hacinamiento	4,0%	3,2%	2,5%	5,4%	51%
NBI 4: Inasistencia escolar	0,4%	0,3%	0,3%	0,5%	44%
NBI 5: Capacidad de subsistencia	0,7%	0,5%	0,4%	0,9%	51%
Algún NBI	9,1%	6,4%	6,0%	11,6%	45%

Como hemos visto, las NBI de los hogares que residen en los barrios en donde se implementó el Plan ABRE encuentran una fuerte correlación con las carencias en el tipo hábitat. Para caracterizar el acceso a un hábitat digno es necesario, entonces, delimitar ciertas categorías que permitan medirlo, es decir, que expresen la particular definición de esta problemática urbana. En la medida que se define una noción de calidad de las condiciones de habitabilidad se plantea una concepción del derecho a la ciudad y, en función de ello, es posible repensar las estrategias de políticas públicas para facilitar su efectiva realización (Catenazzi & Di Virgilio, 2005). Las condiciones de habitabilidad pueden definirse en función de la calidad constructiva de la vivienda y el acceso a servicios y de la forma en la que se organizan las relaciones sociales en el hogar y en la vivienda (existencia de hogares allegados) (Marcos, Di Virgilio, & Mera, 2018), articulándose ambas dimensiones en un indicador complejo de *déficit habitacional*.

Con base en la propuesta del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de Chile, el trabajo de Marcos, Di Virgilio y Mera (2016; Marcos et al, 2018) propone una medición del déficit habitacional que permite una aproximación integral del fenómeno a partir de la información censal disponible. La elección de este indicador se basa en su capacidad para arrojar, con base en los datos del Censo de Población y Vivienda, información a nivel microterritorial (a nivel de radio censal). De este modo, permite identificar los “focos” de la problemática y su distribución espacial. A su vez, esta medida distingue e identifica dos tipos de déficit (que habitualmente han sido tratados de manera complementaria pero no conjunta), a saber, el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo: el *déficit cuantitativo* indica la necesidad de nuevas viviendas. Mientras que el *déficit cualitativo* indica la necesidad de acciones de mejora o ampliación que podrían abordarse sobre la vivienda actual en la que habita el hogar. Por último, esta propuesta de medición tiene como ventaja que permite distinguir y orientar las políticas públicas en función de las necesidades concretas que se distinguen en cada territorio.

En este marco, cuando observamos la situación del déficit habitacional en Rosario en el año 2010, previo a la implementación del Plan ABRE (Ver Mapa 1), se advierte que este se encuentra claramente concentrado por fuera del área central de la ciudad y de sus principales ejes de comunicación y circulación. La zona ribereña plantea, salvo en la zona sur, los menores requerimientos en términos habitacionales. A mayor distancia de la zona costera, se concentran mayores problemas de déficit habitacional (con algunas excepciones, como por ejemplo en Fisherton, en la zona oeste). Asimismo, se observa una mejora en este indicador sobre las avenidas “troncales” que conectan los diferentes sectores de la ciudad (Av. Córdoba-Eva Perón hacia la zona oeste, Av. Alverdi-Roundeau hacia la zona norte y, en menor medida, Av. San Martín hacia la zona sur). En resumen, podemos señalar que el déficit habitacional de la ciudad se concentra fuertemente en las áreas periféricas, fundamentalmente en las zonas más alejadas del río. Es en estas zonas donde se concentran las intervenciones del Plan ABRE.

estas situaciones críticas que se presentan por fuera de los barrios incorporados al Plan ABRE podría ser un elemento de consideración en futuras intervenciones estatales.



Mapa 1:
Situación de déficit habitacional
de la ciudad de Rosario

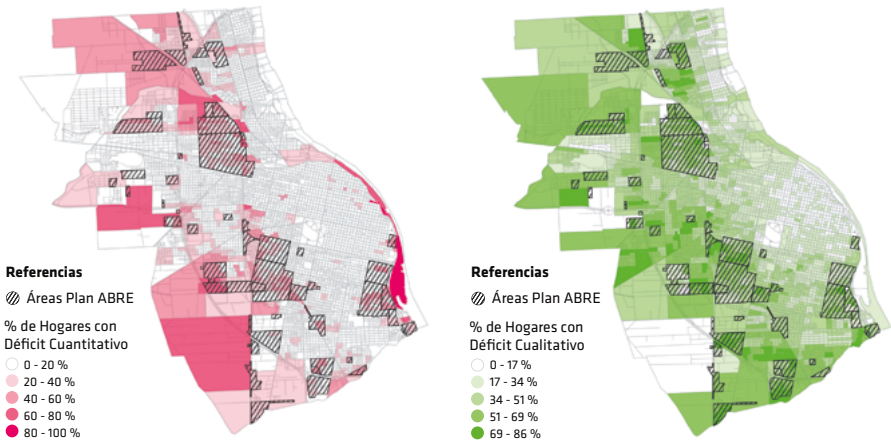
Elaboración propia en base a datos del
CENSO 2010.

Por su parte, si descomponemos la situación según el tipo de déficit (cuantitativo y cualitativo) podemos ver que las diferencias en las condiciones de habitabilidad entre barrios de la ciudad resultan aún más evidentes (Ver Mapa 2 y 3). El problema del déficit cuantitativo, es decir, aquel que exige para su solución la construcción de una nueva unidad habitacional, se concentra (como el déficit general) por fuera del área ribereña-central de la ciudad. Sin embargo, es mucho más crítico en las zonas más alejadas a las avenidas y ejes de comunicación principales, reforzando las situaciones de aislamiento y segregación territorial. En este sentido, podemos observar que las situaciones menos ventajosas en términos del acceso a la ciudad se asocian a importantes deficiencias respecto de las condiciones de habitabilidad. El déficit cualitativo, por su parte, presenta un patrón de distribución espacial mucho más homogéneo que se corresponde con lo que hemos podido observar en otros estudios referidos a la situación del déficit habitacional en Argentina (Di Virgilio & Rodríguez, 2017): este tipo de déficit se encuentra presente no sólo en los hogares de menores ingresos, sino también en los hogares de sectores medios y medios bajos.

En resumen, la distribución espacial del déficit da cuenta de la diferenciación y división del espacio en la ciudad, en donde las zonas menos favorecidas en términos de accesibilidad y conectividad se corresponden con aquellas en las cuales el déficit habitacional es mayor. Esto se vuelve aún más crítico en las zonas más alejadas de las vías de comunicación, donde el déficit cuantitativo se presenta en niveles más alarmantes. Por su parte, el déficit cualitativo es un fenómeno que desborda la situación de los hogares que habitan en los barrios más desfavorecidos, presentándose como una señal para una necesaria intervención en términos habitacional sobre sectores más amplios de la población de la ciudad.

Mapa 2 y 3:
Situación de déficit habitacional de la
ciudad de rosario por tipo de déficit.
Izquierda: déficit cuantitativo;
Derecha: déficit cualitativo

Elaboración propia
en base a datos del CENSO 2010.



En este marco, el Plan ABRE escogió como territorios de intervención muchos de los barrios que podemos considerar como “pericentrales”, es decir, barrios que están integrados a la trama urbana, pero cuyo mejoramiento resulta crítico en pos de facilitar la circulación y el acceso a las externalidades positivas de la vida urbana. Estos territorios se caracterizan además por ser lugares en los cuales, a pesar de su relativa integración a la trama urbana, tenían en el año 2010 una situación de déficit habitacional fuertemente depreciada con respecto a la del resto de la ciudad. Es interesante destacar que, como es posible observar en la Tabla 2 y 3, esta situación relativa respecto a la ciudad se mantiene en los dos tipos de déficit (cuantitativo y cualitativo) y en las situaciones de déficit mixto (cuantitativo más cualitativo), donde los barrios del Plan ABRE presentan valores notablemente más elevados que los del resto de la ciudad.⁶

Tabla 2: Hogares por tipo de déficit.
Elaboración propia en base a datos del
CENSO 2010 y de la Encuesta ENES-PISAC.
Nota: en este cuadro el déficit habitacional
total no resulta de la suma de los otros tres
déficits, ya que en el déficit cuantitativo
(DCuanti) y en el déficit cualitativo (DCuali)
están presentes también las situaciones de
déficit mixto (DM). En este sentido, el déficit
total se puede calcular del siguiente modo:
 $\text{Déficit total} = \text{DCuali} + \text{DCuanti} - \text{DM}$.

	Rosario	ABRE-Rosario	% Relativo
TOTAL DE HOGARES	320.532	75.367	24%
Deficit Cuantitativo	49.257	19.729	40%
Deficit Cualitativo	120.943	38.026	31%
Deficit Cuantitativo + Cualitativo	2.037	878	43%
Deficit habitacional	168.163	56.877	34%

Respecto a los barrios que se integraron luego al Plan ABRE, podemos ver que estos presentan una situación de déficit habitacional que duplica los valores de la ciudad de Rosario. En particular, resulta fundamental señalar que sólo el 25% de los hogares que habitan estos barrios tienen condiciones habitacionales no deficitarias, dando cuenta de la importancia que tiene el componente intervención urbana y habitacional en estos territorios. También es importante destacar que del total de hogares con déficit habitacional de toda la ciudad poco más de un tercio (34%) está ubicado en los barrios en los cuales intervino el Plan ABRE, situación que crece a valores cercanos al 40% para el déficit cuantitativo y para los hogares que presentan ambos tipos de déficit de forma conjunta.

⁶ En la Tabla 3 se coloca de modo separado el déficit mixto que supone la presencia de un déficit cualitativo y cuantitativo (en el cuadro en color violeta). Sin embargo, si sumamos todos los sub-tipos de déficits que suponen la intervención de dos soluciones habitacionales, podemos ver que en Rosario estas situaciones representan al 6,3% de los hogares, lo cual casi duplica el promedio nacional (3,3%). A su vez, los barrios que fueron luego incorporados al Plan ABRE casi duplican los porcentajes de déficit mixto de la ciudad (11,9%).

