

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER

**“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)”**

Tesista: Lic. María Angélica Pignatta

Director: Dr. Fabián Repetto.

Codirectora: Mg. María Fernanda Potenza Dal Masetto

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación fue posible gracias a apoyos recibidos a lo largo de la maestría por múltiples instituciones y personas. Quiero agradecer especialmente a FLACSO y a las autoridades, docentes, tutores y administrativos de la Maestría en Desarrollo Humano que colaboraron de diversas formas en la realización de este estudio de posgrado. Ha sido de gran valor el apoyo brindado en el marco de la Beca de Maestría para Investigaciones en Desarrollo Humano y la beca otorgada por el Programa de Formación y Capacitación del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

A mi director, Fabián Repetto, que desde el inicio me ayudó a esbozar el tema de investigación, por su confianza y aportes claves fundados en su amplia experiencia y trayectoria en la temática.

A mi codirectora, María Fernanda Potenza Dal Masetto, un agradecimiento especial por su dedicación, su lectura minuciosa, sus valiosos aportes y sugerencias que me permitieron enriquecer el análisis y a la vez me dieron ánimo en el proceso investigativo.

Agradezco a todos los actores que participaron de la experiencia del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe y desde diversos ámbitos contribuyeron al estudio de caso. Mis gratitudes especiales a Mónica Bifarello por brindarme el apoyo institucional para realizar esta investigación y por la motivación que inspira. A Cecilia Nieto por convocarme a trabajar en el espacio de Gabinete Social permitiéndome observar de primera mano y participar de temas que despertaban mi interés desde inicios de mi trayectoria profesional; por los incentivos, la confianza extraordinaria, conversaciones y debates permanentes. A todo el equipo de compañeros de la Secretaría Técnica de Gabinete Social, especialmente Mónica Di Pascuale y Alejandra Pérez Colmegna que me aportaron sus memorias sobre los inicios del Gabinete Social y ayudaron más de lo requerido en la recolección documental. A Yamile Barbará, por su gran apoyo en la difícil tarea de agendar entrevistas con los diversos ministros. A todos los entrevistados, consultados y protagonistas de la experiencia estudiada.

Quiero destacar primordialmente las contribuciones de María Laura y María Luz en su rol como asistentes de investigación que facilitaron el avance en esos momentos críticos de trabajo y también por sus perspectivas siempre enriquecedoras a partir de la crítica, el debate y el intercambio. A todo el equipo de investigación con el que trabajo en el marco de la Universidad Nacional de Rosario y de la cátedra de Política Social II por la formación y apoyo continuo, y de manera especial, a Silvia Levín por su disposición, sus valiosos consejos para esta investigación y porque siempre me ha incentivado y apoyado en el campo académico-investigativo.

A toda mi familia: mis padres, hermanos y a mi esposo, a quienes les dedico este logro que es también de ellos por el aporte de cada uno desde su lugar, por el afecto y apoyo permanente. A mi mamá y mi papá por los valores y el amor que siempre me transmitieron. Por la colaboración en aspectos propios de la tesis: las lecturas y aportes de mi mamá María Rosa, de mis hermanas Eva y Luz todas con la lupa en correcciones finales y los aportes creativos de mi hermano Juan con la estética de los gráficos. La motivación y el aguante de mi hermana Cielo y de mis sobrinos con su ternura y cariño. Y fundamentalmente mi agradecimiento a mi amor, Cristián por el apoyo incondicional, el empuje, la paciencia y esos pequeños incentivos cotidianos que fueron claves para alcanzar esta meta. Aunque las palabras no alcancen, gracias por ser mi compañero siempre.

A riesgo de olvidarme de alguien, a todos aquellos cuyas ideas o acciones inspiraron este trabajo desde diferentes lugares apostando a contribuir, en el campo de la política social, a generar transformaciones tendientes al desarrollo de las personas y las comunidades con el objetivo de garantizar derechos y construir sociedades más justas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
1. Tema y objeto de investigación	4
2. Aspectos metodológicos	6
3. Justificación	7
PRIMERA PARTE.....	10
CAPÍTULO I. DESARROLLO HUMANO, DERECHOS HUMANOS Y TERRITORIO	11
1. El paradigma del desarrollo humano	11
1.1. Multidimensionalidad, interconexiones y capacidades	11
1.2. Conceptos en torno al campo de la política social.....	12
1.3. Capacidades estatales y políticas públicas.....	14
2. Derechos humanos como marco político para avanzar hacia la integralidad.....	15
2.1. Principios, desconexiones e interconexiones desde el enfoque de derechos...	15
2.2. Ciudadanía, universalismo y desigualdades cruzadas	17
2.3. Ciudadanía Urbana: el territorio como marco de acción	18
3. La integralidad a la luz de los enfoques conceptuales desarrollados	20
CAPÍTULO II. LA COORDINACIÓN COMO MEDIO PARA LA INTEGRALIDAD	23
1. Coordinación para la integralidad: elementos para su conceptualización.....	23
2. Niveles y ámbitos de la coordinación. Aspectos políticos, técnicos y operativos..	25
3. Coordinación intersectorial, intergubernamental y horizontal	26
4. Instancias de coordinación en el contexto latinoamericano	29
5. Estrategias de gestión integradas en la experiencia latinoamericana: puertas de entrada y abordajes	31
SEGUNDA PARTE	34
CAPÍTULO III. EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE: LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DEL GABINETE SOCIAL 2012-2015	35
1. Primera aproximación al caso de estudio: particularidades y antecedentes	35
1.1. Particularidades del caso de estudio	35
1.2. El Gabinete Social: desde su surgimiento al período de estudio (2008-2011).37	
1.3. Hacia la construcción de una nueva estrategia de gestión integrada: cambios y continuidades en el período 2012-2015.....	44
2. Instancias de Coordinación. La articulación de lo técnico y lo político.....	48
2.1. Gabinete de Ministros: alcances y características del funcionamiento	48
2.2. Mesa Ejecutiva: el “entre” del arriba y el abajo	54
2.3. El Ministerio de Desarrollo Social y el rol de coordinación	58
2.4. Secretaría técnica: la práctica de impulsar la coordinación.....	60
3. La estrategia territorial de prioridad en barrios (2012-2015): análisis de la definición del problema, la formulación de la política y aproximaciones a la implementación.	64
3.1. Primera etapa (2012-2013): experiencia piloto. La construcción de una modalidad de trabajo	66

3.2. Segunda etapa (2014-2015): Programa de Intervención Integral en Barrios-Plan ABRE. Ampliación y fortalecimiento de la política	71
4. El nivel operativo de la coordinación del Plan ABRE. Aspectos de la implementación.	76
4.1. Equipos territoriales interministeriales: “enredar” el barrio.....	77
4.2. Intervenciones que impulsan la integralidad	83
4.3. La generación de sinergias: una aproximación a su lectura	94
5. Mecanismos integradores internos ¿Hacia la construcción de sentidos integradores?	97
5.1. El proceso de planificación intersectorial.....	97
5.2. El sistema de monitoreo estratégico y la gestión de la información	100
6. Consideraciones antes del cierre: fortalezas, puntos críticos y recomendaciones a la política pública.	105
 CONCLUSIONES.....	 110
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 119
 LISTADO DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD REALIZADAS.....	 125
 ANEXOS.....	 127
 INDICE DE GRÁFICOS	
Gráfico N° 1: Antecedentes. Diseño de estrategia del Programa Aleros.....	39
Gráfico N° 2: Antecedentes del Gabinete Social (2008-2011): la implementación de estrategia priorizada.....	44
Gráfico N° 3: Formulación de la estrategia de gestión integrada (2012)	48
Gráfico N° 4: Incentivos a la participación y frecuencia de las reuniones del Gabinete de Ministros (Análisis con Atlas.ti).....	52
Gráfico N° 5: Temas principales en Gabinete de Ministros.	53
Gráfico N° 6: Relaciones entre las instancias de Coordinación. Año 2013.....	61
Gráfico N° 7: Instancias de Coordinación. Segunda Etapa (desde 2014). Plan ABRE..	77
Gráfico N° 8: Sinergias de Abordajes.....	82
Gráfico N° 9: Intervenciones mencionadas en Gabinete de Ministros y Mesa Ejecutiva. Año 2014.	83
Gráfico N° 10: Intervenciones impulsoras según entrevistas (Análisis con Atlas.ti).....	84
Gráfico N° 11: Instancias de coordinación. Plan ABRE. 2014 -2015	90
Gráfico N° 12: Incentivos asociados a la noción de Sinergia (Análisis con Atlas.ti).....	95
Gráfico N° 13: Construcción del Sistema de Monitoreo	100
Gráfico N° 14: Componentes del Sistema de Monitoreo Estratégico.....	101
 INDICE DE TABLAS	
Tabla N° 1: Dispositivos territoriales previstos en la formulación del Programa Aleros40	
Tabla N° 2: Comparación decreto de creación del Gabinete Social y su modificadorio. 46	
Tabla N° 3: Frecuencia de reuniones del Gabinete Social de Ministros.....	50
Tabla N° 4: Frecuencia de reuniones de la Mesa Ejecutiva.....	55
Tabla N° 5: Participación en Mesa Ejecutiva por Ministerio.	56
Tabla N° 6: Barrios - Primera etapa de formulación.	67
Tabla N° 7: Líneas y características de la Estrategia Territorial. 1º etapa (2012-2013). 68	
Tabla N° 8: Ejes, líneas de acción y programas del Plan ABRE (2014-2015).....	73

INTRODUCCIÓN¹

1. Tema y objeto de investigación

En el campo de la política social es reconocido que la búsqueda de **integralidad** se torna un objetivo central en tanto las problemáticas sociales que aborda son por definición multidimensionales. En consonancia con esta perspectiva y como marco teórico que la sustenta, el enfoque del **desarrollo humano** pone en cuestión aquellas miradas unidimensionales en la preocupación por el desarrollo.

Este reconocimiento de la **multidimensionalidad** de los problemas sociales puede ser consistente con un abordaje sectorial de los mismos: cada sector apunta a una dimensión del problema. Sin embargo, cuando se reconoce que los problemas sociales no son compartimentos aislados sino que son complejos e interdependientes –cuyas causas y efectos se superponen, modifican e interrelacionan– la convergencia de diversas intervenciones y la coordinación de los múltiples abordajes y actores se torna una condición necesaria y un medio fundamental para avanzar en la integralidad de las políticas sociales.

Así, es posible encontrar coincidencias en la importancia de la **coordinación** para fomentar interrelaciones entre jurisdicciones y sectores de modo tal que permitan afrontar la multidimensionalidad de los problemas sociales y la complejidad creciente de la gestión pública (Repetto, 2009a:194).

En el marco del paradigma neoliberal que predominó en la década del noventa en **América Latina** ha habido una tendencia hacia la expansión incontrolada de programas, la fragmentación entre los mismos y la primacía de lo sectorial. Si bien durante esta década el tema de la coordinación ya se había instalado en la región, su análisis estuvo anclado sobre todo en la preocupación por la “racionalidad administrativa o fiscal” en el marco de los debates sobre reforma y modernización del Estado (Repetto, 2009a:170).

Las experiencias de los países de la región –Brasil, Uruguay, Chile, Argentina, México y Bolivia– a partir del cambio de siglo indican que el terreno ha sido propicio para poner en marcha y potenciar la coordinación (Cecchini y Martínez, 2011:203). En concordancia con esto, se manifiesta una tendencia en las áreas o **ministerios sociales** –por ejemplo, en Ecuador y Guatemala– a asumir funciones de coordinación que vienen a complementar su clásica orientación a la asistencia y a la emergencia. Más allá de los cambios en estas áreas en términos de orientaciones y funciones en “el papel”, en la práctica se han encontrado fuertes restricciones.

Actualmente, en la región se han implementado políticas que se centran en la necesidad de coordinar en diversos ámbitos y niveles de forma complementaria colocando el **territorio** como marco de acción.² La reconocida complejidad de las problemáticas sociales pone el acento en la necesidad de abordarlas desde el ámbito de la **proximidad**, perspectiva que ha sustentado las tendencias hacia la descentralización de la política social.

¹ El texto se propone respetar el lenguaje no sexista. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura, no se utilizaron recursos específicos ("/" o "@") y se adoptó el masculino sólo en casos inevitables.

² Se han puesto en marcha políticas que se centran en un territorio acotado -por ejemplo, una localidad o un barrio- como marco en el cual se impulsa la integralidad a partir de la coordinación de acciones, sectores y niveles.

Otro aspecto relevante es que aunque la política busque orientarse a la integralidad (en términos discursivos) o incluso se haya construido desde una perspectiva integral en la construcción del problema y la fase de formulación, es posible que esto se desdibuje en su **implementación**. La implementación de políticas públicas encuentra fuertes desafíos asociados a las **dificultades de operatividad de la coordinación** al atender, por un lado, problemas multidimensionales e interdependientes, contextos complejos y dinámicos y, por el otro, al contar con estructuras sectoriales y aisladas unas de otras donde priman los abordajes fragmentados. Estos fuertes desafíos demuestran que la coordinación requiere una transformación de la cultura organizativa de fondo. Por este motivo, se reconoce que para la creación de reales comunidades de sentido es clave disponer de variados “mecanismos integradores internos” (Cunill Grau, 2005: 49). A priori, se identifica que el monitoreo y la evaluación pueden convertirse en uno de estos mecanismos claves aunque en su práctica no necesariamente se adecúan a las expectativas de integralidad en tanto continúan centrándose en criterios de valoración de la gestión pública por sectores (Cunill Grau, 2005:10).

En este marco, la presente investigación se orienta a investigar los límites y potencialidades de la coordinación territorial para incidir positivamente en la integralidad de las políticas sociales. Para esto se centra en el estudio de caso de una política pública con características distintivas en materia de coordinación e integralidad como es la experiencia del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período 2012-2015, en el marco del cual se implementa el Programa de Intervención Integral en Barrios / Plan Abre. De esta manera, se pretende describir de qué forma la búsqueda de integralidad es operativizada en las políticas públicas en territorio e identificar mecanismos que impulsen la integralidad para analizar sus aspectos críticos y sinérgicos.

Para avanzar en este sentido se plantean los siguientes objetivos de investigación:

Objetivo general

Analizar los límites y potencialidades de la coordinación territorial para incidir positivamente en la integralidad de las políticas sociales.

Objetivos específicos

1. Describir y analizar el funcionamiento de la coordinación territorial a nivel político, técnico y operativo considerando sus fortalezas y debilidades.
2. Identificar y explicar aspectos críticos y sinergias de los mecanismos que se orientan a impulsar la integralidad.

Cada uno de estos objetivos incluye diversas preguntas³ relativas a los mismos:

Analizar los límites y potencialidades de la coordinación territorial para incidir positivamente en la integralidad de las políticas sociales.	¿Cuáles son los límites y potencialidades de la coordinación territorial en la integralidad de las políticas sociales? ¿Cuál es la incidencia de aquellas políticas que priorizan la coordinación tomando el territorio como marco de acción en la integralidad de la política social desde la perspectiva del desarrollo humano?
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³ Las preguntas desarrolladas refieren a las preguntas principales de la investigación de las cuáles se desprenderá otro conjunto de preguntas. Por ejemplo: ¿Por qué y en qué medida resulta necesario coordinar en el campo de las políticas sociales? ¿Cuál es la relación entre la coordinación, integralidad y desarrollo humano?

Objetivos Específicos	
<p>1. Describir y analizar el funcionamiento de la coordinación territorial a nivel político, técnico y operativo considerando sus fortalezas y debilidades.</p>	<p>¿Cuáles son los ámbitos y niveles de coordinación que pueden identificarse? ¿Cómo es el funcionamiento de los diversos mecanismos de coordinación institucional? ¿Qué características asumió la función política de coordinación? ¿Qué rol asumió el Ministerio de Desarrollo Social? ¿Cuáles son las tensiones y articulaciones con su clásica orientación a la asistencia y emergencia? ¿Cuáles fueron los logros y desafíos de la coordinación política?</p> <p>¿Qué mecanismos técnicos de coordinación pueden identificarse? ¿Qué particularidades y desafíos asumieron el monitoreo y evaluación?</p> <p>¿Qué abordajes operativos y mecanismos pueden detectarse para coordinar las políticas sociales en territorio? ¿Cuál es la vinculación entre los diversos tipos de abordajes?</p> <p>¿Qué tipos de relaciones se detectan entre aspectos políticos, técnicos y operativos de la coordinación?</p> <p>¿Qué vinculaciones se establecen entre los mecanismos de coordinación y las estructuras sectoriales y orgánicas?</p>
<p>2. Identificar y explicar aspectos críticos y sinergias de los mecanismos que se orientan a impulsar la integralidad.</p>	<p>¿Qué mecanismos integradores pueden identificarse a lo largo del proceso? ¿En qué medida estos mecanismos de coordinación logran generar una racionalidad y construcción de sentido integrada? ¿Cuáles son los nudos o puntos críticos del proceso? ¿Qué sinergias se han generado o pueden generarse de la experiencia?</p>

Cabe aclarar que la presente investigación ha **resultado viable** en función de la inserción laboral de la investigadora como asistente profesional del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe. Ello permitió acceder a la información y la documentación interna del programa, la realización de observaciones, así como también facilitó la consulta a informantes claves y entrevistados.

2. Aspectos metodológicos

La investigación recurre a métodos cualitativos centrándose en un estudio de caso y su tipo de diseño es descriptivo y explicativo.

Para avanzar en este sentido se utilizan básicamente tres (3) técnicas de investigación:

1. El **análisis documental/de textos** para los primeros capítulos, que conforman la Primera Parte de la tesis, y contribuye a plantear los antecedentes teóricos-conceptuales vinculados al tema de investigación. Es decir, éstos aportan un marco contextual de experiencias desarrolladas en el contexto latinoamericano, permitiendo una mayor aproximación al tema para ampliar la comprensión del problema. Para el capítulo relativo al estudio de caso, a desarrollarse en la Segunda Parte del trabajo, se recurre asimismo al análisis de documentos oficiales y de índole interna vinculados al mismo, en particular, a partir del análisis de contenido de forma de indagar sistemáticamente sobre las ideas que allí se expresan.

2. La **observación participante**, directa y semiestructurada, a tenerse en cuenta en la realización de la Segunda Parte de la tesis, es decir, para analizar el caso *per se*. Esta

técnica permite identificar mecanismos integradores y estudiar si conllevan a la construcción de una comunidad de sentido integrada y cuáles son los nudos críticos y sinergias que pueden detectarse de la experiencia. Se incluye también observación de campo para captar la dinámica de operatividad de la coordinación en territorio. La observación se registra mediante notas de campo, considerando que la relación entre el observador y el observado no sea formalizada como tal, abonando al mantenimiento del entorno natural. Esto fue posible debido a que la investigadora es un actor “nativo” de la institución (en tanto forma parte de la misma), lo que se considera como una ventaja que hace posible comprender y captar la complejidad de los procesos y los valores priorizados en la diversidad de perspectivas en tornos a los mismos.⁴

3. La realización de **entrevistas en profundidad** a informantes clave predominantemente abiertas, semiestructuradas y directas para el análisis del caso en cuestión en la Segunda Parte de esta investigación. La selección de informantes clave incluye diversos perfiles que puedan dar cuenta de la coordinación en el nivel político, técnico y operativo. En este sentido, los interlocutores⁵ corresponden a las siguientes categorías: a) Ministros miembros de Gabinete Social b) Coordinación del Gabinete Social c) Secretarios, subsecretarios y directores provinciales que participan de la Mesa Ejecutiva de Gabinete Social d) Agentes del Estado provincial que han trabajado en el marco del Gabinete Social. La cantidad de informantes clave responde al criterio de saturación y los datos de las entrevistas se procesan con el programa Atlas.ti.

Esta perspectiva permite: 1) describir las características y el funcionamiento de la coordinación territorial (considerando las capacidades políticas, técnicas y operativas); 2) profundizar sobre lo que sucede, más allá de la formulación, en la propia implementación de la política; 3) identificar los mecanismos de coordinación que se ponen en juego en el caso seleccionado 4) explicar los aspectos críticos y sinergias de estos mecanismos para favorecer la integralidad.

La combinación entre estas tres (3) técnicas para el estudio de caso permite equilibrar las ventajas y desventajas de cada una de ellas para obtener una visión más amplia, al incluir la perspectiva de diversos actores, atendiendo a la complejidad del caso de estudio.

3. Justificación

La presente investigación permite indagar aspectos centrales del paradigma de desarrollo humano al profundizar sobre cómo puede el Estado, desde sus diversos sectores y niveles y a través de políticas públicas que buscan tender a la integralidad, contribuir a llevar adelante procesos que tiendan a transformar positivamente, y en sus múltiples dimensiones, las condiciones de vida de las personas.

En este sentido, el estudio de caso propuesto puede contribuir a ampliar, interrogar y complementar el **enfoque de desarrollo humano** en tanto permite pensarlo desde el territorio como forma de impulsar procesos de desarrollo que atiendan a la multidimensionalidad, ya no sólo en la retórica, sino en clave de su operacionalización. El estudio de las formas institucionales que asume la búsqueda de

⁴ Se reconoce la necesidad de realizar un trabajo subjetivo de distanciamiento interno que permita desnaturalizar prácticas de la propia cultura y pueda, entonces, dar lugar a interpretaciones fructíferas (Archenti, 2014:7).

⁵ Los interlocutores entrevistados se encuentran detallados luego de las referencias bibliográficas. Cabe aclarar que las entrevistas realizadas se realizaron entre los meses de noviembre 2014 y enero 2015 en el marco de la presente investigación.

multidimensionalidad y los arreglos en territorio constituyen un aspecto central que esta investigación puede aportar al enfoque del desarrollo humano. Al mismo tiempo, los objetivos de la política pública que se analiza en el marco del estudio de caso empalma con las cuestiones centrales del paradigma del desarrollo humano al plantear una estrategia de intervención territorial que parte de reconocer la multidimensionalidad de las problemáticas sociales y busca mejorar la calidad de vida de las personas desde diversos ámbitos de intervención.

En el marco de este tema se han detectados **tres (3) aspectos que requieren un estudio en mayor profundidad** y la presente investigación pretende abordar.

Primero, con respecto a la **función política** de coordinación, en América Latina han predominado los modelos de Gabinete Social o Ministerios Coordinadores en el ámbito de la formulación y coordinación de políticas públicas en general (y sociales en particular). Se detecta la necesidad de profundizar sobre el funcionamiento de estos modelos así como también sobre qué restricciones y desafíos encuentra la tendencia de las áreas o ministerios sociales a asumir funciones de coordinación. En las aproximaciones al estudio de este tipo de instancias de coordinación, es posible identificar una brecha entre las altas expectativas que les dan origen (expresadas en instrumentos formales en términos de orientaciones y funciones) y su efectivización en la práctica. Desde una lectura con mayor nivel de mesura, se ha considerado que si estas instancias contribuyen a debilitar la inercia sectorial, de todos modos habrá obtenido un resultado loable (Repetto y Fernández, 2012: 76). El caso seleccionado podrá aportar una base de conocimiento sólida desde el estudio del caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (Argentina) al abordar su funcionamiento a nivel político, técnico y operativo considerando sus fortalezas y debilidades.

Otro vacío de investigación detectado se vincula a las nuevas orientaciones en términos de funciones de coordinación que recientemente han caracterizado a las áreas sociales y las fuertes restricciones que han encontrado más allá de su formulación “en el papel”. En este sentido, se manifiesta la necesidad de profundizar sobre el funcionamiento de estas áreas así como también sobre qué restricciones y desafíos encuentra su tendencia a asumir funciones de coordinación. El estudio de caso también permitirá abordar el rol del Ministerio de Desarrollo Social como coordinador del Gabinete Social al indagar sobre qué características asumió la función política de coordinación y explorar las restricciones en sus capacidades estatales y las tensiones y articulaciones con su clásica orientación a la asistencia y emergencia.

Segundo, se coloca el foco en los desafíos asociados a las **dificultades de operatividad** de la **coordinación en territorio** –aspecto que no ha sido suficientemente estudiado– al abordar cómo estos mecanismos influyen no sólo en la formulación de políticas sino en su implementación y en la gestión. La fase de implementación en si misma se entiende como un proceso muy complejo, elusivo y conflictivo pero a la vez sus problemas se acentúan en el campo de las políticas sociales cuyos componentes y factores explicativos se arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental (Aguilar Villanueva, 1993:17). El proceso de implementación se torna un aspecto crítico que encuentra resistencias profesionales, inercias institucionales y tensiones organizacionales que afectan su sostenibilidad (Martínez Nogueira, 2007: 59). La particularidad de la experiencia a estudiar es que el ámbito de coordinación que se aborda –el Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe– no se centra exclusivamente en el nivel de la formulación y coordinación de políticas sino que asume el reto de incidir también en la implementación. De esta manera, el estudio de caso permitirá

hacer foco en la implementación como un proceso que incluye lo que sucede desde ámbitos de decisión y articulación hasta el nivel de operación en territorio.

Tercero, responde a interrogantes que han quedado abiertos a investigaciones referidos al uso y práctica de **mecanismos integradores** que impulsen una transformación de la cultura organizativa de fondo (Cunill Grau, 2005: 49). Se destaca que los sistemas de información y el monitoreo y evaluación pueden construir una clave en términos de “mecanismos integradores” internos que contribuyan a la construcción de sentido integrado al interior de la gestión pública para abandonar las perspectivas unidimensionales y el trabajo sectorial desde compartimentos estancos. En este sentido, el caso de estudio seleccionado arrojará elementos en clave de desafíos y logros para que la coordinación se incorpore (además de la formulación e implementación) en la fase del monitoreo y la evaluación de políticas en tanto incluye una incipiente experiencia de construcción de un sistema de monitoreo y de construcción de indicadores que se orientan a la integralidad. Además de permitir explorar las potencialidades de la dupla monitoreo y la evaluación para convertirse en un mecanismo integrador, el estudio de caso puede arrojar algunas pistas ante la necesidad manifiesta de cambios que presentan los sistemas de monitoreo y evaluación al centrarse en criterios de valoración de la gestión pública por sectores.

PRIMERA PARTE

La primera parte de la presente investigación, que incluye los capítulos uno y dos, se centra en un examen del marco teórico y contextual de la investigación haciendo foco tanto en el valor intrínseco de la integralidad como en los medios para alcanzarla.

El primer capítulo recorre los enfoques teóricos y elementos conceptuales que atraviesan la investigación enfatizando en sus relaciones al analizar la noción de integralidad de las políticas públicas a la luz de estas perspectivas. De esta manera, se parte del enfoque del Desarrollo Humano, combinando elementos de la perspectiva de derechos y la noción de territorio. Al final del capítulo se presenta –a modo de síntesis– una aproximación de autoría propia a la noción de integralidad que busca señalar sus aspectos distintivos cristalizados a partir de los enfoques conceptuales desarrollados.

El segundo capítulo profundiza sobre la coordinación como medio para alcanzar la integralidad, recorriendo sus categorías sustantivas, ámbitos y niveles para luego analizar antecedentes de experiencias de coordinación en la región latinoamericana.

La dimensión territorial resulta central en la presente investigación y, en este sentido, traslapa y opera como nexo entre ambos capítulos de esta primera parte al presentarse en el primer capítulo en sus aspectos teórico conceptuales y en vinculación con los enfoques desarrollados para luego, al final del segundo capítulo, indagar sobre diversas experiencias que hacen foco en la coordinación territorial desarrolladas en el contexto latinoamericano.

CAPÍTULO I. DESARROLLO HUMANO, DERECHOS HUMANOS Y TERRITORIO

1. El paradigma del desarrollo humano

1.1. *Multidimensionalidad, interconexiones y capacidades*

La presente investigación se referencia en el marco conceptual que ofrece el paradigma de desarrollo humano.

Las ideas acerca del desarrollo humano han comenzado a circular durante las últimas décadas como alternativa a la concepción que ha asimilado y reducido el desarrollo al crecimiento económico. La relación entre crecimiento económico y progreso humano no es tan obvia como podría pensarse: si bien hay conexiones fuertes que van desde el desarrollo humano al crecimiento (a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico); aquellas que se dirigen desde el crecimiento económico al desarrollo humano son mucho más débiles y dependen en gran medida de las modalidades de crecimiento económico y la solidez de los mecanismos existentes para traducir ese crecimiento en progreso humano (Ranis y Stewart, 2002).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido este enfoque y, con este objetivo, ya desde 1990, se comenzaron a elaborar anualmente los informes sobre desarrollo humano creados por el economista paquistaní Mahbub ul Haq, que proponen una manera diferente de evaluar el progreso económico y social al enfoque prevaleciente hasta entonces, basado en el ingreso y el crecimiento económico, característicos de los informes sobre el desarrollo mundial publicados por el Banco Mundial (Deneulin, 2013a:5). A su vez, el paradigma del desarrollo humano toma como bases conceptuales las contribuciones de Amartya Sen para quien las personas constituyen el propósito primordial del desarrollo.

En este marco, se define al desarrollo humano como “tanto el proceso de ampliar las oportunidades de los individuos como el nivel de bienestar que han alcanzado” (PNUD, 1990:34). Desde la perspectiva adoptada, se entiende que el proceso de desarrollo es altamente *no lineal*: tanto los países desarrollados como los países en desarrollo actuales han seguido patrones alternativos de desarrollo, lo que demuestra que las trayectorias de desarrollo no solo no son únicas, sino también son maleables (Adelman, 2002: 119).

El enfoque del desarrollo humano implica una perspectiva **multidimensional** al ampliar el concepto de desarrollo a una extensa gama de aspectos vinculados con la vida de las personas. Para el desarrollo humano, los valores del mercado son importantes solo en la medida que apoyen formas valiosas de ser y hacer (Gasper, 2009:2).

En este sentido, el pensamiento sobre el desarrollo humano incluye el **principio de interconexión** que otorga importancia fundamental a los vínculos que no están mediados ni medidos a través de parámetros económicos, por ejemplo, los vínculos entre una distribución desigual de los ingresos, la malnutrición, la reducida capacidad de aprendizaje y la capacidad para ganarse la vida o también la relación entre los sistemas de comercio internacional injustos, las tensiones sociales y los conflictos en países con una renta per cápita baja (Gasper, 2009:2).

El **enfoque de las capacidades** basado en los aportes de Amartya Sen provee las bases conceptuales del paradigma de desarrollo humano al proponer un andamiaje conceptual que conjuga las nociones de “capacidades” y “agencia”, contribuyendo “por un lado, a

una comprensión más clara de cómo –y de qué manera– la vida de la gente puede mejorar en calidad y, por otro, a una profunda comprensión de cómo esta mejora se puede alcanzar cuando se fortalece la calidad de agentes de los individuos” (Deneulin, 2013a: 9).

Robeyns (2011) plantea que el enfoque de las capacidades es un marco teórico que sostiene que la libertad para lograr el bienestar es de importancia moral primaria y ésta debe entenderse en términos de capacidades de las personas, es decir, sus posibilidades reales de hacer y ser lo que tienen razones para valorar. La categoría de **funcionamientos** adquiere particular relevancia entendida como las actividades y estados valiosos que conforman el bienestar de la población, esto es, “las diversas cosas que una persona puede valorar, ser y hacer” (Deneulin, 2013a: 13). Las **capacidades** incorporan a la idea de funcionamientos el componente de **libertad de opciones** y refieren, en términos de Sen, a las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr (Sen, 1996: 1).

La noción de desarrollo humano se **centra en las personas** y en la mejora de su bienestar. Se trata de entender el desarrollo como la expansión de las libertades reales que poseen los individuos para vivir de acuerdo con los valores que aprecian (Sen, 2000). Desde esta perspectiva, se destaca el aspecto de las oportunidades de la libertad en tanto el foco del desarrollo se orienta a ampliar las oportunidades⁶ de las personas en dos sentidos que deben equilibrarse mutuamente: la formación de capacidades (tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas) y el uso que la gente hace con las capacidades adquiridas (para el descanso, la producción y las actividades culturales, sociales y políticas) (PNUD, 1990:34).

Asimismo, el objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses (PNUD, 1990:31).

Finalmente, también incorpora la idea de que las personas no constituyen objetos pasivos sino que son protagonistas, agentes e instrumentos activos del desarrollo. El enfoque de las capacidades contribuye a conceptualizar **el aspecto de agencia**, que es la capacidad para perseguir los objetivos que uno valora y tiene razones para valorar. Un agente es alguien que “actúa y produce cambios” (Deneulin, 2013a: 14). La perspectiva del desarrollo humano se basa también en el concepto de agencia al destacar la importancia de los esfuerzos e iniciativas de las propias personas.

1.2. Conceptos en torno al campo de la política social

Al ubicarnos en la perspectiva del desarrollo humano, podría parecer contradictorio o incluso restrictivo centrarse en el campo de la política social, sobre todo si ésta se entiende como un compartimento separado de la política económica. Considerando esta supuesta tensión, se hace necesario recorrer conceptos claves en torno a la política social y su vinculación con el desarrollo humano.

Una de las principales constataciones que emergen de la reflexión impulsada por la CEPAL en los últimos años es que el desarrollo económico y el desarrollo social están íntimamente entrelazados y deben integrarse activamente en una política pública

⁶ Entre éstas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente, así como también incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos; todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad (PNUD, 2000:17).

orientada a lograr una mayor igualdad (Cecchini y Martínez, 2011:9). Esto implica que el énfasis no se coloca en las distinciones entre ambos, en qué corresponde al campo de la política social y qué al de la política económica sino en las complementariedades y los canales comunicantes entre ambas. Si esto pareciera de sentido común, durante mucho tiempo la relación existente entre política económica y social se limitó a combinar una política económica centrada en resolver los desequilibrios macroeconómicos para alcanzar un crecimiento que eventualmente redundaría en mejores condiciones de vida, con una política social centrada en mitigar o compensar el costo social que las políticas económicas de ajuste y apertura acelerada tienden a provocar (Garnier, 2000: 21).

La política social se entiende como un campo específico en el espectro más amplio de las políticas públicas, que ha experimentado cambios significativos en el período reciente tanto en su alcance y contenido, en el “qué” incluye como en el “cómo”, lo que introduce la dimensión de la gestión y las formas de organización (Repetto, 2009a: 169). Se destaca que se trata de un campo relativamente reciente en su constitución, considerando los debates académicos en torno al mismo y en comparación con el ámbito más amplio de las ciencias sociales (Andrenacci y Soldano; 2006: 21; Danani, 2009: 25). En este sentido, se ha planteado que más que una disciplina independiente constituye un campo de análisis particular; que conjuga el ser objeto de estudio de las ciencias sociales a la vez que un conjunto de prácticas, adquiere carácter multidisciplinario y se destaca por tres centros de interés: el bienestar social; el impacto de las políticas (o podríamos decir, sus resultados vinculados a la definición de problemas y a las posiciones ideológicas) y; finalmente, la institucionalización, organización e implementación de las políticas (Adelantado, 2009: 10-11).

En términos analíticos, habitualmente se han distinguido tres grandes modalidades que la política social ha asumido históricamente: la política del trabajo, la política de los servicios universales y la política asistencial, entendida esta última como un conjunto de intervenciones que afectan a la población más vulnerable (Andrenacci y Soldano, 2006: 36-39). La creciente importancia que ha asumido la política asistencial durante la década del '80 y '90 (en términos de recursos pero a la vez de su importancia simbólica) asociada a los cambios en el mundo del trabajo, generó una simplificación recurrente que es la asociación de la política social de forma exclusiva a la política asistencial. Los cambios recientes asociados a qué es lo que se incluye en el campo de la política social comienzan a distanciarse del protagonismo que, durante la década del '90, había adquirido el combate a la pobreza (como objetivo principal) y el aspecto asistencial (en tanto tipo de intervención en que la política social se especializa).

La política social moderna aparece como un conjunto de grandes mecanismos regulatorios de la integración (las formas de integración del trabajo, el sistema educativo o el de la salud pública) (Andrenacci y Soldano, 2006:47). Esta concepción se enmarca en el trabajo de Castel y su propuesta del concepto de desafiliación entendida como la ruptura de los lazos sociales ante los problemas en el mercado de trabajo y se puede definir como “...esa intervención de la sociedad sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad a la sociedad” (Andrenacci y Soldano, 2006: 48).

Este concepto permite comprender una amplia gama de políticas en el campo de la política social, aunque habitualmente no sean consideradas como tales. En este sentido, se entiende que la política social comprende el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de

vida de la población de un país, región o localidad. Sus componentes son, además de la protección social, la promoción social y las políticas sectoriales, como educación y salud (Cecchini y Martínez, 2011).

En la presente investigación se opta por una definición más amplia de la política social que permite incluir además de la política educativa, de salud y la política de seguridad social, otras cuestiones que influyen en las condiciones de vida tales como el acceso y la calidad de servicios públicos (transporte, aguas, energía, cloacas, etc.).

Esta conceptualización se alinea con la afirmación que indica que la política social es un campo de políticas complejo en el que están contenidas múltiples dimensiones, que por otra parte se relacionan entre sí y se moldean recíprocamente: procesos políticos-culturales, económicos e institucionales, pero también el género, la edad, la orientación ideológica (Danani, 2009: 27).

Esta visión amplia de la política social empalma con el paradigma del desarrollo humano. Desde esta perspectiva se entiende que para las políticas sociales, la búsqueda de integralidad se torna un objetivo central en tanto las problemáticas sociales que aborda son por definición multidimensionales e interdependientes.

1.3. Capacidades estatales y políticas públicas

La categoría de **capacidades estatales** se plantea como un nexo para descender desde los principios planteados por la perspectiva de desarrollo humano y su efectivización a partir de políticas públicas. En la medida en que entendamos al Estado también como un actor, que involucra tanto cualidades organizacionales como relacionales, es posible asignarle al mismo esta propiedad (Bertranou y Rodríguez Gustá, 2014a: 9).

Se destacan dos cuestiones principales que emergen en la bibliografía especializada en el tema de capacidades estatales. En primer lugar, el reconocimiento de su carácter de condición previa para el logro de resultados (Bertranou y Rodríguez Gustá, 2014a: 14-17, PNUD, 2009:5). Segundo, su vinculación con las transformaciones o su carácter transformativo vinculado a la generación de valor social (Weiss, 1998 citado en Repetto, 2004: 8; PNUD, 2009: 5). En este sentido, se concibe la “capacidad estatal” como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social (Repetto, 2004: 8).

En la literatura ha predominado aquel criterio que diferencia las capacidades organizacionales, administrativas o técnicas de las capacidades políticas (Repetto, 2004), distinción que se reitera en la conceptualización de coordinación.

Se entiende que una **brecha de capacidad** “es la que se observaría entre lo que es la capacidad actual de una organización y lo que es su aspiración en términos de las acciones que se proponen llevar adelante” (Bertranou y Rodríguez Gustá, 2014a:9). Oszlak y Orellana (2001: 2), siguiendo a Tobelem, proponen una metodología para conocer los déficits de capacidad institucional (DCI) provenientes de distintos factores que serán guías para el análisis de la presente investigación:

1. Déficit relacionados con leyes, normas y, en general, “reglas de juego”
2. Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales
3. Déficit relacionados con la estructura interna y distribución de funciones
4. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias
5. Déficit relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas
6. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes

Se parte del argumento que no hay un único tipo de capacidades a fortalecer sino que se trata de un conjunto de habilidades distintas –asociadas a diversos aspectos de la labor pública– que deben fortalecerse simultáneamente y complementariamente: capacidades administrativas y burocráticas; destrezas gerenciales (habilidades para fijar objetivos, cuantificar los resultados y evaluar los logros); capacidades para fomentar redes de política pública entre el Estado y la Sociedad Civil (capacidades relacionales y de *accountability*) y capacidades de coordinación como forma de resolver problemas complejos (Bertranou y Rodríguez Gustá, 2014b). Esta última constituye una de las capacidades a destacar al considerar los objetivos de la presente investigación ya que apuntan a articular esfuerzos y establecer relaciones sinérgicas en espacios intersectoriales e intergubernamentales (Licha y Molina, 2006: 8). Otra capacidad estatal que adquiere relevancia en la presente investigación refiere a aquella que permite establecer políticas a escala territorial y el nivel barrial como un ámbito privilegiado para construir condiciones crecientemente aceptables y equitativas de calidad de vida y consolidar una mayor estatalidad relacionada con que “el Estado llegue al barrio” (Bertranou y Rodríguez Gustá, 2014c:18). Ello permite entender por qué dicha capacidad no debe ser limitada a los aspectos técnico-administrativos “puertas adentro” del aparato estatal (Repetto, 2004: 8). Sin capacidades estatales afinadas y desarrolladas no es posible la articulación virtuosa de variados elementos institucionales (Rodríguez Gustá, 2008:13).

Para garantizar el fortalecimiento de las capacidades es necesario penetrar en las dimensiones institucionales, ya que éstas permanecen en el tiempo y permiten garantizar la sostenibilidad. La **dimensión institucional** toma relevancia cuando permite entender que las capacidades estatales no refieren solamente a un conjunto de atributos técnicos y materiales sino que están fuertemente afectadas por el marco institucional en que se desempeñan; el cual establece restricciones u oportunidades (Andrenacci y Repetto; 2006: 314-315). Ya que las políticas públicas son siempre una tríada interconectada de contenidos, procesos e instituciones, se hace fundamental considerar no sólo sobre las líneas de acción, los objetivos y las visiones de las mismas sino también sobre sus procesos de construcción colectiva y las instituciones que las hacen más o menos viable (Caetano y Luján, 2013:94).

2. Derechos humanos como marco político para avanzar hacia la integralidad

2.1. Principios, desconexiones e interconexiones desde el enfoque de derechos

La perspectiva del desarrollo humano encuentra complementariedades significativas con el enfoque de derechos humanos que serán relevantes para esta investigación. Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión y un propósito común: garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todas las sociedades (PNUD, 2000: 1). En este sentido, el **desarrollo** humano se perfecciona en su vinculación con el triángulo formado por las nociones de **ciudadanía, democracia y derechos humanos**.