Tipo de déficit/ Política requerida	ENES-PISAC 2014/2015	CENSO 2010	
	% Argentina	Rosario	ABRE-Rosario
Hogares en vivienda no deficitarias	59,9%	47,5%	24,5%
Déficit cuantitativo (Vivienda nueva)	14%	15%	25%
Hogar Allegado Externo	2,3%	9,4%	16,3%
Hogar con Núcleo Allegado Interno	0,3%	0,3%	0,3%
Hogar en vivienda irrecuperable	11,1%	4,9%	7,9%
Hogar Allegado Ext + Con Núcleo Allegado Interno	0%	0,1%	0,3%
Hogar en vivienda Irrecuperable + Con Núcleo Allegado Interno	0,1%	0,1%	0,1%
Déficit cualitativo (Restauración / Ampliación / Mejora)	26%	37%	49%
Hogar en viviendas con necesidad de mejoras	20,5%	29,0%	36,4%
Hogar en viviendas con necesidad de ampliación	2,6%	2,5%	2,6%
Hogar en viviendas con necesidad de mejoras y ampliación	2,9%	5,5%	10,3%
Déficit cualitativo + cuantitativo (Vivienda nueva + Mejora)	0,3%	0,6%	1,2%
Hogar con Núcleo Allegado Interno + En vivienda con necesidad de Mejora	0,3%	0,6%	1,2%
Total viviendas	100%	100%	100%

Tabla 3:

Porcentaje de hogares por situaciones de déficit y política de intervención necesaria. Datos rosario y barrios Plan ABRE Rosario (CENSO 2010) y Argentina (ENES-PISAC 2014)

Elaboración propia en base a datos del CENSO 2010 y de la Encuesta ENES-PISAC.

Concentrados sólo en la situación de los barrios que luego fueron incorporados al Plan ABRE (Ver Tabla 4), podemos ver que la situación de déficit más importante es la del déficit cualitativo, que está presente en el 49% de los hogares de estos barrios. En particular, entre aquellos hogares que padecen déficit cualitativo, parece central la proporción de hogares que habita en viviendas mejorables (36,4%) y que podrían beneficiarse con mejoras edilicias y/o sanitarias.⁷ Por su parte, un 10% de los hogares habitan en viviendas con situaciones de déficit cualitativo mixto, es decir, que requieren de ampliaciones y de mejoras.

Respecto al déficit cuantitativo, podemos señalar que éste afecta a un 25% de los hogares de los barrios Plan ABRE. Dentro de este tipo de déficit, los hogares allegados externos (es decir, que comparten la vivienda con otro hogar) parecen representar una situación especialmente crítica (16,6%), lo cual se agrava para un pequeño porcentaje de estos (0,3%) que además presentan situaciones de hogares allegados internamente (es decir, que existen núcleos secundarios independientes que podrían requerir una solución habitacional propia). También resulta importante la situación de los hogares que habitan en viviendas irrecuperables, los cuales representaban un 8% de los hogares de los barrios en los cuales intervino el Plan ABRE.

Condición de Allegamiento Interno y de ampliación	Sin Allegamiento externo			Con Allegamiento externo	TOTAL
	Calidad Global de la Vivienda				
	Aceptable	Mejoras	Irrecuperable		
Sin Allegamiento Interno ni necesidad de ampliación	24,5%	36,4%	7,9%	16,3%	85%
Con Allegamiento Interno	0,3%	1,2%	0,1%	0,3%	2%
Con necesidad de ampliación	2,6%	10,3%	-	-	13%
TOTAL	27%	48%	8%	17%	100%

Tabla 4: Hogares de los barrios del Plan ABRE Rosario por situación de déficit habitacional. Valores porcentuales sobre el total de hogares del Plan ABRE en Rosario. Elaboración propia en base a datos del CENSO 2010. Los colores del cuadro permiten la identificación de los tipos de déficit: rojo señala la situación de hogares con déficit cuantitativo, azul déficit cualitativo y violeta déficit mixto (cuantitativo y cualitativo).

⁷ Las viviendas recuperables son aquellas que, o bien presentan materiales deficitarios pero reutilizables en pisos (cemento o ladrillo) o techos (materiales impermeabilizantes, pero sin cielorraso), o bien presentan situaciones deficitarias en el acceso a los servicios sanitarios o de agua. En este sentido, las viviendas mejorables podrían ser consideradas en la intervención estatal mediante el facilitamiento de las conexiones a los servicios públicos básicos (cloacas y agua), así como mediante el desarrollo de programas que permitan la mejora de la calidad de los elementos constructivos, incluidos la provisión de baños dentro de los hogares.

En cada uno de los barrios sobre los que se desarrolló la intervención, podemos señalar la situación particularmente crítica del Barrio Roullion (Barrio Toba), en donde era necesaria la construcción de cerca de 65 viviendas nuevas cada 100 hogares.⁸ En este punto, interesa destacar que más de la mitad de los barrios que se integraron al Plan presentaban situaciones de déficit cualitativo críticas (con más de 50 necesidades de soluciones habitacionales de ampliación y/o mejora por cada 100 hogares). Por lo demás, si miramos en conjunto el déficit cualitativo y el déficit cuantitativo, sólo 2 de los 31 barrios del Plan ABRE considerados en este análisis⁹ presentaban un porcentaje menor al 50% de viviendas con algún tipo de déficit (sea cualitativo o cuantitativo). En definitiva, como podemos ver en la Tabla 5, las situaciones de déficit de los barrios integrados al Plan ABRE eran en 2010 claramente acuciantes, poniendo en evidencia la pertinencia de los criterios de focalización territorial que sostienen la intervención en la ciudad de Rosario.

⁸ La cantidad de viviendas nuevas necesarias cada 100 hogares es un indicador de la importancia del déficit habitacional en relación a la cantidad de hogares. Algunos hogares pueden requerir más de una situación habitacional (por ejemplo, aquellos hogares que tienen núcleos internos allegados y que además habitan en una vivienda irrecuperable, en cuyo caso este hogar requeriría dos soluciones habitacionales diferentes). En este sentido, este indicador puede, en algunas situaciones extremas, ser superior a 100 viviendas por hogar, por lo cual no debe interpretarse como un valor porcentual, sino como un indicador de las necesidades de soluciones habitacionales por hogar. Por otra parte, señalamos que en tanto las soluciones habitacionales cuantitativas suponen la construcción de una nueva vivienda, los hogares que tienen un tipo de déficit cuantitativo no suelen presentar un déficit de tipo cualitativo (salvo en el caso de que posean un núcleo interno allegado y que habiten en una vivienda recuperable). Por este motivo, por lo general, los barrios con altos niveles de déficit cuantitativo suelen presentar bajos niveles de déficit cualitativo (y viceversa), en tanto la necesidad de una vivienda nueva (déficit cuantitativo), supone que la vivienda actual no es recuperable mediante reformas (mejoras / ampliación).

⁹ Recordamos que en este análisis no se consideran los 36 barrios actualmente incorporados al Plan, sino sólo los 31 que habían sido incorporados hasta julio de 2017 (Ver Nota 1).

	DEFICIT CUANTITATIVO			DEFICIT CUALITATIVO			VIVIENDAS NECESARIAS CADA 100 HOGARES		Total de Hogares	Total de Personas
	Viviendas para hogares allegados	Viviendas para núcleos secundarios	Viviendas irrecuperables	Viviendas necesidad sólo de mejora	Viviendas necesidad sólo de ampliación	Viviendas necesidad de ampliación y mejora	Viviendas nuevas cada 100 hogares	Viviendas modificables cada 100 hogares		
TOTAL ARGENTINA (PISAC)	266.657	97.348	1.302.874	2.420.905	305.685	340.387	14,33	26,37	11.629.781	37.460.599
ROSARIO (CENSO 2010)	30.554	3.717	15.837	95.058	8.166	17.719	15,63	37,73	320.532	938.151
ABRE (CENSO 2010)	12.508	1.580	6.081	28.315	1.953	7.759	26,76	50,46	75.365	258.948
7 DE SEPTIEMBRE	117	36	114	586	29	115	18,03	49,29	1.481	5.105
ALVEAR - ACINDAR	1.629	182	472	2.882	286	708	27,41	46,54	8.328	28.955
AVELLANEDA OESTE	82	10	137	244	25	232	30,45	66,62	752	2.781
CASIANO CASAS	120	28	196	659	40	101	20,65	48,02	1.666	5.491
ECHEVERRIA	256	43	133	981	59	118	17,70	47,46	2.440	7.677
EMPALME	1.576	132	630	2.597	104	698	37,14	54,00	6.295	22.163
FLAMMARION	282	24	106	690	44	83	20,43	40,51	2.017	6.240
FRANCHETTI	18	6	76	142	11	50	24,94	50,62	401	1.320
HIPOTECARIO BOLATTI FONAVI Y LA LAGUNITA	342	26	77	434	71	174	29,85	45,54	1.491	5.274
INDUSTRIAL	70	6	26	83	5	26	31,97	35,74	319	1.037
ITATI	127	29	107	474	49	209	20,11	55,96	1.308	4.783
LA CERAMICA	253	46	168	869	45	297	22,38	58,03	2.087	7.377
LAS FLORES (17 de agosto - La Granada - Las Flores)	507	78	359	1.597	95	523	25,01	58,69	3.774	13.880
LATINOAMERICA	21	11	60	340	35	24	9,13	39,58	1.008	3.138
LUDUEÑA	1.947	223	693	3.861	303	1.022	27,19	49,26	10.528	35.781
MANGRULLO	15	4	57	119	6	28	26,95	54,26	282	930
MOLINO BLANCO	89	18	105	243	5	97	36,87	60,00	575	2.146
NUEVO ALBERDI	225	26	109	476	9	142	33,40	58,16	1.078	3.624
PLATA - HUME - LA CARIÑOSA	524	86	192	1.445	159	259	24,00	55,76	3.341	11.729
POLLEDO	161	3	20	152	5	6	33,95	30,07	542	1.800
REPUBLICA DE LA SEXTA	42	3	25	84	9	15	25,74	39,71	272	866
ROULLION - BARRIO TOBA	513	19	129	145	34	118	65,38	29,38	1.011	4.006
RUCCI	77	17	239	337	15	10	19,96	21,70	1.668	4.530
SATNTA LUCÍA - LA PALMERA	172	18	55	260	15	211	30,55	60,60	802	3.178
SINDICATO DE LA CARNE	48	4	4	84	3	14	27,18	49,03	206	740
STELLA MARIS - LA BOMBACHA - EMAUS	399	78	300	1.261	53	470	25,67	58,94	3.027	11.242
SUPERCEMENTO	93	14	72	501	44	76	14,77	51,24	1.212	4.037
TABLADA - CORDON AYACUCHO	1.626	192	687	3.566	275	707	25,13	45,63	9.967	32.275
TIO ROLO - PUENTE GALLEGO	270	68	188	779	9	381	31,25	69,46	1.683	6.037
VILLA BANANA - VILLA PORORÓ - SAN FRANCISQUITO	799	142	528	2.292	105	788	27,07	58,69	5.427	19.380
VILLA MORENO	108	8	17	132	6	57	35,28	51,72	377	1.426 (*)

(*) Tabla 5:

Cantidad de viviendas necesarias por tipo de déficit y cantidad de viviendas necesarias cada 100 hogares. Datos para rosario y barrios del Plan ABRE-Rosario

Elaboración propia en base a datos del CENSO 2010.

Como hemos podido desarrollar hasta aquí, la situación previa a la intervención del Plan ABRE en estos barrios era especialmente crítica, tanto en términos de pobreza estructural (NBI) como de déficit habitacional. En el año 2010, los barrios incorporados al Plan concentraban cerca del 50% de los hogares NBI de la ciudad y, a su vez, cerca del 33% de los hogares con déficit habitacional (con valores cercanos al 40% para las situaciones de déficit cuantitativo).

La intervención del Plan ABRE en los barrios de Rosario y su relación con los problemas vinculados al hábitat

Hasta aquí hemos puesto el énfasis en el déficit habitacional preexistente a la intervención del Plan, como una medida de la criticidad de estos barrios. En este marco y a fin de dimensionar la importancia del déficit en la caracterización de estos barrios, interesa indagar cuál es la relación del déficit habitacional con otras características del hábitat en los barrios ABRE. Como podemos ver en la Tabla 6, en estos barrios las situaciones de déficit habitacional presentan una fuerte asociación con situaciones precarias en otros aspectos, lo que en términos urbanísticos supone una fuerte depreciación del hábitat de estos hogares. La Tabla 6 pone en evidencia que en los barrios incorporados al Plan ABRE, los hogares con déficit habitacional están sensiblemente sobre-representados en las situaciones más deficitarias. Esta situación es particularmente importante para el caso del déficit cuantitativo, en tanto las situaciones de mayor déficit urbano se asocian con una mayor falta de condiciones adecuadas en la vivienda (déficit habitacional cuantitativo). De este modo, los hogares sin acceso cercano a los servicios públicos (recolección de residuos, cercanía de transporte público, pavimento, alcantarillado y alumbrado público) presentan niveles de déficit habitacional fuertemente superiores a los de los hogares de los mismos barrios que sí cuentan con estos servicios. Asimismo, la posesión de ciertos bienes (heladera, computadora y teléfono de línea) y servicios dentro del hogar (fundamentalmente gas de red) resulta fundamental para caracterizar a estas poblaciones, en tanto quienes no cuentan con estos bienes en su hogar tienen una necesidad de viviendas nuevas que duplica la de los hogares que sí acceden a ellos. Finalmente, interesa destacar que el déficit, particularmente el déficit cuantitativo, no afecta de modo homogéneo a los hogares según el nivel educativo y la edad del principal sostén del hogar (PSH), siendo más grave la situación en aquellos hogares con un PSH con menor nivel educativo y de edades jóvenes (esto último es fundamental en lo que respecta al déficit cuantitativo, siendo menor la diferencia por edades en lo referido al déficit cualitativo).

	DEFICIT CUANTITATIVO			DEFICIT CUALITATIVO			VIVIENDAS NECESARIAS CADA 100 HOGARES			Total de Hogares	Total de Personas	
	Viviendas para hogares allegados	Viviendas para núcleos secundarios	Viviendas irrecuperables	Viviendas necesidad sólo de mejora	Viviendas necesidad sólo de ampliación	Viviendas necesidad de ampliación y mejora	Viviendas nuevas cada 100 hogares	Viviendas modificables cada 100 hogares				
TOTAL ARGENTINA (PISAC)	266.657	97.348	1.302.874	2.420.905	305.685	340.387		14,33		26,37	11.629.781	37460.599
ROSARIO (CENSO 2010)	30.554	3.717	15.837	95.058	8.166	17.719		15,63		37,73	320.532	938.151
ABRE (CENSO 2010)	12.508	1.580	6.081	28.315	1.953	7.759		26,76		50,46	75.365	258.948
Segmento: Recolección de basura (CC7)												
BASURA:SI	11.124	1.442	4.995	26.252	1.866	6.807		25,36		50,44	69.240	236.850
BASURA:NO	1.386	132	1.077	2.062	83	944		42,38		50,45	6.123	22.094
Segmento: Transporte público a 300m (CC8)												
TRANSPUB:SI	11.558	1.481	5.468	26.954	1.886	7.196		25,94		50,52	71.334	244.305
TRANSPUB:NO	950	97	611	1.356	68	558		41,10		49,13	4.034	14.644
Segmento: Calle pavimentada en el segmento (CC13)												
PAVI:SI	11.171	1.440	5.139	26.196	1.847	6.935		25,64		50,52	69.238	237.155
PAVI:NO	1.333	139	943	2.120	106	820		39,46		49,77	6.120	21.794
Segmento: Boca de tormenta para desagüe en el segmento (CC14)												
DESAG:SI	7.804	1.012	3.384	18.795	1.450	4.430		24,06		48,65	50.715	170.634
DESAG:NO	4.707	572	2.700	9.526	499	3.326		32,37		54,16	24.652	88.314
Segmento: Alumbrado público en el segmento (CC15)												
ALUMB:SI	11.064	1.400	5.523	26.146	1.775	7.064		26,01		50,60	69.147	236.871
ALUMB:NO	1.446	172	555	2.173	179	696		34,95		49,02	6.218	22.080
Hogar: Combustible usado para cocinar (H2014)												
Gas de red	3.697	573	1.576	12.941	1.034	1.346		16,48		43,20	35.466	112.810
Otro	8.813	1.009	4.508	15.378	914	6.407		35,92		56,89	39.898	146.134
Hogar: Tiene Heladera (H2819A)												
HELADERA:SI	11.023	1.538	4.844	27.340	1.928	7.133		24,55		51,34	70.904	244.709
HELADERA:NO	1.487	36	1.228	969	23	615		61,76		36,08	4.454	14.230
Hogar: Tiene PC (H2819B)												
PC:SI	3.664	574	1.244	10.632	1.051	2.164		18,85		47,62	29.076	108.632
PC:NO	8.850	1.006	4.829	17.685	892	5.590		31,72		52,20	46.297	150.310
Hogar: Tiene Teléfono de línea (H2819D)												
TEL:SI	5.635	948	2.132	18.039	1.237	2.916		19,29		49,12	45.179	150.861
TEL:NO	6.881	635	3.949	10.271	715	4.827		37,98		52,38	30.187	108.093
Hogar: Régimen de tenencia de la propiedad (PROP)												
Propietario de la vivienda y del terreno	7.368	1.151	3.030	19.785	1.332	4.490		22,79		50,52	50.686	173.421
Inquilino	878	70	445	2.245	270	708		22,06		51,03	6.316	19.533
Propietario solo de la vivienda/ Ocupante/ Préstamo	4.260	358	2.599	6.289	341	2.556		39,30		50,02	18.366	65.981
Hogar: Tamaño del hogar TOTPERS, con categorías reducidas)												
1pers	1.738	-	1.172	4.690	-	-		27,39		44,15	10.623	10.623
2-3pers	5.147	12	2.307	12.605	338	1.829		23,99		47,46	31.127	78.037
4pers	2.442	265	1.079	4.966	712	2.293		25,04		52,72	15.120	60.477
+5pers	3.191	1.297	1.518	6.064	904	3.626		32,48		57,29	18.491	109.812
PSH: Nivel educativo del PSH (MNI, con categorías reducidas)												
Secundario incompleto	10.028	1.404	5.069	21.468	1.336	6.468		29,84		52,94	55.293	194.720
Secundario completo	2.106	153	859	5.692	521	1.153		19,12		45,17	16.307	52.719
Superior completo	381	17	142	1.164	95	127		14,33		36,77	3.769	11.505
PSH: Nivel educativo del PSH (P03, con categorías reducidas)												
14-17años	92	1	57	104	5	45		44,38		45,56	338	956
18-34años	4.410	47	2.044	5.912	576	3.149		34,05		50,47	19.095	65.692
35-49años	3.657	499	1.656	7.922	834	2.941		26,19		52,70	22.194	90.990
50-64años	2.717	729	1.411	8.487	419	1.233		24,15		50,42	20.111	68.479
65+años	1.643	305	908	5.893	102	365		20,95		46,65	13.634	32.825

(*) Ver página 231

(*)Tabla 6:
Cantidad de viviendas necesarias por tipo de déficit y Cantidad de viviendas necesarias cada 100 hogares, diferenciado por características de los hogares. Datos referidos a los Barrios integrados al Plan ABRE

Elaboración propia en base a datos del CENSO 2010.