Según el informe del PNUD (2004:40), el desarrollo humano es un proceso para fortalecer las capacidades del ser humano y expandir las oportunidades de cada persona para alcanzar una vida respetable y valiosa, por lo que necesita como correlato una forma política que lo asegure: la democracia. Esta última se entiende como un componente constitutivo del desarrollo humano (Sen, 2000) y su objetivo se centra en el bienestar ciudadano, esto es, el ejercicio colectivo de los derechos políticos, civiles y

sociales. La ciudadanía refiere al proceso y la adquisición individual de esos derechos (PNUD, 2010a).

En efecto, el enfoque de derechos remite a los principios de **integralidad**, **exigibilidad** de determinados servicios o prestaciones y **universalidad** de la provisión para toda la población (Cunill Grau, 2010:2).

Se entienden los derechos humanos como marco político para avanzar en la **integralidad** de la política social considerando que los derechos políticos, civiles, sociales y económicos presentan una vinculación positiva en tanto pueden reforzarse mutuamente y funcionan como impulso unos de los otros. En otros términos, el reconocimiento de las diversas categorías de derechos y sus relaciones de reforzamiento mutuo pueden dirigir hacia la integralidad de políticas. Su ubicación en el campo de **derechos exigibles** genera un cambio de lógica cuando el punto de partida ya no es la existencia de personas que necesitan ser asistidas, sino sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y conductas (Cunill Grau, 2010:1-4; Abramovich y Pautassi, 2009:305). La incorporación del enfoque de derechos conlleva a la necesidad de repensar las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de la ciudadanía social (Cunill Grau, 2010: 1-4). Además, los derechos humanos remiten a la **universalidad ciudadana** como fin aunque sin dejar de habilitar la focalización como medio para alcanzar el reconocimiento efectivo de ciertos derechos vulnerados.

Se ha sostenido que el lenguaje de derechos no dice mucho acerca del contenido de las políticas públicas, pero sí puede decir algunas cosas acerca de su orientación general y brindar un marco de conceptos para guiar los procesos de formulación, implementación y evaluación (Cunill Grau, 2010:9). En la **implementación de políticas sociales** donde los principios de integralidad, universalidad y la exigibilidad encuentran **fuertes restricciones que condicionan su garantía efectiva**, arrojando relevantes desafíos en el campo de las políticas públicas.

Conviene entonces preguntarse cómo y de qué manera el enfoque de derechos puede contribuir hacia la integralidad de políticas públicas. Para explorar elementos que den respuesta a esta pregunta, resulta relevante analizar las vinculaciones entre las diversas categorías de derechos –políticos, civiles, sociales, económicos y culturales– en relación con la perspectiva del desarrollo humano. Al incluir el principio de interconexiones en su aspecto negativo que refiere a interdependencia de problemas complejos, se reconoce una **doble tensión** entre las diversas categorías de derechos: por un lado, más allá de la retórica no se garantiza que a todos los ciudadanos les sea concedida una participación igualitaria en el proceso de toma de decisiones, lo que se basa en las fuertes desigualdades económicas, sociales y culturales y, por otro lado, muchos países “democráticos” conviven con altos niveles de pobreza y desigualdad, aspecto que indica la no garantía de los derechos sociales, económicos y culturales (Pignatta, 2014). En este punto, cabe señalar el aspecto positivo del principio de interconexiones que hace referencia a las relaciones positivas de complementariedad y permite considerar el reforzamiento y consolidación mutua de los diversos derechos como pasos hacia adelante en la integralidad de políticas sociales. Esto es, los derechos políticos y civiles funcionan como “palanca” y refuerzo para garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y viceversa. A una mayor libertad de expresión y de asociación y una mayor igualdad en el ejercicio de los derechos políticos permite una presencia más significativa de los grupos excluidos en las decisiones que inciden en las políticas que favorecen su acceso al bienestar y; a la inversa, mientras mayor sea el acceso de las

personas a activos, prestaciones y reconocimiento, más posibilidades tendrán de participar en las instituciones políticas, de ejercer su libertad para emprender proyectos propios y de mejorar sus capacidades para el diálogo público y la participación en las asociaciones civiles (Hopenhayn, 2007).

2.2. *Ciudadanía, universalismo y desigualdades cruzadas*

La **noción de ciudadanía** entendida como categoría o como perspectiva de análisis brinda una matriz interesante para explorar las tensiones entre el transfondo de igualdad jurídica del universalismo y las desigualdades cruzadas, entre ese “equilibrio inestable entre su proclamación de igualdad y las desigualdades efectivas” (Andrenacci, 2012).

Al otro lado del ideal universalista de la ciudadanía se encuentran en tensión las **fuertes desigualdades sociales** invisibilizadas o naturalizadas frente a las cuales la ciudadanía no tiene respuesta o, lo que es peor, contribuye a profundizar. Según el argumento de Tilly (2000), las grandes desigualdades se basan principalmente en diferencias categoriales tales como mujer-varón, blanco-negro y en la imposición social extensiva de las mismas, cuando las “personas que controlan el acceso a recursos productores de valor resuelven problemas organizacionales acuciantes por medio de distinciones categoriales” (Tilly, 2000:21) y, de esta forma, contribuyen a establecer y profundizar sistemas de cierre y exclusión. Las críticas al carácter aparentemente universal de la ciudadanía se centraron en sus consecuencias autoritarias y excluyentes, poniendo en el centro del debate el campo de **la desigualdad de género** y el campo de la desigualdad **etnocultural**.

El problema de la desigualdad es el más grave que enfrentan las sociedades latinoamericanas (la región más desigual del mundo) y comprende no solo las carencias económicas y sociales sino una compleja red de “**desigualdades cruzadas**” que se relacionan con el género, la ubicación geográfica, raza o etnia; aspectos que no operan de manera aislada sino que interactúan y crean ciclos dinámicos de desventajas, configurando un fenómeno multidimensional que enlaza privaciones y carencias en muchos aspectos del bienestar de manera interrelacionada y con intensidades diversas (Levín, 2014: 19).

Los límites del universalismo ciudadano se visibilizan fácilmente en el campo de la política social al enmarcarse en el conocido debate entre universalismo y focalización⁷ que emerge ante el fracaso de las reformas impulsadas en el campo de la política social en las últimas décadas, a partir del relativo abandono de políticas sociales pretendidamente universales y su sustitución por políticas focalizadas en la pobreza extrema seguido del contundente fracaso de estas últimas (Cunill Grau, 2010:1). El enfoque focalizado ha servido como base fundamental para la reforma del campo de la política social del período neoliberal al colocar el énfasis en la idea que si se querían emprender acciones a favor de los pobres, los recursos públicos deberían dirigirse exclusivamente hacia estos sectores; proceso que a la vez buscaba racionalizar el gasto público social (Ocampo, 2008: 36).

En la presente investigación se acuerda con los argumentos de diversos autores que rompen con la supuesta contradicción entre los principios de universalidad de los derechos y racionalidad de la focalización que primaron en el campo de la política social. En este marco, se ha argumentado que la focalización debe visualizarse no como un sustituto sino como un complemento-instrumento de la universalidad para que la

⁷ Parte de lo planteado a continuación en torno a este debate fue desarrollado por la autora en una publicación previa (Pignatta, 2014).

ciudadanía en su conjunto se transforme en sujeto de las políticas de protección y se logre una visión integral en las políticas sociales, al combinar como principios complementarios, no opuestos, **la focalización como instrumento y la universalidad como fin** (Cecchini y Martínez, 2011 y Ocampo, 2008). Si bien es cierto que la distinción entre este tipo de categorías permite poner en cuestión elementos de las políticas sociales, pensarlas en términos dicotómicos y contradictorios pueden generar que elementos interesantes para analizar y transformar una política pública permuten en variables excluyentes que finalmente conviertan en “no políticas” ciertas cuestiones y vulneren determinados derechos (Pignatta, 2014).

La reciente instalación del enfoque de derechos como un “lente” clave en el marco de los debates sobre protección social puede resultar un claro ejemplo en cómo este enfoque puede incidir en el ámbito de las políticas públicas (y de la política social en particular). La protección social, formulada desde un enfoque de derechos, se vincula a la lucha contra la desigualdad de diversas formas: reduce considerablemente o elimina la probabilidad de no poder hacer frente a un riesgo contingente; limita la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad al evitar que las familias hipotequen a futuro activos claves para el desarrollo humano, como la salud y la educación, y facilita la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a aquellos grupos más vulnerables frente a riesgos, particularmente a los niños, los ancianos y las mujeres (Cecchini y Martínez, 2011:10).

Desde esta perspectiva, la protección social –como una parte del conjunto de la política social– se alinea con el paradigma de desarrollo humano al garantizar niveles mínimos de bienestar para que las personas puedan desarrollarse tanto individual como colectivamente. En este sentido, Repetto (2010b:2) refiere a la noción de sistemas de protección social integrales con enfoque de derechos como una forma de repensar conceptual y prácticamente la política social (y aclara: sin considerar que por eso ésta sea “toda” la política social) que implica la necesaria articulación de multiplicidad de agencias estatales (de modo tanto horizontal como vertical dentro del aparato administrativo), así como el involucramiento activo de poderes estatales más allá del Ejecutivo.

La relación entre el enfoque de derechos y las políticas públicas puede leerse como una tensión permanente en la búsqueda de reducir la brecha entre la proclamada igualdad jurídica y las desigualdades materiales. El reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares que amplía el margen de acción para reestablecer equilibrios en el contexto de situaciones sociales marcadamente desiguales (Abramovich y Pautassi, 2006:21; citado en Cunill Grau, 2010: 16). Bajo esta perspectiva, el Estado haría un poco más concreta la igualdad a partir de sus intervenciones (las políticas públicas), reduciendo la tensión inherente a la cuestión social al avanzar progresivamente en el **reconocimiento efectivo de derechos** y en construir procesos colectivos que tiendan a equilibrar democráticamente el poder y distribuir la riqueza para cristalizar derechos que den forma a sociedades más igualitarias. El papel del Estado resulta fundamental para avanzar en esta dirección y se requieren capacidades estatales afinadas que fortalezcan la estructura institucional de la política social y a la vez para avanzar en “los puentes que buscamos tender entre derechos y estrategias de desarrollo” (Abramovich y Pautassi, 2009:295).

2.3. Ciudadanía Urbana: el territorio como marco de acción

El territorio y la ciudadanía urbana constituyen otras nociones analíticas relevantes para la investigación. La temática del territorio ha ganado relevancia como un elemento que

contribuye a explicar la permanencia y la reproducción de las condiciones de pobreza crónica y, en consecuencia, a ser parte de su solución como una unidad de intervención (Bronzo, 2005: 179). Lo que es más, el **territorio** toma relevancia al considerar que éste no puede sino abordarse integralmente ya que es un lugar de encuentro de la intersectorialidad (Cunill Grau, 2005: 4). La política social, en su enfoque más actual, considera la dimensión territorial como un condicionante central que, a la vez, supone una oportunidad para su desarrollo (Adelantado, 2009: 11).

Para entender el papel del territorio en las políticas sociales se requiere estudiarlo como parte de la ciudad y el emergente de una multiplicidad de intervenciones estatales en la cotidianidad de la población. Los problemas que plantea el desarrollo humano no se reducen al tema de la pobreza y menos aún si ésta es entendida como un problema meramente económico, sino también se argumenta que otras condiciones del ambiente – como la accesibilidad de la población a servicios públicos urbanos– son relevantes y construyen un tipo singular de ciudadanía: **la ciudadanía urbana** (Karol, 2014b:6). Si bien la ciudad⁸ es el lugar donde se concentran importantes fragmentaciones territoriales, es también donde se despliegan los procesos ligados a la ampliación de los grados de libertad y, a su vez, el ámbito en que se resuelven y tienen lugar dimensiones centrales de desarrollo humano (Karol, 2014a: 17). El llamado “derecho a la ciudad” es un derecho colectivo que contiene los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales (Karol, 2014b: 7). La complejidad en garantizar el ejercicio pleno del “derecho a la ciudad” estriba en que se trata de un proceso multidimensional y con causas interdependientes que requiere que diversas dimensiones críticas sean abordadas simultáneamente, en correlación y transversalmente. En este sentido, determinadas dimensiones sectoriales presentan una relación indisociable en tanto no pueden ser logradas sino se producen avances correlativos y simultáneos en otras dimensiones asociadas.

El territorio se entiende como un constructo social, un proceso en permanente reconfiguración donde los actores sociales en sus marcos culturales interpretan y califican la realidad social por medio de sus intervenciones, y en donde se sintetizan, transforman y reinterpretan las trayectorias de las personas y de su entorno y se incluye un conjunto de intangibles (creencias, valores, percepciones, códigos) que configuran una impronta cultural (Serrano, 2010: 1-2). La atención al territorio como unidad de intervención y no sólo como estrategia de focalización (que permite identificar áreas prioritarias) implica una estrategia más amplia de acciones en redes, estrategias de participación y de actuación simultánea en el plano de la infraestructura formal (bienes, equipamientos, acceso a servicios) y en el plano del fortalecimiento de la organización social para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en determinados territorios (Bronzo, 2005: 243-245)

En los últimos tiempos, en diversos países de la región latinoamericana se han implementado políticas que se centran en la necesidad de coordinar en diversos ámbitos y niveles de forma complementaria colocando el territorio como marco de acción. El enfoque territorial se ha planteado como un cambio paradigmático en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella que implica una planificación del territorio tomando en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales y que para ello integra espacios, actores, la producción de

⁸ El “derecho a la ciudad” incluye un derecho colectivo que contiene los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales (Karol, 2014b: 7).

bienes y servicios así como las políticas públicas de intervención (Calvo Drago, 2006:3).

3. La integralidad a la luz de los enfoques conceptuales desarrollados

La noción de integralidad no presenta una acepción unívoca sino que se asocia a múltiples significados, sentidos y usos. Con el objetivo de precisar cuestiones relativas a su conceptualización, en el presente apartado se realiza un recorrido de autoría propia que pone en relación los elementos conceptuales desarrollados a lo largo del capítulo para definir aspectos distintivos de la integralidad que pueden cristalizarse a la luz de los enfoques conceptuales incluidos en la presente investigación.

En primer lugar, un aspecto distintivo de la integralidad –puede asociarse a su sentido habitual de global o total⁹– refiere a la **visión holística** que propugna no solo al incluir las diversas partes de un todo sino también al abandonar perspectivas angostas o unidimensionales y evitar dicotomizar enfoques de forma que se conviertan en excluyentes unos de otros. En este sentido, la integralidad se refleja también en la complementariedad de racionalidades, enfoques y perspectivas; en el no establecimiento de relaciones de competencia sino de combinación, por ejemplo, como se planteó en la complementariedad entre los enfoques universalista y focalizado en el campo de la política social o en la necesidad de tender puentes entre los derechos y las estrategias de desarrollo.

Segundo, el énfasis en la **multidimensionalidad** que propugna el enfoque del desarrollo humano en su discusión con aquellas visiones unidimensionales del desarrollo, está en la base de la definición de la integralidad. La realidad es multidimensional y compleja y por otra parte nuestros modelos de pensamientos o marcos, las formas de definir problemas y las respuestas o políticas encuentran dificultades para captar esa multidimensionalidad y complejidad.

En este sentido, la integralidad puede entenderse como un “lente” que habilita otra forma de mirar, permite salir del foco en uno o algunos elementos para incluir múltiples focos que pasaban desapercibidos y también poder mirar estando situado desde otra dirección, correrse del propio lugar, favoreciendo así una mirada holística.

Los problemas sociales presentan diversas aristas, combinando aspectos tangibles e intangibles, cuyas relaciones y efectos negativos se refuerzan mutuamente conformando interrelaciones negativas (Repetto, 2010b:20). Así sucede en lo planteado respecto a las **desigualdades cruzadas** entre aspectos vinculados con el género, la etnia o ubicación geográfica y en cómo sus interacciones negativas configuran ciclos dinámicos de desventajas manifestados en diversos aspectos asociados al bienestar de las personas. Estos factores interrelacionados en la configuración de la desigualdad resultan centrales para entender lo que Repetto (2010b:20) refiere como integralidad *vista desde el lado del problema*, una mirada que abarque todas o al menos la mayoría de las aristas de los problemas sociales.

Esto conduce a una perspectiva más amplia de lo social que converge con la definición propuesta en torno a la **política social** como un campo de problemas **complejos** que, por su objeto, exige abordajes integrales. La amplia conceptualización adoptada sobre

⁹ El término **integral** (del b. lat. *integrālis*) se define como global o total en una de sus acepciones, lo que puede asociarse al uso habitual de esta noción. Para ampliar Real academia Española. <http://lema.rae.es/drae/?val=integralidad> (16/01/2015).

política social responde también a la necesidad de hacer foco en las **interrelaciones** entre los campos (ej.: económico y social), los problemas (ej.: la inseguridad y las condiciones del espacio público) y las políticas sectoriales (ej.: el transporte público y la educación).

Se desprende de lo anteriormente planteado el tercer aspecto distintivo que permite una aproximación más precisa a la integralidad: ésta no solo supone múltiples dimensiones y causas sino también en relación de **interdependencia** entre las mismas. Lo que se quiere enfatizar es que la mera sumatoria de las partes no hace a la integralidad sino que es necesario poner el énfasis en las **conexiones, interdependencias y vasos comunicantes** entre las partes de un todo. El principio de interconexiones que plantea el enfoque del desarrollo humano hace referencia tanto a las conexiones negativas asociadas a la interdependencia de problemas complejos como a las relaciones positivas de complementariedad y refuerzo mutuo.

En este sentido, la integralidad se presenta como un principio fundamental del **enfoque de derechos** asociado al reconocimiento de la interdependencia entre las diversas categorías de derechos y sus potenciales relaciones de refuerzo mutuo. Una clave para la conceptualización de la integralidad se centra en la garantía efectiva de los derechos (políticos, civiles, sociales, económicos y culturales) a partir de sus conexiones positivas que pueden funcionar como palanca unos de otros. También se reconoce la necesidad de un enfoque integral para garantizar el disfrute de un derecho social en particular (Cunill Grau 2010:4).

Repetto (2010b: 20) plantea que un enfoque integral puede plantearse operativo haciendo referencia, por un lado, a los problemas que se busca enfrentar (integralidad vista desde el lado del problema) y, por el otro, en relación al tipo de respuesta sustantiva que se busca dar a dichos problemas y a los abordajes que se deciden instrumentar a los efectos de materializar las respuestas seleccionadas. Este segundo aspecto haría referencia a la integralidad *vista desde el lado de las políticas públicas* que buscan “romper” los efectos negativos de los problemas sociales al incluir intervenciones convergentes entre niveles, sectores y alcances. Con este sentido, por ejemplo, las políticas de **protección social** desde un enfoque de derechos requieren desarrollar sistemas integrales para reducir la posibilidad de no poder hacer frente a un riesgo contingente y limitar la reproducción de los círculos viciosos y, de esta manera, hacer frente en la lucha contra la desigualdad en sus diversas formas (Cecchini y Martínez, 2011:10).

Las políticas serían integrales cuando demandan coordinar aproximaciones multidisciplinares, transversales, capaces de reconocer el cambiante escenario entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada (Acuña, 2010: 3). Otros elementos que caracterizan a la integralidad desde el lado de las políticas públicas refieren a que éstas buscan: enfrentar no sólo las manifestaciones (consecuencias) de los problemas sino también sus causas y combinar medidas de mediano y largo plazo con acciones inmediatas que atiendan la urgencia (Cohen y Franco, 2006 citando en Repetto, 2010b: 20).

Al incluir la perspectiva del desarrollo humano como marco de la presente investigación, tiene sentido considerar que las políticas integrales serían aquellas que se centran en las personas. En esta línea, Martínez Nogueira argumenta que la **integración** (que asimila a integralidad) responde a la aspiración que prestaciones y servicios estén centradas en las necesidades (y derechos vulnerados) de personas, familias o

comunidades y que –a través de la convergencia de las diversas intervenciones de los programas– se alcance una mayor coherencia e impacto (Martínez Nogueira, 2007:10).

El **territorio** permite indagar en las bases materiales de la integralidad ya que éste sintetiza un marco de problematización que reconoce la complejidad e interrelaciones en el campo de los problemas y un marco de acción concreto para su abordaje. El enfoque territorial interpela a la integralidad al brindar una oportunidad para el desarrollo humano habilitando estrategias de intervención que permiten transformar las condiciones de vida para crear un ambiente favorable tanto individual y colectivamente de acuerdo a las formas de ser y hacer reconocidas como valiosas.

La cuestión de la integralidad toma relevancia al considerar los múltiples actores intervinientes, con racionalidades e intereses diversos, que convergen en la definición de problemas, políticas y abordajes. Estos actores que no pueden resolver unilateralmente los problemas y requieren colaborar conjuntamente en las políticas a implementar. En este escenario, se hace necesario destacar como condición para llevar adelante políticas públicas integrales el **fortalecimiento de un set complejo de capacidades** que en combinación virtuosa que coloquen al Estado como actor clave – aunque no único– en los procesos de desarrollo.

Tal como se ha desarrollado en el presente capítulo, el marco teórico de esta investigación parte de la perspectiva del desarrollo humano y toma elementos complementarios del enfoque de derechos humanos. Tanto el campo de investigación, en los informes de gestión como en las modalidades de medición, los mayores esfuerzos en materia de desarrollo humano se concentraron en el nivel macro del mismo al priorizar, por ejemplo, temas tales como la educación y la salud. La tendencia actual o nueva perspectiva del desarrollo humano trata de dar un salto del aspecto macro a lo micro al colocar el énfasis en la calidad, las relaciones y en los procesos, en el “día a día” o en el cómo se implementa; pasando por ejemplo de la educación a la pedagogía o lo que sucede al interior de la escuela y considerando nuevas categorías: los espacios públicos, las familias, el barrio. Se trata de rescatar “lo humano del desarrollo” y de las políticas: cómo el transporte, la educación o la salud pueden ser más humanos.¹⁰

Al mismo tiempo, el enfoque de las capacidades de Amartya Sen que otorga un marco al Desarrollo Humano ha recibido críticas relacionadas a que aún presenta una impronta individualista que limita su alcance a la hora de implementar políticas públicas tendientes a transformar estructuras injustas (Reyes Morel, 2008). En coincidencia con la perspectiva de la presente investigación, se ha propuesto complementar el enfoque a partir del reconocimiento del rol de lo colectivo para dar cuenta de los procesos intersubjetivos del desarrollo de la agencia y de la constitución de la identidad personal, otorgándole un valor inherente en la constitución de significados y una importancia instrumental en el desarrollo humano (Reyes Morel, 2008).

Es en el marco de esta tendencia micro del desarrollo humano es que la presente investigación se lleva adelante reconociendo que la cultura como dimensión del desarrollo, es la que ofrece el contexto, los valores, la subjetividad, las actitudes y las aptitudes sobre las que los procesos de desarrollo han de tener lugar; no es un conjunto estático de valores y prácticas sino que se recrea constantemente en la medida en que las personas cuestionan, adaptan y redefinen sus valores y prácticas ante el cambio de la realidad y el intercambio de ideas (Maraña, 2010).

¹⁰ Esta idea fue desarrollada en la conferencia de Flavio Comin (2013), “Un nuevo paradigma de desarrollo humano”, Talle de Integración N° 6, Posgrado en Desarrollo Humano, FLACSO. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=_J7qHUfXISU (23/01/15).

CAPÍTULO II. LA COORDINACIÓN COMO MEDIO PARA LA INTEGRALIDAD

1. Coordinación para la integralidad: elementos para su conceptualización

La noción de coordinación dentro del sector público ha sido utilizada con poco rigor analítico y con un significado en ocasiones impreciso al hacer referencia a un espectro muy amplio de alcances y niveles y al querer resolver múltiples problemas (Peters, 1998: 6; Peters, 2004: 4).

A los efectos de delinear un concepto de coordinación pertinente para la presente investigación, se recorren diversos planteamientos conceptuales en torno a esta noción a fin de construir una categorización que permita poner en relación sus diversos elementos con la noción de integralidad.

La obra de Martínez Nogueira (2010) distingue entre coordinación y coherencia al estudiar problemáticas asociadas a la calidad e impacto de las políticas públicas. Desde su perspectiva, la **coherencia** refiere a los objetivos buscados y remite a la noción de unidad entre los fines, 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). De esta manera, el autor explica que los problemas de coherencia y coordinación se originan en distintos momentos: la coherencia se refiere en mayor medida a la identificación de los problemas y la formulación de políticas; en cambio, la **coordinación** se despliega durante la ejecución; donde se manifiestan de forma más evidente las restricciones y defectos de los diseños adoptados (Martínez Nogueira, 2010:8).

En contraste con esta distinción, Licha y Molina (2006) plantean un concepto más amplio de coordinación al sostener que ésta constituye un componente que mejora el proceso de formación de políticas y atraviesa las fases de diseño, implementación y evaluación (Licha y Molina, 2006: 2). En línea con este sentido más amplio, la expresión “Coordinación” (con mayúscula) ha sido interpretada como una manera sintética de aludir a tres dimensiones básicas de las políticas públicas: su integración, coherencia y gestión (Lerda y otros, 2005: 69).

Independientemente que se adopte una perspectiva más amplia o restringida del propio concepto de coordinación, lo cierto es que se hace relevante considerar la diferencia entre ámbitos de coordinación referidos a los fines, objetivos y estrategias –y sus relaciones verticales hacia arriba y hacia abajo– del ámbito de la implementación o gestión.

De esta manera, se define la coordinación como “...un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal) y de diferentes alcances (macro, meso y micro) que involucra a diferentes actores y sectores, cuyo fin es articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos” (Licha y Molina, 2006: 3).

La noción de **sinergia** se constituye en una clave para entender la importancia de la coordinación. Su origen proviene de la biología y hace referencia al concurso activo y concertado de varios órganos para realizar una función. Así, puede entenderse como una acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales. La coordinación apunta a la creación de sinergias (asociación y

colaboración) de distintos tipos: (1). cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes, (2). de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores, (3). de recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego; (4) de autoridad dado que la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales (Licha y Molina, 2006:1). También se identifican **sinergias de carácter cultural** ya que al incluir diversos actores y sectores se sintonizan más con las diversas culturas de las partes involucradas en un proceso que no está exento de resistencias (Licha y Molina, 2006).

La noción de coordinación se asocia a la búsqueda de trabajar colaborativamente. Si bien la **idea de colaboración** ha sido considerada como útil y motivante, a la vez, también contiene complejidades y ambigüedades que, en parte, se deben a que describe un rango muy amplio de arreglos de trabajo conjunto (Horwath y Morrison, 2007:55). Desde esta perspectiva, se han identificado diferentes niveles de colaboración multiagencia:

- * Comunicación: individuos de distintas disciplinas conversando juntos,
- * Cooperación: trabajo conjunto clave basado en el caso por caso,
- * Coordinación: trabajo conjunto más formalizado, pero sin sanciones por incumplimiento,
- * Coalición: estructuras conjuntas sacrificando alguna autonomía,
- * Integración: organizaciones se unen al crear una nueva identidad conjunta.

Si bien en este planteamiento se detecta una conceptualización más restringida de coordinación, el aspecto que quiere destacarse de esta propuesta de niveles de colaboración es que la **integración** en sí misma constituye el más alto nivel de colaboración, tanto en términos de intensidad como de complejidad de las relaciones entre los sectores implicados en el logro de un propósito compartido (Cunill Grau 2014: 19 – 20).

Cabe considerar que la integración habitualmente se asocia como sinónimo de integralidad, aunque es necesario diferenciar ambos conceptos. La integralidad –tal como ha sido conceptualizada en el capítulo anterior– se vincula a los fines que propone la inclusión de la perspectiva del desarrollo humano y el enfoque de derechos en el campo de las políticas públicas, haciendo énfasis en el espacio de las interrelaciones positivas. En cambio, la integración (al igual que la coordinación) se enfoca en los medios para alcanzar esos fines tanto desde oferta (prestaciones y servicios entre diversos sectores y niveles) como desde la demanda (necesidades y derechos diversos y a lo largo del ciclo de vida). Mientras que la integración se asocia a una valoración de alto nivel de colaboración, la coordinación puede incluir diversos niveles.

En este sentido, en lo que ha habido un amplio consenso por parte de diversos autores es en considerar la **coordinación** como **medio o instrumento** para avanzar en la integralidad y, por lo tanto, para lograr mejores políticas sociales (Licha y Molina, 2006: 1; Repetto, 2009a: 194; Cunill Grau, 2005: 48). La relación medios-fines es consistente con la conjetura que sostiene una alta integración de los sectores o niveles o de la demanda lo cual devendría en una mayor probabilidad de enfrentamiento integral de los problemas sociales convirtiéndose en una variable causante de la integralidad (Cunill Grau, 2014: 25).

En la presente investigación, se asume una noción amplia de coordinación al alejarse de la visión que la concibe como un nivel menor de colaboración para entenderla como un

medio o instrumento para la integralidad que incluye diversas dimensiones, elementos/componentes, niveles, alcances y direcciones.

Desde esta perspectiva, se entiende la coordinación pro – integralidad a partir de la siguiente definición:

“...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar” (Repetto, 2010a:14)

Es interesante destacar tres aspectos de esta definición que resultarán categorías clave para el análisis del estudio de caso. Primero, el efecto de **sinergia** (ya explicado a partir de la definición propuesta por Licha y Molina, 2006) tiene lugar no sólo a partir de **acciones** sino también de **recursos**, lo que implica definir tanto qué acciones son realizadas por cada actor y cuáles en conjunto, como qué recursos aporta o comparte cada uno de los actores.

Segundo, la definición plantea que en este proceso de coordinación se va conformando un sistema de **reglas formales e informales**, lo que hace referencia a la construcción de institucionalidad al considerar que las interacciones entre actores no operan en el vacío sino que se enmarcan en ciertas reglas de juego, que estructuran sus relaciones y permiten orientar sus acciones al establecer: qué se discute y qué se acepta como dado y cuáles son los compromisos y procedimientos (Repetto, 2009b: 143-144). Finalmente, se sostiene que en el marco de este conjunto de reglas, los actores participantes encuentran fuertes **incentivos** para cooperar. Los incentivos serán una categoría central de indagación en el estudio de caso de la presente investigación para responder al interrogante referido a por qué se coordina o qué es lo que lleva a los actores a coordinar.

2. Niveles y ámbitos de la coordinación. Aspectos políticos, técnicos y operativos

Ha habido acuerdo entre diferentes autores en considerar la coordinación como un proceso político y a la vez técnico (Licha y Molina, 2006: 3; Repetto, 2010a). Peters (1998:16) ya había planteado que los gobiernos requieren tanto de la coordinación política, entendida como aquella que tiene que ver con el establecimiento de prioridades y la formulación de políticas públicas en un nivel de arriba a abajo; como de la coordinación administrativa que refiere al proceso de implementación de políticas públicas, la prestación de servicios y a la dinámica desde abajo hacia arriba.

Diversos autores han enfatizado en alguno de estos componentes argumentando su importancia de acuerdo al “prisma” desde el cual miran la coordinación, influidos por la discusión que están dando en el marco de un contexto particular y determinando al mismo tiempo los elementos que consideran prioritarios. De esta manera, Garnier discute con las políticas de corte neoliberal que caracterizaron a la década del ochenta y noventa y coloca el foco en la planificación como una herramienta central que precisa ser redefinida y fortalecida. Ante la necesidad de buscar una mayor capacidad de coordinación estratégica, precisa que si bien la función de coordinación demanda una alta calificación técnica, y un conjunto adecuado de herramientas de gestión, es una función con un contenido esencialmente político (Garnier, 2000: 47). Desde la óptica de la planificación, esto se entiende al considerar que más allá de compatibilizar unas acciones gubernamentales con otras, y evitar las duplicidades, vacíos de intervención y

conflictos; se trata de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión estratégica de conjunto (Garnier, 2000: 13).

Repetto (2010a: 59) coloca el énfasis en la importancia de la institucionalidad para avanzar en la coordinación como un medio para la integralidad y, en este sentido, destaca la necesidad de fortalecimiento de la capacidad de coordinación desde una articulación virtuosa entre lo técnico y lo político al considerar que los mejores instrumentos técnicos generarán pocos resultados si falta una direccionalidad política-estratégica y, viceversa, de no contar con funcionarios bien entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes será difícil plasmar en la práctica esos rumbos políticos fijados como parte del juego político democrático.

Siguiendo a estos autores, Cecchini y Martínez (2011) identifican **tres (3) niveles de coordinación** (asociados a diversos instrumentos y mecanismos) ninguno de los cuales se puede sustentar por sí solo:

- 1) el nivel político, situado en lo más alto de la estructura organizacional del Estado, es decir presidencia, ministerios y secretarías encargados de la priorización y diseño de las políticas sociales (los gabinetes sociales y los ministerios coordinadores);
- 2) el nivel técnico, que agrupa a quienes tienen a su cargo la operacionalización de las políticas en programas y proyectos específicos y,
- 3) el nivel operativo, que reúne a quienes tienen el rol de implementar los programas y proyectos a nivel local (Cecchini y Martínez, 2011: 158).

En relación con el análisis aquí propuesto, es importante retener la idea de estos autores de que la coordinación puede desplegarse a través de recursos políticos, económicos, administrativos o incluso de tipo ideológico (Cabrerero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009: 4).

Estos niveles identificados se ubican en el plano analítico (no pueden separarse unos de otros en la práctica) por lo cual se consideran principalmente como componentes o aspectos de la coordinación (más que niveles) que serán de suma relevancia para la presente investigación.

3. Coordinación intersectorial, intergubernamental y horizontal

La coordinación puede darse entre niveles de gobierno o sectores gubernamentales lo cual se aborda en este apartado considerando las nociones de coordinación intersectorial y coordinación intergubernamental así como también el debate entre coordinación jerárquica y horizontal.

La necesidad de coordinación al interior del propio Estado se torna relevante ante la multiplicidad de áreas, sectores y niveles donde prima la fragmentación de las intervenciones y en la implementación de políticas, ante el desconocimiento de los mecanismos, dispositivos o programas de otras áreas o incluso al interior de una misma área. Los problemas de comunicación e información dan lugar a una superposición de abordajes o, en el otro extremo, a vacíos de intervención.

Esto se enmarca en el plano más amplio de las características que ha ido asumiendo el Estado ante la expansión incontrolada de programas focalizados y la falta de acuerdos básicos sobre una estrategia global que configure una política social coordinada acorde a los nuevos desafíos de integralidad.

Estas diversas áreas del Estado tienden a trabajar como compartimentos estancos y bajo la lógica fragmentada de múltiples y desconectados programas. En este marco, la **coordinación** intersectorial hace referencia a la coordinación entre ministerios o áreas que abordan temas transversales o problemáticas de gran complejidad, que puede darse en cualquiera de los niveles estatales.

Si bien se reconoce que lo sectorial puede aportar especialidad y calidad en las intervenciones, cuando se trabaja bajo la lógica de compartimentos estancos 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 especialización que puede aportar lo sectorial y, a su vez, la integralidad de complementar las diversas y múltiples intervenciones.

La coordinación horizontal o “**intersectorialidad**” ha sido objeto de estudio por parte de Cunill Grau (2005) en un interesante trabajo que toma experiencias de diferentes niveles de gobierno y además de analizar la fase de formulación de políticas, incluye importantes aspectos en relación a la implementación. En este sentido, analiza posibles campos de acción de la intersectorialidad a partir del estudio de diversos países latinoamericanos (México, Argentina, Chile, Brasil y Bolivia).

Uno de los hallazgos de esta investigación es que la intersectorialidad puede ser parte de estrategias más o menos amplias para el desarrollo social, que pueden incluir las siguientes: (a) una nueva lógica de organización gubernamental; (b) el uso sistemático de herramientas de gestión integradas, basadas en el territorio y la población; (c) el desarrollo de una gestión en red, basada en el territorio y la familia; (d) el uso de instancias supra sectoriales para el ejercicio de las rectorías ministeriales o de la coordinación interministerial; (e) el diseño de órganos intersectoriales para la dirección de la política social; (f) formas ad hoc para la dirección de ciertas políticas sociales.

Entre las conclusiones de este trabajo, se sostiene que aunque la intersectorialidad siempre impone una misma demanda –la de trabajar colaborativamente– se puede resolver a través de distintas formas estructurales, ya sea por medio de una **reorganización administrativa**, o del **uso de estrategias de gestión integrada**, basadas en el territorio, la población o la familia (Cunill Grau, 2005: 6). La experiencia sugiere que acudir a **estrategias de gestión integrada** más que a cambios en las estructuras organizativas puede ayudar a minimizar el conflicto que conlleva la intersectorialidad (SIARE-CLAD, s/f).

Resulta relevante considerar los tres patrones propuestos por Veiga y Bronzo (s/f: 27-28): 1. la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada intersectorialmente, hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de políticas; 2. la política es formulada intersectorialmente, pero ejecutada de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente; 3. la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores; las metas sectoriales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma. En esta investigación, se plantea que la coordinación puede atravesar las fases formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y se plantea el concepto de “inclusividad del ciclo de políticas” de acuerdo a si se coordina sólo en la formulación, implementación e incluso en el seguimiento y evaluación o sólo se abarca una parte del ciclo de políticas.

Con respecto a la **coordinación interjurisdiccional**, ésta hace foco en la articulación entre todos o algunos de los niveles del Estado. En particular, en el caso 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.

Este tipo de coordinación frecuentemente encuentra obstáculos en la implementación de políticas asociados a las diferencias político-partidarias, la competencia entre niveles o la escabrosa delimitación de funciones entre los mismos. La **delimitación de responsabilidades** entre niveles de gobierno es un asunto que requiere generar consensos y tomar definiciones diferenciadas en torno a diversos temas. Tanto la falta de responsabilidades delimitadas como los criterios inadecuados de diferenciación entre lo que corresponde a un nivel o al otro puede generar efectos no deseados que surgen en este tipo de coordinación: la tendencia a “pasar la pelota” de un nivel al otro o la duplicación de esfuerzos, ambos generan dificultades para la integralidad de políticas.

Algunos autores (Repetto, 2009b; Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009) se han centrado en el análisis de la coordinación intergubernamental en relación a los procesos de descentralización en materia de bienestar social que se vienen dando en diversos casos latinoamericanos. Se destaca que Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís (2009) ponen en discusión el concepto mismo de coordinación de políticas en el ámbito intergubernamental y categorizan diversos escenarios en que la misma puede desplegarse, destacando el **gobierno multinivel** como aquel en que la descentralización es amplia pero cuenta con los suficientes mecanismos de coordinación intergubernamental que permiten la colaboración y comunicación entre agencias.

El tema de la coordinación intergubernamental se impone como un desafío en la agenda de políticas que difícilmente se logrará alcanzar por medio de mecanismos jerárquicos y que subordinen la actuación de los gobiernos locales a pautas impuestas desde el centro; sino que requiere el diseño de procesos generadores de integración de una manera horizontal, que aglutine voluntades y que permita, por aproximaciones sucesivas, el ajuste mutuo de intereses, la construcción de acuerdos y el alineamiento de objetivos (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009: 5).

Otro aspecto a destacar es el debate entre **coordinación jerárquica y horizontal**. Licha y Molina (2006: 5) asocian la coordinación vertical con aquella que es impuesta jerárquicamente desde el nivel superior del ejecutivo hasta los niveles operativos. A la vez, plantean que la coordinación es un proceso vertical y horizontal: los gobiernos nacionales no solo “deciden” sino también se involucran en la implementación, por lo que, la coordinación vertical (intergubernamental) debe ser una condición indispensable para la coordinación horizontal (intersectorial) (Licha y Molina, 2006: 4). En este sentido, están discutiendo con aquella visión que sostiene que los gobiernos centrales “deciden” las políticas y ejercen una coordinación “vertical” y los gobiernos subnacionales las “implementan” a partir de la coordinación “horizontal”.

En cambio, Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís (2009) distinguen entre coordinación vertical (intergubernamental) y jerárquica y argumentan que hablar de coordinación por decreto o jerárquica (en tanto es impulsada desde una lógica vertical y centralizadora) es un contrasentido ya que la función de coordinación pasa por lo que la organización no es capaz de programar de forma rígida. Así consideran la coordinación como un proceso creativo, flexible y de ajustes permanentes por medio del cual se busca lubricar una maquinaria rígida, jerárquica y poco adaptable (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís 2009: 4 y 14).

No se puede desconocer que el Estado en sus diversos niveles aún muestra una estructura con características **fuertemente verticalistas y jerárquicas**, con lo cual en la

implementación de políticas sociales habitualmente se hace referencia a la distancia entre las autoridades (“tomadores de decisión”) y los implementadores de las mismas (“operadores del nivel de la calle”). El cuestionamiento a las perspectivas “*top down*” (de arriba hacia abajo) de la implementación de políticas se centran en la priorización de los puntos críticos de mando y control, desconociendo cuáles son los problemas al momento de poner en operación determinada política. La perspectiva “*botton up*” (de abajo hacia arriba) reconoce que la implementación depende en mayor medida de los encargados de su ejecución en el nivel local o incluso territorial (Aguilar Villanueva, 1993:84). Considerando esta visión, se hace evidente que en el campo de las políticas sociales cobra cada vez más relevancia el tipo de implementación adaptativa que si bien supone ciertos niveles de programación; otorga cierta autonomía a los encargados de llevar a cabo las políticas para adaptarlas a los diversos casos y contextos de la implementación.

4. Instancias de coordinación en el contexto latinoamericano

Durante la década del noventa, en el marco de los esfuerzos de coordinación de la política social en los países latinoamericanos, tomó fuerza la tendencia a conformar una autoridad social –con funciones de priorizar, asignar recursos, controlar, evaluar, coordinar– que resulte un contrapeso de la Autoridad Económica, cuya forma se plasmó de modo predominante en la conformación de los Gabinetes Sociales o Ministerios Coordinadores (Repetto, 2010a:68-69). En este período, las instancias de coordinación se conformaron de forma predominante desde el prisma de la jerarquía, como una estructura que pudiese competir con los ministerios de economía o hacienda en términos de asignación de recursos y establecimiento de prioridades estratégicas (solución por el lado del actor); mientras que a partir del cambio de siglo comenzaron a pensarse como mecanismos de gestión tendencialmente horizontal (o solución por el lado del diseño institucional) con el objetivo de articular esfuerzos en torno a programas focalizados que requerían voluntades de coordinación (Repetto, 2005: 13 y 24).