Como hemos podido ver, el déficit habitacional es un aspecto que se vincula fuertemente con otros problemas urbanísticos. Por ende, su abordaje resulta siempre un aspecto central en la construcción del derecho a la ciudad. El diagnóstico elaborado hasta aquí puso en evidencia la necesidad e importancia que tiene el componente “intervención física” incluido en el Plan ABRE. Como señala Pignatta (2015:68), este componente tuvo como objetivo “contribuir a la inclusión urbana y social de los barrios y consolidar los hogares que habitan en ellos”, a través de la construcción y/o mejoramiento de viviendas, la provisión de servicios e infraestructura, dotación de equipamiento comunitario y de espacios públicos de calidad y la regularización dominial y titularización de los terrenos. En este marco, la mejora del hábitat aparece como uno de los ejes principales de la intervención, dando lugar a diferentes iniciativas que buscan dar respuesta a la situación habitacional y a la mejora del hábitat. Tal y como se señala en el Capítulo 4, en Rosario, dichas iniciativas se orientaron hacia el tendido de infraestructura vial, la provisión de infraestructura en energía, de sistemas de provisión de agua potable, de protección urbana contra inundaciones, urbanizaciones con servicios, mejoramiento barrial en complejos de vivienda social, proyectos urbanos en asentamientos irregulares, iniciativas de escrituración de viviendas sociales, red de desagües cloacales, etc.

Con base en los informes de gestión del Plan, es posible identificar un conjunto de acciones realizadas directamente para la mejora de la infraestructura urbana, el hábitat y las condiciones habitacionales. En este sentido, los informes señalan que, entre los años 2014 y 2018, en la ciudad de Rosario el Plan ABRE intervino en 13 barrios para mejorar el acceso (mediante la construcción de calles), en 18 barrios mediante el desarrollo de conexiones seguras al servicio de energía eléctrica, en 10 barrios mediante la provisión de instalaciones de agua potable y en 7 barrios mediante la extensión de la red de desagües cloacales. A su vez, se avanzó en la construcción de 723 viviendas particulares y, en el marco del Plan ABRE Familia, en la construcción de 36 baños dentro de viviendas y de 172 intervenciones para mejoras habitacionales. También resulta interesante destacar la articulación con la organización TECHO, que permitió la construcción de soluciones habitacionales transitorias (Ver Capítulo 4 en este volumen).

Asimismo, teniendo en cuenta los informes de gestión del Plan ABRE, interesa destacar las intervenciones realizadas en el marco del eje ABRE Familia que, también, propuso líneas de acción respecto a la mejora del hábitat: acciones de mejoramiento de viviendas, acciones destinadas a mejoras en las condiciones sanitarias de la vivienda, asignación de viviendas por relocalización y regularización dominial.

Como hemos podido ver, las acciones llevadas adelante por el Plan ABRE en materia de hábitat son sumamente relevantes. A pesar de ello, el diagnóstico realizado sobre el problema habitacional de la población involucrada en estos barrios invita a reforzar estas acciones. Por un lado, el déficit habitacional constituye un problema con múltiples consecuencias sobre la vida de estos hogares. Por el otro, expresa la vulneración de derechos básicos como son el derecho a una vivienda digna y el derecho a la ciudad. En este marco, interesa preguntarse, entonces, cuál fue el alcance de este componente en los barrios de la ciudad de Rosario, cuáles los aspectos del problema a los cuales el Plan logró dar una respuesta más acabada y cuáles aquellos que aún deben atenderse.

Las políticas urbanas: el territorio como espacio de las intervenciones estatales

Desde hace tiempo, diferentes autores han señalado que el capitalismo, como modo de producción, se configura y reproduce a través del uso del espacio, mediante un *desarrollo geográfico desigual y combinado* que genera una *vulnerabilidad selectiva* y que expone desigualmente a las poblaciones a las (des)ventajas urbanas (Harvey, 2000). En la ciudad de Rosario, gran parte de los excedentes del auge de la producción sojera se han volcado a la construcción, siendo esta actividad la promotora de la creación de más de 5.000.000 de m² en los últimos quince años (Observatorio Económico Social UNR, 2016), lo cual ha impactado

fuertemente sobre los precios de los inmuebles (Ver Tabla 7). En este contexto, Barenboim (2017, p. 420) señala que en Rosario “el mercado residencial estuvo orientado solo para quienes tenían capacidad de pago, obedeciendo a una lógica especulativa. Los bienes inmuebles se comportaron como un activo financiero produciendo grandes ganancias y un incremento revelador en el precio, dificultando el acceso a la vivienda”.

Año	Precio Promedio Terrenos (U\$S/m²)	Precio Promedio Casas (U\$S/m²)	Precio promedio Dptos. (U\$S/m²)
2003	175	340	350
2004	205	375	380
2005	240	410	410
2006	280	450	500
2007	320	520	600
2008	360	600	720
2009	490	690	850
2010	430	770	980
2011	460	800	1100
2012	500	880	1230
2013	540	950	1320
2014	565	1040	1440
2015	595	1100	1580
2016	620	1450	1900
Variación 2003-2016	354%	426%	543%

Tabla 7
Comparación entre los precios promedios de terrenos e inmuebles de dos dormitorios en la ciudad de Rosario (u\$S/m²).
Período 2003 – 2016.

Fuente: Barenboim (2017)

En un contexto, en el cual el desarrollo geográfico desigual se profundiza, el territorio¹⁰ aparece como un componente central sobre el que se produce y reproduce la pobreza.¹¹ Esto resulta especialmente cierto si tenemos en cuenta que la explosión del boom inmobiliario se produjo concomitantemente con el crecimiento del cordón de asentamientos localizados en las periferias de la ciudad. En este sentido, si bien las intervenciones del Plan ABRE ponen el foco en esas periferias con una lógica eminentemente territorial, vale la pena interrogarse sobre la capacidad de las intervenciones estatales¹² para dar respuesta a las complejidades estructurales que presentan estos barrios: ¿logra el Plan constituirse en una respuesta efectiva a las problemáticas estructurales de los barrios sobre los que interviene? ¿Es posible pensar intervenciones sostenibles sin que se incorpore un componente de provisión de soluciones habitacionales robusto? Las respuestas a estos interrogantes no son unívocas.

El Plan ABRE se presenta como una iniciativa orientada por el principio de equidad territorial. Al hacer foco en los territorios desfavorecidos, promoviendo el acceso a los servicios públicos, al empleo y a las ventajas de la vida urbana se propone lidiar con condiciones fuertemente signadas por la injusticia espacial. Asimismo, la integralidad de las intervenciones, sin lugar a dudas, constituye una respuesta acertada a la compleja red de desigualdades te-

¹⁰ La noción de territorio hace referencia al espacio transformado socialmente, más allá de la dimensión física o material. En este sentido, el concepto de territorio alude al espacio en tanto éste se encuentra atravesado por relaciones de poder y dominación, y por los intereses de los actores que disputan el control del mismo. Desde esta perspectiva, el territorio tiene una importancia central para el pensamiento del Estado, en tanto “la organización territorial representa la jerarquía del poder y las políticas urbanas expresan ese estado de las relaciones sociales” (Di Virgilio & Rodríguez, 2011, p. 20)

¹¹ Desde hace unos 20 años, algunos autores han puesto de relieve el carácter multidimensional de la pobreza, dando cuenta de la configuración compleja que la misma supone. En este contexto, el acceso a una “vivienda digna” y la posesión de un hábitat residencial adecuado son elementos centrales y básicos para la configuración de una ciudadanía plena y con derechos (Salvia, Bonfiglio, & Vera, 2017; Salvia & De Grande, 2007; Salvia & Léopore, 2005).

¹² “Cuando hablamos de intervenciones estatales hacemos referencias a la multiplicidad de políticas, programas y proyectos que desde diferentes instancias y niveles del gobierno tienen capacidad para modelar la vida cotidiana de las familias, sus formas de organización social y en el hábitat, en tanto que contribuyen a definir estructuras de oportunidades para dar respuesta a los requerimientos de su vida cotidiana” (Di Virgilio, 2011, p. 172).

ritoriales en la que se superponen desigualdades a nivel de la ciudad y de los barrios. En este punto, resulta especialmente destacable la articulación de las dimensiones institucionales y programáticas del Plan y las dinámicas territoriales, “que condujo a un proceso de mejora permanente de los instrumentos de política pública” (Díaz Langou & Florito, 2019: 5). Se suma a esta articulación, la estrategia de proximidad que asegura un mayor conocimiento de las realidades cotidianas de los barrios, disminuyendo las distancias entre las burocracias estatales y los sujetos de derechos (Díaz Langou & Florito, 2019).

A pesar de ello, en un contexto como el de la ciudad de Rosario en el cual las desigualdades se articulan en diferentes escalas territoriales –ciudad y barrio–, pareciera necesario fortalecer el componente de integración urbanística. La desigualdad es eminentemente un fenómeno urbano que se intensifica en los barrios populares (Ver Tabla 5 y 6). Resulta imprescindible, entonces, multiplicar las acciones que tienen foco en los territorios más degradados, facilitando su integración a la ciudad, la conectividad con las áreas centrales, el acceso a infraestructuras de calidad y, también, a la vivienda (Laparra Navarro & Pérez Eransus, 2010).

La búsqueda de la integralidad en las intervenciones territoriales

En un contexto en el cual el paisaje urbano de la ciudad de Rosario se ve marcado por fuertes contrastes, el objetivo de integralidad de las intervenciones del Plan, a nivel territorial, encuentra numerosos desafíos. Entendiendo la complejidad del debate sobre la agenda de políticas sociales urbanas, nos parece interesante poder puntualizar sobre algunos de estos desafíos, entre ellos:

1. Promover la creación de espacios de alcance local en los que las diferentes políticas del Plan puedan articularse. Las intervenciones en materia de infraestructura deberían asegurar, por ejemplo, la existencia de instituciones de cuidado –jardines maternos, centros de cuidado para la primera infancia, centros para adultos mayores, etc.– que faciliten la disponibilidad para el empleo y la terminalidad de los estudios (especialmente en el caso de las mujeres madres). En este punto, el componente ABRE Familia es sin dudas relevante, en tanto constituye un canal para identificar a las familias demandantes de este tipo de servicios. Asimismo, la provisión de infraestructuras y servicios sociales a nivel del territorio tiene efectos multiplicadores en otras dimensiones de la vida cotidiana.¹³
2. Impulsar los procesos de integración de las personas con discapacidad al barrio y a la ciudad. En los barrios pobres la discapacidad multiplica los efectos discapacitantes. En los barrios pobres las personas con discapacidad enfrentan enormes dificultades para acceder a servicios básicos como salubridad y atención médica. Por ejemplo, las personas que están en sillas de rueda tienen numerosas dificultades para desplazarse por el estado de las calles y la falta de accesos adecuados en las instituciones locales. Nuevamente aquí, el diálogo del ABRE Familia y la provisión de infraestructuras que faciliten el reconocimiento de derechos entre las personas con discapacidad parece ser un aspecto clave.
3. Fomentar paisajes de calidad y su disfrute público a escala barrial en las zonas degradadas de la ciudad (Nogué et al, 2012; Colafranceschi, 2012) parece ser otro de los retos en un territorio como el rosarino que, en los últimos años, ha tenido importantes intervenciones urbanísticas en las zonas ribereña y central de la ciudad –a través, por ejemplo, del Programa de Desarrollo de la Costa–. Más allá de las intervenciones propuestas para el fomento de paisajes de calidad en zonas degradadas de la ciudad,¹⁴ este punto sigue siendo un importante desafío en tanto resulta una oportunidad para facilitar la integración urbanística y social. Las intervenciones sobre el paisaje pueden tener efectos en diferentes escalas y dimensiones de la vida urbana. Intervenir sobre la escala más próxima y referida, en ge-

¹³ La experiencia del Barrio La Cerámica (Ver capítulo Rosario), permite pensar en formas en que estas articulaciones locales pueden ser llevadas a adelante.

¹⁴ Como parte de estas experiencias es posible señalar la convocatoria a artistas (locales, nacionales e internacionales) para la realización de murales (por ejemplo, en el barrio Roillón y Seguí), así como las intervenciones visuales realizadas sobre puentes (Barrio Las Flores). A su vez, el énfasis puesto en la provisión de equipamientos de calidad permite pensar en acciones orientadas por este enfoque.

neral, a paisajes poco apreciados, pero más intensamente vividos por cotidianos, permite ensamblar estas áreas con las grandes unidades de paisaje a escala de la ciudad (Batlle, 2011; Mata Olmo et al, 2010) promoviendo la circulación de sus habitantes y redefiniendo los imaginarios (fuertemente organizados por el estigma barrial) de los barrios en cuestión.

4. Asegurar la articulación de las intervenciones en la escala barrial. Las políticas urbanas territoriales deben afrontar necesariamente la articulación como un aspecto clave, lo cual supone la conciliación de intereses entre los diferentes actores. En este sentido, la conformación de instancias en las cuales llevar adelante estas articulaciones resulta siempre un desafío, teniendo en cuenta que la desarticulación de las intervenciones en los territorios profundiza la fragmentación y la segmentación de los mismos (Di Virgilio, Arqueros Mejica, & Guevara, 2014). En este marco, uno de los desafíos centrales en la implementación de una política territorial como la del Plan ABRE es la articulación horizontal (interministerial) y vertical (entre niveles de gobierno). En este sentido, la posibilidad de desarrollar, reformular y renovar estas articulaciones resulta una condición necesaria para avanzar en la integralidad de las políticas territoriales, y lograr que las mismas tengan un correlato a nivel territorial. Es en este sentido que las acciones de coordinación (horizontal y vertical) deben tener como meta central la posibilidad de que estas se expresen territorialmente. Por ello, uno de los aspectos centrales que desarrolla el Plan ABRE, pero que no debe perderse de vista, es el esfuerzo por generar condiciones que aseguren la intervención coordinada de las agencias públicas en la estructuración del territorio.
5. Superar los límites de la intervención urbana ex post. En América Latina, las intervenciones de mejoramiento de barrios tienen una historia de larga data. Rosario, a través de Rosario Hábitat, marcó un mojón importante en ese derrotero. Sin embargo y a pesar de las bondades de este tipo de iniciativas, no es posible soslayar que en todos los casos se tratan de intervenciones reactivas por parte de los Estados que intentan dar respuesta a procesos de producción informal del espacio urbano. En este marco, el objetivo de la integralidad demanda una lógica proactiva en la producción de la ciudad, con capacidad de iniciativa en la generación de mejoras.¹⁵
6. Promover el desarrollo de mesas de gestión barrial multiactorales, políticamente y socialmente diversas. Las mesas de gestión barrial, sin lugar a dudas, constituyen una instancia de articulación entre el Estado local, instituciones de base territorial y habitantes de los barrios. El desafío para asegurar el objetivo de la integralidad parece ser la diversidad de la composición de la Mesa, la articulación creciente con organizaciones sociales y la promoción de procesos colectivos de toma de decisión que redunden en mayor legitimidad del Programa y de sus intervenciones.

La participación en la producción del hábitat

La participación constituye un elemento central en la estrategia de intervención del Plan ABRE. De hecho, la participación de ciudadanos y actores relevantes es un componente que articula transversalmente los tres ejes en los que se organizan sus intervenciones –Infraestructura y Hábitat, Convivencia y Participación y ABRE Familia–. En ese marco, las mesas de gestión barrial son el ámbito privilegiado para consensuar diagnósticos, prioridades y resultados (Aulicino & Díaz Langou, 2016).

Un elemento central para pensar los procesos de participación es reflexionar sobre el modo en el que se estructuran estos colectivos y se insertan en los territorios. Vale preguntarnos, ¿cómo las mesas de gestión recuperan las experiencias previas de organización presentes en los territorios? Las propuestas de participación que emanan desde el Estado, el Plan ABRE no es una excepción, no deberían ignorar los derroteros de organización colectiva y las tra-

¹⁵ Las experiencias realizadas en barrio Sorrento y Cullen (ver capítulo 4 en este volumen) o como parte del Plan Especial de Reordenamiento Urbano del Ex Batallón 121 en Cordón Ayacucho (ver capítulo 2 en este volumen) pueden brindar pistas para el desarrollo de intervenciones que superen los límites de las intervenciones ex post.

mas sociales en las cuales estos proyectos se articulan. Reconocer y recuperar esas historias debería integrarse activamente en la estrategia de promoción de derechos del Plan.

Asimismo, vale recordar que en los barrios populares coexisten e interactúan prácticas y experiencias organizativas que responden a lógicas disímiles y heterogéneas, lo cual obliga a situar el derrotero de las mesas de gestión en escenarios barriales específicos. Tal como señalan Abramo, Rodríguez Mancilla & Erazo Espinosa (2016), la construcción del hábitat popular urbano es siempre un espacio de disputa. En este sentido, los modos en que se articulan estas formas de participación son indisociables de esta situación de tensión en el marco de las lógicas de disputa que atraviesan a cada barrio y a la ciudad en su conjunto.

A modo de cierre: Algunas ideas para la implementación de intervenciones públicas territoriales

Como hemos desarrollado a lo largo de este trabajo, la implementación del Plan ABRE en Rosario se inscribe sobre un complejo escenario territorial, atravesado por fuertes contrastes y desigualdades entre los diferentes sectores de la ciudad. En particular, los barrios sobre los que se piensa la intervención del Plan ABRE aparecen como espacios especialmente segregados, en los cuales las desventajas y formas de pobreza tradicionalmente consideradas se suman y superponen con otras configuraciones que limitan el acceso a la ciudad. Hemos prestado especial atención sobre el problema del déficit habitacional para resaltar el modo en el que este problema se articula con otros aspectos configurando para estos hogares situaciones de extrema precariedad que vulneran el derecho a la ciudad.

Con base en el reconocimiento de la desigualdad y diferenciación territorial que configura la realidad urbana de Rosario, nos hemos propuesto realizar un recorrido sobre algunos aspectos de la implementación del Plan ABRE en la ciudad. En este sentido, nos parece que un aspecto central que debe considerarse en el desarrollo de una política pública territorial es el modo en el que las intervenciones orientadas a dar respuesta a las demandas de los territorios se articulan en pos de integrar dichos territorios a la trama urbana, buscando que la política de intervención no resulte estigmatizante y refuerce las desigualdades que viene a revertir. En este sentido, la consolidación de la política territorial del Plan ABRE se enfrenta al desafío de construir y reforzar aquellas intervenciones enfocadas en la integración de los territorios a la ciudad, y no sólo en la acción focalizada sobre los mismos. Los avances logrados a lo largo de estos primeros años de trabajo del Plan obligan a reforzar los esfuerzos en este sentido, promoviendo el desarrollo de políticas e intervenciones sobre el espacio urbano que superen la lógica de las intervenciones ex post y la falta de articulación entre los componentes de la política y sus intervenciones.