Las experiencias recientes de los países de la región muestran que el escenario latinoamericano ha sido receptivo al desarrollar experiencias de coordinación generando diversas instancias o espacios que buscan articular entre sectores, niveles y con las organizaciones de la sociedad civil. En términos de articulación intersectorial y considerando la función política, ha habido una predominancia en la región a la implementación de Gabinetes Sociales o Ministerios Coordinadores, sin embargo, su estudio aún no ha logrado evaluar sus principales resultados, en parte debido a su carácter reciente (Cecchini y Martínez, 2011: 62-63).

Los **Gabinetes Sociales** han sido definidos como un diseño institucional, que puede ser aplicado en cualquier nivel de gobierno, concebido para garantizar la coordinación intersectorial y avanzar en la integralidad y asociado fundamentalmente a la función política de coordinación al tratarse de un ámbito político estratégico en el cual se formulan las estrategias fundamentales de las políticas sociales (Repetto y Fernández, 2012).

Repetto (2005) explora diversas experiencias de la región: el Gabinete Social (y posterior Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) de Argentina; el Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia; el fortalecimiento de las rectorías sectoriales de los ministerios sociales en Brasil; el Comité Interministerial Social o Comité de Ministros Sociales en Chile; el Consejo Social de Gobierno en Costa Rica y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de Perú. De estas aproximaciones a los

casos nacionales, Repetto sostiene que las experiencias no han resultado del todo exitosas y, entre los factores explicativos, coloca el acento en que éstas descuidaron elementos de índole político asociados a transformar tanto el mapa de actores (sus recursos y vinculaciones) como las reglas de juego formales e informales (Repetto, 2005:22). En otro estudio, destaca experiencias que han logrado en alguna medida poner en marcha mecanismos institucionales que favorecieron la coordinación y, en relación a éstas, analiza como sistema integral macro los casos de Uruguay (Gabinete Social), Colombia (CONPES) y Ecuador (Ministerio de Coordinación de la Política Social) (Repetto, 2010a).

En términos generales, se evidencia que requieren un muy fuerte apoyo político en pos de lograr la disponibilidad cooperativa de los distintos ministerios para generar las sinergias esperadas, combinado con sólidas herramientas técnicas que, de manera adecuada, potencien estas instancias de coordinación (Cecchini y Martínez, 2011: 62-63).

En concordancia con esta propensión al desarrollo de instancias de coordinación, se manifiesta una tendencia en las áreas o **ministerios sociales** a asumir funciones de coordinación que vienen a complementar su clásica orientación a la asistencia y a la emergencia. En números casos, se trata de áreas sociales que han sido creadas con funciones asociadas a la asistencia en el marco del objetivo de combate a la pobreza y actualmente adquieren nuevos roles y funciones ante la tendencia a abordar lo social desde perspectivas más amplias.

A lo largo de la región latinoamericana, estas áreas se han diferenciado en la amplitud de los temas que se incluyen bajo el concepto de “lo social” como así también en las funciones que asumen y en las capacidades institucionales. En un extremo, el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México muestra altas capacidades institucionales que fueron fortalecidas a partir de la Ley de Desarrollo Social aprobada en el año 2004 que instituye el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Se destaca que las mayores capacidades de evaluación se concentran en las áreas sociales –SEDESOL Y CONEVAL– mientras que éstas capacidades en las áreas “no sociales” se encuentran escasamente desarrolladas (Aritzi y Fernando Castro, 2010: 21).

Por otro lado, en Argentina, Chile y Uruguay, los llamados Ministerios de Desarrollo Social¹¹ surgieron durante la década del '90 (excepto el caso uruguayo creado en el año 2005) como instituciones encargadas de albergar las nuevas políticas sociales dirigidas al combate a la pobreza y al tratamiento de problemáticas sociales asociadas a atributos particulares de sectores poblacionales (grupos étnicos, de género, etarios) en el marco de las reformas económicas de orientación pro mercado (Midaglia, Catillo y Fuentes, 2010:123). En los últimos tiempos se les ha incorporado una serie de funciones asociadas a la coordinación del conjunto de prestaciones sociales y entre sus cometidos radica armar y lograr el funcionamiento de los ámbitos de coordinación interinstitucional (Gabinete Social, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales o Sistema Intersectorial de Protección Social); sin embargo, sus estructuras no parecen estar lo suficientemente preparadas para asumirlas (Midaglia y otros, 2010:123).

También se da el caso de ministerios que surgieron en pos de la función de coordinar la política social. Tal es la experiencia del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en

¹¹ La denominación de estas áreas es estrictamente Ministerio de Desarrollo Social en Argentina y Uruguay mientras que se denomina Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en Chile.

Ecuador creado recientemente con el objetivo de concertar las políticas y las acciones que en el área social adopten no solo los ministerios vinculados directamente a ella, sino otros como los finanzas, de agricultura, ganadería, acuicultura y pesca, de desarrollo urbano y vivienda, etc. Cabe destacar que, en este caso, existe una decisión presidencial deliberada de conformar instancias ministeriales para ejercer la coordinación, sin desviar sus energías hacia la implementación de los programas (Repetto, 2010a: 70).

Las experiencias desarrolladas requieren profundizar sobre el funcionamiento de estos modelos así como también sobre qué restricciones y desafíos encuentra la tendencia de las áreas o ministerios sociales a asumir funciones de coordinación.

5. Estrategias de gestión integradas en la experiencia latinoamericana: puertas de entrada y abordajes

Entre las experiencias que abordan aspectos relativos a la coordinación de políticas sociales, no sólo en cuanto a la formulación sino también a la implementación, se destacan los sistemas de gestión en red centrados principalmente en el combate a la pobreza, basados en el territorio y la familia (Cunill Grau, 2005:5).

Las experiencias principales se asocian a **diversos programas de transferencias condicionados** de ingresos, que supusieron la atención en la familia como unidad de intervención. En los estudios sobre protección social, se ha planteado que una mirada centrada en la familia implica reconocer que aunque la unidad de intervención básica siga siendo la persona, se puede acceder de manera directa como individuo o como miembro de una familia; lo que permite además maximizar las sinergias y economías de escala que se dan en su interior, fortalecer el capital social y mejorar la capacidad de quebrar la trasmisión intergeneracional de la pobreza (Cecchini y Martínez, 2011: 140).

La coordinación aparece reflejada en el giro experimentado por la forma de entrega de las prestaciones: en vez de prestaciones dispersas en muchos programas e instituciones, con lógicas de operación y focalización diversas, los programas se definen a sí mismos como "sistemas integrados de prestaciones dirigidas a un mismo grupo de población, con una institucionalidad única" (Mideplan, 2004, 20-22; Lendo, 2004) y una ejecución local (Cunill Grau, 2014).

Como ejemplo de estos programas se destacan el programa Chile Solidario, el programa Oportunidades en México (Repetto, 2010a) y el programa Bolsa Familia en Brasil. Se hace referencia brevemente al Programa Puente (que forma parte del Programa Chile Solidario) ya que será retomado en el caso de estudio. Este programa propuso un nuevo enfoque de intervención basado en la familia a partir del componente de apoyo psicosocial (Serrano, 2010: 237- 239). Draibe (2009: 31) reconoce que incluye ciertos aspectos favorables a la intersectorialidad al generar un sistema interconectado de prestaciones para los más pobres bajo la figura de "puerta única" y al disponer de una tecnología favorable a la integración de la red social. Aunque desde otro punto de vista, se ha establecido que el Programa Puente no se plantea en los hechos el fortalecimiento de redes familiares y comunitarias, y se limita a vincular a las familias, a través de un promotor, con las redes públicas de servicios sociales; es decir, trabaja con la familia de forma aislada (Valencia Lomelí, 2008: 514).¹²

¹² Un estudio de caso de relevancia por estudiar el nivel de la operacionalización es el realizado por Sánchez de Buglio (2003) sobre el Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana de Chile que fue uno de los antecedentes contemplados para diseñar el Programa Puente.

El uso de instrumentos de gestión de servicios como la “**puerta única**” permite facilitar el acceso a un conjunto de prestaciones interconectadas para los más pobres, que asumió la modalidad de “apoyo familiar” personalizado en el caso del Programa Puente de Chile Solidario (Mesquita, 2009 citado en Cecchini y Martínez, 2011:65) o de un espacio físico de referencia dentro de la comunidad y territorios seleccionados como muestra la experiencia de Belo Horizonte en Brasil (Sánchez y Alves da Silva, 2010).

Esta experiencia ha sido estudiada en las investigaciones de Carla Bronzo (2005, 2010) y también se centra en la familia como “puerta de entrada” pero, a su vez, al concentrarse en una concepción multidimensional de la pobreza se toma, desde allí, el territorio como marco de acción (no sólo como unidad de focalización) que debe ser transformado por la acción gubernamental (Bronzo, 2005:179). La experiencia de Belo Horizonte planteó una estrategia territorial, a partir de la implementación de los núcleos de apoyo familiar (NAFs)¹³ integrados al Programa BH Ciudadanía que trataban de coordinar en el territorio a partir de un espacio físico en la comunidad seleccionada que se transformen en un espacio de referencia para las familias atendidas por el programa (Sánchez y Alves da Silva, 2010). Si bien este caso reconoce una perspectiva que da importancia al territorio (a diferencia del caso de chileno) continúa centrándose en la familia como puerta de entrada de la intervención y, además, aunque se incluya un enfoque multidimensional, en todos estos trabajos sigue siendo la pobreza el eje central de la intervención. De esta forma, se muestra que los abordajes con foco en la familia como unidad de intervención no son excluyentes de otros espacios mayores de intervención como son los asentamientos territoriales determinados (por ejemplo, el barrio), la comunidad (indígena u otra) o bien otro tipo de agrupaciones que permitan la distribución de bienes y servicios; entre los cuales, las sinergias y la cohesión pueden ser aún mayores (Cecchini y Martínez, 2011: 140).

En el marco de estos desafíos consecuentes con la necesidad de integralidad, se pueden identificar diversos tipos de abordajes que presentan potencialidades para enfrentarlos. La experiencia latinoamericana en materia de coordinación ha demostrado que es posible recurrir a estrategias de gestión integradas basadas en diversos abordajes y puertas de entradas: el individuo, la familia y el territorio (Cunill Grau, 2005: 6).

¹³ La experiencia de los NAFs conformó un modelo que sirvió de base para la creación de los Centros de Referencia en Asistencia Social (CrAS) que forma parte del Sistema Único de Asistencia Social (SuAS), política nacional de asistencia social a partir de 2004-2005.

Recapitulando, se ha considerado que la coordinación es un medio o instrumento para alcanzar la integralidad, la cual hace referencia a los fines vinculados a la perspectiva del desarrollo humano y el enfoque de derechos. La necesidad de trabajo conjunto y colaborativo ha sido considerada una clave para construir respuestas más adecuadas. En este sentido, la integración también se ubica en el espacio de los medios o instrumento pero se asocia a una valoración de alto nivel de colaboración mientras que la coordinación puede incluir diversos niveles.

El marco planteado permite identificar los diversos componentes –político, técnico y operativo– de la coordinación como tres aspectos, interdependientes entre sí, que resultarán claves en el estudio de caso. Al mismo tiempo, se describió la coordinación intersectorial y la intergubernamental, haciendo referencia a la articulación entre sectores y entre niveles de gobierno respectivamente. Esto se vincula a dos premisas fundamentales que se vinculan a la intersectorial: la primera, con un fundamento expresamente **político**, sostiene que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales o, dicho de otra manera, si se persiguen abordajes integrales para problemas sociales las políticas públicas deben ser planificadas o ejecutadas "intersectorialmente" y; la segunda, con un fundamento **técnico**, plantea que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan usarse productivamente para resolver problemas sociales, es decir, que la intersectorialidad crea mejores soluciones (en comparación con la sectorialidad) porque permite compartir los recursos (saberes, experiencias, medios de influencia, recursos económicos, etc.) que son propios de cada sector (Cunill Grau, 2014: 15 y 16 y Cunill Grau, 2005: 1-2). Al mismo tiempo, se ha destacado la importancia de considerar la tendencia horizontal de la coordinación que permite generar procesos adaptativos y creativos para modificar una maquinaria con características fuertemente verticalistas y jerárquicas (que continúa caracterizando el Estado) y configura diversas brechas, en especial entre las autoridades y los implementadores de las mismas.

Las experiencias recientes de los países de la región muestran que el escenario latinoamericano ha sido receptivo al desarrollar experiencias de coordinación generando diversas instancias o espacios que buscan articular entre sectores, niveles y con las organizaciones de la sociedad civil; destacándose una predominancia de los modelos de Gabinetes Sociales o Ministerios Coordinadores. Las experiencias han logrado identificar diversas puertas de entradas, abordajes y diseños institucionales, que incluyen recurrir a un programa condicionado de ingresos o estrategias de gestión integradas, basadas en la familia y el territorio, las cuales ofician como puerta de entrada a la coordinación.

En este escenario, la presente investigación se orienta a indagar, a partir del estudio de caso, sobre el funcionamiento de los modelos de coordinación predominantes en América Latina y en particular de las áreas sociales que asumen funciones de coordinación haciendo foco en el nivel de implementación de la coordinación territorial y en la identificación de mecanismos integradores que impulsen la transformación de la cultura organizativa de fondo.

SEGUNDA PARTE

La segunda parte de la presente investigación se concentra en el estudio de caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (Argentina), haciendo énfasis en los lineamientos establecidos para el período 2012-2015 cuando se empezó a delinear una estrategia de abordaje territorial con pretensiones de integralidad dirigida a barrios de grandes centros urbanos de la Provincia.

Cabe destacar que se trata de investigar la experiencia de un gobierno de nivel intermedio, el cual –a partir de los procesos de descentralización que caracterizaron a la década del noventa en Argentina– tiene bajo su órbita responsabilidades básicas relacionadas al desarrollo humano (salud, educación, seguridad, hábitat y vivienda). En particular, el campo de la coordinación de políticas sociales en este nivel no ha sido suficientemente estudiado.

Además, la estrategia territorial se desarrolla en escenarios urbanos con características diversas pero que representan serios problemas por los que atraviesan actualmente las ciudades latinoamericanas. Lo interesante del caso seleccionado es que combina un mecanismo de coordinación como es el Gabinete Social con una estrategia territorial priorizada, lo que implica que se trabaja además de la formulación y coordinación, en el nivel de la implementación. Esta particularidad permite indagar sobre las vinculaciones que pueden darse entre lo que sucede desde ámbitos de decisión y articulación hasta el nivel de operación en territorio.

El estudio permite abordar una estrategia de gestión integrada alternativa y con **características innovadoras** que muestra señales de extenderse en forma reciente en otras experiencias de la región,¹⁴ al hacer foco en el **territorio** –a partir de determinados barrios– **como puerta de entrada** y marco ordenador de una intervención y, además, al no centrarse exclusivamente en la pobreza sino sostener una perspectiva más amplia de lo social.

Las preocupaciones centrales del paradigma de desarrollo humano se ajustan a los objetivos de la política pública que se incluye como estudio de caso ya que ésta busca mejorar la calidad de vida de las personas y plantea una estrategia de intervención territorial que parte de reconocer la multidimensionalidad de las problemáticas sociales. Así se considera que el estudio de caso puede contribuir a ampliar, interrogar y complementar el **enfoque de desarrollo humano** al colocar al territorio como marco de acción para impulsar procesos de desarrollo que atiendan a la multidimensionalidad y permitan su operacionalización desde el abordaje de mecanismos integradores que tiendan a la construcción de capacidades estatales.

¹⁴ Otros programas de Argentina que se plantea desde un enfoque similar -aunque con características diversas - es el “Plan Ahí” que depende del nivel nacional de gobierno. Se detectan otras experiencias que se comenzaron a implementar recientemente tales como el caso de Uruguay con el programa Siete Zonas que se aplica en zonas vulnerables de Montevideo y Canelones.

CAPÍTULO III. EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE: LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DEL GABINETE SOCIAL 2012-2015

1. Primera aproximación al caso de estudio: particularidades y antecedentes

La primera sección presenta ciertas particularidades del caso de estudio a la vez que permite caracterizar el marco institucional y los contextos locales de implementación. Segundo, se abordan antecedentes del Gabinete Social centrados en el período 2008-2011 cuando inicia su funcionamiento. Su estudio puede arrojar elementos que agregan valor explicativo al análisis de la experiencia al incorporar una visión de proceso que se extienda más allá del período objeto de esta investigación. En tercer lugar, se realiza una lectura de los cambios y continuidades entre los antecedentes y el período objeto de estudio (2012-2015) para iluminar las características particulares que asume la estrategia de gestión integrada a analizar en la presente investigación.

1.1. Particularidades del caso de estudio

Para iniciar el estudio de caso se hace necesario destacar tres características que permiten aproximarse al marco general y al contexto local de la experiencia.

En primer lugar, el Gabinete Social constituye un espacio de coordinación de un gobierno intermedio: el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Cabe considerar que Argentina es un país federal en tanto la Constitución Nacional reconoce que las provincias –gobiernos intermedios– son preexistentes al Gobierno Nacional y conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal por la propia Constitución. Sumado a esto, producto de los procesos de descentralización que se dieron en la década del noventa en Argentina, este nivel de gobierno adquirió relevancia fundamental en tanto tienen bajo su órbita responsabilidades relacionadas a derechos básicos como la salud, educación, seguridad, hábitat y vivienda.

La Provincia de Santa Fe presenta ciertas características que es necesario señalar para enmarcar institucionalmente el caso de estudio y definir especificidades que pueden habilitar su comparabilidad con otras experiencias. Esta provincia argentina constituye la tercera con mayor población con un total de 3.200.736 habitantes según el Censo Nacional de Población y Vivienda (2010) y es la segunda en términos económicos a nivel nacional, por su aporte a la producción total (Bonfatti y Galassi, 2012:29). Con una extensión territorial norte-sur de 720 Km. de longitud y de 380 Km. en su eje este-oeste (Bonfatti y Galassi, 2012:29), la provincia presenta importantes heterogeneidades en su interior, más del 54% de la población está concentrada en los Departamentos Rosario y La Capital.

En la búsqueda de integrar territorios antes desconectados, en la Provincia de Santa Fe durante el año 2008 luego de la asunción del Frente Progresista Cívico y Social¹⁵ en el gobierno, se inició un proceso de regionalización que implicó una reorganización territorial para potenciar las particularidades territoriales y acercar el Estado a los ciudadanos y a los diversos actores locales (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2009:14-18). Esto implicó la constitución de cinco (5) regiones organizadas según nodos: Región 1 (Nodo Reconquista), Región 2 (Nodo Rafaela), Región 3 (Nodo

¹⁵ El Frente incluye al Partido Socialista, GEN, Unión Cívica Radical, Movimiento Libres del Sur, ARI y Partido Demócrata Progresista.

Santa Fe), Región 4 (Nodo Rosario) y Región 5 (Nodo Venado Tuerto) (Bonfatti y Galassi, 2012:41).¹⁶

Al partir de la perspectiva del desarrollo humano, para caracterizar la situación social santafesina cabe considerar que el Índice de Desarrollo Humano¹⁷ de la Provincia alcanza el 0,846 según el Informe de Desarrollo Humano Argentina (2013). En cuanto a su posición relativa con el resto de las provincias, Santa Fe se encuentra apenas debajo del promedio total del país que llega 0,848 en el año 2011 (PNUD, 2013:141). Al desagregar los tres componentes que incluye el Índice de Desarrollo Humano se destaca que en la Provincia de Santa Fe el índice de esperanza de vida al nacer (correspondiente a la dimensión salud) es de 0,851; índice de educación es de 0,968 y índice de ingresos 0,717. Estos datos demuestran que el desarrollo ha crecido de forma desigual entre los diversos componentes, siendo el ingreso o crecimiento económico el aspecto más débil. Esto coincide con el patrón de desarrollo de Argentina que, en las últimas décadas, ha estado sesgado hacia la salud y la educación, con un desempeño económico inferior al promedio, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos (PNUD, 2010b:204).

El porcentaje poblacional por debajo de la línea de pobreza en la Provincia es del 14,6%, de los cuales el 5,51% están por debajo de la línea de indigencia (Bonfatti y Galassi, 2012). La cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) es 6,4% y hay un 9,44% de población en hogares con NBI, a nivel regional este último se encuentra con el mayor índice en el Nodo Reconquista (17,87%), y con el menor índice en el Nodo Venado Tuerto (6,88%); dato que da cuenta de una considerable variabilidad entre las regiones (Cippec, 2013: 5-6).

En segundo lugar, la estrategia territorial a estudiar incluye escalas de articulación intergubernamental entre el gobierno intermedio y los gobiernos locales de las ciudades en las cuales se implementa. De acuerdo a lo que se planteó en el marco teórico, la ciudad es el lugar donde se concentran importantes fragmentaciones territoriales pero a la vez donde se despliegan los procesos ligados a la ampliación de los grados de libertad y el ámbito en que se resuelven y tienen lugar dimensiones centrales de desarrollo humano (Karol; 2014a: 17). Los contextos locales en los que se desarrolla esta política no presentan características homogéneas sino que son diversos en cuanto a sus características demográficas, socioeconómicas, su magnitud y el signo político del partido gobernante. Las ciudades donde se implementa la estrategia territorial del Gabinete Social en el período bajo estudio son Rosario y Santa Fe en una primera instancia y recién a partir de fines del año 2013 se incorporan progresivamente ciudades del área metropolitana de cada una de éstas: Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé y Pérez.¹⁸

Finalmente, el aspecto común que ha llevado a incluir estas ciudades en la estrategia territorial del Gabinete Social es que éstas se caracterizan por ser escenarios urbanos

¹⁶ Consultar Anexo 1, “Regiones de la Provincia de Santa Fe”.

¹⁷ El IDH es un indicador elaborado por PNUD que permite medir el desarrollo humano y evalúa el progreso promedio en tres dimensiones: salud, educación y crecimiento económico; en un valor que varía entre 0 y 1. En este sentido, se basa en tres indicadores: *longevidad*, medida en función de la esperanza de vida al nacer; nivel *educacional*, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio); y *nivel de vida*, medido por el PIB real per cápita. Para ampliar: <http://www.pnud.org.com> (07/02/15)

¹⁸ Consultar Anexo 1, “Características contextos locales de implementación”, donde se caracterizan brevemente cada uno de estos contextos locales de implementación.

con alta concentración demográfica en relación al resto de la provincia y/o conforman el área metropolitana de estas grandes ciudades. Además, representan una definición particular del problema con causas interrelacionadas que pueden asociarse a dificultades por las que atraviesan actualmente muchas ciudades latinoamericanas.

La construcción del problema que dio origen a la política refiere a grandes ciudades caracterizadas por un entramado territorial altamente desigual en el que pueden detectarse zonas donde la vulneración de derechos se concentra en múltiples dimensiones. Estos barrios conviven y están próximos a otros con condiciones absolutamente diferentes, lo que configura un entramado de desigualdades urbanas e inequidad territorial. En estos territorios el promedio de hogares con NBI¹⁹ se acentúa notablemente llegando a alcanzar el 48,62%, por ejemplo, en el caso del Barrio Rouillón perteneciente al distrito oeste de la ciudad de Rosario;²⁰ en comparación con el promedio del total de la Ciudad de Rosario que alcanza el 6,02%. Esta particular territorialización no sólo se relaciona con los indicadores contenidos en las necesidades básicas insatisfechas sino que concentra problemas de acceso al suelo y déficit de vivienda con la falta de acceso a servicios urbanos por medio de red, conectividad, retiro de los espacios públicos, la existencia de asentamientos informales²¹ y altas condiciones de privación y niveles de violencia.²²

Frente a este entramado territorial desigual, cabe preguntarse cuál es el rol de los gobiernos intermedios. La estrategia territorial priorizada en la política bajo estudio puede entrar en tensión con algunas perspectivas que argumentan que este espacio de proximidad es exclusivo del nivel local. Desde esta visión, no estaría entre las funciones de los gobiernos intermedios implementar acciones a nivel barrial. Este supuesto ha generado ciertas definiciones que conducen a vacíos de intervención o debilitan las capacidades estatales referidas a que el Estado –en este caso provincial– llegue al territorio o al barrio. Sin desconocer la relevancia del nivel local de gobierno como ámbito de proximidad, se considera que para enfrentar la desigualdad en el ámbito urbano territorial es preciso aunar relaciones transversales entre las políticas, complementar diversas escalas (regional, local y barrial) e incluir acciones articuladas de diversos niveles de gobierno (nacional, provincial y local).

1.2. El Gabinete Social: desde su surgimiento al período de estudio (2008-2011)

La creación del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe tiene lugar durante los inicios de la primera gestión de gobierno a cargo del Frente Progresista Cívico y Social

¹⁹ Necesidades Básicas Insatisfechas (IPEC, s/f) refieren a aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: (1). Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto; (2). Vivienda: hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, pieza de hotel o pensión, casilla, local no construido para habitación o vivienda móvil, excluyendo casa, departamento y rancho); (3) Condiciones sanitarias: hogares que no tienen ningún tipo de retrete; (4). Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela; (5) Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado cuyo jefe no haya terminado el tercer grado de escolaridad primaria

²⁰ El dato de este ejemplo fue construido a partir de datos del IPEC en base al Censo 2010, que identificó un conjunto de radios censales con determinados barrios. Ya que no se dispone aún de la información por manzana, el dato es aproximado pero ilustrativo de la situación de ciertos barrios de la ciudad.

²¹ En relación a esto último, según datos de la organización TECHO, a partir de un relevamiento realizado en el año 2013, en la Ciudad de Rosario son 110 en donde habitan aproximadamente 35.610 familias

²² Cabe destacar que a partir del año 2011, ha habido un incremento significativo de la violencia en la ciudad con fuerte correlación con los barrios más vulnerables. Así, la alta tasa de homicidios registrada durante 2013 – muchos de ellos asociados al narcotráfico – tuvieron lugar de forma preeminente en barrios con altos niveles de carencias mostrando la alta territorialización de la violencia. Para ampliar: La Capital (2014) y La Capital (2013).

que asume en el año 2007 cuando ocupa el cargo de gobernador Hermes Binner perteneciente al Partido Socialista; lo que significó un cambio importante en el signo político, considerando que la Provincia había sido gobernada por el Partido Justicialista con continuidad desde el regreso de la Democracia.

A partir del Decreto N° 0063 (2008), se instituye el Gabinete Social asignándole el objetivo de elaborar *la estrategia integral de gobierno* destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos, con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio provincial.

En esta primera gestión del Frente Progresista Cívico y Social (2007 -2011), el Gabinete Social fue coordinado por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y estuvo conformado por los Ministros de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social e Innovación y Cultura en carácter de miembros permanentes y se previó que podría convocar a demás Ministerios en carácter de alternos según los temas a tratar. En su organización interna, se planteaba la conformación de un equipo técnico integrado por las diversas áreas incluidas, que tendría a su cargo la formulación de las estrategias definidas en el Gabinete Social (Decreto N° 0063, 2008).²³ Aunque en la plataforma del Frente Progresista²⁴ que asumió el gobierno no estaba planteada en forma explícita la conformación del Gabinete Social, si se esbozaba la idea de formar un dispositivo territorial descentralizado para la población con mayor vulnerabilidad (Frente Progresista, 2007:76).

La estrategia priorizada por el Gabinete Social en este período se planteaba como un nuevo modelo de implementación de políticas sociales que proponía una intervención social basada en un enfoque de atención integral de la población de mayor vulnerabilidad, combinando apoyos asistenciales y promocionales (Gabinete Social, 2008). Para implementar este nuevo modelo se propuso un diseño institucional que incluía instituir a nivel provincial el **Gabinete Social Ministerial** (compuesto por los ministros que conforman el Gabinete Social), los **Gabinetes Sociales Locales** de los cuales dependerían Unidades Territoriales con sus respectivos Servicios de Orientación Social y Consejos Territoriales (Gabinete Social, 2008b).

El funcionamiento de las Unidades Territoriales se enmarcaba específicamente en el “**Programa Aleros de Santa Fe**”, formulado como la estrategia central que el Gabinete Social implementaría para las personas y grupos familiares más desprotegidos de la Provincia, con el objetivo de promover su acceso a mejores condiciones de vida y generar un proceso de inclusión social a fin de que cada persona desarrolle capacidades que le permitan el ejercicio de la ciudadanía plena (Decreto N° 0270, 2009). El proceso de formulación de este programa comenzó con un primer bosquejo que se había puesto en discusión en el marco del Centro de Estudios Municipales y Provinciales (CEMUPRO)²⁵ tomando como modelo el Programa Puente de Chile. Al inicio de la

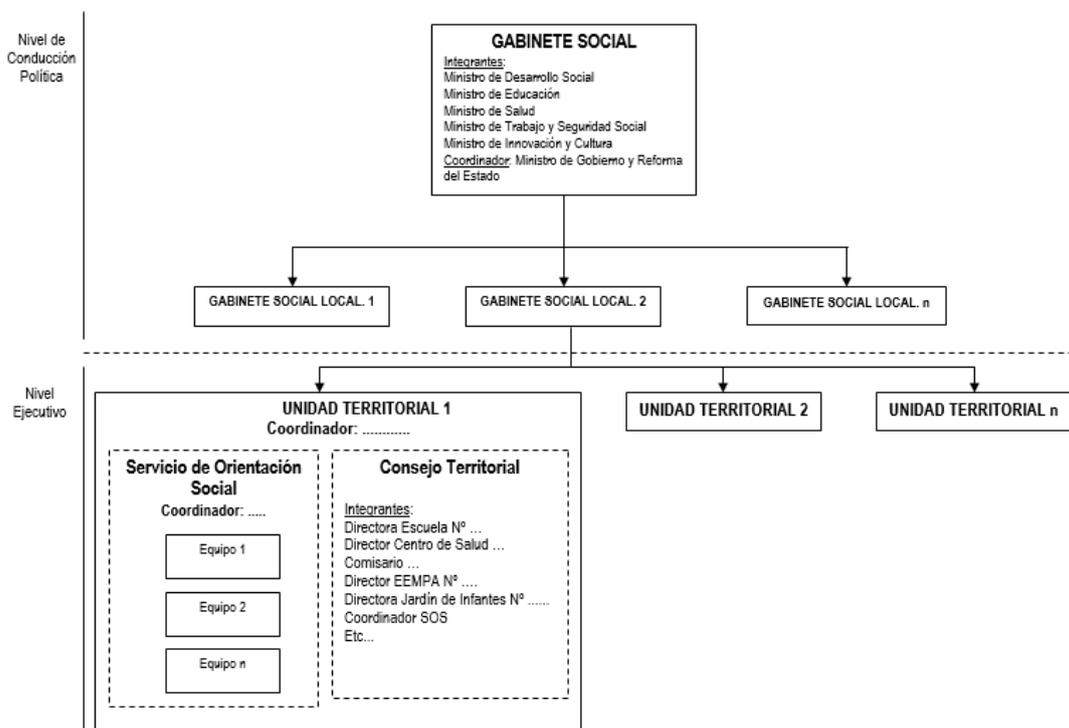
²³ Este equipo técnico que estuvo planteado desde el inicio no hace referencia a lo que en el período de estudio se va a denominar Secretaría Técnica, sino que se asimila más bien a la Mesa Ejecutiva o al espacio de secretarios, subsecretarios y directores provinciales encargados de la formulación y puesta en marcha de las definiciones planteados en el Gabinete de Ministros. Para evitar confusiones, durante el análisis de los antecedentes se lo denominará Equipo Técnico Provincial (Mesa Ejecutiva) aunque no haya tenido el segundo nombre durante el período.

²⁴ El Frente Progresista, Cívico y Social (FPCyS) es una alianza política integrada por los siguientes partidos: Partido Socialista, GEN, Unión Cívica Radical, Movimiento Libres del Sur, ARI y Partido Demócrata Progresista.

²⁵ El CEMUPRO inicia sus actividades en Rosario a comienzos del año 1990 trabajando en la elaboración de propuestas de programas de gobierno que acompañaron la gestión de Hermes Binner a nivel municipal y provincial. En este sentido, resulta interesante considerar el rol de los centros de pensamiento y, a la vez, el ejemplo de experiencias de coordinación en la región como elementos que inciden en la

gestión la estrategia definida se denominó primero Programa de Atención Social a la Emergencia (PASE)²⁶ y terminó conformándose como Programa Aleros, creado formalmente mediante el Decreto N° 0270 en febrero del año 2009. En dicho decreto se asigna su coordinación, supervisión, monitoreo y evaluación al Gabinete Social.

Gráfico N° 1: Antecedentes. Diseño de estrategia del Programa Aleros.



Fuente: Gabinete Social (2008b).

La estrategia de intervención del programa consistía en llegar al domicilio de cada familia estableciendo una relación particular y construyendo un vínculo de confianza que permitiera generar un trabajo a largo plazo con el objetivo de reconstruir el grupo familiar (Decreto N° 0270, 2009). En línea con esta estrategia, resulta interesante que el programa preveía tres dispositivos a nivel territorial: el Consejo Territorial, el Servicio de Orientación Social y el Alero propiamente dicho. Al tomar como modelo el antecedente del programa Puente de Chile, el programa priorizó el abordaje familiar. Con vistas a este modelo, el Gabinete Social Provincial se propuso establecer, en la formulación del Programa Aleros, los **Umbralés Básicos de calidad de vida** agrupados en las dimensiones identificación, educación, salud, trabajo, protección social, seguridad, cultura, deporte y recreación, desglosadas en 50 condiciones mínimas que el Estado debía garantizar a las familias o individuos (Pradolini, 2010).

construcción de agenda de gobierno y en la formulación de políticas. Para ampliar consultar: www.cemupro.com.ar (03/01/2015).

²⁶ De acuerdo a lo que explica un documento interno de trabajo, el Programa de Atención Social a la Emergencia (PASE) estaba dirigido a grupos de hogares por debajo de la línea de pobreza a partir de un acompañamiento personalizado durante 24 meses que incluiría tres etapas: diagnóstico y atención, intervención planificada y seguimiento/ evaluación (Gabinete Social, 2008a).

Tabla N° 1: Dispositivos territoriales previstos en la formulación del Programa Aleros.

	Conformación	Objetivo – Función
Consejo Territorial	Responsables de los efectores y servicios públicos con incumbencia en el ámbito de cada barrio seleccionado.	Formalizar un espacio de diálogo y articulación que permita complementar criterios y acciones a fin de dar respuestas a las distintas demandas que se identifiquen en el territorio.
Servicio de Orientación Social	Personal especialmente capacitado multidisciplinario seleccionado del personal de planta o contratado, principalmente dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.	Desarrollar todas las intervenciones en terreno en contacto directo con las familias para promover el desarrollo de sus habilidades y satisfacer los estándares básicos de las dimensiones de la calidad de vida y una intervención destinada a fortalecer la vinculación efectiva de los beneficiarios con las redes sociales y el acceso a beneficios que están a su disposición.
Edificio Alero	Espacio que prevea contar infraestructura polivalente (playón para actividades deportivas, salones para actividades recreativas, espacios para capacitación laboral, talleres de nutrición, reflexión, etc.).	Convocar a todo el grupo familiar, recuperando el concepto de espacio inclusivo donde no sólo se brindaran talleres de cierta especificidad sino también se convirtieran en lugares para sentirse incluidos y con pertenencia; donde podía aparecer lo propio desde su subjetividad pero también desde el encuentro con el otro.

Fuente: Elaboración propia con base en Decreto N° 0270 (2009) y Gabinete Social (2008b)

Una lectura del proceso de implementación de esta estrategia de intervención muestra que se encontraron fuertes restricciones que condujeron a que la experiencia no pueda salir de la escala de prueba piloto. Sin embargo, el Gabinete Social tuvo continuidad a partir del trabajo en otras áreas temáticas dando lugar a un lento y progresivo proceso de consolidación caracterizado por logros y desafíos, pasos hacia adelante y hacia atrás.

Los elementos que pueden caracterizarse como restricciones en la implementación del programa se asocian a características del marco institucional, problemas de coordinación interjurisdiccional, de los recursos humanos y la propia estrategia de intervención. En este marco, las **dificultades de coordinación** se dieron entre el Gobierno Provincial y los gobiernos locales: los Gabinetes Sociales Locales que estaban previstos encontraron dificultades en su conformación y funcionamiento, por un lado, debido a problemas de articulación intergubernamental asociadas a las particularidades de cada gobierno local. En el marco del Programa Aleros, a mediados del año 2008, se firmaron acuerdos de cooperación mutua entre la Provincia de Santa Fe y las Municipalidades de Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez y San Javier;²⁷ mientras que el mismo no logró firmarse en el caso de la Ciudad de Rosario. El protagonismo de la Municipalidad en la ciudad de Rosario puede considerarse como un factor explicativo de las dificultades para llevar adelante la estrategia priorizada, quitando margen de acción al nivel provincial. En cambio, en la ciudad de Santa Fe al ser la capital provincial históricamente ha habido una fuerte presencia territorial del Estado provincial que en general ha jugado un rol similar al de un gobierno local. Esta peculiaridad en la

²⁷ Con excepción de San Javier, las ciudades incluidas en este período previo (2008 – 2011) coinciden con algunas de las que se incluyen posteriormente en la estrategia territorial del período de estudio (2012-2015) cuyas características principales fueron consideradas en el apartado anterior.

relación y margen de acción del gobierno provincial y local constituye un rasgo institucional que marcará diferencias a considerar a lo largo del análisis.

La decisión de cuántos y qué barrios²⁸ incluir formaba parte de un proceso en el que participaban el Equipo Técnico Provincial (Mesa Ejecutiva) del Gabinete Social que se reunía periódicamente (conformado por secretarios, subsecretarios y directores provinciales y en algunos casos Ministros) en articulación con autoridades de los Municipios incluidos. Aunque cabe destacar que la limitación en cuanto a cantidad de barrios fue consecuencia de una perspectiva progresiva que buscaba ampliar el alcance luego de la experiencia piloto, cuya implementación encontró fuertes dificultades y no obtuvo resultados favorables. En este sentido, el escaso alcance se explica en que el proceso de trabajo en estos barrios encontró diversas dificultades que generaron no se pueda traspasar la escala de prueba piloto.

En particular, el funcionamiento del **Servicio de Orientación Social (SOS)** encontró fuertes restricciones en la implementación de la estrategia de abordaje familiar priorizada con características particulares en cada una de las ciudades. A modo ilustrativo, se describen brevemente algunas características del proceso en la ciudad de Santa Fe, donde el equipo se conformó a partir de una convocatoria y selección del plantel de planta permanente de los distintos organismos, y en la ciudad de Villa Gobernador Gálvez donde el equipo se armó principalmente a partir de la contratación de personal nuevo bajo la modalidad de becarios. En Santa Fe, el Servicio de Orientación Social fue conformado a partir de la convocatoria a veintisiete (27) profesionales y de la contratación de seis (6) estudiantes avanzados de diversas disciplinas;²⁹ y contó con una coordinación de la Unidad Territorial que realizó importantes esfuerzos para garantizar el funcionamiento del programa (Entrevista Administradoras Provinciales, 2014). Sin embargo, ya en el primer año de trabajo, siete profesionales optaron por cesar su participación y retornar a sus ámbitos de trabajo habituales (Pradolini, 2010), proceso que derivó en la progresiva disolución del equipo. En Villa Gobernador Gálvez, se detectaron problemas particulares asociados a cambios frecuentes en la coordinación de la unidad territorial, problemas con la contratación del personal y con la capacidad física de las áreas (no había sedes en los barrios). En el marco de un desgastado programa y con serios problemas en las articulaciones interinstitucionales con el Municipio,³⁰ se define políticamente no continuar el trabajo en esta ciudad.

Entre los factores comunes a ambas experiencias que se combinaron para restringir la implementación del programa y en el desgranamiento de la estrategia, se pueden destacar los déficits de la **estructura interna, distribución de funciones y “reglas de juego”** establecidas: los equipos no tenían ni una resolución que los asignaba a cumplir esas funciones y se evidenciaban tensiones entre diversas coordinaciones ya que no estaba claro de quién dependían (Entrevista Administradoras Provinciales, 2014). A la

²⁸ Se concentraron los esfuerzos exclusivamente en Barrio Chaqueño (Ciudad de Santa Fe), Barrio Santa Rosa (Ciudad de San Javier) y en el Eucaliptal (Ciudad de Villa Gobernador Gálvez).

²⁹ Los profesionales de la planta permanente del gobierno fueron seis psicólogas, una psicóloga organizacional, cuatro operadoras psicosociales, ocho trabajadoras sociales, una psicopedagoga, dos abogadas, cinco terapistas ocupacionales y el personal contratado estudiaba antropología, ciencias políticas, saneamiento ambiental, terapia ocupacional y trabajo social.

³⁰ Una particularidad adicional en las relaciones interinstitucionales que se dieron estaba dada porque el gobierno local de Villa Gobernador Gálvez había cambiado de un intendente con características altamente personalistas (que generaba un bajo nivel de institucionalidad y referencia con las instituciones del barrio) a un nuevo gobierno de signo político socialista cuya situación se complejiza cuando éste gira su posición partidaria a otro partido.

par se subrayan las dificultades en las **políticas de personal y la inexistencia de sistemas de recompensas** e incentivos ante la complejidad de la tarea.

La modalidad de trabajo propuesta implicaba que el SOS tenía que detectar la familia ya que, a diferencia del Programa Puente que se enmarcaba en el programa de transferencias condicionadas Chile Solidario, no había un padrón previo ni un criterio de selección preciso. Esto generó dificultades en la puesta en funcionamiento de los equipos. La necesidad de una alta cantidad de recursos humanos con perfiles adecuados requeridos para llevar adelante este tipo de estrategia focalizada en cada grupo familiar fue otro nudo crítico (común a otras experiencias similares) que influyó significativamente en el escaso alcance y sostenibilidad del programa. Asimismo, las dificultades para apropiarse de la **modalidad de trabajo**³¹ se relacionaron tanto con los perfiles individuales de los miembros como con las dificultades en generar estrategias, brindar recursos y capacitaciones que logren fortalecerlos (Entrevista Volonté, 2014; Entrevista Administradoras Provinciales, 2014).

Sumado a estas restricciones de la implementación, el programa encontró fuertes dificultades en la concreción del propio edificio Alero llegando al punto que de los 12 edificios que se habían propuesto ejecutar en un inicio, solamente uno fue definido en Barrio Chaqueño de la Ciudad de Santa Fe y aún a la fecha no ha sido finalizada la obra sino que se encuentra en proceso de re-licitación.

En términos generales, es posible destacar dos valoraciones que se reconocen entre los actores entrevistados que participaron de este proceso. Por un lado, la estrategia modelo tomada de Chile no logró adaptarse a las características particulares de la Provincia de Santa Fe (Entrevista Volonté, 2014). Por el otro, se detecta la falta de un apoyo político fuerte a la estrategia territorial definida para sostenerla (Entrevista González, 2014). La importancia de un fuerte compromiso político se señala como un factor decisivo para mantener estrategias integrales con alto nivel de complejidad en su implementación (Repetto, 2005: 17). Esto fue clave en el Programa Puente (Chile Solidario) a partir del apoyo presidencial; pero no logró generarse en la estrategia territorial definida por el Gabinete Social en esta primera etapa.

A partir del año 2010, el Gabinete Social continuó funcionando pero cambiaron las prioridades, lo que se dio a la par de un cambio en la coordinación³² que comenzó a priorizar el trabajo en nodos de la provincia (Gabinetes Regionales) en el marco del proceso de regionalización que se venía desarrollando; organizando el trabajo en duplas que viajaban a los distintos nodos para impulsar esta forma de trabajo articulada (Entrevista Volonté, 2014). Una de las causas del cambio de prioridades refiere a las discontinuidades que se dieron en la coordinación del Gabinete Social ya que si bien ésta dependía del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, la persona asignada para su coordinación cambió en tres ocasiones, incluso una de ellas tuvo dependencia

³¹ Para ilustrar la escasa apropiación de la modalidad de trabajo propuesta es interesante un cuestionamiento sostenido por una integrante del Programa Aleros perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social: “¿Cómo se conjugan el “objetivo de la política pública: combinar promoción y asistencia para que los habitantes lleguen a ser ciudadanos” si se reconocen solamente las ausencias y vulnerabilidades? ¿Acaso no sería necesario partir del reconocimiento de lo que las familias tienen, de sus potencialidades, de sus oportunidades, de sus posibilidades para superar la visión de la carencia, puesto que las familias se reproducen socialmente a partir de lo que tienen y no de lo que les falta?” (Pradolini, 2010: 259).

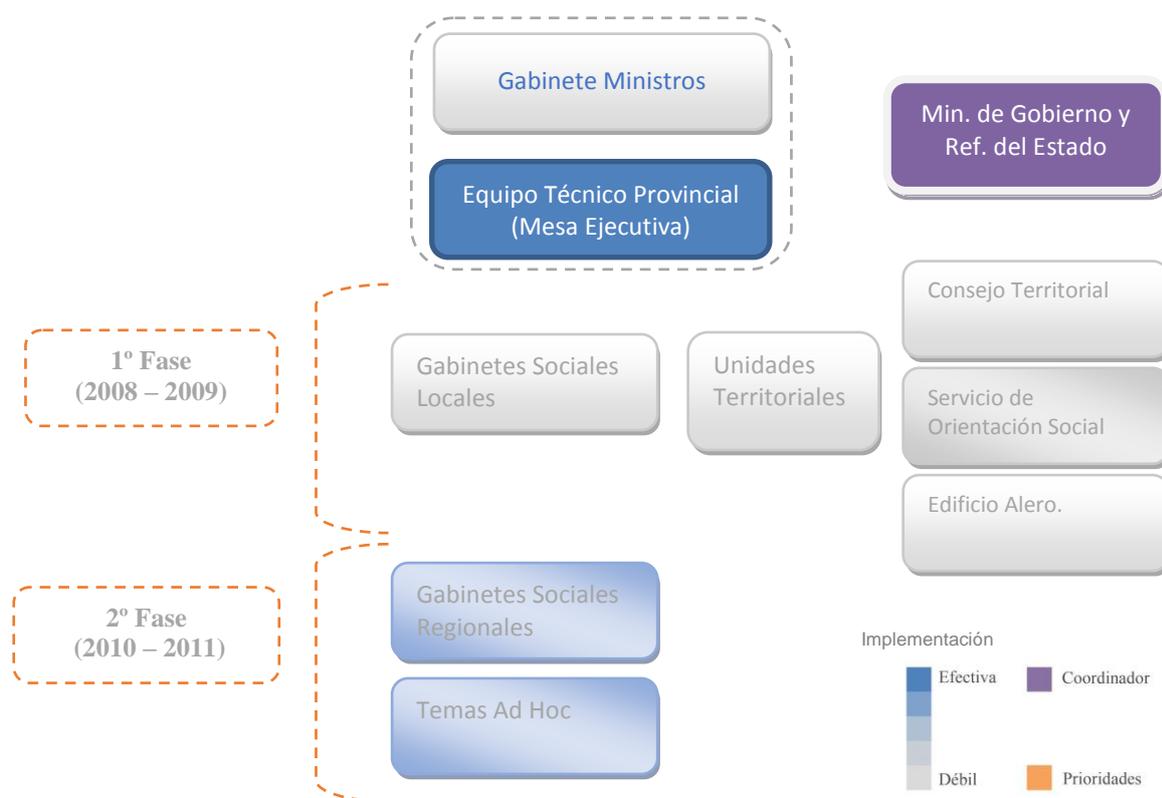
³² Mario Drisun asume como Secretario de Gobierno en el año 2009 y, desde este cargo, coordina el Gabinete Social. A partir del año 2013, asume como Ministro de Salud y, considerando ambos cargos, fue entrevistado como actor clave para la presente investigación.

del Ministerio de Desarrollo Social. Un logro positivo de este proceso fue que el Equipo Técnico Provincial (Mesa Ejecutiva) se conformó como un ámbito de trabajo intersectorial relevante en el que participaban secretarios, subsecretarios y directores con personal técnico y la participación esporádica de algún ministro. En el marco de este espacio predominó una idea de trabajar, además del Programa Aleros y la articulación con los nodos (Gabinetes Regionales), otras cuestiones propuestas “ad hoc” en este espacio por alguna de las áreas participantes en tanto se consideraba requerían un abordaje interjurisdiccional. Por ejemplo, temas relacionados con abuso infantil; salud mental; el abordaje de niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad que no estaban insertos en ninguna estructura institucional. En relación a esto último, este espacio de coordinación fue relevante para la formulación de iniciativas tales como el Verano Joven en Santa Fe y el Programa para la Inclusión de Adolescentes y Jóvenes en situación de vulnerabilidad social que contenía, entre otros, el trabajo con jóvenes que se realizaba desde el área de Seguridad Comunitaria y la conformación de Centros de Día (Decreto 1497: 2011).

Por otro lado, se evidencia que el espacio de Gabinete Ministerial que estaba previsto conformarse exclusivamente por los propios ministros no asumió un trabajo sistemático ni realizaron reuniones de carácter frecuente. Una lectura que se ha realizado sobre la baja apropiación del Gabinete Social en este período a nivel ministros refiere a una tensión entre las propias responsabilidades sectoriales y la conformación de este espacio, en parte, debido a que los diversos Ministros recién iniciaban una gestión en un nivel de gobierno dentro del cual no había experiencia de trabajo o incluso eran áreas que recién estaban conformándose (a partir de los cambios que generó la Ley de Ministerios) y se encontraban con sus propios problemas jurisdiccionales a resolver (Entrevista Volonté, 2015 y Entrevista Administradoras Provinciales, 2014). Esto lleva a recuperar el aprendizaje en materia de coordinación planteado en el capítulo anterior: para trabajar la intersectorialidad, primero es necesario consolidar en alguna medida lo sectorial.

A modo de síntesis, en el período 2008-2011 se dan los primeros pasos en torno al Gabinete Social y, a los fines de la presente investigación, esta etapa se analiza en términos de antecedentes (ya que el objeto de estudio se centra en el período posterior 2012-2015). La estrategia de gestión integrada priorizada en esta primera etapa se modificó a lo largo del período debido a las dificultades de implementación de la estrategia inicial. De esta manera, es posible distinguir dos subetapas: por un lado, desde el inicio de conformación del Gabinete Social hasta mediados del período (2008 – 2009) se prioriza el Programa Aleros como estrategia territorial y, por otro lado, durante los años 2010-2011 toma mayor protagonismo el trabajo del Equipo Técnico Provincial (Mesa Ejecutiva) con otras prioridades como fueron los Gabinetes Sociales Regionales en el marco del proceso de regionalización y temas *ad hoc* que requerían un abordaje interjurisdiccional. En este proceso, se pudo consolidar un Equipo Técnico Provincial integrado por diversas áreas incluidas conformado por secretarios, subsecretarios y directores provinciales (que en el período posterior se denominará Mesa Ejecutiva) pero el Gabinete Ministerial (conformado por todos los ministros) no asumió carácter sistemático ni frecuente.

Gráfico N° 2: Antecedentes del Gabinete Social (2008-2011): la implementación de estrategia priorizada.



Fuente: Elaboración Propia

Más allá de las dificultades en el funcionamiento de este espacio de coordinación y las prioridades estratégicas definidas, es interesante que el proceso logró –con cargas negativas por fracasos y lecturas diversas en torno al proceso– instalar la idea del Gabinete Social. En el programa de gobierno para el período 2011-2015 de la nueva gestión a cargo del también socialista Antonio Bonfatti, el Gabinete Social ya se encuentra explicitado destacando su creación en el período anterior y proponiendo su fortalecimiento a partir de la consolidación de su presencia en territorio (Frente Progresista, 2011: 29 y 30). A partir de la asunción del nuevo gobierno en diciembre del año 2011, se generaron ciertas modificaciones en línea con darle un impulso a este espacio de coordinación.

1.3. Hacia la construcción de una nueva estrategia de gestión integrada: cambios y continuidades en el período 2012-2015

Los cambios que se dieron en la segunda gestión del Frente Progresista Cívico y Social (2011-2015) referidos al Gabinete Social estuvieron basados en una decisión política de fortalecer este espacio de coordinación con una estrategia territorial, valoraciones de la experiencia previa, la puesta en juego de elementos técnico-organizacionales para favorecer su funcionamiento y la consideración de lecciones aprendidas de otros casos similares de la región que derivaron en un constructo particular, una estrategia de gestión integrada con características distintivas.

En primera instancia, se generó un cambio de coordinación del Gabinete Social que residía en el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado para pasar al ámbito del

Ministerio de Desarrollo Social. Cabe destacar que el nuevo gobernador había sido Ministro de Gobierno y Reforma del Estado –por lo tanto el ministro coordinador del Gabinete Social– en la primer gestión socialista. Según expresa Mónica Bifarello, ministra de desarrollo social del segundo período, la decisión de modificar la coordinación fue tomada por el gobernador, en parte, considerando que por las funciones específicas era conveniente tener la coordinación a cargo de un ministerio que estuviese más ligado a la tarea del Gabinete Social que el Ministerio de Gobierno que tiene una gran función de coordinación política (Entrevista Bifarello, 2014).

En segundo lugar, de acuerdo a lo expresado por la Ministra de Desarrollo Social, se valoró como debilidad del período anterior que “... *se había perdido o era muy débil, el involucramiento de los ministros. Entonces había un solo ámbito de Gabinete Social donde participaban ministros, secretarios, directores y donde no participaba siempre la misma gente.*” (Entrevista Bifarello, 2014). Si bien una fortaleza del proceso fue que el Gabinete Social había logrado instalarse como modalidad de trabajo, en términos de debilidad, se destaca que su mecánica estaba poco sistematizada y muy desordenada (Entrevista Bifarello, 2014). Asimismo, se buscó ajustar algunas metas concretas al considerar que el Gabinete Social venía siendo un espacio donde se debatían temas que luego era difícil llevar a la práctica.

Ante este escenario, se propuso jerarquizar el espacio de ministros estableciendo ciertas “reglas de juego” formales e informales: en primer lugar, se estableció que se trataba de un espacio de ministros en la cual, si alguno no puede asistir, no es reemplazable por un funcionario de otro cargo; luego se sistematizó un día y horario fijo de reunión.

Un elemento que merece destacarse es que se optó por diseñar una estrategia de gestión integrada en vez de conformar una nueva estructura o modificar las estructuras para coordinar desde la jerarquía. Este diseño institucional tomó en consideración que las experiencias de Gabinete Social no habían sido positivas cuando éste se transformaba en un ministerio de coordinación de lo social o un “superministerio” (con su propio presupuesto y recursos) porque se deposita allí la coordinación y no se garantiza el involucramiento de las demás áreas. De esta manera, se estableció que “... *el Gabinete Social no es un súper ministerio, no tiene presupuesto propio y no va a tener estructura administrativa (o una muy mínima) (...). Entonces no compete con los otros ministerios, sino que es un espacio político y técnico, político institucional de coordinación de temas*” (Entrevista Bifarello, 2014). De acuerdo con esto, se valora que desde la construcción de la estrategia de gestión integrada se tiene en cuenta los incentivos –principalmente por parte de la coordinación del espacio– para que los demás ministerios tengan una participación real en el espacio.

En línea con lo anterior, se destaca que en presentaciones realizadas durante este período, el Gabinete Social se define como un ámbito político estratégico de coordinación en el cual se formulan intersectorialmente las grandes estrategias de las políticas sociales de protección social y un espacio institucional de trabajo interministerial (Gabinete Social, 2012a).

Teniendo en consideración estos elementos, el Decreto N° 0673 (2012) modificatorio del decreto de creación del Gabinete Social, plantea que el objetivo del **Gabinete Social** es definir 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. A la vez, es integrado por mayor cantidad de ministerios que antes no formaban parte del mismo en carácter de miembros permanentes, lo que implica en términos conceptuales una perspectiva más amplia de lo social y, en términos

prácticos, un mayor alcance en la intersectorialidad. Asimismo, esta perspectiva más amplia y el mayor alcance está dado porque se modifica el objetivo de erradicar la pobreza para priorizar el acceso a derechos fundamentales vinculados con la política social, lo que a su vez puede asociarse a la incorporación – al menos en la retórica y en la formulación – del enfoque de derechos que compone el marco teórico de la presente investigación.

Tabla N° 2: Comparación decreto de creación del Gabinete Social y su modificatorio.

	Decreto N° 0063 (2008)	Decreto N° 0672 (2012)
Objetivo	Elaborar la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos, con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio provincial, basada en principios de equidad, participación y solidaridad, fundada en sólidos acuerdos entre todos los niveles del Estado.	Definir 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.
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> a) Definir las estrategias de intervención social a asumir en forma conjunta. b) Establecer criterios de descentralización programática, presupuestaria y de evaluación. c) Impulsar la creación del Registro Único de Recursos Sociales y del Registro Único de Hogares Beneficiarios de Programas Sociales. d) Coordinar acciones con Intendentes, Presidentes Comunales y Legisladores Provinciales. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Coordinar y articular las acciones y herramientas para lograr el cumplimiento de los lineamientos estratégicos mencionados. b) Elaborar un sistema de metas e indicadores que permita evaluar los resultados obtenidos, incluyéndose de modo especial los aspectos inherentes a los niños, niñas y adolescentes que habitan esta provincia. c) Constituir un ámbito de trabajo ministerial que sirva y oficie -en caso de necesidad- de Gabinete de Crisis.
Coordinador	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado	Ministerio de Desarrollo Social
Miembros permanentes	Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Ministros de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social y Cultura e Innovación.	Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Innovación y Cultura, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado de Hábitat. A partir de fines del año 2013, se incorpora como miembro permanente el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente. ³³

Fuente: Elaboración propia en base a Decreto N° 0063 (2008) y Decreto N° 0672 (2012).

³³ Cabe destacar los ministerios que no forman parte del Gabinete Social en carácter de miembros permanentes, a saber: Ministerio de Economía, Ministerio de Producción, Ministerio de Obras Públicas y Vivienda.

En el marco de este espacio, la estrategia de gestión integrada diseñada incluyó diversas instancias o ámbitos de coordinación para garantizar la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas (Gabinete Social, 2012a; Gabinete Social, 2013).

- Gabinete de Ministros: conformado por los ministros cuyas áreas integraban el Gabinete Social para definir los lineamientos estratégicos de políticas sociales.
- Mesa Ejecutiva: compuesto por secretarios, subsecretarios y directores provinciales de los ministerios miembros del Gabinete Social para garantizar la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas en el Gabinete de Ministros.
- Secretaría Técnica: conformada por una coordinación y un equipo técnico pequeño dependientes del Ministerio de Desarrollo Social para confeccionar las herramientas técnicas necesarias que promuevan el trabajo intersectorial.
- Gabinetes Regionales: conformados por delegados de los ministerios en cada región con objetivos similares a los del Gabinete Social Provincial, con la mirada puesta en la implementación de estrategias regionales para alcanzar los lineamientos estratégicos planteados en articulación con los gobiernos locales.³⁴

En los próximos apartados se analizan en profundidad estas instancias de coordinación indagando en sus componentes políticos, técnicos y operativos y colocando el acento no sólo en su funcionamiento en términos de diseño y formulación de políticas sino también en la fase de implementación y evaluación. Asimismo, al analizar el período en términos de proceso se podrán visualizar cambios y reestructuraciones en los diversos espacios de coordinación previstos en el diseño de la estrategia, vinculados a las prioridades establecidas y a la interacción entre el diseño y la implementación.

Tomando en consideración información documental del inicio de la gestión en complemento con las entrevistas realizadas, se pueden considerar que las prioridades establecidas para el trabajo en Gabinete Social fueron (Gabinete Social, 2013):

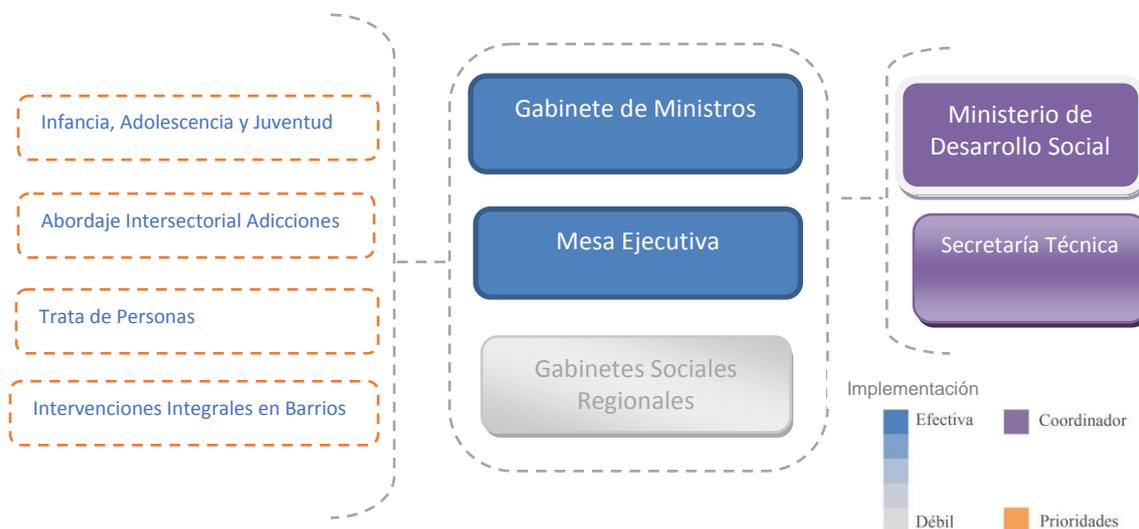
- Prioridad en la infancia, adolescencia y juventud mediante la creación de dispositivos interministeriales para jóvenes y adolescentes en línea con el Decreto N° 0195 (2011).
- Trata de Personas. Generación de un protocolo y capacitación a los gobiernos locales y mesa de trabajo coordinada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Abordaje Intersectorial de Adicciones coordinada por el Ministerio de Salud.
- Intervenciones integrales en barrios de las grandes ciudades y su área metropolitana en articulación con los Municipios.

Al profundizar en el estudio de caso, se podrá analizar el proceso de configuración de un orden de estas prioridades iniciales del Gabinete Social llevadas a la práctica y se

³⁴ Esta instancia de coordinación se hereda del período anterior y toma relevancia como tema a coordinar en el marco del Gabinete Social en los primeros años del período de estudio buscando fortalecer el proceso de regionalización que se estaba implementando en la Provincia. Sin embargo, luego se establecen otros canales donde se trabaja a nivel regional a partir del fortalecimiento de coordinadores de nodos de diversos ministerios. Por este motivo, en lo que sigue de la investigación no se profundizará en esta instancia de coordinación.

concentrará la atención en las intervenciones territoriales en barrios que se convirtió en la estrategia estrella del Gabinete Social.³⁵

Gráfico N° 3: Formulación de la estrategia de gestión integrada (2012)



Fuente: Elaboración propia

2. Instancias de Coordinación. La articulación de lo técnico y lo político

En la presente investigación, la coordinación ha sido considerada como un proceso político y a la vez técnico que implica la necesidad de conjugar de forma virtuosa una mayor capacidad de coordinación estratégica –que permita establecer prioridades en una visión de conjunto– con una alta calificación técnica y un conjunto adecuado de herramientas de gestión que garanticen la implementación de políticas públicas de acuerdo a las prioridades establecidas.

Al considerar las preguntas relativas a los objetivos que guían la investigación, se pretende identificar los ámbitos o instancias de coordinación conformados en el marco del caso de estudio y caracterizar su funcionamiento a nivel político, técnico y operativo. En este apartado, se busca trazar un mapa sobre el tipo de relaciones generadas en la articulación entre los aspectos políticos y técnicos de la coordinación.

2.1. Gabinete de Ministros: alcances y características del funcionamiento

Se ha sostenido la necesidad de un espacio de coordinación política al más alto nivel para la definición de prioridades que sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y en la elaboración e implementación de políticas públicas y el establecimiento de responsabilidades correspondientes (Garnier, 2000: 6 y 16).

³⁵ La estrategia territorial en Barrios forma parte del objeto de estudio de esta investigación y la concentración en esta política pública a nivel micro territorial (con fuerte alcance en términos de implementación) constituye otro elemento que explica la menor importancia que adquirió en el marco del Gabinete Social el tema de los Gabinetes Regionales que trabajaban más a nivel de formulación de políticas en otro nivel territorial (regiones y nodos) y sustenta también por qué esta última línea no se incluye en el resto de la investigación.

Durante el período de estudio del Gabinete Social (2012-2015), el principal espacio de coordinación a nivel político estuvo dado por el Gabinete de Ministros que adquirió alta relevancia en este proceso en comparación al período previo y se caracteriza por concentrar aspectos relativos a la toma de decisiones y al establecimiento de prioridades. En particular, esta instancia de coordinación se centra en temas relacionados a diversos aspectos del **ciclo de políticas** que se desenvuelve en un proceso no estructurado donde se entrecruzan y superponen aspectos de la definición del problema, la formulación de políticas (de un nivel de arriba hacia abajo), la ejecución y el seguimiento y evaluación de las mismas.

El análisis de la información documental puede permitirnos categorizar los **tipos de acciones** –en términos de nivel de colaboración– que predominan en esta instancia. Al tratarse de un ámbito de coordinación al más alto nivel, se toman decisiones consensuadas, definiciones presupuestarias y se establecen prioridades comunes. Cabe destacar que no se trata de un espacio donde se trabaja “el cómo”, el diseño de las intervenciones, sino que predominantemente se toman decisiones y priorizaciones a partir de un trabajo técnico-político previo (realizado ya sea por los equipos sectoriales de los diversos ministerios u otras instancias de coordinación). También se observa que el compartir información y el seguimiento de avance de las intervenciones son los tipos de acción más frecuentes, lo que puede vincularse a que ambas constituyen siempre una base o un primer paso para la coordinación. Sin embargo, a modo de excepción se destaca que el Plan Vuelvo a Estudiar liderado por el Ministerio de Educación fue diseñado específicamente en esta instancia (Entrevista Balagué, 2014). Finalmente, también se trabajan en menor medida la generación de diagnósticos compartidos y se solicita o propone colaboración en acciones conjuntas.

El análisis de información documental basado en el orden del día³⁶ de las reuniones de este espacio evidencia que ha habido una alta frecuencia en la efectivización de las mismas a lo largo de todo el período, aumentando durante el último año, lo que puede interpretarse como parte de un proceso progresivo de legitimación y apropiación del espacio. El Gabinete de Ministros –al igual que el resto de los espacios de coordinación que se analizan en el marco del Gabinete Social– no cuenta con una normativa que establezca reglas formales de su funcionamiento (por ejemplo, no se establece un mínimo de reuniones obligatorias) sino que se caracteriza por cierta flexibilidad y por el predominio de las reglas de juego no formales en torno a su funcionamiento. En este sentido y en comparación al período previo, la realización sostenida de reuniones a lo largo del año ya podría considerarse un indicador del dinamismo del funcionamiento de este espacio.

³⁶ El orden del día de las reuniones de la mesa de ministros del Gabinete Social fueron obtenidas en el proceso de recolección documental realizado y serán insumo de análisis para el presente espacio de coordinación. Sin embargo, debido a que estos espacios de coordinación no presentan un alto nivel de formalidad en comparación a otro tipo de espacios (como los Consejos Federales donde predominan las reglas formales, se elaboran actas y se precisa quorum para iniciar la reunión) es posible que se haya realizado encuentros que no cuente con el orden del día respectivo, con lo cual los datos deben considerarse como una tendencia.

Tabla N° 3: Frecuencia de reuniones del Gabinete Social de Ministros

Año	Cantidad	Promedio por mes ³⁷
2012	15	1.25
2013	11	0.92
2014	31	2.58

Fuente: Elaboración propia.

La participación de los diversos ministros en las reuniones también es muy alta. Si bien no es posible encontrar evidencia cuantitativa de este aspecto, en las entrevistas realizadas a los diferentes ministros se expresa que en la mayoría de las reuniones hay “asistencia perfecta”.

En este sentido, resulta interesante analizar cuáles han sido los **incentivos** que favorecen la participación en esta instancia de coordinación tomando como insumo principal las entrevistas en profundidad realizadas a los ministros que participan del mismo:

1. Lineamiento político prioritario del gobernador
2. Coordinación del Ministerio de Desarrollo Social
3. El estilo de liderazgo
4. Organización y reglas de juego formales e informales claras y compartidas
5. Convicción de que trabajar en conjunto genera valor agregado
6. Necesidad de coordinar para dar respuesta a problemáticas complejas e interrelacionadas que interpelan el territorio
7. Planificación interministerial que dio lugar a una estrategia territorial compartida basada en el Programa de Intervención Integral en Barrios-Plan ABRE

En primer lugar, es destacado de forma general por los ministros y demás actores entrevistados que un incentivo es que hay una **decisión política** o lineamiento muy fuerte del Gobernador que tomó esto como prioridad, sumado a un estilo de gestión que se caracteriza por un fuerte seguimiento de las prioridades establecidas (Entrevista Bifarello, 2014; Entrevista Ciancio, 2014, Entrevista Drisun, 2014, Entrevista Volonté, 2015). Se ha destacado que este lineamiento político es acompañado por el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado en consonancia con sus funciones (Entrevista González, 2015).

En segundo lugar, la **coordinación** de la Ministra de Desarrollo Social es considerada otro incentivo asociado al establecimiento de reglas de juego organizativas claras y al permanente seguimiento de lo trabajado (Entrevista Ciancio, 2014, Entrevista Drisun, 2014, Entrevista Volonté, 2015, Entrevista González, 2015). Cabe destacar que el estilo de liderazgo de esta coordinación puede interpretarse como otro elemento que incentiva la participación de los demás ministros en tanto ésta no busca un rol preponderante sino que promueve se destaquen algunas particularidades dando protagonismo a diversos ministros de acuerdo al tema en cuestión. Esto se traduce en un protagonismo compartido en el marco de un proceso que además permite lucir ciertas áreas de acuerdo a las intervenciones en cuestión (Entrevista Bifarello, 2014, Entrevista Nieto, 2014, Entrevista González, 2015).

³⁷ Para realizar el promedio de reuniones de los años 2012, 2013 y 2014 se promedió la cantidad de reuniones de las cuales se encontraron orden del día sobre un total 12 meses.

El establecimiento de ciertas reglas de juego formales e informales también ha funcionado como incentivo a la participación. Al inicio de la gestión y con el objetivo de darle mayor relevancia a esta instancia de lo que había tenido durante el período previo, desde la coordinación del Gabinete Social se definieron ciertas **reglas de juego** claves para jerarquizar y ordenar el espacio. En primer lugar, como ya se anticipó, se estableció que se trata de una reunión exclusiva de ministros en la cual no se puede enviar representantes (Entrevista Bifarello, 2014). Segundo, se sistematizó un horario y día de reunión permanentes, que coincide el mismo día y se realiza a posterior de las reuniones de gabinete de ministros, en las cuales se reúnen todos los ministros y secretarios de Estado (no solamente los que conforman el Gabinete Social). Como diferencia fundamental entre ambas instancias, se destaca que en este espacio más amplio de coordinación se tratan otros tipos de temáticas específicas de cada ministerio mientras que en el Gabinete Social de Ministros se trabaja con una agenda en la cual “... se da vuelta el eje: el eje es el territorio y la intervención coordinada en lo social” (Entrevista Bifarello, 2014).

En la entrevista al Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, que se incorpora al Gabinete Social desde fines del año 2013, se destaca:

“Esto para nosotros es muy importante, entonces es juntarnos asiduamente, todos los lunes, es una rutina (...). Hacemos Gabinete de Ministros a las dos de la tarde, a las cuatro de la tarde hacemos Gabinete Social, y cuando terminamos eso, cada ministro se va a su ministerio y hace su gabinete, donde, con lo que trae pensado del fin de semana, más lo que va ocurriendo en estos dos gabinetes, conforma o rectifica el esquema de trabajo para la semana y con sus colaboradores.” (Entrevista Ciancio, 2014)

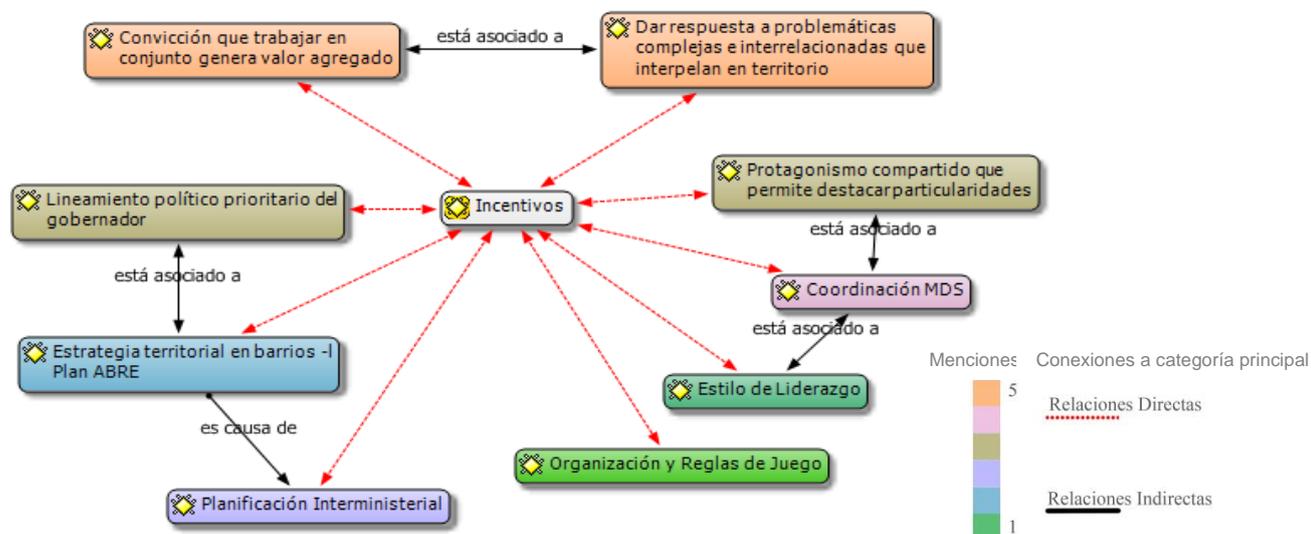
En el marco del proceso de consolidación de este espacio, se destaca que esta rutina de trabajo que describe el ministro Ciancio fue establecida a partir del año 2014, cuando se asignaron los días lunes para la realización de las reuniones. Sin embargo, esta regla de juego establecida durante el último año no implica ni busca establecer un número obligatorio de reuniones –una vez a la semana– sino operar en pos de una organización de agendas, cuestión central en este ámbito de coordinación al más alto nivel donde las responsabilidades y compromisos sectoriales podrían obturar la participación en el espacio.³⁸

Cabe destacar otra regla de juego informal clave instalada desde la Ministra de Desarrollo Social en su función de coordinación del espacio refiere a consultar (previamente y de forma interna) al Ministro de Gobierno y Reforma del Estado si puede participar de la reunión y suspenderla generalmente cuando esto no es posible. De este modo, aunque el coordinar del Gabinete Social sea el Ministerio de Desarrollo Social, se reconoce al Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado como un actor clave en la coordinación general de las cuestiones entre los diversos ministerios en línea con las funciones que le asigna la Ley de Ministerios (Ley N° 12.817, 2007).³⁹

³⁸ Al considerar esta rutina de trabajo, se evidencia también que la realización de reuniones es alta llegando a alcanzar casi las tres reuniones por mes que es considerado muy frecuente al incluir los días feriados, otras actividades comunes y agendas sectoriales que participan diversos ministros.

³⁹ Entre las funciones asignadas al Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado en la Ley de Ministerios (Ley N° 12.817, 2007) se destacan las siguientes vinculadas a su rol de coordinación general “1) Entender en la Coordinación de las reuniones de Gabinete de Ministros, presidiéndolas cuando el Gobernador así lo ordene; 2) Entender en el trámite administrativo del despacho que cursen al gobernador los ministros y la Secretaría de Estado, actuando como elemento central de enlace y coordinación de los mismos, así como en el registro, protocolización, formación de índice y custodia de todo decreto que se suscriba; 3) Entender en la coordinación y superintendencia administrativa entre los diferentes ministerios y la

Gráfico N° 4: Incentivos a la participación y frecuencia de las reuniones del Gabinete de Ministros (Análisis con Atlas.ti)



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas

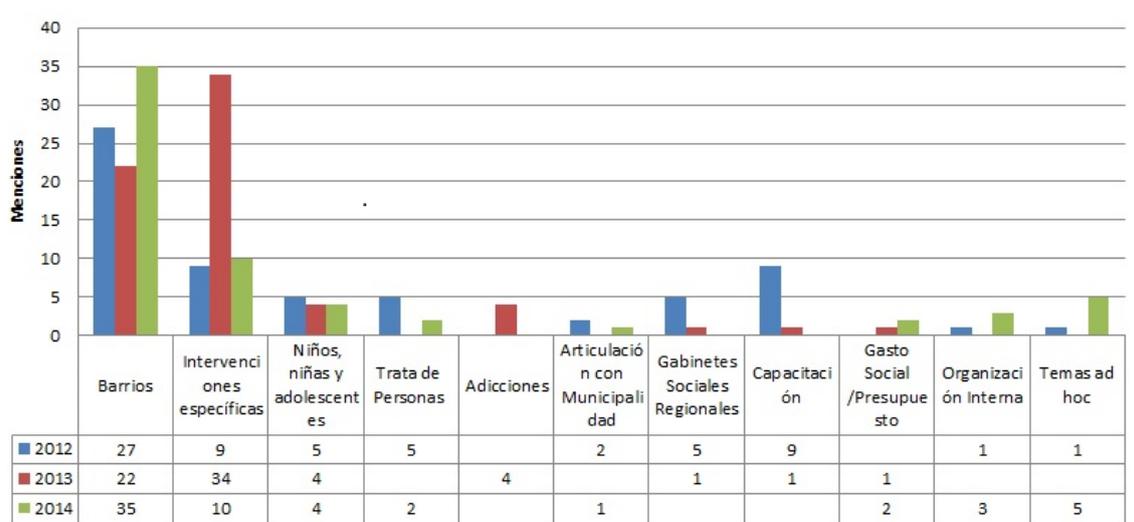
Finalmente, ha sido compartido por los diversos ministros entrevistados que un incentivo clave está en la convicción que trabajar de forma conjunta genera un valor agregado: entender que pueden sumarle a la intervención que lideran un plus que no hubieran podido al trabajar de forma aislada. La generación de sinergias se registra como una idea presente en todas las entrevistas realizadas, principalmente a partir de ejemplos que buscan ilustrar cómo el trabajo articulado y conjunto genera otro tipo de resultados. Así se distinguen diversos tipos: de perspectivas o miradas diversas, de abordajes, de espacios físicos o recursos económicos, de recursos humanos con determinados perfiles y capacidades, de procesos y actividades y, finalmente, de resultados. Esto se relaciona con otro incentivo visto desde el lado del problema: la consideración que es necesario coordinar para dar respuesta a problemáticas complejas e interrelacionadas que interpelan el territorio.

En este sentido, se reconoce como incentivo el proceso de planificación interministerial que dio lugar al Programa de Intervención en Barrios-Plan ABRE llevado adelante a fines del año 2013, que permitió (a partir de un trabajo de georreferenciación) visualizar el territorio sumando como capas las distintas intervenciones planificadas y viendo el resultado conjunto (Entrevista Balagué, 2014). En efecto, una evidencia de este incentivo es a partir del año 2014 aumenta significativamente la cantidad de reuniones en comparación a los años previos.

De acuerdo al análisis documental realizado, es posible identificar una **tendencia en cuanto a los temas trabajados** en este espacio de coordinación considerando la cantidad de menciones en las agendas de reunión.

Secretaría de Estado, para el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Poder Ejecutivo y para el desarrollo de la actividad administrativa que en razón de la materia involucre la competencia de distintas áreas de la administración pública provincial. ”

Gráfico N° 5: Temas principales en Gabinete de Ministros.



Fuente: Elaboración propia en base a menciones en Orden del Día de reuniones.

La evidencia analizada demuestra que el tema más relevante en este espacio de coordinación es, en primer lugar, la estrategia territorial en barrios y luego las intervenciones específicas⁴⁰ que se implementan en estos territorios. Desde una perspectiva cualitativa, en las entrevistas realizadas también se releva que el trabajo sobre la estrategia territorial en barrios ha sido la prioridad que más fuertemente se ha trabajado (Entrevista Bifarello, 2014). En menor medida, otra prioridad presente que se mantiene a lo largo de los tres años es el eje “niños, niñas y adolescentes”. En relación a las otras dos prioridades establecidas a inicios de este período –trata de personas y adicciones– se evidencia un abordaje más discontinuo en tanto el tema trata de personas se trabaja en los años 2012 y 2014, mientras que adicciones es mencionado sólo en las agendas del año 2013. Al consultar por las prioridades establecidas en las entrevistas en profundidad, se reconoce un alto protagonismo del tratamiento de la estrategia territorial en barrios:

“... la verdad que las prioridades no fueron cambiando. Fuimos ajustando... sostener una prioridad durante todo un período de gobierno también es algo que es poco usual. También creo que es parte de la sistematización que hemos logrado, que no es que todos los días te cuelgan un tema nuevo. Nosotros sabemos que estamos trabajando sobre algunas prioridades y vamos arriba de eso, o sea, en Gabinete Social generalmente no se habla de cualquier cosa: se habla del Abre un 80% y el otro 20% de Adicciones y Trata. Y digo estas tres porque creo que fueron las tres prioridades más importantes. La de los barrios agarró un volumen y una escala que no soñábamos al principio, fue una prioridad puesta por el gobernador en el pasaje del Gabinete Social viejo [2008-2011] al nuevo [2012-2015] porque ya se venía trabajando en el otro Gabinete Social de identificar barrios (...). A nosotros el gobernador nos dijo que tomemos eso y empezamos desde el inicio con esa prioridad que después derivó en el Plan Abre...” (Entrevista Bifarello, 2014).

⁴⁰ Las intervenciones específicas implementadas en los barrios y mencionadas en el orden del día del Gabinete de Ministros fueron: Fomento de Clubes de Barrio, Ingenia, Verano Joven, Fiesta de la Convivencia, Luz Segura, Olimpiadas, Campañas de Documentación, Aperturas de Calle / Hábitat, Vuelvo a Estudiar.

La prioridad en barrios y su continuidad en este espacio de coordinación se entiende porque es un tema prácticamente más amplio mientras que adicciones y trata de personas tuvieron menos protagonismo en la Mesa de Ministros por ser más puntuales y además porque se generaron protocolos y se conformaron mesas intersectoriales que dieron continuidad al trabajo en la temática (Entrevista Bifarello, 2014). Esto evidencia que los temas más presentes en este espacio no son necesariamente los considerados más relevantes sino aquellos cuyas características –complejidad, abordajes requeridos, recursos necesario– requieren mantenerse en la agenda de este alto nivel de coordinación más que ser canalizados hacia ámbitos de coordinación más operativos.

Otros temas que se han trabajado en menor medida en el ámbito del Gabinete de Ministros refieren a cuestiones de organización interna, la articulación con las Municipalidades, los Gabinetes Sociales Regionales, la realización de capacitaciones y otros temas *ad hoc* que son propuestos por alguno de los ministros debido a la necesidad de ser trabajados intersectorialmente (Ej.: desalojo de escuelas usurpadas, familias víctimas de la inseguridad, criterios de entrega de viviendas). Cabe destacar que este proceso de colocar temas *ad hoc* no ha sido de carácter frecuente lo que puede vincularse a la modalidad de trabajo establecida cuyas reglas de juego informales muestran la predominancia de continuar con el trabajo en las prioridades acordadas.