REFERENCIAS

- Abramo, P., Rodríguez Mancilla, M., & Erazo Espinosa, J. (Eds.). (2016). Ciudades populares en disputa ¿Acceso a suelo urbano para todos? Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Aulicino, C., & Díaz Langou, G. (2016). La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe. Buenos Aires.
- Batlle, E. (2011). El jardín de la metrópoli: Del paisaje romántico al espacio libre para una sociedad sostenible. Barcelona: Gustavo Gili.
- Barenboim, C. A. (2017). Valorización de la vivienda y dificultad para su acceso en el mercado formal de Rosario. *Revista de Direito da Cidade*, 9(2), 420-436. <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.27942>
- Catenazzi, A., & Di Virgilio, M. M. (2005). La ciudad como objeto de política social. En L. Andrenacci (Ed.), *Problemas de políticas social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS Prometeo.
- Colafranceschi, D. (2012). Paisatge del conflicte, espai de diàleg. En Nogué, J.; Puigbert, L.; Bretcha, G. y Losantos, À. (eds.). *Franges: Els paisatges de la perifèria*. Olot: Observatori del Paisatge de Catalunya, 52-65.
- Di Virgilio, M. M. (2011). Producción de la pobreza y políticas públicas: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. En Arzate Salgado, J.; Gutiérrez, A. y Huamán, J. (Coords); *Reproducción de la pobreza en América Latina Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*. Buenos Aires: CLACSO. 2011. p. 171-206.
- Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S., & Guevara, T. (2014). Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio. En J. Walter & D. Pando (Eds.), *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. (pp. 179-196). Buenos Aires: SAAP y CERALE.
- Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar* (pp. 17-46). Buenos Aires: Prometeo.
- Di Virgilio, M. M., & Rodríguez, M. C. (2017). Hábitat, vivienda y marginalidad residencial. En J. I. Piovani & A. Salvia (Eds.), *La Argentina en el Siglo XXI* (pp. 183-220). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Díaz Langou, G., & Florito, J. (2019). El Plan ABRE Familia: Un diálogo entre políticas públicas y territorio [En prensa]. Buenos Aires.
- DINREP. (2014). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Buenos Aires.
- Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2018). El Plan ABRE. Política social integral en barrios. Rosario: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Harvey, D. (2000). *Spaces of hope*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Laparra Navarro, M., & Pérez Eransus, B. (Eds.). (2010). El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Madrid: Cáritas Española / Fundación Foessa.
- Marcos, M., Di Virgilio, M. M., & Mera, G. (2016). El déficit habitacional: su medición y georeferenciación micro-espacial. Buenos Aires.
- Marcos, M., Di Virgilio, M. M., & Mera, G. (2018). El déficit habitacional en Argentina. Una propuesta de medición para establecer magnitudes, tipos y urgencias de intervención intra-urbana. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 8(1), e037. <https://doi.org/10.24215/18537863e037>
- Mata Olmo, R.; Rodríguez Chumillas, I.; Cabrerizo, C.; Fernández Muñoz, S. (2010). Cuadernos de *geografía*, n° 88, págs. 215-240.
- Nogué, J.; Puigbert, L.; Bretcha, G. y Losantos, À. (2012). *Franges: Els paisatges de la perifèria*. Olot: Observatori del Paisatge de Catalunya.
- Observatorio Económico Social UNR (2016). Lo que el boom inmobiliario nos dejó. En *Newsletter del Observatorio Económico Social*. 11 de Abril. <http://www.observatorio.unr.edu.ar/lo-que-el-boom-inmobiliario-nos-dejo/>
- Pignatta, M. A. (2015). *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). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Salvia, A., Bonfiglio, J. I., & Vera, J. (2017). *La pobreza multidimensional en la argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL al caso argentino*. Buenos Aires: Educa.
- Salvia, A., & De Grande, P. (2007). Segregación residencial socioeconómica y espacio social: deserción escolar de los jóvenes en el área metropolitana del Gran Buenos Aires. *En XXVI Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología*. Guadalajara.
- Salvia, A., & Lé pore, E. (2005). La naturaleza multidimensional de la pobreza. Algunas aproximaciones empíricas al déficit de capacidades de subsistencia. *En VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Tandil: AEPA y Universidad de Nacional de Tandil.

6.0

BALANCE DEL PLAN ABRE



UN PROGRAMA INNOVADOR Y A GRAN ESCALA PARA EL DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL DE BARRIOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

AGUSTÍN SALVIA

Sociólogo

Investigador Principal del CONICET. Sociólogo, Magíster en Ciencias Políticas y Sociales y Doctor en Ciencias Sociales. Director de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina en la Universidad Católica Argentina. Director de programa Cambio Estructural y Desigualdad Social con sede en el Instituto de Investigación Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es profesor universitario en Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales a nivel de grado y de posgrado en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de 3 de Febrero, FLACSO Argentina y otras. Coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO: Heterogeneidad Estructural y Desigualdad Económica en América Latina.

Análisis a partir de una necesaria evaluación externa

Cabe reflexionar sobre los resultados del tercer informe de evaluación de lo que ha sido la tarea de investigación, monitoreo y evaluación del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe llevada a cabo desde el Observatorio de la Deuda Social. En el año 2014 se realizó la primera evaluación de lo que en aquel entonces eran 33 barrios que estaban siendo intervenidos por una política novedosa en materia de desarrollo y urbanización de áreas vulnerables, de barrios informales, de villas o asentamientos precarios. Desde ese momento, comenzó una labor de relevamiento para monitorear no sólo cuál era la proyección que hacía el plan sino también si estaba interviniendo donde debía intervenir, si el tipo de intervenciones que realizaba eran las más adecuadas y si los resultados a la espera de un proceso de maduración iban a ser los que efectivamente esperaban quienes diseñaron esta política. De esta manera se evaluó en el 2014, en el 2015 y en el 2018.

Es necesario presentar los resultados en el contexto de la Argentina que tenemos, de la Argentina que sufrimos y de la Argentina que esperamos ya que no es posible tener una mirada de la evaluación al margen de la situación del país. En el período 2014-2018 Argentina ha transitado por distintos ciclos políticos-económicos y discursos políticos-ideológicos, pero también por distintos ciclos de crisis, estancamiento y reactivación. En el año 2014 se evidenciaron los efectos de la devaluación y hubo un impacto inflacionario que aumentó la pobreza. El año 2015 fue un momento de respiro, un momento electoral. En el 2016 volvió a manifestarse una crisis macroeconómica con efectos inflacionarios y desempleo; mientras que el año 2017 fue un momento de recuperación y reactivación en donde disminuyó la pobreza, mejoró el empleo y tendió a bajar la inflación. Por último, en el año 2018 estamos en una situación nuevamente crítica en materia macro-económica, laboral, social y obviamente en términos de expectativas psicológicas y culturales de la población acerca del futuro del país.

Por ello, antes de abordar los resultados de las evaluaciones del Plan ABRE, cabe reflexionar sobre estos temas: pobreza, privaciones injustas, privaciones económicas injustas en Argentina. Se habla de injusticia porque desde algún marco normativo se violan derechos. En principio, se violan los derechos económicos a la alimentación, a una vida digna, al progreso, a la posibilidad de transferir y entregar a las nuevas generaciones oportunidades para el desarrollo humano, para la integración social, para el florecimiento de las propias sociedades. Ahora bien, en Argentina la pobreza no es una novedad, pero la sociedad argentina efectivamente atravesó por momentos de mayor bonanza y bienestar que los que, en términos absolutos y relativos, vivimos hoy. No es que existía una mayor riqueza en general, sino que la media representaba mejor al conjunto de los ciudadanos. Hoy seguramente somos más ricos desde el punto de vista per cápita o del capital de infraestructura económica social y productiva que tiene este país. Sin embargo, las desigualdades son mucho más profundas y en esas desigualdades profundas la media no representa al conjunto de la sociedad. Por eso antes el problema no era la pobreza, sino como todos acompañábamos un proceso de movilidad ascendente a través del trabajo y a través de un Estado capaz de poder generar oportunidades e incentivos para el desarrollo del proceso de urbanización: abrir escuelas para que los chicos vayan a las escuelas y crear mercados para que esos jóvenes puedan transitar por el proceso de formación a través del trabajo.

Eventualmente, la sociedad de los años sesenta o setenta era mucho menos compleja que la actual. Sin embargo, la sociedad y el mundo cambiaron. En ese mundo la adaptación que fue haciendo Argentina, por lo menos desde el Estado, no ha sido justamente la mejor de las adaptaciones posibles. Comenzó a sufrir las condiciones de crisis internacional, a sufrir los cambios tecnológicos y productivos sin tener capacidad de respuesta a través del trabajo, del desarrollo de emprendimientos, del desarrollo de la actividad económica productiva y de un

Estado inteligente capaz justamente de planificar y de proyectar las demandas del futuro. En esa lógica, hoy Argentina es un país que opera a distintas velocidades. Una Argentina fracturada en donde eventualmente sectores medios, medios profesionales, se pueden sentir claramente integrados al mundo global, al mundo del conocimiento y de la información. También pueden sentirse de esta manera sectores medios vulnerables, sectores obreros y empleados trabajadores que sufren los ciclos económicos y que, a veces, logran encontrar momentos y oportunidades de progreso. Pero, efectivamente, en cada crisis -como en esta que estamos transitando ahora, la cual no es la única crisis que transitamos en los últimos treinta años- todos estos sectores ven vulnerados sus derechos y ven afectadas sus condiciones y oportunidades de inserción económica y de proyecto social.

Sin duda lo que ocurre es una pobreza estructural: un cuarto o un tercio de nuestra sociedad en los grandes centros urbanos y también en áreas marginales rurales se ven enfrentados a una pobreza crónica, a privaciones injustas en materia de derechos de inclusión y de capacidades de florecimiento e integración social. Pobreza estructural y crónica: no solo porque falten los ingresos al devenir un proceso inflacionario -eventualmente las ayudas económicas de las transferencias de ingresos a través de las pensiones no contributivas, las jubilaciones por moratoria o las Asignaciones Universales por Hijo desarrolladas durante el período anterior son un colchón importantísimo para garantizar, al menos, un piso de ingreso. Tampoco es solamente porque carecen o tienen algún nivel de ingresos que les permite sobrevivir en un contexto de crisis -sufriendo más hambre, no pudiendo mejorar su vivienda, no teniendo condiciones para invertir en su propio desarrollo humano o en la salud-, sino porque venimos sufriendo un Estado que se va deteriorando en materia de bienes y servicios públicos, que no son solamente los bienes de infraestructura. Un servicio público del Estado es darnos futuro, proveernos de futuro, proveernos de que hay un presente que hay que construir y transformar porque tenemos un futuro por delante posible.