La fortaleza principal de este espacio estuvo dada por el compromiso político de los ministros, que constituye una clave para el funcionamiento del andamiaje de coordinación. El impulso dado por este espacio político de coordinación se reconoce como uno de los logros de esta experiencia que contribuye a favorecer la disponibilidad cooperativa de los distintos ministerios para generar las sinergias esperadas. Asimismo, demuestra la importancia de contar con un espacio de coordinación al más alto nivel político que garantice la sostenibilidad de las prioridades definidas.

2.2. Mesa Ejecutiva: el “entre” del arriba y el abajo

La Mesa Ejecutiva es una instancia de coordinación en la que participan secretarios, subsecretarios y directores provinciales representantes de los distintos ministerios que conforman el Gabinete Social. Su función es garantizar la ejecución y el seguimiento de las estrategias definidas por los ministros (Gabinete Social; 2014d).

En la primera gestión del Frente Progresista Cívico y Social (2007-2011), el espacio de coordinación que logró ponerse en funcionamiento puede asimilarse a esta mesa ejecutiva aunque con algunas distinciones:⁴¹ en su conformación participaban el Ministro de Desarrollo Social (no sólo secretarios, subsecretarios y directores); la frecuencia y sistematicidad de las reuniones era menor y no había una agenda de prioridades fuertemente establecida (Entrevista Volonté, 2015; Entrevista Bifarello, 2014). Un condicionante de su funcionamiento fue el escaso protagonismo que la Mesa de Ministros adquirió en ese período lo cual generó, por un lado, un mayor margen de acción asociado a poner sobre la mesa temas que requerían un abordaje interjurisdiccional pero a la par encontró dificultades en la efectivización de determinadas estrategias. La contracara del escaso apoyo político al más alto nivel en la etapa de antecedentes fue el predominio de relaciones personales de confianza construidas en el espacio que generaron, en alguna medida, la disponibilidad al trabajo conjunto.

⁴¹ En efecto, la representante del Ministerio de Cultura (Claudia Volonté, entrevistada para la presente investigación) se mantuvo en ambos períodos como representante de su ministerio en este espacio.

Entre las reglas de juegos propuestas al inicio de la actual gestión (desde fines de 2011 y durante el año 2012), se definió por un lado que el perfil de la persona que participa en la Mesa Ejecutiva por cada ministerio debe poder manejar todos los temas del ministerio, no sólo los propios de su área (Entrevista Nieto, 2015; Entrevista Bifarello, 2014). Por el otro, se estableció que esta instancia de coordinación debe estar conformada por un núcleo fijo de representantes de cada ministerio para garantizar un piso de continuidad, cuyos miembros deben tener la capacidad de convocar a determinada área en caso que el temario que se va a tratar lo haga necesario.

Si bien se logró conformar un grupo de trabajo permanente en esta instancia de coordinación, se encontraron ciertas dificultades para que los representantes designados logren dar cuenta de todos los temas del ministerio o en su defecto convoquen al área respectiva al mismo (Entrevista Nieto, 2015). Esta última cuestión requiere un esfuerzo artesanal de reconocer qué actores son necesarios involucrar en cada reunión de acuerdo a la agenda respectiva y en lograr un equilibrio entre la incorporación *ad hoc* de personas y la permanencia de un núcleo fijo que permita garantizar la continuidad y el seguimiento de los temas trabajados.

De acuerdo al análisis de la información documental recolectada,⁴² la frecuencia de las reuniones de la mesa ejecutiva en el período bajo estudio ha aumentado al comparar el primer y último año considerado con una baja durante el año 2013. Esta tendencia coincide con la frecuencia de reuniones de la Mesa de Ministros.

Tabla N° 4: Frecuencia de reuniones de la Mesa Ejecutiva

Año	Cantidad	Promedio por mes⁴³
2012	22	1.83
2013	17	1.42
2014	28	2.33

Fuente: Elaboración propia.

Igualmente aumentó progresivamente el promedio total de participación de los diversos ministerios en este espacio ya que al considerar las reuniones en las que participó cada área sobre el total de reuniones realizadas y promediar en conjunto suma el 43% en el año 2012, del 50% en el año 2013 y, finalmente, se alcanza el 62% en el año 2014.

⁴² Las actas de reuniones de la Mesa Ejecutiva del Gabinete Social obtenidas en el proceso de recolección documental fueron un insumo para el análisis de este espacio de coordinación. Al igual que en el caso de la mesa de ministros, cabe aclarar que debido a que este espacio de coordinación no presenta un alto nivel de formalidad se detectaron encuentros que no cuentan sus correspondientes actas. Por este motivo, se reconstruyó el dato a partir de consultas a las personas encargadas de registrar la información de estas reuniones y realizar las actas respectivas (Di Pascuale, M.: Comunicación Personal, 23 de enero de 2015). Así, en el análisis de la frecuencia se incluyeron aquellas fechas en que se desarrollaron reuniones aunque las mismas no contaran con sus actas.

⁴³ Para realizar el promedio de reuniones de los años 2012, 2013 y 2014 se consideró la cantidad de reuniones sobre un total 12 meses.

Tabla N° 5: Participación en Mesa Ejecutiva por Ministerio.

MINISTERIO / AÑO	2012	2013	2014
Ministerio de Desarrollo Social	100%	100.0%	100.0%
Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado	33.3%	20.0%	27.3%
Ministerio de Educación	50%	90.0%	45.5%
Ministerio de Salud	50.0%	60.0%	45.5%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	50.0%	10.0%	27.3%
Ministerio de Innovación y Cultura	50.0%	80.0%	90.9%
Ministerio de Seguridad	50.0%	70.0%	100.0%
Ministerio de Justicia y DDHH	66.7%	80.0%	63.6%
Secretaría de Estado de Hábitat	66.7%	40.0%	63.6%
Gabinete Joven	No corresponde	50.0%	54.5%
Ministerio de Aguas y Servicios Públicos	No corresponde	No corresponde	27.3%
Empresa Provincial de la Energía	No corresponde	No corresponde	100.0%
PROMEDIO PARTICIPACIÓN	43%	50%	62%

Fuente: Elaboración propia en base a Actas de Reuniones.

Se destaca que la **participación de los diversos Ministerios**⁴⁴ en esta instancia de coordinación es dispar, en algunos casos varía entre los tres años y en otros se mantiene similar. Resulta relevante que la participación del Ministerio de Desarrollo Social a cargo de la coordinación del espacio alcanza el 100% en todo el período. Por otro, se detecta que las áreas con menor participación en el espacio son el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y el Ministerio de Trabajo. Resulta interesante que, a diferencia de las reuniones de ministros, donde la presencia del Ministro de Gobierno es condición previa para la realización de la reunión; en el caso de la Mesa Ejecutiva su participación es baja. Al consultar en las entrevistas en profundidad sobre este aspecto, se reconoce que aunque la participación sea baja en la Mesa Ejecutiva cuando el representante del Ministerio de Gobierno asiste cumple una función fuerte de marcar la direccionalidad política de forma similar al rol que asume esta área en el Gabinete de Ministros (Entrevista Nieto, 2015). En el caso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la baja participación se vincula también con el escaso protagonismo que ha tomado en el espacio esta área en general.

Por otro lado, se destacan áreas con un alto compromiso en la asistencia a las mismas: en un primer nivel, el Ministerio de Innovación y Cultura; el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el promedio de participación es mayor al 70% y, en un segundo nivel, los ministerios de Salud, Educación y la Secretaría de Estado del Hábitat cuyos promedios rondan entre el 52% y el 62%.

⁴⁴ Para analizar el nivel de participación de los diversos ministerios se consideraron las actas de reuniones disponibles donde se registran los participantes que asistieron en cada uno. Si bien estas actas no dan cuenta de todas las reuniones –como se señaló en la nota a pie 42– la cantidad analizada puede considerarse representativa del nivel de participación de cada ministerio.

Finalmente, cabe destacar que en esta instancia de coordinación se ha incorporado nuevos miembros a lo largo del período bajo estudio: desde el año 2013 participa un representante del Gabinete Joven⁴⁵ de la Provincia y a partir de la incorporación del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente al Gabinete Social en el año 2014, se incorporan representantes del mismo y de la Empresa Provincial de Energía (cuya participación alcanza el 100% de las reuniones).

La Mesa Ejecutiva se encarga de idear “el cómo” ordenar, llevar adelante y gestionar los lineamientos estratégicos definidos por los ministros (Entrevista Bifarello, 2014). El análisis de la información documental basado en las actas de reuniones permiten categorizar los **tipos de acciones** –en términos de nivel de colaboración– predominantes en esta instancia de coordinación, que incluyen prioritariamente el compartir información y el seguimiento de avance de las intervenciones. En segunda instancia, toma protagonismo la generación de diagnósticos compartidos y diseños conjuntos. Se debe reconocer que más allá de esta tendencia, este es un espacio en el que también se toman decisiones y se establecen prioridades.

Al considerar los temarios de este espacio de coordinación analizados de acuerdo a las actas de reuniones, se evidencia una coherencia con los temas priorizados en el ámbito de Gabinete de Ministros (Gráfico N° 5). Sin embargo, se observa que las “intervenciones específicas” que forman parte de la estrategia territorial en barrios asumen mayor protagonismo que el tratamiento de “la estrategia territorial en barrios” en sí misma y esto se acentúa durante el último año del período bajo estudio.⁴⁶ Esto coincide con su misión de gestionar y llevar adelante los lineamientos establecidos por los ministros y con el tipo de acciones predominantes asociada al compartir información y al seguimiento de avance de las intervenciones.

El funcionamiento de este espacio presenta mayores complejidades ya que al trabajar sobre “el cómo” y contar con miembros que tienen mayor conocimiento de ciertas especificidades de cada área, se ponen en juego las diversas perspectivas desde las cuales se sitúa cada área y actor, elementos relativos a la viabilidad de lo programado y se genera mayor debate (Entrevista Balagué, 2014). Se valora como fortaleza que desde el inicio hasta fines del período de estudio, se generó un proceso de construcción de confianza en esta instancia de coordinación que favorece el trabajo conjunto a partir de la continuidad y el seguimiento de lo trabajado y de generar resultados concretos que fortalecen su funcionamiento (Entrevista Nieto, 2015).

Este es el espacio donde se visualizan las tensiones entre las decisiones tomadas a nivel de ministros y la posibilidad de llevarlas a cabo efectivamente, lo que hace relevante profundizar sobre los canales de comunicación entre ambos espacios y el rol de la coordinación (con minúsculas) en particular.

⁴⁵ El Gabinete Joven del Gobierno de la Provincia de Santa Fe constituye un dispositivo, coordinado por la Dirección Provincial de Políticas de Juventud (dependiente del Ministerio de Innovación y Cultura), que impulsa la construcción y generación de políticas públicas desde una nueva perspectiva, pensadas desde los jóvenes, pero que alcanzan al conjunto de la sociedad. Cada uno de sus miembros tiene una doble dependencia funcional al estar insertos, por un lado, en la dinámica de cada ministerio y, por el otro, en el Gabinete Joven, espacio transversal en el que se elaboran las propuestas interministeriales abocadas a las temáticas de juventudes. Más información disponible en: <http://www.santafejuven.net/gabinete-joven/> (05/05/15)

⁴⁶ Esto implica que si bien la estrategia en barrios continúa siendo el tema prioritario, se trabaja más sobre las intervenciones específicas que se llevarán adelante en los barrios, por ejemplo, Mesas Barriales; Fomento de Clubes de Barrio, Luz Segura, Aperturas de Calle, etc.

2.3. El Ministerio de Desarrollo Social y el rol de coordinación

Como se ha planteado en el capítulo anterior, en América Latina ha habido una nueva tendencia de las áreas sociales a asumir funciones de coordinación que vienen a complementar su foco en las políticas sociales dirigidas al combate a la pobreza y en el tratamiento de problemáticas sociales asociadas a atributos particulares de sectores poblacionales, por ejemplo, grupos étnicos, de género, etarios.

Más allá de las nuevas orientaciones asociadas a estas áreas en “el papel” en términos de funciones de coordinación, en la práctica esto ha encontrado fuertes restricciones, en parte, debido a que sus estructuras no parecen estar lo suficientemente preparadas para asumirlas (Midaglia y otros, 2010:123).

En este marco, la función de *coordinador* del Gabinete Social asignada al Ministerio de Desarrollo Social en el período bajo estudio merece un análisis particular para profundizar sobre el funcionamiento de estas áreas; las restricciones y los desafíos que encuentran en la práctica desde la perspectiva de las capacidades estatales.

Según la Ley de Ministerios N° 12.817 (2007) de la Provincia de Santa Fe, es competencia específica del **Ministerio de Desarrollo Social** asistir al Gobernador de la Provincia en todo lo relacionado con la planificación, elaboración y desarrollo de políticas de asistencia y desarrollo integral de las personas.⁴⁷ Un análisis de las funciones que se asignan al Ministerio en dicha ley muestra un predominio de aquellas vinculadas a la asistencia y dirigidas a la atención y promoción de sectores poblacionales específicos (niños, adolescentes y jóvenes, adultos mayores, mujeres), aunque también se reconocen en menor medida cuestiones relacionadas al desarrollo en un sentido más amplio al incluir funciones relativas a la prevención de la salud, el deporte y la recreación, el mejoramiento del ámbito urbano en zonas degradadas, etc.

Sumado a las funciones más tradicionales (que se asocian frecuentemente a las áreas sociales) y aquellas que incorporan una perspectiva más amplia de lo social, a partir del año 2012, el Ministerio de Desarrollo Social comienza a asumir la **función de coordinador del Gabinete Social**, antes en manos del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2008-2011).

Como se ha señalado previamente, el rol de coordinación del Gabinete Social que asume el Ministerio de Desarrollo Social no se plantea desde la jerarquía sino en constituirse en un par que –además de la ejecución de intervenciones propias– se encarga de mirar más enérgicamente la intersectorialidad en condición de horizontalidad con los demás ministerios. Esto se vincula a un aspecto que se incluyó entre los incentivos de la alta participación y frecuencia de las reuniones de ministros: un estilo de coordinación que no busca un protagonismo exclusivo ni central sino, al contrario, entiende necesario que las particularidades de los diversos ministerios se destaquen y asuman protagonismo para favorecer la apropiación del proceso (Entrevista Bifarello: 2014).

Esta función de coordinación presenta componentes políticos, técnicos y operativos que variaron a lo largo del período en vinculación con el desarrollo de la política pública priorizada. En una primera instancia, se evidencia que la coordinación del Gabinete Social implicó:

⁴⁷ Para ampliar las funciones específicas asignadas por esta ley al Ministerio de Desarrollo Social, consultar Ley N° 12.817 (2007: 15-16).

1. Conformar las instancias de coordinación intersectorial, el establecimiento de reglas de juego formales e informales (qué perfiles deben participar, cuándo y de qué manera) de los mismos.
2. Presidir e impulsar estas instancias de coordinación garantizando la convocatoria a reuniones, la conformación de agenda de las mismas, la sistematización de información y el seguimiento de lo trabajado.

La función de sistematización y seguimiento resultó clave en la consolidación de las diversas instancias de coordinación dado que se garantizaba un trabajo coherente y ordenado entre las distintas reuniones mediante devoluciones permanentes y avances en torno a lo trabajado (Entrevista Nieto, 2014).

Además, entre los objetivos del Gabinete Social se establecía el de elaborar un sistema de metas e indicadores que permita evaluar los resultados obtenidos, incluyéndose de modo especial los aspectos inherentes a los niños, niñas y adolescentes (Decreto N° 0673, 2012); de manera que la coordinación del Gabinete Social debía asumir el rol de impulsar la conformación de este sistema.

Más allá de estos primeros pasos y funciones identificadas, resulta relevante analizar qué **capacidades o condiciones previas** presentaba el Ministerio de Desarrollo Social para llevar adelante esta tarea y cuáles fueron las *brechas de capacidades* en relación a estas funciones. Para examinar más detalladamente esta cuestión, es sugerente considerar los aportes de Tobelem retomados por Oszlak y Orellana (2001) que permiten conocer los déficits de capacidad institucional (DCI) e identificar aspectos relevantes para el caso a analizar.

En primer lugar, se identifican **déficits en las estructuras organizativas** que enmarcan sus tareas y en la distribución de funciones, ya que al inicio del período bajo estudio no existía ninguna estructura dentro del Ministerio dedicada a cumplir esa función de coordinación. En la entrevista a la Ministra de Desarrollo Social se ilustra este fenómeno: “... *todo lo que es coordinación, aunque es muy pequeño, lo armamos nuevo. Nosotros no encontramos nada en el Ministerio que nos permita llevar la coordinación*” (Entrevista Bifarello, 2014). En cuanto a la distribución de funciones, se manifiesta que aún la mayor parte de la estructura formal del ministerio está vinculada a sus funciones tradicionales orientadas a la asistencia, emergencia y promoción.

La función de impulsar un sistema de metas e indicadores encontraría limitaciones al interior del Ministerio, donde se evidencia **escasa práctica de registro de la información, sistemas de información precarios** en relación a otras áreas (por ejemplo, Educación y Salud) y **un área de evaluación no formalizada** ni con equipos a su cargo dedicados a esta materia.

En segundo lugar, se identifican **debilidades en las reglas de juego** principalmente en cuanto a los marcos culturales y reglas no formales. El predominio de los abordajes sectoriales fragmentados que no fomentan la cooperación se encuentra extendido en la administración pública de la provincia en general, pero incluso aún en este Ministerio en particular. Los marcos culturales se identifican como un déficit de capacidad ante la adopción de nuevas funciones que implican no sólo trabajar articulada y cooperativamente sino también fomentar esta modalidad de trabajo coordinada entre las diversas áreas. Más allá de los cambios en los marcos normativos, la brecha se evidencia en que esto se logre trasladar a niveles culturales. Asimismo, puede relacionarse con déficits en la **capacidad financiera y física de las agencias**, primero, por ser el Ministerio de Desarrollo Social un área joven y, segundo, por acreditarse una

escasa legitimidad y hasta menosprecio asociado generalmente a políticas de baja calidad y a debilitadas capacidades en su interior (paradójicamente, este fenómeno se da en las áreas dedicadas a las situaciones más complejas de vulneración de derechos).

En tercer lugar, se detectan **déficits relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas** ya que en la actualidad en el Ministerio no existen mecanismos ni estructuras que promuevan el desempeño, lo cual genera problemas de motivación y que el personal más capacitado rote a otras áreas. Los déficits asociados a los recursos humanos se relacionan a estos problemas de incentivos y al predominio en los equipos de cierto perfil que trabaja desde el abordaje individual-familiar; sumado a las dificultades de incorporar nuevo personal con perfiles adecuados a la tarea.

En cuarto lugar, los **déficits vinculados con relaciones interinstitucionales** son una de las debilidades centrales que viene a abordar esta nueva función, pero encuentra fuertes limitaciones en la práctica. La capacidad de acción conjunta y coordinada entre las diversas agencias no se encuentra extendida al interior del Ministerio sino que predomina la tendencia a trabajar por programas sectoriales.

En función del análisis realizado, se encuentran **fuertes brechas de capacidades** que fue necesario reforzar para cumplir esta función de coordinar el Gabinete Social. Sin embargo, el **alto compromiso político**, en particular el impulso dado por la Ministra a este rol constituyó una clave para el fortalecimiento progresivo de estas capacidades.

En este sentido, para garantizar el funcionamiento de este rol se dan unos primeros pasos hacia el fortalecimiento de capacidades. Se crea la Secretaría Técnica del Gabinete Social que depende directamente de la Ministra de Desarrollo Social como una instancia abocada exclusivamente a la tarea de coordinar. Esta instancia cuenta con una coordinación técnica que participa de las reuniones de Gabinete⁴⁸ del Ministerio de Desarrollo Social para garantizar un proceso de integración en el nivel político al interior del ministerio. Estas reuniones se realizan periódicamente entre las autoridades superiores (secretarios y subsecretarios) y, si bien el cargo de la coordinación técnica de Gabinete Social no corresponde a este nivel, ésta participa y es temario fijo en este espacio a los fines de instalar la temática del Gabinete Social en el ministerio. En la entrevista a la Coordinadora de la Secretaría Técnica se hace referencia al aspecto simbólico de esta decisión:

“... fue muy importante al interior del Ministerio de Desarrollo Social que nosotros somos un área que depende de la Ministra pero con cargos muy bajos, yo no tengo un cargo de dirección. Es todo simbólico pero empieza a ser cuando Mónica antes que empiece el Abre me suma al Gabinete [del Ministerio de Desarrollo Social]” (Entrevista Nieto: 2015).

2.4. Secretaría técnica: la práctica de impulsar la coordinación

La Secretaría Técnica se constituyó como la responsable de confeccionar las herramientas técnicas necesarias que garanticen el trabajo intersectorial (Gabinete Social; 2014d). De esta manera, la función del área puede definirse en términos de **impulsar la coordinación**, al considerar que en la práctica ésta no se da naturalmente ni es espontánea sino que predominan las inercias de cada organización tendientes a trabajar de manera aislada.

⁴⁸ En las reuniones de Gabinete del Ministerio de Desarrollo Social es el espacio que convoca la ministra donde participan los funcionarios con cargos más altos (secretarios y subsecretarios provinciales).

En primer lugar, la Secretaría Técnica asiste técnicamente a la Ministra de Desarrollo Social en el ejercicio de sus funciones de coordinación del Gabinete de Ministros al apoyarla en la conformación de agenda, en la sistematización de información, en la planificación, elaboración de propuestas, etc.

En segundo lugar, cumple el rol de presidir el espacio de la Mesa Ejecutiva al encargarse de convocar a reuniones, construir la agenda de trabajo, sistematizar el contenido de las mismas y dar seguimiento a los temas tratados. Una función clave es “bajar” los lineamientos estratégicos definidos en el espacio de ministros de forma de garantizar la coherencia entre ambos espacios. Funciona de enlace entre el Gabinete de Ministros y la Mesa Ejecutiva para lo cual debe tener conocimiento de los lineamientos estratégicos definidos por los ministros.

Gráfico N° 6: Relaciones entre las instancias de Coordinación. Año 2013.



Fuente: Gabinete Social (2013).

Tercero, se puede identificar una función fuerte de seguimiento y sistematización de la información que incluyó en un principio elaborar el orden del día y relatoría de los encuentros, confeccionar la memoria de las intervenciones y que se fue ampliando, en un proceso de consolidación del espacio de Gabinete Social en general y de la estrategia territorial priorizada, para generar información necesaria para la toma de decisiones, elaborar y hacer seguimiento en conjunto con las áreas técnicas sectoriales, garantizar mecanismos de comunicación, realizar informes periódicos o semestrales en diversas materias, identificar posibilidades de mejoras y presentar propuestas en diferentes instancias (coordinación de Gabinete Social, Mesa de Ministros, Mesa Ejecutiva, etc.).

En línea con lo que establece el Decreto N° 0673 (2012), a partir del año 2014 se concretiza la función de coordinar la construcción de un sistema de monitoreo que acuerde con los lineamientos estratégicos establecidos y, de esta manera, permita definir metas e indicadores para evaluar los resultados obtenidos. La función asignada al Gabinete Social de formular un sistema de metas e indicadores queda en manos de la Secretaría Técnica, que si bien cuenta con capacidades técnicas que pueden considerarse apropiadas a partir del proceso de fortalecimiento de la misma, posee personal sumamente escaso para la escala que asume la estrategia territorial durante el segundo período.

Resulta interesante destacar una lectura en términos de proceso realizada por la Coordinadora de la Secretaría Técnica del Gabinete Social:

“... necesitábamos un pequeño equipito que pueda recopilar, sistematizar, toda la información intersectorial que se iba generando de las reuniones, o sea, poder sistematizar los procesos. Porque tenía y tuvo que ver con déficits que encontramos en general en todas las áreas de que no hay historia de sistematización (...) Entonces

nosotras dijimos tenemos que integrar la sistematización... pero fue la sistematización en pos de lo que se hacía en el Gabinete Social. Cuando nosotros iniciamos nos pusimos como meta el tema de saltar un poco y pensar en un sistema de indicadores pero, sin embargo, recién se pudo hacer cuando conseguimos la escala de intervención.” (Entrevista Nieto, 2015).

El rol de impulsar la coordinación también implica **promover determinadas lógicas y modalidades de trabajo** que se orienten a la integralidad en reemplazo de otras fuertemente asentadas, lo que supone transformaciones en la propia cultura organizativa. A la par, el proceso de fortalecimiento de estas áreas implica fomentar la institucionalización de canales de interlocución intersectorial. En la tarea de impulsar la coordinación interministerial, se incluye el fortalecimiento de capacidades del personal afectado por las distintas jurisdicciones a las intervenciones del Gabinete Social. Por esta razón, se han realizado capacitaciones y jornadas de trabajo dirigidas a los equipos territoriales interministeriales.

A diferencia de las demás instancias de coordinación, este equipo **está dedicado de forma exclusiva** a esa tarea ante la necesidad de contar con capacidades técnicas dedicadas específicamente a la coordinación. El riesgo de su carácter exclusivo es que esta área pueda convertirse en una estructura paralela a las ya existentes que venga a reemplazarlas o establezca relaciones competitivas con lo sectorial incrementando la fragmentación, las duplicidades y superposiciones (Sojo, 2007 citado en Cecchini y Martínez: 117). El desafío es que este tipo de áreas logren funcionar en pos del fortalecimiento de las capacidades de las estructuras ya existentes y en el fomento de su coordinación para el logro de los objetivos establecidos. En la práctica, implica un ejercicio de auto reflexión sobre la tarea a realizar, sobre cómo encontrar rutas críticas que faciliten la coordinación entre áreas sin inmiscuirse ni convertirse en un eslabón indispensable del proceso. Implica también que esta instancia no es responsable de la ejecución, es más, no debería ejecutar sino apoyar a otras áreas en la implementación de las acciones programadas.

“O sea de qué manera nosotros tenemos que ir acompañado o coordinando ese proceso pero no estamos a cargo del proceso en sí. (...) se ve reflejado absolutamente en el presupuesto, tenemos la capacidad de costear gastos comunes a todos, jornadas, capacitaciones de todo, o sea lo común, “el entre” sería, potenciar algún equipo, cuestiones muy puntuales si se quiere. Pero nosotros no tenemos ningún tipo de presupuesto para llevar adelante nada en sí como proyecto porque no es la idea y eso se tiene que ver reflejado entonces ahí... claro nos tenemos que ir acomodando en ese rol” (Entrevista Nieto, 2015).

Sin embargo, más allá de esta concepción en torno a las funciones del área, la distancia de la implementación no fue sostenida en los primeros años. En efecto, al inicio el equipo se conformó con mayor cantidad de personal que realizaba tareas territoriales que perfiles técnicos orientados al seguimiento y la sistematización.⁴⁹ En parte, esto fue consecuencia que al establecerse la prioridad de trabajo territorial en barrios, era necesario un equipo que favorezca la coordinación en territorio. Al consultar a la coordinación técnica sobre esta característica de la conformación del equipo, se planteó:

⁴⁹ El equipo de la Secretaría Técnica se fue acrecentando progresivamente. Al principio, estuvo conformado sólo por la coordinadora y dos administradoras provinciales y ya a fines del año 2014 por la coordinación, cuatro personas con perfil técnico profesional que se encuentran divididos dos entre Rosario y dos Santa Fe (las dos administradoras provinciales), cuatro personas que realizan trabajo territorial divididos uno en Rosario y tres en Santa Fe.

“... nosotros sabíamos que necesitábamos un trabajo bien de sistematización más de oficina y de evaluación, en realidad siempre estuvo en Santa Fe (...) no sé si pensamos que queríamos tener equipos territoriales, o si era, en realidad se dio la oportunidad de acompañar y nos pareció interesante también poder contrastar en el territorio directamente lo que nosotros veíamos en términos de planificación. (...) me parece que la Secretaría Técnica no debería tener equipos territoriales, yo creo que el equipo territorial debería ser de cada uno de los ministerios. (...) Hoy por hoy tenemos más equipo territorial que paradójicamente equipo técnico analítico. Ahora, lo bueno de todo esto es que vos al estar en contacto con este equipo y pertenecer tanto se genera mucha más apropiación del proceso de coordinación, de cómo trabajar y demás. (...) si vos lo ves como un proceso yo creo que ahora nosotros cada vez más nos tendríamos que estar desprendiendo de ese rol. Capaz que fue importante en su inicio porque primero nos contrasta lo que pasa en la oficina y lo que pasa en el territorio. Bueno nos contrasta y nos devuelve. (...) y también nos ayuda a transmitir ciertas cosas en ese ámbito. Entonces es como una ganancia. Pero es una ganancia que debería ser un proceso (...). O sea lo que nosotros también vimos desde el principio es que no abundan en general ni en territorial ni en mandos medios ni en mandos altos perfiles pro-coordinación o con esta mirada de abordaje integral” (Entrevista Nieto, 2015).

En este sentido, el área no se constituye como puramente técnica y asociada al seguimiento ni tampoco con un perfil “iluminante” o “a puertas cerradas”. A su vez, permite aportar una mirada distinta porque no se encuentra inserta en la propia gestión. Los procesos de construcción de confianza para transmitir esa perspectiva son favorecidos cuando se trabaja de forma conjunta y al no participar en la implementación esto encuentra dificultades para construir confianza en el nivel operativo. Los límites de esta función de coordinar y “no implementar” se asocian a no contar con ciertos recursos propios del proceso de implementación, ante lo cual se hace necesario encontrar otro tipo de incentivos para legitimar e incentivar la modalidad de trabajo propuesta.

Más allá de estas limitaciones, se fueron encontrando diversos elementos que funcionaron como incentivos para que, durante el período bajo estudio, la Secretaría Técnica se fuera fortaleciendo progresivamente al ampliar el equipo y legitimando en el proceso:

“[La Secretaría Técnica] lo que siempre ha hecho ha sido mediador, de enlace y coordinación en general. Digo coordinación porque nosotros nos hemos ganado el rol de que te necesiten o acudan a nosotros en pos de resolver un conflicto, mejorar un programa, una práctica, que si bien es una carga te legitima como en un rol de coordinación que bueno, que me parece que eso es bueno y positivo. Y porque, vos decís bueno convoca a una reunión, fíjate con quién podemos... y de mediación mucho por conflictos interpersonales, de mediación mucho por conflictos de diferentes abordajes entre las áreas y por pensar de una manera más neutral al no tener también nada de la ejecución a cargo, la posibilidad de pensar algunas cuestiones más neutrales o más tamizadas porque no estamos tan empapados en la gestión Y ahí es... eso nos pone en un lugar como entre impunidad y... más libertad si se quiere a opinar (...). Pero nos hemos legitimado también por los indicadores, por la planificación, en un reservorio de información impresionante. Porque nosotros tenemos la capacidad de tener una mirada, una información de todos los Ministerios que no lo tienen otros... no hay ningún área que lo tenga.” (Entrevista Nieto, 2015).

Como debilidad se destaca que ésta no constituye un área formalizada en la estructura ministerial lo que plantea dificultades en materia de sostenibilidad. A partir del año

2014, se decide empezar a diseñar una estructura de carácter pequeño dentro del ministerio –aún en proceso de conformación– que dependa de la Unidad de Ministro para darle sostenibilidad a la tarea y considerando que en este mismo espacio se desempeña personal de planta permanente (Entrevista Bifarello, 2014).

Para hilvanar los diferentes componentes de este proceso es necesario profundizar sobre la política pública priorizada por el Gabinete Social en el período bajo estudio, en particular, la estrategia territorial de prioridad en barrios que comienza a principios del período de estudio. Esta atraviesa un impulso significativo a partir de fines del año 2013 cuyo análisis permitirá arrojar factores explicativos de ciertos cambios y procesos que se desarrollaron en el presente apartado y visualizar cómo a partir de allí se trastoca positivamente este ámbito de coordinación y la propia estrategia de gestión integrada, abriendo nuevos desafíos.

3. La estrategia territorial de prioridad en barrios (2012-2015): análisis de la definición del problema, la formulación de la política y aproximaciones a la implementación.

La estrategia que se pretende abordar se despliega durante la segunda gestión de gobierno del Frente Progresista Cívico y Social en la Provincia de Santa Fe (diciembre 2011-diciembre 2015) al interior de la cual se puede distinguir dos períodos. Desde los inicios, la agenda de trabajo del Gabinete Social estuvo centrada de forma predominante en las intervenciones integrales en barrios seleccionados de los grandes centros urbanos (Gabinete Social de Ministros, 2012). Una primera fase se identifica desde el inicio del período a inicios del año 2012 y se extiende hasta finales del año 2013, cuando se produce una ampliación de la estrategia. Esto supuso la incorporación de nuevos barrios y ciudades incluidas y un proceso de planificación interministerial que procuró intensificar las intervenciones en cada uno de ellos. A partir de esto se inicia un segundo período del programa a principios del año 2014 cuando la estrategia empieza a esbozarse como el Plan ABRE cuya implementación aún se encuentra en proceso.

El análisis de esta estrategia se realiza a partir del dispositivo analítico del ciclo de políticas, considerando que éste no responde a un orden lógico ni secuencial sino que sus diversas fases se superponen unas a otras y pueden anticiparse, retrasarse o repetirse (Aguilar Villanueva, 1993: 15). Esta herramienta resulta de gran interés para indagar cómo el proceso de esta política se reformula entre ambos períodos, identificando cambios y continuidades desde la construcción del problema, la formulación o hechura así como en la implementación.

Resulta relevante considerar la aproximación al problema y al proceso por el cual el mismo se incorpora a la agenda pública y de gobierno ya que esto incide de forma significativa en las características que asume la formulación de esta política. En este sentido, se entiende que la tratabilidad del problema –centrado en ciertos barrios de las grandes ciudades– por parte del Gobierno Provincial privilegia un espacio de proximidad que, desde un patrón de atendibilidad de problemas menos receptivo, se consideraría exclusivo del gobierno local. Entre los motivos político-constitucionales que explican la consideración seria y activa del problema por parte de los tomadores de decisiones, se destaca que entre las responsabilidades de las Provincias se encuentran cuestiones como la seguridad, la educación y el hábitat; sumado a un factor ideológico que define que éstas sólo pueden abordarse de forma integral incorporando un abordaje cercano al territorio.

Según Aguilar Villanueva (1993:51) colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno. La estructuración del problema en la fase de formulación fue laxa y flexible, adaptada a cada uno de los barrios en particular y dejando cuestiones libradas a la redefinición durante el mismo proceso de implementación. Durante la primera fase de la estrategia territorial (2012-2013), se realizó un diagnóstico por barrio para definir las problemáticas particulares de cada territorio y su contexto incluyendo tanto cuestiones relacionadas a la infraestructura urbana o medio ambiente como aspectos más clásicamente asociados a lo social.⁵⁰ La construcción de un problema en torno a los barrios seleccionados incluyó desde el inicio de la primera gestión del Frente Progresista Cívico y Social la consideración de estos dos componentes, sin embargo, el referido a “infraestructura” fue protagonista de vaivenes a lo largo del proceso tomando una escala pequeña en ciertos momentos, o incluso llegando a diluirse en otros, para luego adquirir un protagonismo central a partir del Plan ABRE (Entrevista Administradoras Provinciales, 2014).

Desde fines del año 2013, cuando se inicia el proceso de reformulación del programa, es posible observar una **redefinición del problema**. La construcción del problema parte de considerar que no es posible abordar la situación social en los barrios como hace años atrás, lo cual se reconoce en las declaraciones de la Ministra de Desarrollo Social, Mónica Bifarello:

“No podemos abordar la situación como hace años atrás, con una única solución; por eso planificamos y pusimos en marcha las intervenciones integrales que requiere la realidad social en este momento” (El mensajero diario, 2014).

Si bien el problema no es definido formalmente, se puede evidenciar que las cuestiones de la violencia y conflictividad son los factores más relevantes que se señalan en su construcción (Entrevista Bifarello, 2014; entrevista Ciancio, 2014; entrevista Nieto, 2014). La problemática es asociada al incremento de la violencia interpersonal y al retraimiento de la participación y utilización del espacio público (Gabinete Social, 2014a:1). La condición de vulnerabilidad de los barrios seleccionados incluye aspectos relacionados a la infraestructura y dificultades de accesibilidad a servicios públicos, la escasez de espacios públicos para la convivencia así como también la falta de espacios participativos y el debilitamiento de los lazos sociales. Las interrelaciones entre los diversos componentes asociados al problema de vulnerabilidad en los barrios se evidencia, por ejemplo, en la consideración que tanto las condiciones del entorno (accesibilidad, iluminación, etc.) influyen en la percepción de seguridad en el barrio como las condiciones del espacio público y el debilitamiento de los lazos sociales inciden en el incremento de la violencia (Gabinete Social, 2014b: 14).

En este sentido, se plantea que la complejidad de la problemática social en los barrios seleccionados (atravesada por causas multidimensionales e interrelacionadas), no puede ser trabajada exclusivamente desde un área o repartición del Estado; lo que hace necesario un abordaje integral que implica planificar y poner en marcha diversas intervenciones coordinadas entre diferentes áreas, equipos y recursos asignados (Gabinete Social, 2014a:1).

Una redefinición fundamental se muestra en la importancia que asume el tema del acceso a servicios públicos (que anteriormente estaba priorizado) y se vincula a la

⁵⁰ En el Anexo 2, Cuadro “Principales problemas diagnóstico. Barrios Rosario. 1º etapa (2012-2013)” se presenta a modo ilustrativo un cuadro resumen de los principales problemas detectados en el diagnóstico de cada uno de estos barrios en la ciudad de Rosario.

incorporación del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente como miembro permanente del Gabinete Social.⁵¹

En esta segunda fase, se otorga mayor relevancia al problema, lo cual lleva a potenciar el esfuerzo en el abordaje barrial y reforzar tanto la cuestión presupuestaria como ampliar el territorio y la escala de los proyectos e iniciativas, que el gobierno provincial venía desarrollando.⁵² Cabe considerar que a finales del año 2013 tienen lugar las elecciones que arrojan resultados interpretados como negativos por parte de partido gobernante en los barrios más vulnerables (principalmente de la ciudad de Rosario), aspectos que actúa como mecanismos de disparo para potenciar esta política. En este marco, se inicia un proceso de planificación interministerial que incluyen nuevos barrios y se orienta a intensificar las acciones del programa.

Como se ha señalado anteriormente, la fase de formulación no refiere a un momento preciso sino a un proceso que implica modificaciones que se entrecruzan en la misma implementación de la política. Para analizar la fase de formulación, se hace necesario separar cada una de las dos etapas ya que entre una y otra se identifican cambios relevantes que permitirán explicar el curso de acción seguido por esta política. En este sentido, se entiende que una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido; no sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer sino también lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones (Aguilar Villanueva, 1992: 25).

En este apartado se analiza cómo fue el curso de acción diseñado en el caso de la estrategia territorial en barrios en las dos fases identificadas durante el período de estudio y se avanza en algunos aspectos sobre lo que realmente se hace (implementación) para luego en los próximos apartados profundizar en el análisis de aspectos de la implementación y la coordinación en el segundo período.

3.1. Primera etapa (2012-2013): experiencia piloto. La construcción de una modalidad de trabajo

En la fase de formulación de esta política se puede incluir desde el proceso de selección de los barrios incluidos, la formulación de objetivos y líneas de acción hasta las intervenciones programadas por cada una de ellas.

Los **barrios seleccionados** en este primer período pertenecían a las ciudades de Rosario y Santa Fe y fueron elegidos a partir de un proceso de decisión en el marco de la Mesa Ejecutiva y el Gabinete de Ministros, en articulación y acuerdo con los Gobiernos Locales de ambas ciudades, que incluyó (en línea con la definición del problema) entre las características principales la alta situación de vulnerabilidad asociado al aumento de la violencia.

⁵¹ Si bien su inclusión como miembro permanente no fue validado por un decreto; esto se acordó en el Gabinete Social de ministros y así se implementó en la práctica.

⁵² Esto se evidencia cuando la ministra Bifarello plantea que “es una estrategia íntegramente coordinada entre los distintos ministerios del Estado provincial y la Municipalidad de Rosario, y también cambia la escala de la intervención. Entendemos que hoy la realidad nos exige un esfuerzo mayor y por eso hemos reforzado la cuestión presupuestaria y ampliado el territorio al que llegamos”, agregó. Disponible en: http://www.elmensajero diario.com.ar/contenidos/bifarello-pusimos-marcha-intervenciones-integrales-requiere-realidad-social-momento_44420.html

Tabla Nº 6: Barrios - Primera etapa de formulación.

CIUDAD DE SANTA FE	CIUDAD DE ROSARIO
Chaqueño – Coronel Dorrego	La Tablada
Santa Rosa de Lima	Industrial
Alto Verde	Stella Maris - La Bombacha
Acería y Los Troncos	Las Flores
Barranquitas	Santa Lucia – La Palmera

Fuente: Elaboración propia

Los **objetivos** establecidos en este primer período de formulación fueron múltiples y se centraron en (Gabinete Social, 2012b):

- a) Mejorar la calidad del hábitat en los barrios para la intervención;
- b) Fortalecer las instituciones existentes en el territorio a fin de que sean inclusivas y refuercen su relación con el barrio;
- c) Priorizar la coordinación y articulación institucional generando redes intersectoriales e interinstitucionales en el territorio;
- d) Ofrecer a los adolescentes y jóvenes nuevos dispositivos institucionales que sean soporte referencial en su lugar de residencia y en su vida cotidiana;
- e) Complementar los recursos con que la Provincia y los Municipios ya cuentan en el territorio con propuestas alternativas atractivas para los jóvenes y adolescentes;
- f) Promover inclusión social, cultural y laboral de los jóvenes;
- g) Diseñar las intervenciones de seguridad pública que fueran necesarias acorde con la integralidad de la propuesta

En concordancia con estos objetivos, los **ejes de trabajo** priorizados fueron: hábitat y calidad de vida (que incluía intervenciones físicas y campañas); convivencia, redes sociales e institucionales (integrada por equipos de trabajo, redes institucionales; convivencia, identidad y uso del tiempo libre; relación con el mundo del trabajo, encuentros en el espacio público) y seguridad pública (Gabinete Social, 2012b).

Las líneas de trabajo se operacionalizaron en sublíneas e incluyeron diversas metas planteadas de forma general para los barrios seleccionados pero, a la vez, en función del diagnóstico barrial se estableció una programación –con carácter flexible y sobre la misma implementación– con acciones específicas para cada territorio.

Tabla N° 7: Líneas y características de la Estrategia Territorial. 1° etapa (2012-2013)

1° ETAPA: Programa Barrios – Intervenciones Integrales			
Línea: Hábitat y Calidad de Vida			
Sub – línea	Detalle/ Descripción Actividades	Objetivo/Metas	Responsables
Intervención física	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción y/o mejoramiento de viviendas, - Articulación para la provisión de servicios e infraestructura, - Dotación de equipamiento comunitario y de espacios públicos de calidad, - Regularización dominial y titularización. 	Contribuir a la inclusión urbana y social de los barrios y consolidar los hogares que habitan en ellos.	Secretaría de Estado del Hábitat Ministerio de Obras Públicas Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (ASSA y EPE) Municipalidades.
<p>Campañas</p> <p>(Por ejemplo: de salud, documentación , etc.)</p>	A partir de la identificación de problemas puntuales de cada barrio, se propone reforzar la presencia en el territorio con campañas que permitan el trabajo con la comunidad y estén vinculadas a la intervención social.	Realizar dos campañas anuales por barrio.	Municipalidades Gobierno de la Provincia de Santa Fe
Línea: Convivencia, Redes Sociales e Institucionales			
Equipos de Trabajo	<p>Conformación y puesta en marcha de equipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Equipo territorial: puede ser mixto, integrado por personal municipal y provincial. Es fundamental para establecer nexos entre el lugar de pertenencia territorial de los jóvenes y las instituciones. - Equipo de agentes públicos y responsables de las instituciones estatales: se espera que coordine con los equipos territoriales, pueda ofrecer alternativas de actividades o programas. - Se propone una coordinación, que de direccionalidad al proceso y haga de nexo entre los dos equipos, detecte problemas de la intervención y pueda visualizar avances. <p>Además pretende capacitar a los equipos y dotarlos de herramientas para su labor.</p>	Conformar y afianzar un equipo por barrio compuesto por el equipo territorial, el equipo de agentes públicos responsables de las instituciones estatales y una coordinación.	Ministerios de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Innovación y Cultura, Municipalidades

Redes Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Refaccionar o revitalizar los espacios institucionales elegidos como sede para los equipos. - Generar un espacio de encuentro y planificación entre las instituciones que se sostenga durante todo el año. 	Trabajar con las instituciones de cada barrio a fin de que incorporen una perspectiva de integralidad a sus tareas específicas fortaleciendo su relación con el barrio y el trabajo con su población de referencia.	Ministerio de Desarrollo Social y Municipalidades en coordinación con los Ministerios del Gabinete Social.
Convivencia, Identidad, Recreación y Uso del Tiempo Libre	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar las instituciones de cada barrio (y su oferta) tanto municipales como provinciales pertinentes y coherentes a la intervención propuesta, para confeccionar una agenda única de actividades que contenga la oferta existente de ámbitos lúdicos, recreativos, artísticos y de capacitación. - Promover actividades fuera del barrio que complementen la oferta y la fortalezcan. 	Trabajar con el grupo etario de 12 a 24 años haciendo eje en los temas de identidad, convivencia, relaciones interpersonales, vínculos, entre otras que permitan su involucramiento en nuevas instancias con la escuela o el mundo del trabajo.	Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Innovación y Cultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Municipalidades
Relación con el Mundo del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Brindar capacitación en oficios, gestión, cooperativismo y formación en el armado de proyectos productivos o laborales grupales e individuales. - Financiar proyectos a emprendimientos - Programa de erradicación del trabajo infantil - Difusión de los programas de la oficina municipal de empleo. 	Brindar herramientas formativas y de tipo económicas para que los jóvenes puedan desarrollar un nuevo horizonte de oportunidades para su desarrollo personal comunitario.	Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, Municipalidades
Encuentros en el Espacio Público	Se organizará, producirá y llevará adelante un encuentro por barrio en uno de los espacios públicos rehabilitados por la intervención que tenga como eje el juego y la convivencia a modo de iniciación de la intervención social propuesta.	Realizar al menos un encuentro en el espacio público.	Ministerio de Innovación y Cultura y Municipalidades

Fuente: Elaboración propia con base en Gabinete Social (2012).

Puede resultar interesante la referencia a este período por parte de la coordinación de la Secretaría Técnica de Gabinete Social:

“... el diagnóstico mayor que nosotros teníamos en general no era tanto que necesitábamos, como ahora [refiere al segundo período], una batería de [intervenciones/programas] de todos los ministerios incluso muchos servicios, sino que lo que pasaba era que lo que faltaban eran enlaces.” (Entrevista Nieto, 2015)

La implementación de las intervenciones programadas en los diez barrios seleccionados encontró fuertes complejidades y nudos críticos. El análisis de este período evidencia como primer nudo crítico que mientras ciertas intervenciones programadas fueron priorizadas y se convirtieron en protagonistas de la implementación; otras quedaron solo en el nivel de la formulación en tanto **no llegaron a implementarse** o encontraron fuertes retrasos. Se podría sostener que en este período las capacidades de formulación han sido mayores que las de implementación. Por ejemplo, de las líneas a cargo del Ministerio de Trabajo vinculadas a la sublínea “relación con el mundo del trabajo” no se implementó en ninguno de los barrios y esto se relaciona estrechamente con la escasa participación de este ministerio en el ámbito de la Mesa Ejecutiva.

Asimismo, la “no implementación” de determinadas acciones y programas también se evidencia en el caso de un barrio en particular –Industrial de la ciudad de Rosario– donde no se logró iniciar acciones debido a una decisión principalmente del Gobierno Municipal de esperar a poner en marcha otras intervenciones: hasta que se efectivice la apertura de calle programada, que era un fuerte reclamo pendiente de los vecinos.

Segundo, entre las intervenciones “protagonistas” también se encontraron dificultades en su implementación. A modo de ejemplo, resulta interesante considerar la apertura de calle Centeno, que formaba parte de las obras estratégicas que estaban planificadas para el barrio Tablada y eran responsabilidad de la Secretaría de Estado del Hábitat. La implementación de esta intervención encontró fuertes restricciones asociadas a su propia complejidad, la escasa planificación en términos de previsión de diversos recursos y a la multiplicidad de actores intervinientes. Estas dificultades también pueden encontrar un factor explicativo adicional en la dinámica que –debido a la existencia de instancias de coordinación– quedaba a cargo del “Gabinete Social” (que en ocasiones hacía referencia a la Secretaría Técnica del mismo o a un ente abstracto y no muy bien definido) y se diluían las responsabilidades de cada una de las áreas. Esto se muestra en la Tabla N° 7, donde se designan organismos responsables de cada línea, aunque de forma tan laxa que no queda definido quién es responsable de qué en particular. Se destaca que coordinar requiere definir responsabilidades y respetar las especificidades para evitar el riesgo de “todos hacemos todo” que contribuye a profundizar los problemas de implementación.

Tercero, las brechas entre la formulación e implementación también pueden visualizarse en la primera etapa en el funcionamiento de los equipos territoriales que estarían implicados en la tarea. La conformación de estos equipos fue otro nudo crítico de la ejecución en tanto no existió un proceso conjunto de conformación de los mismos en ninguna de las instancias de coordinación del Gabinete Social. Además, no estuvo claro quiénes conformaban esos equipos ni cuáles eran sus funciones y responsabilidades. Las áreas responsables de los equipos no estuvieron suficientemente involucradas para darle direccionalidad al proceso ni se contó con suficiente impulso a nivel político en este aspecto. Asimismo, se planteaba que fueran equipos municipales y provinciales; lo cual encontró problemas en la articulación con los municipios. Cabe destacar que este proceso adquirió características diferentes entre las ciudades de Rosario y Santa Fe y también en cada barrio. En los barrios donde los equipos llegaron a conformarse –tales como Chaqueño (Santa Fe) y Tablada (Rosario)– se identifica un factor clave: la existencia de una intervención convocante dada por la apertura de una calle que funcionó como impulsor de la conformación del equipo.

La experiencia piloto desarrollada desde inicios del año 2012 hasta finales del 2013 tuvo efectos diferenciados en relación a cada uno de los barrios incluidos y en cuanto a

las diversas intervenciones. Al considerar los resultados de esta etapa,⁵³ cabe destacar que los efectos positivos, producto de la estrategia territorial, primaron en aquellos barrios en los cuales se ejecutaron obras estratégicas de gran relevancia, principalmente las aperturas de calle y recuperación del espacio público. En otros barrios, los resultados fueron más bien intangibles al promover espacios de convivencia y la generación de mesas barriales, como fue el caso del barrio Las Flores y Stella Maris.

Si bien esta primera etapa no ha tenido impactos significativos en la transformación de los barrios, sí contribuyó a construir una modalidad de trabajo articulada entre las diversas áreas y actores territoriales basada en una temática o actividad ordenadora. Este aprendizaje constituyó una base para avanzar en el segundo período con la ampliación de los barrios, la intensificación de intervenciones y con la puesta en funcionamiento efectiva de los equipos territoriales. La consolidación de la modalidad de trabajo en el Gabinete de Ministros y en la Mesa Ejecutiva también opera como una base que permite sostener la ampliación e intensificación de la estrategia en el segundo período. También en este proceso se fue dando forma a intervenciones más específicas de los diversos ministerios –como fue el caso del Plan Vuelvo a Estudiar o las Mesas Barriales– que fueron formuladas y comenzaron a implementarse durante esta fase aunque encontraron un impulso con el inicio de la segunda etapa.

Según un estudio realizado por Cippec (2013:4) sobre esta primera etapa de la estrategia territorial, la experiencia generó un nuevo abordaje a través de la articulación intersectorial y redefinió el territorio como medio de acceso para la implementación de políticas sociales en la Provincia. Este estudio concluye que si bien en términos tangibles las intervenciones en los distintos barrios han demostrado estar cargadas de dificultades y ser difíciles de completar, se han generado *capacidades* que contribuirán, sin duda, en el mediano plazo, a una mejor intervención pública en los barrios (Cippec, 2013: 30). En el análisis se considera que la estrategia territorial en barrios del Gabinete Social ha dejado una serie de procesos en marcha que tienden a la instalación de capacidades y a la vez encuentra ciertos desafíos por delante.

Se destacan tres aspectos que resulta relevante considerar para el análisis de la segunda etapa. Primero, se sostienen que las capacidades comunicacionales encuentran todavía un camino por trabajar y perfeccionar. Si bien los eventos públicos dieron la posibilidad de comunicar a la opinión pública y simbolizar la intervención integral, no se contó con una estrategia comunicacional, sino que solamente se ha comunicado esporádicamente y de manera aislada algunas actividades. Segundo, se analiza que la sostenibilidad de la estrategia dependía, al menos en parte y en el corto plazo, de la aparición clara de resultados tangibles y, en relación a lo anterior, de la posibilidad de comunicarlos. Finalmente, con vista al proceso en 2014, se plantea como desafío la conformación de equipos territoriales para hacer factible la ampliación de la escala de las intervenciones y, sobre todo, lograr traducir en territorio las decisiones tomadas a nivel político y técnico manteniendo la flexibilidad requerida por los barrios.

3.2. Segunda etapa (2014-2015): Programa de Intervención Integral en Barrios-Plan ABRE. Ampliación y fortalecimiento de la política

En la segunda etapa identificada en el proceso de esta política, ésta comienza a denominarse Plan Abre. Según el sitio oficial de la Provincia de Santa Fe,⁵⁴ ABRE es el programa de intervención integral en barrios que el Gobierno de la Provincia de Santa

⁵³ Algunos de los principales resultados de la primera etapa pueden visualizarse en el Anexo 2, Cuadro “Principales resultados por barrio. Primer etapa (2012-2013).”

⁵⁴ <http://www.santafe.gov.ar> (30/03/15)

Fe lleva adelante en coordinación con las municipalidades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé y Pérez.

Su objetivo refiere a mejorar la convivencia en toda la ciudad a partir de las intervenciones en los barrios, recomponiendo situaciones de fractura urbana y social, para lo cual profundiza un conjunto de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida, la convivencia y la seguridad de todos los ciudadanos, a través de dos ejes de trabajo: convivencia y participación e infraestructura y hábitat.

Al mismo tiempo, continúa la prioridad en la infancia, adolescencia y juventud, que es transversal a todas las intervenciones. Para esto, se plantean los siguientes objetivos específicos:⁵⁵

1. Mejorar el hábitat y la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas y aquellas vinculadas a la mejora del hábitat, el saneamiento y al acceso a luz y agua segura.

2. Fortalecer las redes sociales e institucionales del barrio y promover el encuentro, la participación social y la convivencia en el espacio público como estrategias para prevenir la violencia y promover la seguridad ciudadana.

3. Creación e implementación coordinada de dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las diversas trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral (en el caso de los jóvenes), reconstruyendo sus lazos familiares, institucionales y con sus pares.

Así, a fines del 2013, se inició un proceso de planificación intersectorial entre los diez ministerios que conforman el Gabinete Social; que se trabajó al más alto nivel político (en Gabinete de Ministros), a partir del uso de información georreferenciada de los barrios de las ciudades incluidas en el programa y las intervenciones que cada área tenía programada. Cabe destacar que los barrios agregados⁵⁶ y la inclusión de la ciudad de Villa Gobernador Gálvez en primera instancia y luego de las ciudades de Santo Tomé y Pérez en esta segunda etapa intensificaron significativamente el alcance del programa. Más allá de las dificultades que se encontraron en la primera etapa de la estrategia territorial en barrios, se destaca que ésta logró pasar la escala de prueba piloto. En esto fue clave haber logrado ciertos resultados concretos –como las aperturas de calles programadas– lo cual se combinó con apoyo político colocado en esta prioridad.

Como producto de este proceso de planificación, se definieron líneas de intervención y proyectos que integran el programa que se detallan en la Tabla N° 8 y se territorializaron y georreferenciaron en cada uno de los barrios.

Asimismo, se definió una estrategia de comunicación innovadora que definió el nombre del Plan ABRE (antes Programa de Intervención Integral en Barrios) que significaría:

“Abrir nuevas calles y accesos.

Abrirse a nuevas inversiones que mejoren los servicios.

Abrir nuevos espacios de encuentro.

Abrir de par en par las puertas del club de barrio.

⁵⁵ Los objetivos que se detallan a continuación corresponden al documento interno Gabinete Social (2014a).

⁵⁶ Consultar Anexo 3 “Georreferenciación Barrios en Ciudades. 2° Etapa de Estrategia Territorial (Plan Abre).” Para mostrar el cambio de escala, cabe destacar que en la Ciudad de Rosario, la cantidad de barrios incluidos en el primer período de implementación fueron 5 mientras que a partir de fines del año 2013 y principios del año 2014 sumarán un total de 20 barrios en la ciudad.

*Abrir nuevas esperanzas y seguir abriendo oportunidades.
Abrirse a una nueva mirada de la realidad social,
donde la provincia, el municipio y los vecinos
trabajamos juntos para seguir mejorando la calidad de vida,
la convivencia y la seguridad de todos los ciudadanos”⁵⁷*

Esta estrategia comunicacional se articula con los gobiernos locales y se presenta en las diversas instancias de coordinación –Gabinete de Ministros y Mesa Ejecutiva– y también en reuniones territoriales donde participan equipos provinciales y del gobierno local. La imagen que se decide transmitir opta por dejar de lado los logos de gestión del Gobierno Provincial y los gobiernos locales para reemplazarlo por un logo común caracterizado por colores e imágenes en consonancia, acompañado de un lenguaje sencillo y positivo que pueda transmitir a las personas lo que se está realizando en el marco del plan. Así se define un manual de estilo, la cartelería de las obras, la realización de folletos para comunicar de forma efectiva hacia fuera las acciones del plan.⁵⁸

Tabla N° 8: Ejes, líneas de acción y programas del Plan ABRE (2014-2015)

Eje	Línea de Acción	Programas	Objetivo/Detalle
1) Infraestructura y Hábitat	Infraestructuras estratégicas	Infraestructura vial.	Mejorar la infraestructura vial.
		Infraestructura educativa.	Mejorar la infraestructura de edificios escolares.
		Infraestructura en salud.	Mejorar la infraestructura de hospitales y centros de salud.
		Infraestructura cultural.	Refaccionar, rehabilitar y/o mejorar la infraestructura de instituciones culturales.
		Infraestructura en justicia y seguridad.	Mejorar la infraestructura de comisarías, unidades penitenciarias, destacamentos y otras instituciones penales.
		Infraestructura en energía.	Mejorar el servicio de luz eléctrica en cuanto a conexiones seguras.
		Sistema de provisión de agua potable.	Mejorar el servicio de agua potable en conexiones al suministro de agua y soluciones en relación con agua segura.
		Protección urbana contra inundaciones.	Mejorar el sistema hídrico de la ciudad de Santa Fe y el sistema hídrico del arroyo Ludueña y Aliviador III en Rosario.
	Mejora del hábitat	Mi tierra, mi casa.	Promover el acceso a suelo urbanizado y viviendas con provisión de servicios de luz y agua.
		Mejoramiento barrial en complejos de vivienda	Realizar obras de mejoramiento barrial (de infraestructura en viviendas

⁵⁷ Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/197655/959896/file/Plan%20Abre%20-%20Folleto%20descriptivo.pdf> (05/05/15)

⁵⁸ Para ilustrar la imagen del Plan ABRE, consultar Anexo 4 “Imágenes y logos del Plan Abre” (2014-2015).

		social.	particulares y espacios comunes). Fomentar la titularización y escrituración de viviendas, y la conformación de consorcios.
		Proyectos urbanos en asentamientos irregulares.	Realizar mejoras en el espacio público Colocar y/o repotenciar lámparas.
Saneamiento		Red de desagües cloacales.	Aumentar la cantidad de conexiones a desagües cloacales mediante obras de expansión de redes cloacales.
		Programa Solidario Integrador de Desagües Cloacales.	
		Obras a cargo del ENHOSA (Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento).	
Luz y agua segura		Luz segura.	Regularizar la provisión de energía en los barrios.
		Agua segura	Renovación de redes cloacales y de agua potable; recambio de cámaras y bocas de registro; instalación de equipos electrógenos; renovación de rejillas y sistemas eléctricos y de automatización asociados a dichos sistemas
2) Convivencia y Participación	Trayectorias de vida: inclusión socioeducativa	Vuelvo a Estudiar	Promover la reinserción escolar de aquellos jóvenes que hayan abandonado sus estudios secundarios
		Fomento de clubes de barrio	Fortalecer los clubes barriales a través de la mejora de su infraestructura y equipamiento, la capacitación a dirigentes, y la asesoría legal y técnica para lograr la personería jurídica
		Fortalecimiento de los Centros de día	Fortalecer 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
		Verano Joven	Brindar un espacio de encuentro donde jóvenes de 13 a 25 años tengan la posibilidad de participar en actividades lúdicas, deportivas, musicales y artísticas
		Jornada Ampliada en escuelas primarias	Generar equidad socioeducativa a través de la extensión de la jornada escolar en escuelas primarias
	Trayectorias de vida: inclusión laboral	Empresas sociales de inclusión	Incluir en el mundo del trabajo a jóvenes infractores de la ley o que están atravesando situaciones de vulnerabilidad
		Impulso de la economía social en los barrios	Fortalecer e incentivar a los emprendedores mediante un trabajo conjunto con vecinales, cooperativas u otras instituciones civiles junto con los gobiernos municipales
		Formación para el	Desarrollar capacitaciones y formaciones

	Trabajo/Nueva Oportunidad en Rosario		para jóvenes acompañando la construcción de un proyecto de vida y generando conocimientos técnicos que los habiliten para la inserción sociolaboral
Trayectorias de vida: Abordaje integral de adicciones	Abordaje integral de adicciones	de	Garantizar la atención ante una situación de crisis en todos los hospitales y centros de salud Abordar el problema de las adicciones desde la prevención inespecífica en todas las iniciativas para jóvenes Capacitar a los trabajadores estatales en el abordaje integral de adicciones
Convivencia barrial	Querer, crear, crear: culturas en movimiento		Recuperar la capacidad creadora y realizadora de los artistas, artesanos y personajes barriales, para luego construir un espacio en donde cada uno pueda mostrar su arte, mensaje y trayectoria de vida Realización de un encuentro artístico y elaboración de un programa de acción que rinda homenajes a sitios paradigmáticos de la historia barrial
	Encuentros Convivencia	de	Festejar encuentros en el espacio público para habitarlo en el sentido del juego, la creación, la lectura, el baile, la producción; propiciando nuevos escenarios de construcción social futura, nuevos proyectos colectivos que se imaginen y se plasmen en el territorio
	Proyecto Ingenia		Desarrollar proyectos socioculturales que tengan a jóvenes por protagonistas, incentivando el carácter asociativo, grupal o colectivo de las juventudes
Seguridad ciudadana	Policía comunitaria		Construir y mejorar los vínculos con el vecino mediante una mayor calidad del servicio y la generación de confianza Fomentar 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)	de	Promover la mediación como modo de resolución de conflictos y acercar los Centros de Asistencia Judicial (CAJ) a los ciudadanos
	Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito	la	Trabajar conjuntamente entre el gobierno provincial, el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y los vecinos en el marco de las Mesas barriales, para diagnosticar, diseñar, implementar y evaluar iniciativas de prevención social de la violencia y el delito

	Plan de refacción de comisarías	Mejorar la infraestructura en comisarías
Promoción de derechos Difundir, prevenir y educar	Acceso cercano al trámite de DNI Campañas en medios masivos y difusión en los barrios	Garantizar el acceso al trámite de renovación de DNI Informar sobre salud integral; prevención de violencia de género, intrafamiliar y escolar; promoción de seguridad alimentaria y cuidado del espacio público
Participación barrial	Mesas de gestión barrial	Sumar esfuerzos entre las instituciones del estado municipal, provincial y las organizaciones sociales del barrio con el propósito de mejorar las condiciones de vida desde la mirada de los vecinos Puesta en marcha de una Mesa de gestión por barrio

Fuente: Salvia, A. y otros (2015) en base a documentos internos Gabinete Social.

Cabe destacar que si bien muchas de las intervenciones programadas ya estaban en funcionamiento, fueron sujetas a procesos de potenciación o territorialización en determinados barrios. El programa buscaba integrarlos en un marco común que permita colocar al territorio como eje de intervención de forma de generar efectos sinérgicos entre los mismos.

En esta segunda fase, se evidencia que la intensificación de las acciones en los barrios implica una definición más concreta de las intervenciones de cada ministerio, con roles y responsabilidades mucho más definidos que en el período previo. El mayor protagonismo que adquieren los ministerios a partir de la intensificación de las intervenciones de cada uno, puede considerarse como un factor explicativo que permite entender la mayor frecuencia de reuniones tanto del Gabinete de Ministros como de la Mesa Ejecutiva. El mayor peso que adquiere el plan no solo en términos comunicacionales sino también en alcance y contenido funciona como un claro incentivo en la consolidación de estos espacios de coordinación. Para profundizar sobre la brecha entre formulación e implementación en este segundo período, en el siguiente apartado se aborda el nivel operativo de la coordinación concentrando la atención en la implementación.

4. El nivel operativo de la coordinación del Plan ABRE. Aspectos de la implementación.

Se ha planteado que aunque la retórica de una política busque orientarse a la integralidad o incluso se haya conformado desde una perspectiva integral en la fase de construcción del problema y en la de formulación, es posible que esto se desdibuje en su **implementación**. La opción por fijar la atención en la implementación implica adoptar una perspectiva teórica que privilegia el análisis de los procesos que generan las políticas públicas sobre la sociedad (Martínez Nogueira, 2004: 2).

En el presente apartado, se considera la implementación en la segunda fase (2014-2015) identificada en el período bajo estudio para detectar los aspectos críticos y sinérgicos del proceso. Por un lado, se analiza cómo interpela el territorio al convertirse en marco de acción y puerta de entrada indagando sobre la puesta en funcionamiento de los equipos territoriales como un espacio de coordinación adicional que se pone en funcionamiento durante el año 2014 (luego del inicio del Plan ABRE como tal). Por otro lado, se identifican intervenciones que fueron consideradas como impulsoras de la

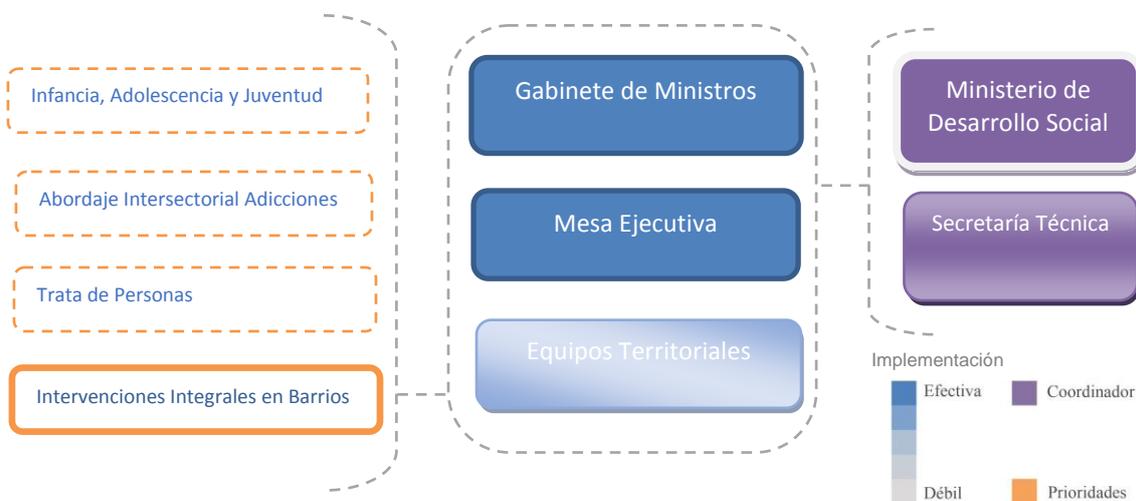
integralidad para analizar lo que esto implica en la práctica de la implementación. Finalmente, se examinan diversos tipos de sinergias generadas en el marco de la experiencia bajo estudio.

4.1. Equipos territoriales interministeriales: “enredar” el barrio

La puesta en funcionamiento de los equipos territoriales interministeriales fue un aspecto crítico desde el inicio del Gabinete Social en el período antecedente como también en la primera fase del período bajo estudio. A partir de la reformulación de la estrategia territorial a fines del año 2013 y entre los aprendizajes extraídos de la experiencia, se considera fundamental reforzar y garantizar el funcionamiento y compromiso de los equipos territoriales provinciales en cada uno de los barrios en donde se lleva adelante el programa (Cippec, 2013). Esto se transforma en una condición necesaria para que se alcance la mayor cantidad de barrios propuestos en esta segunda etapa.

La escala que adquiere esta política trastoca el diseño de la estrategia de gestión integrada que se había generado en la primera etapa (2012-2013) en dos aspectos simultáneos: se incorporan los equipos territoriales como otra instancia de coordinación cuya inclusión a la vez modifica el funcionamiento y las modalidades de interacción de las demás instancias de coordinación. El proceso de conformación de los equipos territoriales interministeriales se inició en marzo de 2014 ya iniciada la segunda etapa de la estrategia territorial con el Plan ABRE.

Gráfico N° 7: Instancias de Coordinación. Segunda Etapa (desde 2014). Plan ABRE



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, la coordinación del Gabinete Social planteó:

“... yo tenía bastante más claro cuando llegué cómo quería organizar el Gabinete Social desde los ministros, pero no tanto hacia abajo, entonces fuimos construyendo esa idea (...) que si el Gabinete Social seguía siendo un espacio de coordinación política de los niveles superiores y no se buscaba una línea de cómo llegar hacia abajo no iba a tener éxito (...). Y el último eslabón que armamos un poco después y que costó bastante armar porque también es una innovación en lo que respecta a gestión social y hubo que explicar mucho para qué queríamos, son los equipos territoriales, que son los que están en el territorio haciendo ‘el entre’ o supervisando que todas esas cuestiones se cumplan” (Entrevista Bifarello, 2014).

Este proceso demuestra que los modelos de gestión integrados requieren un equilibrio que busque caminar progresivamente hacia la consolidación de las instancias establecidas y a la vez poder flexibilizar el diseño institucional de acuerdo a las valoraciones en torno a avances realizados y a los cambios del contexto.

La puesta en funcionamiento de los equipos territoriales interministeriales fue producto de un proceso político y técnico, consensuado en los diversos espacios de coordinación. Una vez tomada la decisión a nivel de Gabinete de Ministros, la propuesta de modalidad de trabajo, perfiles y roles de los equipos fue armada por la Secretaría Técnica y validada a nivel de la Mesa Ejecutiva, espacio donde cada área propuso quiénes formarían parte de los mismos. Esta propuesta de trabajo fue tratada en Gabinete de Ministros dando impulso y legitimidad a esta nueva instancia. Cabe aclarar que este proceso no implicó en principio incorporar nuevo personal sino mayormente convocar a aquellos que ya tenían un anclaje barrial para formar parte de los equipos o asignar personal ya existente a los barrios incluidos en el plan.

De esta manera, se propuso que los equipos territoriales interministeriales se caractericen por una modalidad de trabajo que priorice los siguientes aspectos:

a) abordaje integral del territorio y de las personas que habitan en él; favoreciendo su desarrollo en el ámbito individual, familiar y comunitario y priorizando a niños, adolescentes y jóvenes; b) trabajo territorial en red y hacia el barrio: se hace necesario el trabajo conjunto y coordinado entre instituciones públicas estatales y no estatales que trabajan en cada barrio, propiciando que “ocupen” el territorio y el espacio público; c) sistematización de la información y monitoreo de las acciones realizadas para actualizar periódicamente el diagnóstico por barrio y dar seguimiento a las intervenciones programadas incluyendo la percepción de actores barriales como insumo para el sistema de monitoreo estratégico del programa (Gabinete Social, 2014c).

Es importante destacar que no todos los Ministerios tienen equipos en territorio, sino que éstos estuvieron conformados por representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Seguridad (seguridad comunitaria), Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Innovación y Cultura, que eran los que ya tenían un anclaje barrial.

El mayor impulso que adquirió esta política pública en su segundo período de implementación generó que los equipos comiencen a reunirse y trabajar en conjunto aunque con un desempeño dispar en cada uno de los barrios. En tanto algunos equipos se han conformado como tales generando espacios de encuentro, actividades conjuntas y dando forma a un sentido de trabajo compartido; otros aún presentan dificultades en trabajar conjuntamente de acuerdo a la lógica establecida por el programa. A continuación, se analizan los principales **nudos críticos** encontrados en el funcionamiento de algunos de estos equipos.

En primer lugar, al tener tareas sectoriales previas asignadas, la función de coordinar puede ser percibida por los operadores como una responsabilidad adicional a sus propias funciones sectoriales o una sobrecarga de trabajo en vez de considerar este rol como una modalidad de trabajo conjunto que fortalece el propio trabajo sectorial. El desafío en este nivel es también encontrar el valor en torno a la interdisciplinariedad, en entender cómo “el otro” desde su labor sectorial y desde su especialidad puede potenciar la propia práctica o incluso las intervenciones planificadas en otro nivel. Se trata de reconocer la especialidad y el perfil de cada integrante del equipo, darle valor a su trabajo y construir modalidades de trabajo conjunto que puedan generar una mejora en las condiciones de vida de la población.

En segundo lugar, los perfiles individuales en ocasiones no coinciden con el abordaje y la modalidad de trabajo conjunto. Esto queda reflejado en la entrevista realizada a la representante del Ministerio de Innovación y Cultura en la Mesa Ejecutiva:

“(…) tenemos que trabajar con gente que ya tiene sus mañas, sus años en el Estado, hay de todo como en todos lados, obviamente... pero lamentablemente a veces lo personal, la cualidad personal de alguien hace que esto funcione o no. Y no debería ser así. A mí me parece que eso lo tenemos que... o lo tendrán que ir ajustando. Los equipos territoriales ya tienen una tarea, muchos ya están enquistados y cuesta esta apertura, esta apertura de ver que el otro y yo podemos trabajar juntos. Que el proceso se hace juntos, que se necesitan juntos, porque nadie puede resolver individualmente nada. Yo creo que hemos avanzado en este año, creo que hemos avanzado (...). Y cuesta, cuesta mucho, pero creo que ya se han abierto cabezas... hay equipos de hecho que funcionan mucho mejor que otros y que han podido entender que a partir de empezar a construir algo pequeño, que eso va derivando...” (Entrevista Volonté, 2015)

Al considerar los primeros dos nudos críticos señalados, se detecta como necesario que en la implementación de estrategias de gestión integrada se incentiven y premien no sólo la especialidad o el trabajo sectorial sino también las capacidades de coordinación que se orientan a articular esfuerzos y establecer relaciones sinérgicas en espacios intersectoriales e intergubernamentales. En este sentido, una limitación es la cantidad de agentes que forman parte de los equipos en algunos barrios, para generar que haya perfiles adecuados y con mayor dedicación a la función de coordinación.⁵⁹

En tercer lugar, las propias coordinaciones sectoriales de los equipos en general no participan de las instancias de coordinación (Mesa Ejecutiva) lo que dificulta que puedan apropiarse y transmitir la modalidad de trabajo propuesta. Esto se evaluó como una cuestión central al evidenciarse que en el único caso en que la coordinación de los equipos coincide con quién participa de la Mesa Ejecutiva (Ministerio de Innovación y Cultura), la apropiación por parte de los equipos de la modalidad de trabajo fue considerablemente mayor. Esto demuestra que trabajar coordinadamente no implica desconocer las propias estructuras verticales de cada sector sino, al contrario, se hace necesario imbuirlas de una modalidad de trabajo diferente. Es interesante destacar el planteo de la coordinación del Gabinete Social en la entrevista realizada:

“Una primera cosa que quiero decir, la primera vez que lo digo, es que últimamente estoy pensando si no haría falta un nivel intermedio entre la Mesa de Secretarios y los equipos territoriales, no me imagino todavía cómo sería. A veces pienso si la función de la Mesa de Secretarios [refiere a Mesa Ejecutiva] es también coordinar a todos los equipos territoriales o hace falta algo intermedio más armado. Yo sé que ahora hay quienes supervisan a los equipos territoriales pero no sé si no tendría que ser como una estructura de coordinación ahí. Esa es una cosa que me parece para pensarla para el futuro. Yo no soy muy partidaria de armar estructuras por armar, porque después te queda la estructura vacía y no sirve para nada, pero ahí... No sé si está como faltando más estructura porque ahora se hace entre la Mesa de Secretarios y la Secretaría Técnica, pero como una estructura más fuerte porque son muchos barrios y son muchos equipos” (Entrevista Bifarello, 2014).

⁵⁹ Si bien al inicio de la conformación de los equipos territoriales, la incorporación de nuevo personal no fue una práctica generalizada, a medida que éstos se fueron poniendo en marcha y, al evaluar en la práctica su funcionamiento (mediante informes de la Secretaría Técnica sobre su desempeño en los diversos barrios) se decidió desde algunos ministerios incorporar nuevo personal con los perfiles requeridos para asignar a los mismos.

Claramente, se trata de un proceso en plena construcción que aún requiere repensar su funcionamiento y las instancias de coordinación. En términos de recomendación a partir del análisis realizado, se considera que si existiera esta instancia intermedia debería estar conformada por quienes coordinan a los equipos territoriales de cada Ministerio – no por una nueva estructura– que podrían participar en algunas de las reuniones de la Mesa Ejecutiva para imbuirse de los objetivos compartidos y poder transmitirlos.

En cuarto lugar, la articulación con los equipos del Gobierno Local que se desempeñan en cada barrio también se presenta como un nudo crítico. La conformación de los equipos territoriales a nivel provincial fue posible debido al involucramiento de un andamiaje complejo –Gabinete de Ministros y Mesa Ejecutiva– que incluye a representantes de los diversos ministerios a un alto nivel político. La legitimidad del proceso de conformación generó que se puedan organizar jornadas de trabajo de todos los equipos provinciales con alto nivel de participación. Ese andamiaje de coordinación no estuvo presente en el nivel municipal, lo cual hubiese contribuido a lograr el involucramiento de los equipos locales en jornadas de trabajo. Las dificultades de coordinación intergubernamental influyeron en la decisión que los equipos interministeriales sean en principio provinciales (para consolidar la intersectorialidad en ese nivel) mientras que la modalidad de articulación con los equipos locales (si bien adquirió características distintivas en cada localidad) se realice en el propio barrio/territorio de actuación. Por lo tanto, la coordinación entre los equipos interministeriales provinciales y los equipos locales encontró diversas trayectorias en cada uno de los barrios: en algunos la articulación se dio más naturalmente mientras que en otros se detectaron mayores dificultades vinculadas a la falta de reconocimiento entre los mismos.

La puesta en funcionamiento de los equipos territoriales interministeriales constituyó todo un desafío debido a la innovación que implicó en las modalidades de trabajo establecidas y en función de las inercias organizacionales. Así lo expresa el Ministro de Salud:

“... la constitución de los Equipos Territoriales ha sido para mí un gran avance, no tenemos que aflojar en ese camino porque la tendencia natural es que cada uno siga su vida. Los equipos territoriales, los equipos que coordinan a los equipos territoriales. Tenemos que intentar sostener, estar convencidos de que este camino es transformador verdaderamente (...). Y el sentido del trabajo que no es menor, hay que construirlo. No es de arriba para abajo bueno a partir de ahora... nos ha motivado para pensar un poco más de cerca desde salud... (Entrevista Drisun, 2015).

En línea con lo expresado por el Ministro de Salud, se hace necesario subrayar dos aspectos fundamentales en el funcionamiento de los equipos. Por un lado, la construcción de un sentido de trabajo compartido se evidencia como un desafío central para generar un equipo interministerial consolidado. Se destaca la necesidad que los equipos profesionales de territorio impulsen la construcción de sentidos colectivos tanto al interior de los equipos como en el propio barrio. Al existir una mística compartida se convierte en una condición central para cooperar, integrando visiones y generando mejoras positivas a nivel barrial (micro territorial).

Por otro lado, incluir este nivel de coordinación plantea un valor agregado al favorecer una perspectiva próxima, aunque se identifica la necesidad de generar los canales para hacer dialogar “el abajo” y “el arriba”. Se trata de que los agentes que se desempeñan en el territorio puedan retroalimentar la planificación de las intervenciones al constituirse en un recurso estatal clave de proximidad. Para esto, un desafío central es que las

instancias de coordinación consolidadas –Gabinete de Ministros y Mesa Ejecutiva– trabajen no sólo en dirección de arriba hacia abajo sino que también establezcan canales que permitan la circulación de abajo hacia arriba. En este punto, la gestión de la información se torna un aspecto central, en particular: la sistematización de la información, la evidencia que pueda presentarse y que la forma en que ésta se muestre sea útil y logre incidir en la toma de decisiones.

Finalmente, otro nudo crítico se encuentra en que los diversos tipos de abordajes que caracterizan a los equipos entran en tensión o son entendidos como un juego suma cero, esto es, si se plantea una modalidad se evita la otra. Los abordajes previos de los equipos de trabajo marcaron de forma contundente las tensiones en la nueva modalidad de trabajo propuesta. Cabe destacar que en la breve experiencia del Programa Aleros (2008-2009), los equipos que conformaban el Servicio de Orientación Social se centraban en el abordaje familiar, con lo cual en ocasiones se sobreentendió que el trabajo de los equipos conformados en esta etapa debía ir en ese sentido. Principalmente, en los equipos del Ministerio de Desarrollo Social pero también en otros sectores primaba la tendencia al trabajo sobre situaciones familiares, encontrando dificultades para apropiarse de la modalidad de trabajo propuesta. Asimismo, en diversos ministerios se ha habituado a trabajar bajo la lógica de “programas”. En cambio, el abordaje propuesto cambia el eje del programa al territorio.

Un antecedente decisivo en la decisión del abordaje planteado es la experiencia previa de la coordinación en materia de planificación estratégica y territorial, que fue un impulso central para colocar al territorio como marco de acción.

“Porque el abordaje que se trató de hacer, en realidad la impronta que le puso Mónica [Bifarello] era más de tipo de planificación en general del territorio. En donde la mirada era al territorio, el eje social y demás (...) es una impronta pero que empieza a dar respuesta a un momento en donde ya se estaba planteando que paralelamente a como se abordaba el caso había que empezar a tener una mirada más territorial. Entonces nos alejamos de esto de lo familiar (...) a una cosa de actor, de planificación de actores, de ver en el territorio qué hay, qué no hay, de otra mirada más amplia del territorio en su conjunto. En donde el eje tiene que ver con mejorar la calidad de vida con la cuestión social pero desde otro enfoque si se quiere” (Entrevista Nieto, 2015).

El abordaje que coloca al territorio como base concreta para la integralidad prioriza intervenciones con orientación más universal y colectivas aunque acotadas a un territorio en particular. La modalidad de trabajo territorial aprendida durante la primera fase del período busca consolidarse con los equipos territoriales del Plan ABRE tratando de “enredar” el barrio a partir de determinada temática o actividad ordenadora, de construir un “entre” para generar la capacidad de establecer objetivos de trabajo compartidos y de construir sentidos integradores.

De este modo, se ha denominado “nave insignia” a esa intervención particular con la que el Estado Provincial, articulado con los gobiernos municipales y los otros actores sociales (estatales y no estatales) logra, por un lado, delimitar el camino de intervención a través de un proyecto bandera, y por otro, abarcar otros proyectos de intervención de modo escalonado que puedan ir enriqueciendo el abordaje (Cippecc, 2013).