Los grandes procesos de empobrecimiento que está teniendo Argentina no son solamente los ciclos económicos destructivos de capacidades productivas, como el que estamos teniendo ahora, sino los procesos destructivos de la imaginación creadora, de los sueños, de poder confiar y proyectar en comunidad, como un colectivo, como una nación, un país distinto. Considero que este es el gran desafío que enfrenta el drama de la pobreza. En este contexto, la pobreza es solo un emergente de un proceso mucho más pobre desde el punto de vista económico, político, social y cultural. Económico en cuanto que tenemos los recursos necesarios y suficientes para que no haya pobreza material en Argentina. Sin embargo, la hay y hay una pobreza crónica. Político institucional porque tenemos las instituciones democráticas en condiciones para funcionar, para generar acuerdos políticos de mediano y largo plazo, para generar o refundar un pacto nacional. Sin embargo, esto no se aprovecha. Y pobreza cultural porque, frente a este contexto, tampoco una sociedad demanda activamente un cambio cualitativo de rumbo a sus dirigentes políticos, económicos y sociales. Las crisis como estas nos acercan a ese proceso, pero no lo resuelven. Se puede pensar que es el momento de la economía, pero creo que el mayor problema que tenemos es un problema político-institucional a nivel de las dirigencias. Como en todas las crisis, tenemos un fenómeno destructivo, pero también tenemos una oportunidad: la posibilidad de salir de esa pobreza política, institucional y cultural.

En este escenario se instaló el Plan ABRE como política pública en la Provincia de Santa Fe. En este sentido, es necesario destacar el esfuerzo del Gobierno de la Provincia de Santa Fe que proyectó la constitución de un Gabinete Social pensando en políticas integrales de desarrollo social, de desarrollo humano y de integración social. En el contexto de una Argentina complicada, de una Argentina atravesada por pobreza estructural, hubo la voluntad política de llevar adelante una política que atienda la problemática de los más vulnerables, de los más pobres, desde un enfoque alternativo. Este enfoque alternativo es una política integral, multisectorial, en materia de desarrollo urbano y de integración social que no sólo piensa en las condiciones de infraestructura material, de infraestructura de servicios o infraestructura

social sino que también pone como objeto qué ocurre con las expectativas y con la participación de la comunidad, qué ocurre con los niños y su asistencia a la escuela, qué ocurre con los jóvenes y sus actividades recreativas y educativas, qué ocurre con las mujeres y su contribución al desarrollo comunitario.

Esta política integral se lanza en un contexto que no es el más favorable para llegar al éxito en cuanto a sus resultados. Para ello, no sólo se requieren recursos públicos que inviertan prioritariamente en los segmentos más pobres o más carenciados de nuestra sociedad, también se requiere el acompañamiento de las propias familias. Es necesario que la inversión en las propias viviendas, en la propia comunidad, en el barrio se vea acompañada por el proceso de un Estado que interviene en esos lugares y que las familias hagan sinergia en un proceso de desarrollo inclusivo.

Es necesario destacar que se tuvo la voluntad política, con la decisión de riesgo que implica, de invertir no solamente en un caso, en dos o en tres barrios donde se podía modificar la situación y mostrar como casos testigos de que algo se podía hacer distinto. Hacer eso es relativamente fácil: uno concentra recursos económicos y recursos humanos, los pone en un espacio particular y muestra el éxito de una acción de gobierno dos o tres años después de una sistemática intervención. En el Plan ABRE se planteó desde el inicio que la intervención se realizaría en 33 barrios. Esos barrios forman parte de lo que podemos denominar las áreas metropolitanas más importantes de la provincia de Santa Fe: Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez. Hoy, en la última evaluación, esos 33 barrios suman 66. No hay ninguna política de integración urbana e integración social que haya focalizado y que haya puesto como objetivo de su propia evaluación semejante escala. En este sentido, la escala es destacable y en buena medida hace a la diferencia de esta política de inclusión social. A su vez, el diseño en sí mismo es innovador: no hay política social de integración con estas características. El Plan ABRE es una política que no atiende necesariamente lo que podría estar afectado por factores macroeconómicos -como es el ingreso- sino que atiende condiciones de infraestructura social, de convivencia y de integración que los simples ingresos no modifican en una población, que requieren de incentivos adicionales, que requieren de un Estado preocupado, pero no que ocupe el lugar de las familias, sino preocupado y ocupado en generar incentivos para que las propias familias, sus miembros, sus jóvenes, sus hombres, sus mujeres participen en un proceso de construcción colectiva. Por último, también es una innovación la complejidad política en la gestión de la articulación intersectorial o interministerial de acciones que orienten a esos objetivos. En un país que carece de innovaciones políticas institucionales en materia de política social, que lo que más ha aprendido a hacer es transferir programas sociales de transferencias de ingresos, llevar adelante semejante logística tampoco es fácil.

Lo que quiero señalar es que el modelo de hacer política es innovador en Argentina. La Provincia de Santa Fe ha hecho un aporte importante, no a través del ejercicio de uno, dos, tres casos piloto, sino a través de una política integral de desarrollo de barrios, asentamientos vulnerables o asentamientos informales donde mostró que era posible llevar adelante la voluntad, gestionar esa voluntad, poner recursos y, ahora bien, generar resultados. Y este es el punto.

El último informe, hecho durante el relevamiento del primer semestre de 2018, muestra resultados significativos en materia de mejoramiento social de esos barrios. El informe destaca un punto crítico: los mejoramientos en materia de saneamiento en los barrios, fundamentalmente de cloacas y de servicios de saneamiento en general. Los impactos han sido positivos, pero no han sido significativos en tanto no se han extendido al conjunto de los 66 barrios sobre los cuales opera el programa. La mitad de ellos tienen déficits importantes en materia de saneamiento. Sin duda son necesarias inversiones económico-financieras muy importantes y un contexto macroeconómico nacional mejor para acceder justamente a recursos que permitan a gran escala tener ese impacto. Sin embargo, los impactos sí han sido

significativos en materia de pavimento, de alumbrado, de servicios sanitarios, a través de Centros de Atención Primaria de la Salud, de actividades recreativas, playones y centros culturales. En los barrios en donde el Plan ABRE interviene hay mayor participación y consulta en los Centros de Atención Primaria de la Salud, un activo involucramiento de la población en ir a ver cómo está su salud, en auto controlarse y en confiar en los Centros de Salud como espacios en donde pueden ir a hacer una consulta, a recibir un apoyo, donde el Estado está presente.

Los impactos han sido significativos en materia de cómo retener e integrar a nuestros jóvenes que no han terminado el secundario a actividades de formación o de deporte que los hagan más partícipes de una vida comunitaria. La participación de los adolescentes en los playones, en las plazas, en las actividades deportivas creció en donde el Plan ABRE interviene. Jóvenes que habían dejado la escuela, que no han terminado el secundario, están estudiándolo o llevando adelante actividades de formación o actividades deportivas inclusivas que hoy son altamente integradoras. Donde ABRE interviene encontramos situaciones de jóvenes que cambian y giran; jóvenes que estarían en otra situación, en otros escenarios. Este punto es un salto importante en materia de política de prevención de adicciones y/o de actividades extra legales para muchos de estos jóvenes en los lugares más pobres.

Un dato que aparece en el informe es que la capacidad de inclusión y contención social de la escuela sigue siendo un desafío. Sin embargo, existen muchos más jóvenes participando en actividades de formación o buscando actividades alternativas porque el formato escuela tal como lo hemos pensado y proyectado no es el mejor formato para los sectores que han sido afectados por estas condiciones -diría que tal vez para las clases medias nuevas tampoco. Estos jóvenes hoy encuentran otras necesidades de construcción de conceptos, de ideas, de valores y buena parte de su educación la hacen en otros espacios comunitarios de participación. Esto es un desafío que tiene también la política pública en materia de inclusión educativa.

El Plan ABRE ha sido relevante en materia de cómo hacer participar a las mujeres y a los hombres en actividades comunitarias, sociales, solidarias o de promoción comunitaria. En el año 2015 dos de cada diez personas participaban en una actividad comunitaria, social o colectiva del Plan ABRE. Hoy, cuatro de cada diez personas donde ABRE interviene participan de alguna actividad comunitaria, social, política, deportiva. Este es un avance muy importante.

La reducción de los hechos de delincuencia en el barrio es otro dato que destaca. En un país donde aumenta la inseguridad, frente a ciudades donde aumenta la inseguridad, en estos cuatro años en los barrios donde intervino Abre lo que se observó fue una reducción de los hechos de violencia, de delincuencia y de inseguridad. No es que se erradicó la violencia y la inseguridad, pero bajaron frente a un contexto donde en otros espacios sube o se mantiene. Esto habla de una comunidad también activa en su propia auto protección.

Estos resultados muestran que cuando, no los mercados, sino un Estado y un gobierno que conduce ese Estado o los gobiernos -no un gobierno partidario, sino un gobierno en sentido genérico- que conducen la política estatal llevan adelante acciones que no permiten que las simples relaciones de competencia o la ley de la selva ocupen el espacio de los barrios más pobres excluidos de nuestra sociedad, se puede intervenir y modificar la vida de la gente. Se puede modificar positivamente la vida de la gente. Y si bien tal vez resta mucho en cuanto a lograr los resultados esperados -los desafíos siguen siendo grandes y los déficits siguen siendo importantes- las mejoras en tres años son significativas y el mayor valor es mostrar que efectivamente, en este caso, se tuvo la decisión, se pudo hacer y se supo hacer. Los resultados podrían haber sido los esperados porque la bonanza económica general nos hubiese ayudado y eventualmente sin la intervención algunos de los resultados observados hubiesen sido los esperados, pero acá se supo intervenir contra la marea; se supo intervenir en un contexto en donde las condiciones no eran las más favorables.