Sin embargo, también es posible distinguir diferentes abordajes que caracterizaron a los equipos de diversas áreas y, de esta manera, convivieron en la implementación de la estrategia territorial:

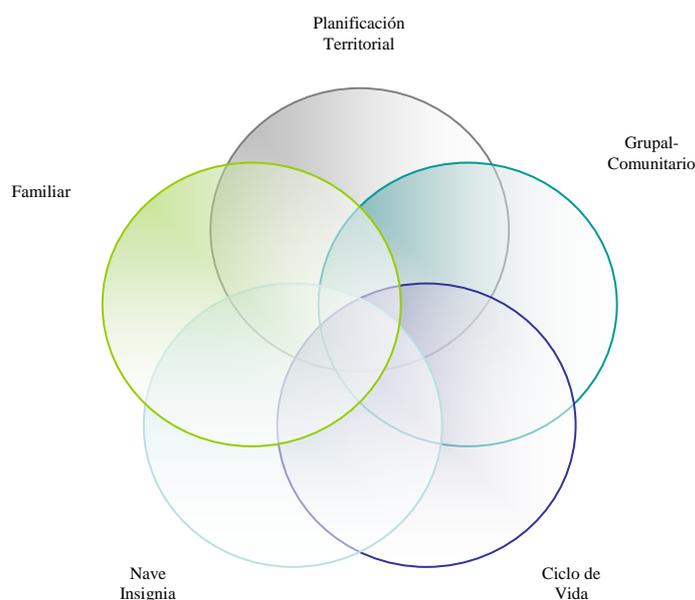
1. Abordaje familiar: centrado en situaciones de grupos familiares con derechos vulnerados donde el trabajo artesanal asume un protagonismo central. Este tipo de abordaje es característico de los equipos del Ministerio de Desarrollo Social y, en alguna medida, también del Ministerio de Educación.

2. Abordaje grupal-comunitario: fue impulsado en la modalidad de trabajo propuesta, permitiendo complementar la lógica “caso a caso”, para ampliar la capacidad de trabajo del Estado y fortalecer a los sujetos como partícipes por su inclusión en espacios grupales. Este tipo de abordaje caracteriza principalmente al Ministerio de Innovación y Cultura y al Ministerio de Seguridad (Seguridad Comunitaria) en particular en su trabajo con niños, niñas, adolescentes y jóvenes (Entrevista Nieto, 2015).

3. Ciclo de vida: se ha planteado que para implementar un enfoque integral es preciso contar con un sistema que entregue respuestas diferenciadas a lo largo del ciclo de vida (Serrano, 2005), de manera de hacer frente a las necesidades diferenciales que se producen en las distintas etapas del desarrollo de las personas y las familias. En este sentido, las instituciones territoriales municipales o provinciales presentan propuestas diferenciadas para primera infancia, niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores.

El nudo crítico se presenta cuando la modalidad de trabajo de un área no se complementa con las otras debido a que se entienden como lógicas incompatibles o a que se espera que otras áreas trabajen desde el abordaje propio en vez de complementarse. Resulta relevante destacar que estos abordajes se hacen necesarios en el territorio para favorecer la integralidad y pueden verse potenciados en la convivencia y articulación con el resto de los abordajes identificados, en términos de alcance y a través de la construcción de redes de trabajo.

Gráfico N° 8: Sinergias de Abordajes



Fuente: Elaboración propia.

El desafío que deriva de este proceso se centra en la importancia de reconocer la especificidad de cada una de las áreas y poner el foco en las complementariedades. En este sentido, es posible referirse a “**sinergias de abordajes**” cuando las diversas modalidades de trabajo logran complementarse al habilitar la generación de efectos multiplicadores en el barrio tendientes a impulsar procesos de transformación positivos.

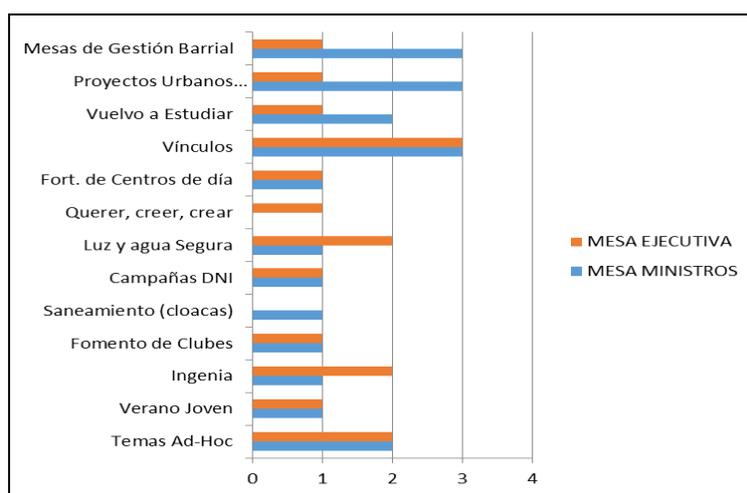
4.2. Intervenciones que impulsan la integralidad

De acuerdo a lo planteado en el apartado anterior, es posible detectar ciertas intervenciones que funcionaron como nave insignia, esto es, como un tipo de abordaje territorial centrado en una temática, actividad o conjunto de actividades que logran facilitar la colaboración entre actores. En el presente apartado se propone identificar aquellas intervenciones que operaron como impulsoras y ordenadoras de la coordinación en vistas a la integralidad.

Como primer acercamiento, se realizó un análisis de las intervenciones más trabajadas tanto en el Gabinete de Ministros como en la Mesa Ejecutiva considerando la cantidad de menciones en la información documental recolectada (actas de reunión y orden del día). Durante los tres años del período bajo estudio (2012, 2013 y 2014) se evidencia que las intervenciones más mencionadas a nivel de Gabinete de Ministros fueron: 1) Apertura de calles; 2) Fiestas de la Convivencia; 3) Vuelvo a Estudiar y 4) Campañas de Documentación.

Al centrarnos en el año 2014, se observa que las intervenciones más mencionadas tanto en el Gabinete de Ministros como en la Mesa Ejecutiva fueron las referidas a los Proyectos Urbanos en Asentamientos Irregulares (aperturas de calles) bajo la órbita de la Secretaría de Estado del Hábitat; el Programa Vuelvo a Estudiar liderado por el Ministerio de Educación, el Programa Vínculos del Ministerio de Seguridad, el Programa Ingenia a cargo del Ministerio de Innovación y Cultura y las Mesas de Gestión Barrial.

Gráfico N° 9: Intervenciones mencionadas en Gabinete de Ministros y Mesa Ejecutiva. Año 2014.



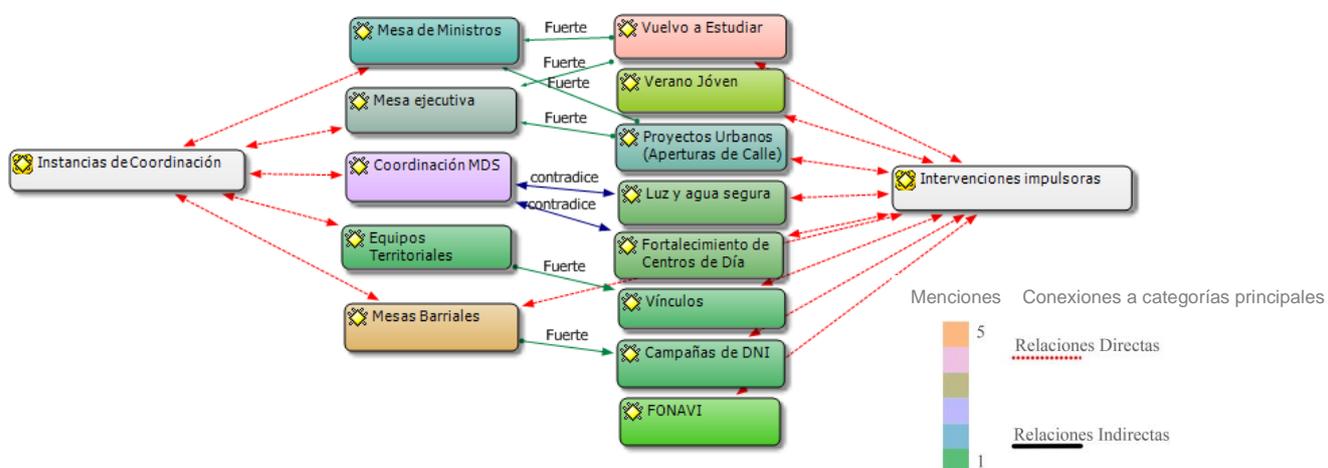
Fuente: Elaboración propia con base en actas de reuniones (Mesa Ejecutiva) y orden del día (Gabinete de Ministros)

Al mismo tiempo, en las entrevistas se indagó sobre qué intervenciones considera cada uno de los actores entrevistados que han funcionado como impulsoras de la coordinación (o como nave insignia). Las intervenciones más mencionadas por los diversos actores involucrados fueron también el Vuelvo a Estudiar y las Mesas

Barriales. Otras intervenciones –como Luz y Agua Segura y Fortalecimiento de Centros de Día– explícitamente no fueron consideradas como nave insignia o encontraron contradicciones entre actores entrevistados ya que mientras algunos las consideraron como impulsores de la coordinación, otros plantearon explícitamente que no han logrado generar una dinámica integradora en el marco del Plan ABRE. Aquellas intervenciones que se considera no logran generar este efecto integrador se caracterizan por implementarse de forma aislada sólo por el sector responsable y, a pesar de poseer alta potencialidades, no logran convertirse en un recurso territorial que genere un “entre” al habilitar otras intervenciones planificadas o adicionales (que puedan surgir del propio margen de acción) e interactuar permanentemente con los actores del barrio.

El gráfico N° 10 muestra las intervenciones más mencionadas en las entrevistas como impulsoras de la integralidad (o nave insignia) y su vinculación con las diversas instancias de coordinación.

Gráfico N° 10: Intervenciones impulsoras según entrevistas (Análisis con Atlas.ti)



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas

Se detecta que las intervenciones consideradas como impulsoras de la integralidad no fueron necesariamente las mismas en las diferentes instancias de coordinación ni para los diversos ministerios; sin embargo, es posible identificar que aquellas más mencionadas fueron reconocidas por actores de diversos sectores y, con mayor o menor intensidad, por las diferentes instancias de coordinación (Gabinete de Ministros, Mesa Ejecutiva, Equipos Territoriales). El gráfico N° 10 demuestra que para el Gabinete de Ministros y la Mesa Ejecutiva se consideraron relevante principalmente el Vuelvo a Estudiar y los Proyectos Urbanos en Asentamientos Irregulares (aperturas del calle).

A partir de la técnica de observación participante,⁶⁰ se puede detectar que las intervenciones que funcionaron como nave insignia para los equipos territoriales fueron principalmente: Ingenia, Impulso de la Economía Social en los Barrios, Programa Vínculos en Santa Fe y, en algunos casos, obras de infraestructura urbana que lograron movilizar actores de diversos niveles y convertirse en una meta común.

⁶⁰ De acuerdo a lo explicado en la introducción respecto los aspectos metodológicos, la técnica de observación participante se utilizó para captar la dinámica de operatividad en territorio al permitir que la relación entre el observador y el observado no sea formalizada como tal, favoreciendo el mantenimiento del entorno natural. Las intervenciones que funcionaron como nave insignia en el nivel operativo –para los equipos territoriales– se identificaron a partir de la participación de la investigadora en el seguimiento de las intervenciones, conversaciones informales y la participación en reuniones de equipos y jornadas de trabajo con actores que conforman los equipos territoriales; que fueron posibles por la inserción de la autora como equipo profesional de la Secretaría Técnica del Gabinete Social.

Particularmente resulta interesante considerar la perspectiva de la coordinación de la Secretaría Técnica de Gabinete Social que tiene la posibilidad de visualizar el panorama completo al estar involucrada –con grados variables– en las diversas instancias de coordinación:

“Porque para ministros y para secretarios [Gabinete de Ministros y Mesa Ejecutiva] lo del Vuelvo a Estudiar y lo de las aperturas de calles [Proyectos Urbanos en asentamientos Irregulares] en su momento nos pusieron a todos en jaque de pensar concretamente juntos y fue muy bueno, pero muy con nuestro involucramiento. Ahora cuando vos pensás, cuando tomás escala y ya no podés hacer un seguimiento tan cuerpo a cuerpo de todo, la nave insignia funciona cuando vos tenés una tarea común, ordenada pero con margen de acción...” (Entrevista Nieto, 2015).

A continuación, se describen brevemente algunas de las intervenciones para ilustrar cómo pueden transformarse en nave insignia y lograr impulsar la coordinación en diferentes niveles como medio para la integralidad. Al analizar estas intervenciones no es posible estudiar en profundidad cada una –ya que esto sería parte de otras investigaciones– sino se pretende indagar qué dinámicas se dieron para que sean consideradas como nave insignia y a la vez continuar profundizando en la coordinación en su nivel más operativo (y como estrategia de política).

Plan Vuelvo a Estudiar: la construcción de un objetivo compartido.

Al consultar en las entrevistas realizadas sobre cuál/es intervención/es o programa/s en el marco del Plan ABRE consideran que ha funcionado como impulsor de la coordinación o como nave insignia, se destaca que el Plan Vuelvo a Estudiar (que se enmarca en la línea “convivencia y participación”) ha sido nombrado por todos los ministros entrevistados.⁶¹ El plan funcionó como una nave insignia principalmente a nivel de ministros y de la Mesa Ejecutiva y esto se asocia con que el mismo fue diseñado en el marco de estas instancias de coordinación. De esta manera, la Ministra de Educación expresó:

“...el desarrollo de un plan como el Plan Vuelvo a Estudiar lo pudimos abordar desde el inicio en el marco del Gabinete Social. Eso es una experiencia interesante porque no es un plan de un Ministerio que se articula o trata de conjugar acciones con otro, sino que desde el diseño fue pensado entre los ministerios. Entonces, por ejemplo, la intervención en territorio que se hace en equipos mixtos para ir a buscar casa por casa a los chicos para que vuelvan a la escuela ya allí se pensó quién de Desarrollo Social iba a intervenir en esa etapa del proceso, quién del Ministerio de Salud, quién de Cultura, y de esa manera, ya nació como un plan articulado. Esto me parece una experiencia muy interesante porque de hecho los resultados que estamos viendo, que son muy positivos, nos están permitiendo reflexionar sobre la importancia del diseño de políticas públicas desde el Gabinete Social” (Entrevista Balagué, 2014).

Este plan, liderado por el Ministerio de Educación, busca la inclusión socioeducativa de los sectores más desfavorecidos de la sociedad santafesina, apuntando al cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los jóvenes así como también a mejorar la calidad de los aprendizajes, la igualdad de oportunidades y la participación ciudadana. Los destinatarios son aquellos adolescentes y jóvenes en nivel de educación secundaria que

⁶¹ Consultar Tabla N° 8.

se encuentran en situación de vulnerabilidad escolar; partiendo del abordaje de aquellos jóvenes que abandonaron la escuela secundaria.⁶²

Para lograr sus objetivos, esta línea de intervención plantea la concepción de “salir a buscar” a los jóvenes que abandonaron la escuela, tomando la obligatoriedad de la escuela secundaria y la necesidad de garantizar el derecho a la educación como una responsabilidad colectiva (no sólo del individuo y/o de la familia) asignando así un rol central al Estado. En consonancia con esta perspectiva, el plan considera dos etapas.⁶³ En la *primera etapa*, los equipos territoriales⁶⁴ toman contacto con los jóvenes y sus familias en *territorio* indagando cuáles fueron los motivos que los llevaron a dejar de asistir a la escuela y relevando otras problemáticas sociales asociadas. Esta fase tiende a la sensibilización de los estudiantes para su retorno a la escuela secundaria y, de acuerdo a las problemáticas detectadas y al interés de cada uno de los jóvenes, se ofrecen diversas alternativas escolares⁶⁵ y opciones para la participación en “espacios puente”⁶⁶ (culturales, deportivos, recreativos, de capacitación y de participación juvenil). La *segunda etapa* se desarrolla en el territorio y *dentro de la institución escolar*, tornándose central el rol y fortalecimiento de actores al interior de la institución educativa (profesores y tutores institucionales) para el acompañamiento de los jóvenes que regresaron con objeto de que logren continuidad en sus trayectorias escolares.

Al consultar sobre este plan, la Ministra de Educación sostuvo:

“... lo innovador que es que aborda el barrio, o sea que todos nuestros equipos multidisciplinarios vayan casa por casa, familia por familia, le lleven una cantidad de opciones a esa familia y al chico para que vuelva a la escuela. (...). Pero luego hay un trabajo que es menos conocido que es el de adentro de la escuela porque la escuela secundaria no está acostumbrada a que un chico ingrese en el mes de junio a la escuela porque ese fue el momento en que el chico tomó la decisión de volver, o no está acostumbrada a decir ‘bueno, además de la chica que vuelve que es mamá tengo que pensar en el bebé’ entonces hay que buscar un espacio cercano a la escuela donde puedan atender ese bebé; o a lo mejor este chico no puede –porque trabaja– venir todos los días a la escuela y tengo que buscar una modalidad semi-presencial con la misma calidad educativa. Todo este desafío de modificación hacia el interior de la

⁶² Si bien el Plan no coloca límites de edad, al centrarse en el nivel de educación secundaria, se dirige a adolescentes y jóvenes desde los doce años en adelante. En su primer año de implementación, este programa se inició trabajando con aquellos jóvenes que en 2011 asistían a escuelas secundarias pero que en el año 2012 no cursaron estudios en ninguna institución educativa, según los registros de las instituciones educativas sistematizados por el Ministerio de Educación.

⁶³ El desarrollo a continuación se basa en información relevada del subportal del Ministerio de Educación, disponible en: https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=157681 (10/05/15).

⁶⁴ Equipos interdisciplinarios integrados por profesionales de los equipos socio-educativos del Ministerio de Educación, equipos de orientación social del Ministerio de Desarrollo Social y equipos de los gobiernos locales.

⁶⁵ Tales como Plan FiNES, Escuelas de Educación Media para Adultos (EEMPA), Centros de Educación y Capacitación Laboral (CECLAS) y diversas becas para la finalización de la escuela secundaria. Cabe destacar que el plan no incluye per se transferencias monetarias con condicionalidades aunque puede articular con otras instancias que si lo consideran al evaluarlo en cada caso en particular.

⁶⁶ Se entiende por “espacio puente” un espacio intermedio que actúa como espacio de inclusión social, económica, cultural y/o educativa; es un paso “para” (Gabinete Social, 2014b). El Plan considera relevante el fortalecimiento de la referencia barrial con los jóvenes que aún no comenzaron la escuela al incluirlos (de acuerdo a sus intereses) en “espacios puente” que incluyen capacitaciones y otros dispositivos en los barrios para dar respuesta a las problemáticas detectadas en la primera etapa.

escuela para nosotros como Ministerio es lo más fuerte del plan y lo más interesante...” (Entrevista Balagué, 2014).

Así se evidencia que el Plan “Vuelvo a Estudiar” requiere un armado artesanal de acuerdo a la situación e interés de cada uno de los jóvenes y en función de las particularidades de cada región, localidad y barrio. Este abordaje “artesanal” supondría un margen de acción amplio para los equipos territoriales que trabajan con estos jóvenes pero a la vez precisan tener a disposición herramientas e interlocutores válidos que constituyan un soporte de red en pos de construir una alternativa particular para cada joven. Este aspecto fue una debilidad del plan que se observa desde los equipos territoriales, quienes consideraron que en ocasiones no tenían a disposición los recursos necesarios para dar respuesta a la situación de cada joven.⁶⁷ En la entrevista realizada a la coordinación de la Secretaría Técnica se ha planteado:

“... si bien todos hablan de que el Vuelvo a Estudiar era una nave insignia me parece que nos sirvió al principio pero la intersectorialidad la armamos muy artesanalmente, muy cuerpo a cuerpo, extremadamente, poniendo todas las cabezas y los recursos ahí. En vez hubo otras que fueron más tomados por los equipos y funcionaron como nave (...) el Vuelvo era una tarea común que los puso en juego pero después no hubo tanto margen de decidir o el margen de decidir quedó un poco diluido...” (Entrevista Nieto, 2014)

Por otro lado, se destaca como fortaleza reconocida desde diversos niveles –ya sea en las altas autoridades como en los equipos territoriales– que este plan impulsó un cambio en el nivel cultural, que si bien aún se encuentra en proceso, va mostrando resultados al colocar como un objetivo de cada institución barrial (no sólo de las escuelas) y de cada trabajador del Estado que los adolescentes y jóvenes regresen y sostengan la escuela secundaria.

*“Yo digo lo del **Vuelvo a Estudiar**, por ejemplo, que es una experiencia que para mí, no sé si produce un impacto cuantitativo espectacular (...). Pero la verdad que nos ha permitido también encontrarnos todos para dar una respuesta al Vuelvo a Estudiar. Porque un chico que consume sustancias, el sistema de salud también se le acerca y puede ofrecerle caminos. Bueno, desde muchos lugares el Gabinete Social puede trabajar y contener a ese joven que ha abandonado por múltiples causas ¿no?”* (Entrevista Drisun, 2015).

En este sentido, la inclusión de los adolescentes y jóvenes en la escuela secundaria logró convertirse en un objetivo que suma esfuerzos entre los diversos niveles de coordinación, incluso en los equipos territoriales e instituciones barriales. Así se evidencia que la construcción de un objetivo colectivo –en este caso facilitado por el diseño intersectorial desde el inicio del programa– se torna una condición central para que determinadas intervenciones o programas generen dinámicas que impulsen la integralidad.

Mejoramiento Urbano: nave insignia tangible

La línea de “Proyectos Urbano en Asentamientos Irregulares” (nombrada habitualmente como apertura de calle, aunque ésta constituye sólo un aspecto de un conjunto de intervenciones) forma parte del eje “infraestructura y hábitat” del Plan Abre.⁶⁸ En la

⁶⁷ De acuerdo a observaciones sobre la implementación de este plan, se evidencia que si bien se han realizado esfuerzos para sistematizar la oferta de capacitaciones y espacios disponibles en cada uno de los barrios, este aspecto en ocasiones ha presentado fuertes dificultades de coordinación.

⁶⁸ Consultar Tabla N° 8.

información documental analizada esta línea se identificó como otra intervención destacada y trabajada fuertemente en el marco del Gabinete de Ministros y la Mesa Ejecutiva. Asimismo, en las entrevistas realizadas y mediante la técnica de observación participante, se detecta que también a nivel operativo este tipo de obras en algunos casos fueron identificadas como impulsoras de la coordinación.

Según el estudio realizado por Cippec (2013) sobre la primera etapa (2012-2013) de la estrategia territorial en barrios, las naves insignias “tangibles” –al tener un eje de trabajo orientador físico– permiten que el trabajo intersectorial se haga más tangible también, tendiendo a favorecer la construcción de una agenda común de intervención y a cargarla de nuevos elementos. La obra física aporta a la integralidad de una estrategia territorial ya que permite incluir el acceso a derechos que pueden redundar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, habitualmente, no son incluidas como parte fundamental de las políticas sociales:

“Yo siempre recuerdo una vieja demanda de lo social que era ‘Nosotros tenemos que trabajar en el Centro de Salud, o trabajamos en el Centro Crecer, o en el CCB con los chicos, pero resulta que si acá no hay cloacas los chicos se van a seguir enfermado.’ Y quedaba como una nota al pie. Ahora la integralidad está ahí, es decir acá tenemos un problema de salud, vamos a ir con Salud, vamos a ver qué pasa con los chicos, pero si hay un problema de saneamiento rápidamente tenemos que concurrir ahí.” (Entrevista Bifarello, 2014).

Esto coincide con la perspectiva de las Administradoras Provinciales entrevistadas que, al analizar el proceso desde los inicios de la conformación del Gabinete Social en el año 2008 hasta la actualidad, plantearon:

“Porque la parte de obras al principio fue un componente importantísimo cuando estaba María Julia [2008]. Después como que se nubló y todo pasó a ser eje social. El eje físico se discontinuó (...). Y ahora volvió a retomar con el Abre, pero a partir del Abre me parece que empezó otra vez a focalizar en alguna obra prioritaria. Que eso a mí me parece que fue un momento de decaimiento hasta que después se volvió a interpretar que es importante poner plata física además de la intervención social, que no estaba programado desde sus comienzos tampoco.” (Entrevista Administradoras Provinciales, 2014)

A modo de ejemplo, se toma la apertura de Calle Centeno en el Barrio Tablada que presenta un cordón caracterizado por la existencia de pasillos y calles internas o sin salida, escasa iluminación, dificultad en el acceso y condiciones deficitarias de hábitat de muchas familias. Este es uno de los casos que muestra cómo un conjunto de actores se integraron bajo un objetivo común y pudieron generar otro tipo de acciones que le dieron un valor agregado con efectos multiplicadores en ese ámbito territorial. Como valor agregado a la intervención inicial (y a pedido de los vecinos), se incluyó la construcción de una plaza que fue denominada en un proceso participativo “Plaza de los Niños”. En cambio, otras intervenciones en el marco de la línea de “Infraestructura y Hábitat” se han implementado de forma aislada a la red territorial –por ejemplo Luz y Agua Segura, el Mejoramiento de Cloacas– y de esta forma funcionaron en menor medida como impulsores de la coordinación e integralidad. Esto es, si bien al finalizar la obra se genera una mejora que es propia del objetivo de la misma, no logran constituirse en “enlace” o “puerta de entrada” para impulsar otras acciones que tiendan al desarrollo en ese territorio en particular.

Al mismo tiempo, una debilidad de las obras físicas estuvo dada por las dificultades en su implementación para cumplir los plazos establecidos y que éstos se adecuen a la

agenda de la estrategia territorial. La implementación de diversas obras ha encontrado retrasos asociados a los procesos administrativos (por ejemplo, en las licitaciones y contrataciones de empresas) que terminan afectando la confianza de diversos actores en torno a su ejecución.

Por otro lado, en las entrevistas se ha planteado la necesidad que las obras sean acompañadas con actividades que impulsen la participación y promuevan los lazos sociales:

“Estoy convencido de que a las obras hay que acompañarlas con una actividad que no es solo el curso para aprender a hacer tal cosa o para actividades de oficios; sino que también el vínculo humano, la cosa cotidiana, y eso también tenemos que ir aprendiéndolo de qué se trata” (Entrevista Drisun, 2015).

En conclusión, es posible establecer que el impulso a la integralidad en la incorporación del eje de mejoramiento urbano se visualiza en dos niveles simultáneos. Primero, al incluirlo en la estrategia territorial es posible dar respuesta a problemáticas complejas que tienen lugar en estos territorios caracterizados por múltiples desigualdades entrecruzadas en la vulneración de derechos. Segundo, a partir del análisis realizado por medio de las diferentes técnicas se detecta que las intervenciones que lograron operar en un sentido integrado fueron aquellas que articularon con el resto de los actores del barrio, presentaron capacidades de movilización de los mismos en torno a un objetivo común y dejaron margen de acción para incorporar un valor agregado a lo planificado, considerando nuevas dimensiones como la participativa y vincular.

Mesas de Gestión Barrial: participación ciudadana

Las Mesas Barriales también pueden contarse entre las intervenciones que fueron consideradas como impulsoras de la integralidad por varios de los actores entrevistados. Éstas forman parte del eje “convivencia y participación” del Plan Abre⁶⁹ y se crearon con el objetivo de sumar esfuerzos entre las instituciones publico-privadas para mejorar las condiciones de vida, la vinculación y participación de actores de la población local.

A fines del año 2014, se habían llegado a conformar veintiocho (28) **mesas barriales** en la ciudad de Rosario, Villa Gobernador Gálvez y Santa Fe⁷⁰ (Gabinete Social, 2014e). El funcionamiento de estos espacios de participación adquirió características distintivas por ciudad asociadas a su surgimiento, modalidad de conformación y actores participantes.⁷¹ Como aspecto común, estos espacios surgieron a partir de reclamos

⁶⁹ Consultar Tabla N° 8.

⁷⁰ Los barrios del Plan ABRE en los que se pusieron en funcionamiento las Mesas Barriales fueron: Rosario: Distrito Norte: 1. La Cerámica, 2. Nuevo Alberdi, 3. Polledo; Distrito Oeste: 4. Toba-Rouillon, 5. Villa Banana-Pororó, 6. Santa Lucía-La Palmera-El Eucaliptal, 7. FONAVI-La Lagunita-Hipotecario-Bolatti; Distrito Noroeste: 8. Ludueña Norte, 9. Ludueña Sur, 10. Stella Maris-La Bombacha-Emaus- 7de Septiembre; Distrito Sudoeste: 11. Acindar-Alvear, 12. Hume-Plata-La Cariñosa, 13. Tío Rolo-Puente Gallegos, 14. Itatí-25 de Mayo, 15. Las Flores-La Granada-17 de Agosto. Villa Gobernador Gálvez: 16. La Rivera, 17. Nahuel Huapi-CIC-Coronel Aguirre-La Tablita; 18. FONAVI; 19. Eucaliptal-San Enrique. Santa Fe: 20. Barranquitas, 21. Alto Verde 22. Acería, 23. Yapeyú, 24. San Lorenzo, 25. Coronel Dorrego, 26. Santa Rosa de Lima, 27. Villa Hipódromo, 28. Centenario.

⁷¹ En la Ciudad de Rosario, el surgimiento de las Mesas Barriales tiene como antecedente el caso de barrio Ludueña donde se conforma una mesa para abordar situaciones asociadas a un hecho de inseguridad que movilizó al barrio. A partir de allí, se inició un trabajo que incluye por un lado dar respuesta a determinados reclamos, y por el otro impulsar un proceso de trabajo conjunto entre actores estatales y no estatales en un espacio participativo para mejorar la calidad de vida de los barrios. La coordinación de las mesas está a cargo de la Municipalidad (del Director de Distrito correspondiente al barrio) en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social, con lo cual en este espacio se pone en juego

concretos de los vecinos al Estado sobre temas particulares del barrio, pero buscan a la vez trascender este rol para generar iniciativas conjuntas entre vecinos, las organizaciones del barrio y el Estado.

Las Mesas Barriales, más que un programa o intervención, también podrían considerarse como otra instancia de coordinación con la característica particular de incluir la participación de organizaciones no gubernamentales, ya que se cuentan entre ellas clubes, vecinales, cooperativas, centros comunitarios, vecinos, etc.

Gráfico N° 11: Instancias de coordinación. Plan ABRE. 2014 -2015



Fuente: Elaboración propia.

El carácter participativo de este espacio –al involucrar a autoridades, instituciones estatales de cada barrio, organizaciones de la sociedad civil y vecinos– permite incluir otro nivel de la integralidad. Partiendo del marco teórico que se basa en el enfoque de Desarrollo Humano, se reconoce la importancia de que las políticas estén centradas en las personas y, al incluir la perspectiva de derechos, que respondan ante los derechos vulnerados de personas, familias o comunidades. Esto es reflejado en la opinión de la Ministra de Desarrollo Social, al consultar en qué sentido estos espacios han impulsado la coordinación e integralidad:

“Yo creo que la Mesa Barrial que es muy potente, tiene las ventajas sobre otros programas del involucramiento de la sociedad civil (...). La Mesa es un espacio de coordinación territorial, no un programa, que se suma también a los otros espacios. Yo

la coordinación intergubernamental e intersectorial. En Villa Gobernador Gálvez surge como un espacio de consolidación de los equipos territoriales asignados al ABRE, que progresivamente va incorporando la participación de otros actores no estatales. Su funcionamiento se coordina de forma conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Municipio. En la ciudad de Santa Fe, la coordinación de las mesas es realizada de forma conjunta entre el equipo de Gabinete Social y los integrantes de la Red institucional. Desde que se puso en marcha el Plan ABRE, los equipos territoriales fortalecieron los espacios de participación de los 9 barrios de Santa Fe, aunque la mayoría preexistía al Plan ABRE y fueron espacios autoconvocados por las instituciones del Estado y de la sociedad civil del barrio. Recientemente se ha iniciado un proceso para incluir la participación de la Municipalidad a través de sus coordinadores de distrito. La diferencia de la participación local en las ciudades de Rosario y Santa Fe está asociado al rol que ha jugado históricamente el Gobierno Provincial en la Capital, similar a un gobierno local.

lo que veo de la Mesa es que la ventaja es que nos permite tener la mirada de los vecinos en el territorio respecto de la priorización de los problemas y me parece que eso es fundamental para la integralidad. Porque nosotros siempre decimos que la integralidad tiene que poner al sujeto en el centro, entonces escuchando a los vecinos... También justamente decimos que al territorio hay que llegar con una gran capacidad de escuchar, más que diciendo lo que tienen que hacer, entonces me parece que las mesas barriales le van poniendo un color al plan porque va tomando un color diferente cada barrio, de lo que pasa en la mesa barrial. Y me parece que ese también es un plus que el Plan Abre tiene que traer en un momento. Nosotros nunca quisimos llevar enlatados por eso decimos que eso es el menú de opciones, pero después cada territorio tiene que decidir cuál es su opción. (...) Entonces me parece que la Mesa Barrial, el Equipo Territorial, puede ser una punta para ver como lees la integralidad desde el territorio, desde el barrio.” (Entrevista Bifarello, 2014).

Así se destaca la potencialidad de este espacio para funcionar territorializando la planificación desde abajo y marcando la agenda de los problemas a abordar desde el nivel barrial. En esta línea, el Ministro de Aguas, Medio Ambiente y Servicios Públicos sostuvo:

“Y después, mesas barriales, donde ahí se trata de reestablecer conjuntamente con otra gente que está en los ministerios, más los referentes de asociaciones barriales, las vecinales, los clubes... las mesas barriales donde se va llevando adelante la implementación de esta política y el ida y vuelta de ver qué es lo que está ocurriendo. Bueno y este es un camino que siempre va y viene y donde nosotros vamos recibiendo las respuestas, las devoluciones y vamos corrigiendo el rumbo en la medida que haya que corregirlo. (...) hay gente que está en los barrios, que ve que hay una posibilidad de resolver temas, hay empleados de las distintas reparticiones que tienen inclusive pertenencia a partidos políticos que no son del Frente Progresista, pero que se han sumado a la tarea, porque empiezan a comprender el rol del agente del Estado, no como un mero espectador de una situación que se va viendo, sino como un transformador y un agente de cambio.” (Entrevista Ciancio, 2014)

El proceso de legitimación de estos espacios de participación por parte de los referentes de las instituciones barriales y vecinas/os depende, entre otras factores, de la capacidad de resolución y abordaje de situaciones coyunturales del barrio (arreglo de baches, estabilizado de calles, recuperación basurales, operativos de documentación, etc.). Así se genera un proceso de construcción de confianza que permite –luego de dar respuesta a los reclamos y demandas– pasar a la fase de trabajo conjunto. En este sentido, el desafío de estos espacios es la capacidad de generar acciones conjuntas en el barrio que impliquen una participación activa de las organizaciones sociales y vecinos en conjunto con los actores estatales. Asimismo, la calidad de la participación también puede identificarse como un desafío ya que no en todos los barrios se logró convocar a actores representativos de diversos sectores del territorio. También cabe considerar el riesgo de la cooptación de estos espacios por parte de ciertos actores. La puesta en marcha de algunas líneas de trabajo conjuntas (como la realización de actividades en el espacio público en algunos barrios) fue un avance en las Mesas de algunos barrios que, como debilidad, no pudo efectivizarse en todos los territorios. Tanto la relevancia de las Mesas Barriales como el desafío de su sostenibilidad fueron planteados por la Ministra de Educación:

“Lo otro que me parece muy interesante es la participación de la gente del barrio en estas mesas que yo te decía, para mí ese es otro logro importantísimo. Y el desafío un poco en el mismo sentido, sostenerlo en el tiempo, creo que ese es el gran desafío, no

bajar los brazos, hay que seguir avanzando y creciendo. Ese marco también te lo da la participación de la gente, porque si la gente está involucrada va a exigir y si se ve participe va a solicitar nuevas cosas y eso también le va a dar una dinámica interesante entonces creo que un poco ahí va a estar la cosa...” (Entrevista Balagué, 2014).

Se evidencia que esta nave insignia identificada permite reconocer la importancia de la participación de la población favoreciendo el aspecto de agencia de las personas y su empoderamiento en la participación de las organizaciones de la sociedad civil en un espacio que permite generar políticas públicas de proximidad enmarcadas en el principio de exigibilidad que propone la perspectiva de derechos.

Intervenciones impulsoras en el nivel operativo: heterogeneidad de territorios y herramienta para la construcción artesanal.

A partir de la técnica de observación participante, se pueden identificar un conjunto de intervenciones que funcionaron como nave insignia para los equipos territoriales interministeriales fortaleciendo sus intervenciones al convertirse en un recurso o herramienta para los actores que se desempeñan en el nivel territorial.⁷² Entre las intervenciones que operaron de esta manera se destaca el Programa Ingenia en las diversas ciudades, la línea de Impulso de la Economía Social en barrios de la ciudad de Rosario y el Programa Vínculos en la ciudad de Santa Fe. A continuación se describen brevemente cada una de estas líneas que pertenecen también al eje “convivencia y participación” del Plan ABRE, considerando el Ministerio que lidera cada una y de qué manera lograron funcionar como impulsoras de la integralidad en el nivel territorial.

El **Programa Ingenia** es liderado por el Ministerio de Innovación y Cultura y se orienta a desarrollar proyectos socioculturales que tengan a jóvenes por protagonistas, incentivando el carácter asociativo, grupal o colectivo de las juventudes. Este programa precede al Plan ABRE; en efecto, en el año 2014 se abrió la convocatoria a proyectos en la tercera edición de este programa. Sin embargo, en las ediciones anteriores al Plan ABRE este programa funcionaba con escasa llegada a los barrios que se incluyen dentro del mismo. De esta manera, el Plan ABRE como marco generó un proceso de territorialización del programa que fue potenciado con el trabajo con los equipos territoriales y las mesas barriales y a la vez se convirtió en una herramienta para fortalecer procesos de trabajo grupales con jóvenes en el marco de estas instancias. Este proceso de territorialización implicó una priorización y un mayor anclaje en los barrios incluidos en el Plan ABRE, lo que a la vez amplió el perfil de los jóvenes que participaron incluyendo a sectores vulnerables.

⁷² Las intervenciones analizadas anteriormente fueron identificadas como impulsoras de la integralidad por parte de los diversos actores entrevistados (ministros miembros del Gabinete de Ministros, coordinación del Gabinete Social, autoridades que participan de la Mesa ejecutiva y agentes del Estado provincial vinculados a la Secretaría Técnica). En cambio, las intervenciones a desarrollar en este apartado se identificaron a partir de la observación participante de los equipos territoriales interministeriales que fue posible debido a la función que ocupaba la investigadora en la Secretaría Técnica del Gabinete Social permitía una proximidad a esta instancia territorial de coordinación. Además, cabe considerar que al momento de realización de las entrevistas, la conformación de los equipos interministeriales era aún de carácter reciente, por lo cual la observación permitió un acceso directo a este proceso paralelamente a la complejidad del contexto y a la heterogeneidad de equipos en cada territorio. La diferencia entre las intervenciones impulsoras de la integralidad a nivel de los actores entrevistados del Gabinete de Ministros/Mesa Ejecutiva y de los equipos territoriales responde a que cada una de dos instancias se encuentran en diversos niveles de la coordinación, operan cumpliendo diversas funciones (políticas y operativa) y encuentran procesos diferenciables en su conformación/ consolidación.

La línea de **Impulso de Economía Social** en los Barrios es liderada por el Ministerio de Desarrollo Social y trata de fortalecer e incentivar a los emprendedores mediante un trabajo conjunto con vecinales, cooperativas u otras instituciones civiles junto con los gobiernos municipales. En la ciudad de Rosario, la identificación de emprendedores fue trabajada por los equipos territoriales de cada barrio lo que posibilitó a la vez fortalecer el trabajo que se venía realizando mediante capacitaciones, espacios de trabajo grupales o abordajes familiares. Sin embargo, se detecta que para lograr este circuito fue necesario un proceso de construcción de confianza entre los equipos y el área de Economía Social Provincial, que permitió demostrar que los fondos estarían disponibles en tiempo y forma. Esto se evidencia en el aumento de la cantidad de emprendimientos presentados entre el año 2014 y 2015. Otro elemento que favoreció la generación de confianza estuvo dado por el ordenamiento de la modalidad de trabajo y el establecimiento de reglas claras en la segunda convocatoria, producto de un aprendizaje de la primera experiencia.

El **Programa Vínculos** es liderado por el Ministerio de Seguridad y busca trabajar conjuntamente entre el gobierno provincial, el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y los vecinos en el marco de las Mesas barriales, para diagnosticar, diseñar, implementar y evaluar iniciativas de prevención social de la violencia y el delito. En la Ciudad de Santa Fe, esta intervención logró generar una dinámica integradora entre los equipos territoriales de cada barrio, que asumieron protagonismo desde las Mesas Barriales en la formulación participativa de proyectos para la prevención de la violencia y el delito. El margen de flexibilidad y adaptación a la heterogeneidad territorial, el carácter participativo y la incidencia en el diseño por parte de los equipos territoriales y de la propia población fueron elementos que favorecieron que esta intervención opere impulsando la coordinación.

El breve análisis de estas tres intervenciones permite demostrar que, aunque cada una presenta objetivos diversos, comparten ciertas características comunes que explican su operatoria como impulsora de la coordinación e integralidad. En este sentido, se destaca que las tres líneas de acción: fomentaron la participación de los operadores del nivel territorial en el diseño al otorgarle margen de acción y al mismo tiempo operaron como un recurso que permite generar un valor agregado a la propia tarea sectorial.

Estas intervenciones se caracterizaron por un alto grado flexibilidad, característica que permite la adaptación a la heterogeneidad de cada territorio, comunidad o grupo en particular. Una clave para lograr la apropiación de estas intervenciones en el nivel barrial refiere a que los responsables de cada una de las líneas focalicen los esfuerzos en lograr la articulación territorial, estableciendo referentes que hagan de soporte, impulso y enlace entre la línea de intervención y el equipo territorial. El proceso para lograr esta apropiación en términos de objetivo compartido y como recurso no es automático sino que requiere un proceso de construcción de confianza que se logra a partir del establecimiento de reglas de juego claras y precisas que den cuenta de los circuitos, roles y los tiempos previstos; y adquiere fuerza a partir del logro de alguna experiencia que pueda funcionar como práctica exitosa.