Todo esto, desde una observación objetiva desde el campo científico académico, son resultados ciertos. En un análisis a nivel internacional, los datos son destacables y se ven como efectos importantes. Pero en el contexto nacional en donde año a año, mes a mes o día a día vamos teniendo indicadores de retroceso que sobresalga un indicador positivo a un investigador científico académico de nuestra naturaleza nos llama particularmente la atención. No es un hecho ordinario: es un hecho extraordinario.

A partir de estos resultados, antes de finalizar quisiera mencionar dos procesos de cambio cultural que considero que se están dando alrededor de esta política. El Plan ABRE tiene entre sus principales virtudes no sólo la integralidad en cuanto a las dimensiones sobre las cuales aborda sino también la continuidad. Se da en un contexto de corto tiempo pero tiene continuidad. La transversalidad y la intergubernamentalidad en materia de articulaciones entre municipios -incluso de distinto color político- posibilita que cambien los gobiernos y la política continúe. A mi juicio, esto es un emergente de un proceso de un cambio cultural. En ese proceso se aprende porque para gestionar políticas justamente con estas características en un país que no está acostumbrado a llevar adelante ese tipo de diseños desde el Estado en su intervención en lo social no hay funcionarios que sepan. Los funcionarios aprenden a hacerlo, se ven interpelados a hacerlo y eventualmente tal vez a excusarse de alguna manera, pero finalmente a afrontar las responsabilidades. Fortalecer ese cambio cultural significaría la posibilidad de pensar en políticas públicas, en políticas de estado, y no en políticas de un gobierno.

El otro proceso cultural que considero que es muy importante alrededor de este programa y de los resultados que muestra es que también la sociedad aprende y es, tal vez, mucho más importante que el aprendizaje de los funcionarios. La gente sale de la casa y participa en comunidad. Lleva adelante alguna actividad social, comunitaria, política, institucional o no institucional. Esto habla de un proceso de empoderamiento. Es un proceso de aprendizaje que el Estado incentiva y propicia pero que eventualmente si el Estado no incentiva y no propicia también se da bajo formas que muchas veces no son estatales y que no son necesariamente las más integradoras y las más productivas desde el punto de vista social. No es un cambio de participación sino un cambio del signo de esa participación, del valor de esa participación, de lo que construyen con esa participación.

Para concluir, es necesario remitir a este concepto: hay una sociedad que se está moviendo, que está aprendiendo y hay un Estado provincial y municipal que frente a una crisis, en ese contexto, está interviniendo y no sólo no está poniendo frenos sino que está abriendo oportunidades. Quizás falta mucho para llevar adelante resultados transformadores, pero sin duda esos resultados requieren mucho más que una política social como el Plan ABRE. Será necesario un país que acompañe ese proceso: que la población tenga más trabajo; que pueda confiar en proyectos hacia el futuro; que las provincias y los municipios tengan más recursos; que haya capacidad para transformarse y modificarse por parte de la educación, la salud, el hábitat; que haya capacidad para llevar adelante políticas federales de estas características. Se requiere de un proceso que acompañe iniciativas de este vuelo, de esta organización, de esta orientación. En este sentido, considero que el aprendizaje de la sociedad en este proceso es también lo que hace y obliga a que las dirigencias, las presentes o las futuras, se vean más exigidas y más demandadas a justamente seguir aprendiendo, seguir modificándose y seguir interviniendo creativamente a través de la experiencia y la innovación.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Bifarello, M. (2006): Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado Municipal transparente y cercano a la gente. En *Políticas para la gobernabilidad*. Rosario. PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario.
- Bifarello, M. (s/f): *ABRE: "Plan Provincial para el Mejoramiento de Barrios"*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina. (Documento CLEAR, inédito)
- Municipalidad de Rosario (2018): *Rosario 2030. Plan Estratégico*. Disponible en: https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/libro_rosario_2030.pdf
- Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2018): *"El Plan ABRE. Política social integral en barrios"*. Rosario: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe: (2016-2019) Informes ABRE Familiar. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2017): "Sistema de Monitoreo Estratégico del Plan ABRE"

Normativa Consultada

- Decreto N° 034 (2007): "Aprueba la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Innovación y Cultura"; Gobierno de la Provincia de Santa Fe; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (15/05/2019).
- Decreto N° 0063 (2008): "Instituye el Gabinete Social cuyo objetivo es elaborar la estrategia integral del gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos"; Gobierno de la Provincia de Santa Fe; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (01/04/2019).
- Decreto N° 0270 (2009): "Aprueba el Programa Aleros de Santa Fe destinado a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos de la provincia"; Gobierno de la Provincia de Santa Fe; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (01/04/2019).
- Decreto N° 0673 (2012): "Modifica los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° del decreto N° 0063/08"; Gobierno de la Provincia de Santa Fe; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (01/04/2019).
- Decreto N° 414 (2017): "Amplía la estructura orgánica funcional del Ministerio del Desarrollo Social creando la Subsecretaría de Coordinación 'Plan ABRE' Región III y IV - Santa Fe y Rosario y otro"; Gobierno de la Provincia de Santa Fe; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (01/04/2019).
- Decreto N° 1246 (2017): "Autoriza al Ministerio de Desarrollo Social, como coordinador del Gabinete Social, en el marco del 'Programa de Intervención Integral de barrios' (Plan ABRE), aprobado por Decreto N° 2940/14"; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (01/04/2019).
- Decreto N° 2160 (2017): "Aprueba el programa 'Nueva Oportunidad Santa Fe' y autoriza al ministro de Desarrollo Social a aprobar los convenios necesarios para el cumplimiento de dicho programa"; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (01/04/2019).
- Decreto N° 2282 (2017): "Crea el programa 'AcercaRSE' - Acelerador de Empresas Sociales" bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, deroga el Decreto N° 4271/14"; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (01/04/2019).
- Ley N° 13.532 (2016): "Establece un régimen general para la constitución de entes de coordinación de áreas metropolitanas dentro del territorio de la provincia y el reconocimiento de los existentes"; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (20/05/2019).
- Ley N° 13.620 (2017): "Crea el programa 'Acceso Justo al Hábitat barrio Cullen', en el marco de una política integral de acceso al hábitat digno"; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (01/04/2019).

Sitios Web Consultados

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. <http://www.santafe.gov.ar/>

Municipalidad de Santa Fe. <http://www.santafeciudad.gov.ar/>

Municipalidad de Rosario. <https://www.rosario.gob.ar>

Municipalidad de Villa Gobernador Gálvez. <https://www.vggmunicipalidad.gov.ar/>

Municipalidad de Granadero Baigorria. <https://www.baigorria.gob.ar/>

Municipalidad de Pérez. <http://www.perezciudad.com/>

AUTORIDADES

Gobernador de la Provincia de Santa Fe
Miguel Lifschitz

Vicegobernador de la Provincia de Santa Fe
Carlos Alcides Fascendini

MINISTERIOS QUE INTEGRAN EL GABINETE SOCIAL

Ministro de Desarrollo Social – Coordinador del Gabinete Social
Jorge Mario Álvarez

Ministro de Gobierno y Reforma del Estado
Pablo Gustavo Farías

Ministro de Justicia y Derechos Humanos
Ricardo Isidoro Silberstein

Ministro de Seguridad
Maximiliano Nicolás Pullaro

Ministra de Salud
Andrea Uboldi

Ministro de Trabajo y Seguridad Social
Julio Genesini

Ministra de Educación
Claudia Elisabeth Balagué

Ministra de Innovación y Cultura
María de los Ángeles González

Secretario de Estado del Hábitat
Diego Leonel Leone

Asesor del Gabinete de Ministros
Juan Carlos Zabalza

RESPONSABLES INSTITUCIONALES PLAN ABRE

Secretario de Desarrollo Territorial
Jorge Alberto Elder

Subsecretario de Coordinación del Plan Abre – Región III- Santa Fe
Mariano Antonio Granato

Subsecretaria de Coordinación del Plan Abre – Región IV- Rosario
María Cecilia Mijich

EQUIPO EDITORIAL

Coordinación Técnica

María Angélica Pignatta

Producción de contenidos

María Alejandra Ingaramo

Malén D'Urso

Yamile Barbará

María Noel Ferri

Anabella Rosconi

Leticia Leonhardt

Virginia Alomar

Luciano Villaverde

Asesoría general

Cecilia Nieto

María Sol Mina

Roberto Zampani

Diego Beretta

Colaboración en contenidos

Virginia Coffré

Susana Copertari

Mónica Discépolo

Claudia Volonté

Mirta Levín

Marianela Motkoski

Luis Martínez

María Laura Fernández

Asistencia Técnica

Luciana Araya

Julia Comba

Daniela Polola

Mariana Díaz

Cecilia Cappelletto

Verónica Crescini

Martina Alfani

Gustavo Orrego

María Alejandra Pérez Colmegna

Mónica Di Pasquale

Abigail Green

Andrea Ronchi

Se agradece particularmente a Hermes Binner por haber impulsado el proceso que dio lugar a esta política y a Antonio Bonfatti porque en su gestión se inició e implementó el Plan ABRE y en nombre de ellos a todos los equipos de gestión de ambos períodos.

Este libro contó con la colaboración especial de miembros de la mesa ejecutiva del Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. También participaron los equipos de los Gobiernos Locales de las ciudades del Plan ABRE con un fuerte compromiso de sus intendentes e intendentas. Agradecemos especialmente a Mónica Fein y a sus equipos por el apoyo para el capítulo de Rosario.

Se agradecen los valiosos aportes de los equipos territoriales y técnicos de las distintas áreas y de todas las personas que forman parte de esta política social. El Plan ABRE no sería lo que es sin el compromiso de las organizaciones y la participación de la ciudadanía en cada uno de los barrios.

*En memoria de **Mónica Bifarello** porque ella marcó el espíritu del Plan ABRE desde su expertise académica, su experiencia en la gestión pública y su profundo compromiso humano dejando un legado en políticas sociales que prioriza al territorio, la integralidad y la participación como claves para transformar las desigualdades.*



MUNICIPALIDAD
DE SANTO TOMÉ



SANTA FE
CIUDAD

Rosario =