4.2.1. Características de una Nave Insignia

La conformación de una tarea integradora no sólo de actores sino de **objetivos comunes** mostró potencialidades para **construir sentidos compartidos**. De la misma manera, se destaca como relevante la **participación en el diseño de diversos actores** y sectores como así también la posibilidad de generar alguna tarea común que potencie la colaboración en pos de la consecución de ese objetivo. Las acciones programadas

consideraron el contexto local, pero hizo falta generar ciertos procesos paralelos para su integración que están dados por la **construcción de un sentido compartido y apropiación por parte tanto de los efectores estatales como de la comunidad.**

Las intervenciones que funcionaron como nave insignia a nivel operativo fueron principalmente aquellas que mostraron potencialidades para convertirse en un recurso o herramienta para el equipo territorial y para los demás actores que se desempeñan en este nivel, fortaleciendo sus intervenciones en el trabajo con la población en un territorio en particular y a la par potenciando la capacidad de agencia de las personas. A nivel de los equipos territoriales, las intervenciones que impulsan la integralidad en términos de nave insignia fueron aquellas que favorecieron su participación en el diseño de las acciones y que otorgan mayor margen de acción y flexibilidad en su implementación. En este sentido, la tarea común o el margen de acción habilitan que los equipos territoriales se apropien de ciertas intervenciones como impulsores de la integralidad en la medida que éstas logren innovar en la intervención territorial y generar un valor agregado en lo que cada uno lleva adelante.

Si bien las intervenciones impulsoras de la integralidad no fueron necesariamente las mismas en las diferentes instancias de coordinación (ya que cada uno de estos espacios encuentra racionalidades diversas) ni en las diferentes ciudades y barrios, sí es posible considerar dos características comunes: la posibilidad de dar forma a un objetivo y en algunos casos una tarea común y, a la vez, tener condiciones de flexibilidad y margen de acción para adaptarla al contexto o incorporar algún valor agregado a la misma. El primer aspecto se encuentra asociado al abordaje de determinados problemas con capacidad de movilización de diversos actores. Respecto al segundo aspecto, el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de situaciones muestra que el trabajo artesanal tiene mucho que aportar en la implementación de las políticas sociales y que es necesario un margen de flexibilidad y maniobra en el nivel territorial para cargar de nuevas dimensiones y significados a cada intervención asociados, por ejemplo, a la generación de vínculos, a la participación social y la apropiación de procesos.

El criterio de programabilidad de la tarea y el grado de interacción con el receptor ha sido utilizado por Martínez Nogueira (2004) para clasificar una tipología de programas sociales: transferencias de bienes y servicios, servicios profesionales, prestaciones asistenciales y de emergencia y “servicios humanos” orientados al desarrollo de capacidades y a la inserción social. Cabe destacar que estos últimos son los que se caracterizan por un bajo nivel de programabilidad de la acción y una alta interacción con el receptor. En general, se puede establecer que las intervenciones que funcionaron como nave insignia pueden asociarse al tipo de servicios humanos ya que presentaron la flexibilidad para generar valor agregado a la actividad programada y permitieron un alto nivel de interacción con el receptor, promoviendo su participación.

El análisis realizado puede asociarse a la generación de **sinergias de actividades y procesos**, aquellas que se dan cuando determinadas intervenciones, programas u obras físicas se entrecruzan y potencian unas con otras, con las instituciones y enlazando personas (a través de su participación) para generar procesos que tiendan al desarrollo de las personas y territorios.

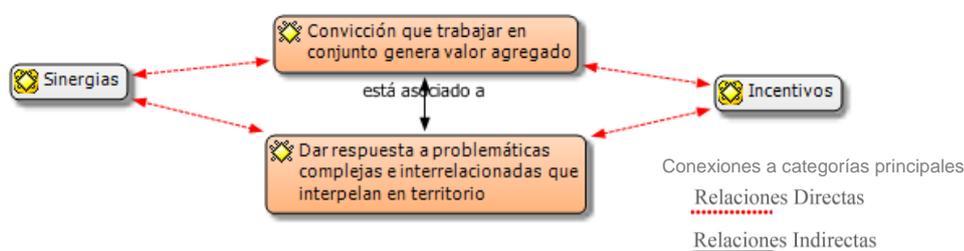
4.3. La generación de sinergias: una aproximación a su lectura

La heterogeneidad de intervenciones o programas que forman parte de la estrategia territorial establecida por el Gabinete Social coincide y a la vez da cuenta de la multidimensionalidad de la misma. Sin embargo, la práctica de coordinación demuestra que la superposición de intervenciones no hace a la integralidad. El interrogante es si

éstas logran –y de qué manera– generar **sinergias** entre sí que conlleven a un abordaje integral.

Una primera aproximación al análisis de la categoría “**sinergia**” a partir de las entrevistas realizadas, permite identificar diversos aspectos conceptuales asociados a esta noción –que fueron vinculados a los incentivos a la participación– y se identifican en el análisis de la información relevada. Tanto la necesidad de “dar respuesta a problemáticas complejas e interrelacionadas que interpelan el territorio” como la “convicción que trabajar en conjunto genera valor agregado” se detectaron como categorías relevantes asociadas conceptualmente a la noción de sinergia. Esto demuestra que la instalación de la necesidad de generar sinergias entre los actores involucrados, al reconocer que la intervención aislada no es suficiente, funciona como un incentivo a la coordinación.

Gráfico N° 12: Incentivos asociados a la noción de Sinergia (Análisis con Atlas.ti)



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas

Los resultados o efectos diversos que genera la acción conjunta en comparación a la individual –como aspecto conceptual de la noción de sinergia– se encuentra instalada en los actores entrevistados:

“Vamos en bloque con una cantidad de acciones simultaneas va a tener otro efecto a seguir haciendo cada uno esto, cada uno lo otro. Fue como ver en un momento que si íbamos todos juntos con todas las acciones juntas el resultado iba a ser diferente” (Entrevista Balagué, 2014)

A partir de una triangulación de las diversas técnicas utilizadas, es posible identificar ejemplos de los diversos tipos de sinergias que permiten ilustrarlas, ampliar su conceptualización y al mismo tiempo incorporar otras categorías. Considerando la clasificación de Licha y Molina (2006) propuesta en el marco teórico, se identifican y analizan diversos tipos de sinergias.

En el análisis de las intervenciones impulsoras de la coordinación pro-integralidad realizado en el apartado anterior, se manifestaron **sinergias de procesos y actividades** asociados a la identificación de intervenciones “nave insignia” que favorecieron la implementación de acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores.⁷³

Además, se identifican **sinergias de tipo cognitivas**, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes, y han sido relevadas en el análisis documental de las actas de reuniones y orden de día del Gabinete de Ministros y de la

⁷³ Se describen en el apartado 4.2 del presente capítulo al analizar diversas intervenciones, programas u obras físicas que se potencian unas con otras y entre diversos actores, instituciones y personas.

Mesa Ejecutiva. En este análisis se demostró que el compartir información es el tipo de acción que más habitualmente se realiza en estos espacios y, en este sentido, constituyen un primer nivel (o una condición *sine qua non*) de coordinación.

Las **sinergias de autoridad** se vinculan a que la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales. Ésta ha sido claramente visualizada en el análisis del Gabinete de Ministros cuando se señala la importancia de este espacio de coordinación al más alto nivel político para dar lugar a este tipo de intervenciones.

También es posible referirse a **sinergias de recursos** para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego. Éstas pueden evidenciarse en los siguientes ejemplos planteados por los actores entrevistados:

“Ahí te doy otro ejemplo: Hábitat cuando tiene que abrir una calle necesita al Ministerio de Desarrollo Social para trabajar con la gente, y Hábitat tiene un montón de trabajadores sociales pero vienen con otra lógica (...). Por eso con Hábitat hemos entendido cuál es la sinergia de juntar estos dos ministerios. De hecho, si a nosotros Desarrollo Social nos mandan a ese proceso solos también nos falta algo, porque no tenemos el hardware, no tenemos las viviendas, no tenemos los planes, no sabemos... sí, tenemos la relación con la gente, con las organizaciones” (Entrevista Bifarello, 2014).

Al considerar como recurso también los espacios físicos en territorio, es interesante lo que la Ministra de Educación sostuvo ante el interrogante de qué le aporta el Ministerio de Educación al resto de los ministerios:

“...creo que a los otros ministerios también les sirve mucho ingresar al trabajo en las escuelas porque obviamente las escuelas son un espacio privilegiado, está la mayoría de los jóvenes, tenemos con esta idea de incorporar a las familias también a la dinámica de la escuela, tenemos la posibilidad de que no sólo los chicos sino los padres y la familia se involucren y de esta manera creo que se potencian las acciones cuando podemos trabajarlas de esta manera inter-ministerial, que a veces intervienen muchos ministerios, a veces dos, a veces tres...” (Entrevista Balagué, 2014).

Licha y Molina (2006) también identifican **sinergias de carácter cultural** al considerar que la acción concertada entre los diversos actores y sectores se sintonizan más con las diversas culturas de las partes involucradas en un proceso que no está exento de resistencias, luchas de poder y renuencia a la cooperación intersectorial. En este sentido, es posible incorporar otro tipo de sinergias adicional vinculado a lo cultural que refiere a las sinergias de perspectivas, miradas y abordajes diversos; que se vinculan a la inclusión de múltiples disciplinas. La complementariedad de abordajes se ha considerado al analizar el funcionamiento de los equipos territoriales. Las perspectivas y abordajes diversos (al igual que diferentes recursos, actividades y procesos) permiten generar procesos de proximidad a las personas, familias y territorio. Esto se ilustra en la respuesta ante el interrogante referido a qué le aportan o pueden aportar los otros ministerios al Ministerio de Innovación y Cultura, ante la cual la ministra “Chiqui” González sostiene:

“Y qué nos dan los otros Ministerios, nos dan... nos salvan de ser considerados una bolsa de trabajo de artistas, nos salvan... de ser considerados como en la vieja escuela, la elite de los museos, las sinfónicas encerradas en teatros llenos de dorado, ahora las sinfónicas tejidas por la forestal digamos. Nos salvan de un criterio de cultura elitista, a veces demasiado vanguardista, porque a la vanguardia hay que darle lugar, de ser

populista en lugar de popular. Y nos hace ser útiles en algo que sabemos hacer que es reunir, provocar encuentro, disparar la palabra y disparar el juego y la creación. Juego y creación son las bases de la modificación de un saber y de la creación de un vínculo. Nos enseñan que todos los otros elementos sociales nos dan una cantidad de elementos de aprendizaje para poner toda esa máquina de convivencia al servicio del más humilde.” (Entrevista González, 2015)

Resulta relevante fortalecer la capacidad de identificar y valorar las sinergias que genera el trabajo coordinado como un ejercicio cotidiano desde el nivel operativo como en la coordinación al más alto nivel político, en caso contrario se corre el riesgo que estas dinámicas positivas más “cualitativas” queden invisibilizadas y se desvaloricen procesos que influyen de forma significativa en la calidad de una política pública y en las transformaciones que ésta pueda generar en un territorio en particular.

5. Mecanismos integradores internos ¿Hacia la construcción de sentidos integradores?

A lo largo de la investigación se ha sostenido la importancia de considerar que la coordinación requiere una transformación de la cultura organizativa de fondo y, en este sentido, resulta clave disponer de variados “mecanismos integradores internos” que permitan generar valores y objetivos compartidos y tiendan a la creación de reales comunidades de sentido favoreciendo la colaboración entre actores, sectores y niveles (Cunill Grau, 2005). Las intervenciones impulsoras o nave insignias estudiadas en el apartado 4.2. funcionaron en alguna medida como mecanismos integradores identificados en diversos niveles y entre sectores.

Por otro lado, se reconocen y estudian dos mecanismos integradores que se asocian en principio al componente técnico de la coordinación. Primero, la *planificación intersectorial* que permite consensuar estrategias de acción conjuntas y operacionalizarlas a partir de metas concretas y recursos. Segundo, el sistema de monitoreo y la generación de *sistemas de información integrados* entre sectores, incluyendo los mecanismos donde se comparte información y conocimiento. En los siguientes apartados, se profundiza en el desarrollo de los dos mecanismos identificados en términos de proceso, indagando en sus desafíos y efectos para luego analizar cómo y en qué medida operaron o tienen potencialidades para funcionar como integradores a nivel cultural.

5.1. El proceso de planificación intersectorial

El proceso de planificación interministerial se llevó a cabo en el paso de una etapa de la estrategia territorial priorizada (2012-2013) a la segunda etapa (2014-2015) en la cual ésta se amplifica e intensifica denominándose Plan ABRE.

Resulta interesante destacar que este proceso muestra una combinación virtuosa entre lo técnico y lo político ya que a partir de la puesta en juego de herramientas (como la georreferenciación de la información en mapas de los barrios) con matiz fuertemente técnico se logró presentar información de forma útil para la toma de decisiones y para facilitar el establecimiento de prioridades a nivel político, en el Gabinete de Ministros y en la Mesa Ejecutiva. Así, el proceso de planificación interministerial se extendió durante un mes y medio (a fines del año 2013) generando como producto el diagnóstico y la estrategia de intervención sobre la base de información georreferenciada de cada uno de los barrios. Asimismo, el proceso incluyó escalas de la articulación intergubernamental ya que (además del trabajo en Mesa de Ministros y en la Mesa

Ejecutiva) se coordinó la planificación con los gobiernos locales.

En este punto, cabe interrogarse sobre qué efectos generó este proceso de planificación interministerial e intergubernamental a nivel de decisión política en las planificaciones que tenían previstas cada uno de los ministerios. Una de las preguntas planteadas en las entrevistas a los ministros hace referencia a este proceso, indagando en qué medida la planificación interministerial generó cambios en sus propias planificaciones sectoriales. En términos generales, se valora que el proceso generó ajustes, modificaciones e incluso reconfiguraciones totales de la planificación inicial desde la toma de decisiones a nivel político.

¿El proceso de planificación interministerial generó cambios en las propias planificaciones sectoriales?

Prioridades hacia los barrios	<i>“Cambios muy claros en las áreas más duras porque si bien en general ellas tienen más capacidades de planificación técnica (en términos de presupuestos, plazos, etc.) pero este proceso generó un cambio de prioridades a favor de los barrios del programa.”</i>	Ministra de Desarrollo Social
	<i>“Hay un cambio total, es decir es evidente que, sin dejar las políticas estratégicas que uno tiene en distintos lugares de la provincia, hay una concentración de esfuerzos en estos lugares. Lo que necesitamos es demostrar que en barrios elegidos se puede modificar la situación de vida de la gente.”</i>	Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente
	<i>“Sí. En algunos lugares sí porque pusimos la lupa en los lugares que el Plan Abre identifica... los barrios también fueron conversados junto con los gobiernos locales de Santa Fe y Rosario; Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé y después Pérez. En realidad esto nos ayudó a pensar, por ejemplo, nuevos centros de salud (...). Cuando uno se va acercando a la problemática, va viendo cuales son los déficits que tiene el Estado.”</i>	Ministro de Salud
Agendas Compartidas	<i>“Sí genera modificaciones que no son siempre fáciles de aceptar porque uno tiene toda una propuesta y de golpe vino Olimpiadas y tiene 16 actos finales departamentales que hay que organizar y estar en Olimpiadas en toda la provincia cuando vos estaban en el Congreso de Niños y (...) organizando un sistema de turismo social. Qué le crea al Ministerio, separar las prioridades, la sensación de que este gobierno está por la unidad de los ministerios de lo social, que primero lo primero, que son acuciantes el tema de la pobreza y de la seguridad. Entonces que vale la pena reformar el calendario aunque uno luzca menos, y uno pueda hacer menos sus sueños específicos de cultura.”</i>	Ministra de Innovación y Cultura
Asignación de recursos.	<i>“Por ejemplo, se definió una escuela con jornada ampliada en cada uno de los barrios priorizados (que sino podría haber sido otra escuela) lo que llevó a ver qué recursos les iba a hacer falta, definir qué cargos docentes incorporar, qué obras de infraestructura llevar adelante. También en las reformas edilicias y ampliaciones se dio el mismo proceso (...). O el Vuelvo a Estudiar, empezarlo a través de los barrios del Plan Abre.”</i>	Ministra de Educación
Modificación de Normativas	<i>“Cambios en las normativas de las propias áreas, por ejemplo, la Secretaría de Hábitat para derivar presupuesto a las intervenciones barriales.”</i>	Ministra de Desarrollo Social

Resulta interesante que en este proceso se dio una intensificación de las acciones y el presupuesto destinado a la estrategia territorial, a través de sinergias de autoridad a nivel política, lo cual se evidencia en la descripción del proceso de planificación intersectorial y la interacción entre la Mesa Ejecutiva y el Gabinete de Ministros:

“...y los ministros redoblaban... generalmente, educación te decía vamos a poner jornada ampliada en 3 barrios, la ministra decía ‘quiero en 8’... y los otros gritaban...” (Entrevista, Nieto, 2015)

El aspecto técnico de este proceso también resultó fundamental:

“...la planificación me parece fundamental. Eso fue muy valorado en el Gabinete de Ministros, para lo cual vos necesitás buenos equipos técnicos. Eso los ministros no lo hubiésemos podido hacer nunca, pero que vos puedas decidir algunas líneas de trabajo y después las veas plasmadas en una herramienta técnica, eso es fundamental.” (Entrevista Bifarello, 2014)

La función de la Secretaría Técnica fue compilar y georreferenciar tanto el diagnóstico de los territorios como las intervenciones de cada Ministerio. La georreferenciación funcionó como una herramienta que en este proceso que permitió ajustar dichas intervenciones en función de las necesidades identificadas, logrando diseñar una estrategia integral contundente con mayor escala (Gabinete Social, 2014d). Al mismo tiempo permitió, ante una problemática común de ciertos barrios, considerar las especificidades de cada ámbito territorial. Luego de planificadas las intervenciones en cada uno de los barrios durante el plazo de un mes y medio, se elaboró un modelo de planificación operativa que incluía el establecimiento de objetivos, metas e indicadores; el detalle de las actividades planificadas, su localización, puntos críticos, plazos establecidos, presupuesto y cronograma, que fue remitida a cada uno de los responsables de las diversas intervenciones para que lo completen y esto sea la base para el seguimiento de las intervenciones. La estrategia para lograr este proceso partió de un fuerte trabajo en la Mesa Ejecutiva donde se legitimó el modelo de planificación operativa con un fuerte apoyo y seguimiento en el Gabinete de Ministros (sinergia de autoridad). Durante el proceso para operativizar las planificaciones se identificaron capacidades diferenciadas entre las distintas áreas en el establecimiento de indicadores y metas y en la programación de las acciones. Por ejemplo, las áreas cuyas intervenciones constituyen una obra, en general, mostraron mayores capacidades para el establecimiento de programación en plazos pero no de la misma manera para el establecimiento de objetivos, metas y la construcción de indicadores. Este ejercicio puso en evidencia la heterogeneidad en cuanto a las capacidades técnicas de las diversas áreas y, a la vez, promovió el fortalecimiento de estas capacidades en aquellos sectores que presentaron mayores déficits, lo que constituye una condición indispensable (aunque no necesariamente previa en el tiempo) para profundizar la capacidad de coordinar de manera intersectorial.

El proceso de planificación interministerial funcionó como un claro mecanismo integrador a nivel de la Mesa de Ministros y de la Mesa Ejecutiva favoreciendo la construcción de un sentido integrado y potenciando la posibilidad del trabajo conjunto. El objetivo compartido funcionó marcando una fuerte direccionalidad en las planificaciones sectoriales generando relevantes modificaciones al interior de cada una de las áreas. Esta experiencia demuestra que la sumatoria de las planificaciones sectoriales no genera planificaciones integrales, lo que no implica ir en desmedro de las propias planificaciones sectoriales que son necesarias para que cada uno pueda avanzar con los objetivos propios, sino generar modificaciones en pos de un objetivo común.

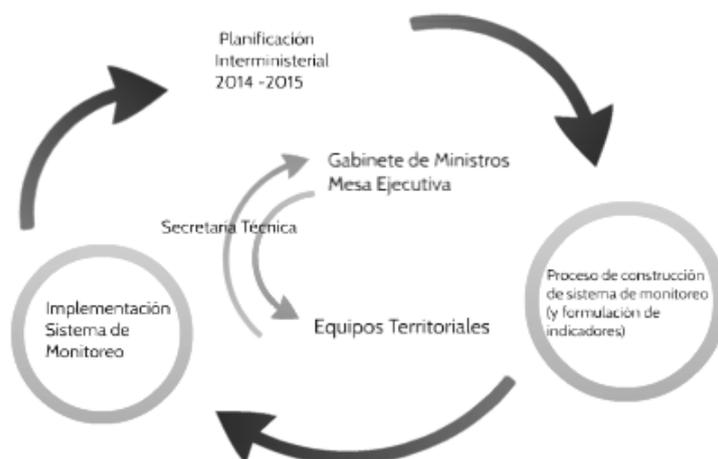
5.2. El sistema de monitoreo estratégico y la gestión de la información

La construcción del sistema de monitoreo estratégico como proceso también merece un análisis particular considerando a la vez los desafíos e innovaciones fundamentales que ha implicado su conformación.

Tal como se ha señalado anteriormente, una de las funciones del Gabinete Social según el Decreto N° 0673 (2012) es elaborar un sistema de metas e indicadores que permita evaluar los resultados obtenidos, incluyendo de modo especial los aspectos inherentes a niños, niñas y adolescentes que habitan esta provincia. En el marco de esta función, se inició la conformación de un primer esquema de lo que sería el sistema de monitoreo desde la coordinación del Gabinete Social con un fuerte trabajo de la Secretaría Técnica.

La construcción de este sistema se hizo posible a partir del proceso de planificación interministerial previo ya que contar con esta información fue una precondition necesaria para llevarlo adelante. Resultaron claves los insumos de las planificaciones operativas y, viceversa, la construcción del sistema fue un impulso para garantizar el envío de las mismas y de información de seguimiento de forma periódica.

Gráfico N° 13: Construcción del Sistema de Monitoreo



Fuente: Gabinete Social (2014f)

En esta instancia se comenzó a delinear el sistema de monitoreo estratégico entendido como un proceso de seguimiento que se realiza durante su implementación y que permite 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). Se plantea que el 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 (Gabinete Social, 2014b).

Asimismo, se propuso que el sistema contendría tres componentes: monitoreo de avance, monitoreo territorial y monitoreo de resultados, cada uno de los cuales aportaba a diversos objetivos del seguimiento, complementando perspectivas al incluir la construcción de distintos tipos de indicadores.

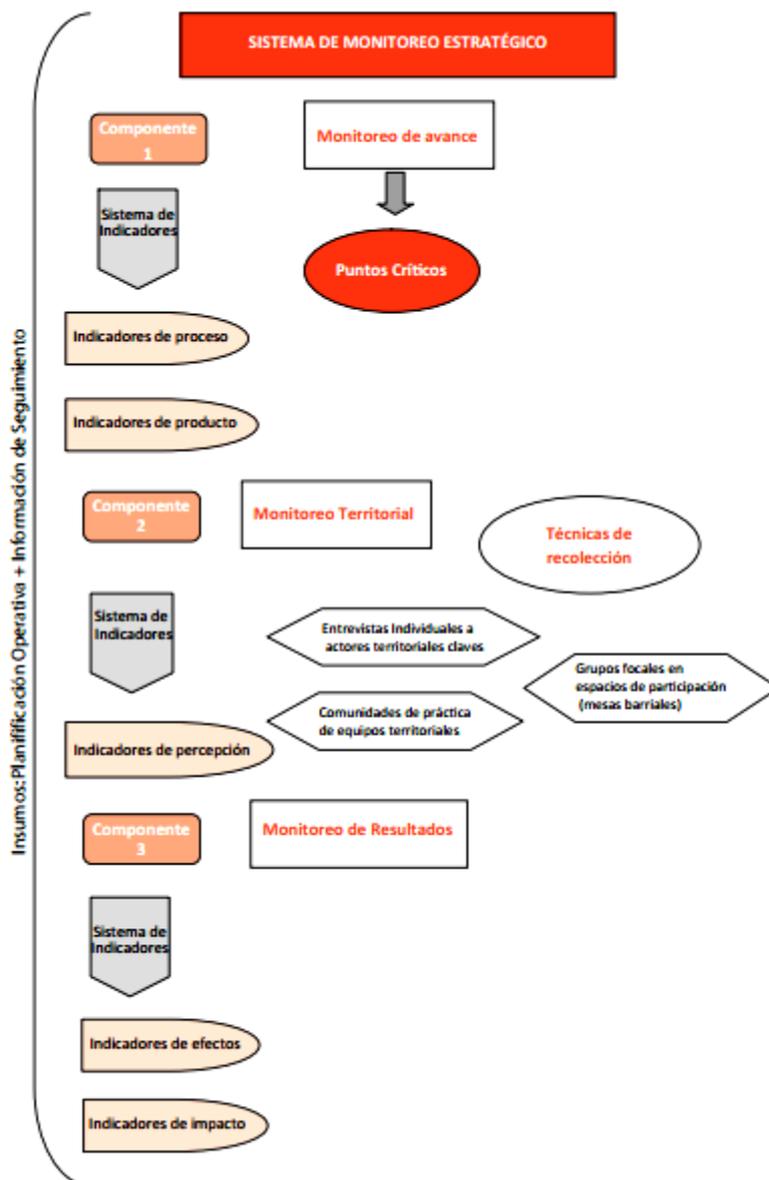
1. Monitoreo de avance (basado en indicadores de producto y proceso): se centra en el seguimiento de los puntos críticos de cada una de las intervenciones que componen el programa, tomando como insumo principal la planificación operativa de cada una de las áreas y la información de seguimiento enviada por las mismas. De esta forma, se

formularon aproximadamente 105 indicadores de producto y de proceso que daban cuenta del avance de cada una de las intervenciones programadas. Al mismo tiempo, para poder dar seguimiento al monitoreo de avance y a los indicadores de proceso y de producto, la información es registrada en un sistema informático que permite generar reportes de seguimiento por distrito, por barrio o por intervención, valorando si la intervención se encuentra programada, en ejecución, en ejecución con retrasos importantes, paralizada o no hay información.

2. Monitoreo territorial (basado principalmente en indicadores de percepción) es un instrumento de gestión para incorporar la percepción de actores relevantes del territorio (familias, instituciones, equipos territoriales) sobre la situación y los procesos que se llevan adelante en cada barrio.

3. Monitoreo de resultados (basado en indicadores de efectos e impacto) se vincula a los objetivos del programa y refieren a los cambios que se persiguen y que podrán verificarse en las condiciones de vida de la población.

Gráfico N° 14: Componentes del Sistema de Monitoreo Estratégico



Fuente: Salvia y Otros extraído de Gabinete Social (2014b)

Este esquema base de propuesta se presentó ante la Mesa de Ministros a principios de febrero del año 2014 (Gabinete Social de Ministros, 2014). A partir de esto, se acordó que cada ministro designaría a una persona de su ministerio especialista en la materia para conformar un equipo interministerial que tendría a cargo la formulación de los indicadores y su seguimiento. Este equipo quedó conformado por miembros de la Secretaría Técnica del Gabinete Social y de los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, Cultura, Justicia y Derechos Humanos y Seguridad.⁷⁴

El proceso de construcción del sistema de monitoreo en el marco del trabajo del equipo interministerial generó dos procesos que es necesario profundizar. Por un lado, el trabajo de equipo se centró en definir una serie de indicadores centrales que se orienten a la integralidad y puedan funcionar como guías de la estrategia territorial planteada al basarse en los lineamientos estratégicos establecidos. Por el otro, en el marco de este proceso, se detecta la necesidad de comenzar a complementar y cruzar la información producida por las distintas áreas dando lugar a un proceso aún incipiente de integración de los sistemas de información.

El desafío central propuesto consistió en formular indicadores que se orienten a la intersectorialidad. En general, el instrumental metodológico que sostiene los sistemas de monitoreo se basa en perspectivas fuertemente sectoriales. De este modo, se planteó que un primer paso para dirigirse a la intersectorialidad es considerar que –aunque se puedan medir sectorialmente– se requieren intervenciones desde diversas áreas para alcanzar mejores resultados (Gabinete Social, 2014f).

La línea base inicial del Plan ABRE se construyó sobre la base de información desagregada por cada uno de los barrios del Censo Nacional de Población y Viviendas (2010) que fue provista por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC). Si bien estos primeros datos fueron fundamentales para caracterizar a los barrios, no fueron suficientes para dar cuenta de la complejidad de las problemáticas sociales de los barrios de los grandes centros urbanos de la Provincia de Santa Fe, que el Plan ABRE pretende abordar (Salvia y otros, 2015).

El proceso de construcción y selección de variables e indicadores constituyó un paso clave dada la visión multidimensional del programa, que derivó en un matriz de 14 indicadores⁷⁵ orientados a la intersectorialidad:

1. Tasa de escolarización anual por nivel educativo.
2. Tasa de abandono por nivel educativo.
3. Niños, adolescentes y jóvenes en espacios puente para la integración social, cultural, laboral, recreativa y deportiva.
4. Permanencia/ trayectoria de niños, adolescentes y jóvenes en espacios educativos.
5. Consolidación e impulso de espacios grupales y comunitarios en el abordaje territorial.
6. Acceso a la atención en salud.
7. Calidad de atención en salud.
8. Calidad del espacio público.
9. Efectos de la presencia territorial de la policía comunitaria.
10. Tasa de violencia social estructural.

⁷⁴ En general, se trató de personas que trabajaban en las áreas de sistematización de información y evaluación de cada ministerio.

⁷⁵ Para ampliar información sobre los indicadores consultar Anexo 5 “Detalle de Indicadores Transversales”.

11. Percepción de seguridad de la población.
12. Uso del espacio público para la convivencia.
13. Institucionalidad de las mesas barriales.
14. Nivel de accesibilidad a los servicios.

Cada uno de éstos fue complementado con una ficha de indicador cuyo proceso de construcción se realizó en el marco del equipo interministerial y que contiene los detalles técnicos de cada uno: unidad de medida, período, nivel de recolección de datos, fuente de verificación, observaciones metodológicas, relación con otros indicadores transversales y con los indicadores de producto/proceso. Éstos son medidos a través de diversas fuentes de verificación. Por un lado, se recurre a fuentes internas basada en información que relevan los sistemas de cada uno de los ministerios.

Por otro lado, para complementar los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), incluir indicadores de percepción y poder medir posteriormente resultados, se llevó adelante un estudio de línea base de los barrios del Plan ABRE realizado por la Universidad Católica Argentina (UCA). Éste se basó en los indicadores transversales elaborados en el marco del Gabinete Social y fue complementado por un conjunto de indicadores seleccionados de la Encuesta de la Deuda Social (UCA) de acuerdo con los ejes del plan (Salvia y otros, 2015). Se propone que la encuesta sea repetida a un año de la primera realización permitiendo medir ciertos resultados y convertirse en una base para futuras evaluaciones.

La construcción de estas variables e indicadores formó parte de un esfuerzo de trabajo conjunto entre equipos de los diversos ministerios y áreas involucradas en el programa, que logró establecer de forma consensuada indicadores guías de la estrategia territorial. De esta manera, se convierte en un mecanismo integrador que permite ir detrás de resultados que se demuestren en los cambios en los indicadores seleccionados en función de los objetivos del Plan. Los efectos e impactos de los indicadores transversales seleccionados no pueden lograrse por el accionar unilateral de una de las áreas sino que requieren que los sectores se coordinen. En este sentido, los indicadores también presentan potencialidad para funcionar como “incentivos” a la coordinación.

A su vez, constituyó un primer paso para avanzar en otro nivel de integración referido a los sistemas de información. El proceso de trabajo de este equipo interministerial se constituyó en un espacio clave donde se detectó la necesidad de complementar información entre las diversas áreas y, en este sentido, se propuso llevar adelante un proceso dirigido a integrar los sistemas de información de cada área. El desafío asumido fue iniciar la construcción de sistemas de información integrados permitiendo avanzar en el proceso de cruzar y complementar información entre los ministerios (Gabinete Social, 2014d). Este proceso ha favorecido en forma progresiva la cultura de la sistematización de la información con un sentido de utilidad para la toma de decisiones.

Al tratarse de una experiencia intersectorial se evidencian capacidades diferenciadas entre las áreas y ministerios, en particular en la práctica de planificación, formulación de indicadores y –sobre todo– en los sistemas de información con que cada uno cuenta. Por ejemplo, el Ministerio de Educación ha realizado importantes avances en materia de monitoreo y evaluación y cuenta con un sistema de información consolidado que recoge información de las escuelas. En cambio, áreas como el Ministerio de Innovación y Cultura no han avanzado significativamente en el registro sistemático de información.

Al mismo tiempo, la Secretaría Técnica conformó un reservorio de información intersectorial, así lo expresa la coordinadora de este espacio:

“Pero nos hemos legitimado también y también por los indicadores, por la planificación, en un reservorio de información impresionante. Porque nosotros tenemos la capacidad de tener una mirada, una información de todos los Ministerios que no lo tienen otros... no hay ningún área que lo tenga. A no ser de planificación a otra escala del Plan Estratégico, pero capaz que nosotros tenemos más porque al periodo de tiempo más corto tenemos la necesidad de actualizar mucho más permanentemente” (Entrevista Nieto, 2014).

A lo largo del análisis se detectó que el compartir información constituye una condición para la coordinación. Considerando la gran cantidad de información disponible a partir de la construcción del sistema de monitoreo, el reto se encuentra en poder compartirla de forma que sea útil para diversos fines. Así, un elemento que puede ser considerado como un mecanismo integrador refiere a las agendas interministeriales que implican compartir información de las acciones de cada área entre sectores en diversos niveles; ya sea entre ministros, en la mesa ejecutiva o en los equipos territoriales. De este modo, se destaca la agenda de Gabinete Social que se arma cada semana con las actividades más relevantes y se envía a nivel de ministros, secretarios y equipos territoriales. Este mecanismo puede considerarse integrador al permitir la participación de diversos actores en otras actividades y también al incluir las diversas intervenciones en un marco común. Por otro lado, otra herramienta creada para compartir información entre los equipos territoriales es una plataforma virtual denominada “Comunidad de Práctica”, donde se comparte información de las diversas líneas del programa, de seguimiento y avances del mismo y se promueven espacios de intercambio horizontal sobre la propia práctica territorial.

Se plantea como desafío poder garantizar la intersectorialidad del sistema a la vez que la utilización de la información producida para la toma de decisiones:

“Sí, yo creo que es interesantísimo el avance que tenemos hasta acá. Yo insistiría en esta cuestión de cómo nosotros vamos a salir de ese proceso técnico con un producto que nos permita tomar decisiones muy claras y mostrar el antes y el después, o el cómo vamos para no decirlo tan dicotómico. Pero me parece que tenemos avances, pasa que la cultura de la sectorialidad está tan metida adentro nuestro que es muy difícil. (...) es muy difícil pensar la integralidad, pensar y, además, después los instrumentos que tenemos son instrumentos sectoriales...” (Bifarello, 2014)

El reto mayor es iniciar un proceso que potencie el monitoreo y la evaluación en la Provincia, con un desafío adicional, que es que el sistema se oriente a la intersectorialidad (Gabinete Social, 2014f). Cabe destacar que la conjunción entre capacidades políticas y técnicas y el proceso de integración interministerial que se viene desarrollando son características favorables que convierten al Gabinete Social en un ámbito privilegiado para potenciar el monitoreo y la evaluación en la Provincia de Santa Fe desde una perspectiva integral. Se constituye en un ámbito donde, además, puede tener lugar la programación de evaluaciones anuales como se realizan en otros países latinoamericanos con sistemas de monitoreo y evaluación caracterizados por un alto nivel de institucionalización. Para avanzar en este sendero, se requerirá comenzar un camino hacia la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación que puede iniciarse encontrando los incentivos que –de acuerdo al contexto en particular– puedan ser adecuados para promover su uso tanto en la toma de decisiones como para mejorar las políticas públicas.

6. Consideraciones antes del cierre: fortalezas, puntos críticos y recomendaciones a la política pública.

En el presente apartado, se realiza una síntesis del estudio de caso analizado colocando el acento en las fortalezas identificadas y en los puntos críticos del proceso para luego plantear ciertas recomendaciones a la política pública. Para el análisis del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe durante el período 2012-2015 se consideraron los antecedentes del período 2008-2011 cuando inicia su funcionamiento. El análisis del proceso de implementación del Programa Aleros priorizado en este período encuentra fuertes restricciones a nivel político, técnico y operativo que condujeron a que la experiencia no pueda salir de la escala de prueba piloto. Se evidencia que en esta etapa el espacio de coordinación al más alto nivel político (Gabinete de Ministros) no asumió un trabajo sistemático ni realizó reuniones de carácter frecuente. Es interesante que más allá de las debilidades detectadas, se plantea como fortaleza que el proceso logró –con cargas negativas por fracasos y lecturas diversas en torno al mismo– una lenta y progresiva consolidación del espacio que pudo instalar la idea del Gabinete Social.

En el período de estudio (2012-2015), la estrategia de gestión integrada del Gabinete Social presenta ciertas modificaciones en relación al período previo que pueden considerarse como fortalezas de la experiencia:

- Se integra a una mayor cantidad de ministerios que antes no formaban parte del mismo, lo que implica una perspectiva más amplia de lo “social.”
- Cambia la coordinación a manos del Ministerio de Desarrollo Social y predomina un estilo de liderazgo con tendencia horizontal que favoreció la apropiación del proceso por parte de los otros ministerios. Los déficits de capacidad en este Ministerio – identificados como puntos críticos– lograron fortalecerse durante el desarrollo de esta experiencia a partir de la incorporación y consolidación de la Secretaría Técnica como un equipo técnico dedicado de forma exclusiva a la tarea de impulsar la coordinación desde un sesgo también predominantemente horizontal.
- La estrategia de gestión integrada no se propone desde la jerarquía sino que busca garantizar el involucramiento de los diversos ministerios teniendo en consideración los incentivos para que las demás áreas tengan una participación real en el espacio.
- Se establecen reglas de juego para sistematizar y ordenar las diversas instancias de coordinación.

Considerando la estrategia territorial del Gabinete Social, se identificaron dos etapas (2012-2013 y 2014-2015) en el período de estudio. El hito de diferenciación entre ambas fases es el proceso de planificación interministerial que tiene lugar a fines del año 2013 y da lugar al denominado Plan Abre, estrategia territorial planteada para 2014-2015. El primer período encontró fuertes complejidades y nudos críticos en la implementación: intervenciones que quedaron sólo en el nivel de la formulación en tanto no llegaron a implementarse o encontraron fuertes retrasos. En la segunda fase, se evidencia que la intensificación de las acciones en los barrios implica una definición más concreta de las intervenciones de cada ministerio, con roles y responsabilidades mucho más precisos que en el período previo.

Asimismo, se ha avanzado en la descripción y el análisis del funcionamiento de las instancias de coordinación que conformaron el Gabinete Social encontrando diversos hallazgos basados principalmente en el análisis documental, las entrevistas realizadas y la observación participante. Como fortaleza, se detecta la alta frecuencia en la efectivización de las reuniones del Gabinete de Ministros y de la Mesa Ejecutiva a lo

largo de todo el período, aumentando durante el último año lo que puede interpretarse como parte un proceso progresivo de legitimación y apropiación del espacio a partir de la consolidación de la estrategia territorial priorizada (Plan ABRE). Al analizar el ámbito de coordinación del Gabinete de Ministros, se ha destacado que predominantemente se toman decisiones y priorizaciones a partir de un trabajo político-técnico previo, ya sea trabajado desde los propios equipos sectoriales de los diversos ministerios o desde otra instancia de coordinación. La fortaleza principal de este espacio estuvo dada por el compromiso político de los ministros, una clave para el funcionamiento del andamiaje de coordinación y para favorecer la cooperación entre los distintos ministerios. Al comparar este proceso con el período de antecedentes, cuando esta instancia no logró funcionar periódicamente y a la vez la estrategia priorizada se diluyó, se demuestra la importancia de contar con un espacio de coordinación al más alto nivel político que garantice la sostenibilidad de las prioridades definidas.

En el marco de la *Mesa Ejecutiva* también aumentó progresivamente el promedio total de participación de los diversos ministerios en este espacio ya que al considerar las reuniones en las que participó cada área sobre el total de reuniones realizadas y promediar en conjunto suma el 43% en el año 2012, del 50% en el año 2013 y, finalmente, se alcanza el 62% en el año 2014. La Mesa Ejecutiva se encarga de idear “el cómo” ordenar, llevar adelante y gestionar los lineamientos estratégicos definidos por los ministros y, en este sentido, los tipos de acciones predominantes en esta instancia de coordinación incluyen prioritariamente el compartir información, el seguimiento de avance de las intervenciones y, en segunda instancia, la generación de diagnósticos y diseños conjuntos. Más allá de esta tendencia, se debe reconocer que este es un espacio en el que también se toman decisiones y se establecen prioridades. La Mesa Ejecutiva del Gabinete Social encuentra como fortaleza que desde el inicio hasta fines del período bajo estudio, se generó un proceso de construcción de confianza y apropiación de los objetivos propuestos que favorece el trabajo conjunto a partir del seguimiento de lo trabajado y de generar resultados concretos.

A lo largo del trabajo, se identificaron tres categorías claves para la coordinación que coloca al territorio como marco de acción y busca orientarse a la integralidad: incentivos, sinergias y mecanismos integradores. Primero, la búsqueda de incentivos para coordinar se identifica como una fortaleza, en particular al reconocer incentivos compartidos por los miembros del Gabinete de Ministros: lineamiento político prioritario del gobernador, el estilo de liderazgo asociado a la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social, la organización y reglas de juego formales e informales claras y compartidas, la convicción de que trabajar en conjunto genera valor agregado, la necesidad de coordinar para dar respuesta a problemáticas complejas e interrelacionadas que interpelan el territorio y la planificación interministerial que dio lugar a una estrategia territorial compartida basada en el Programa de Intervención Integral en Barrios-Plan ABRE. En este punto, los incentivos (de cada actor y compartidos) son fundamentales al considerar como aspecto crítico que la coordinación no siempre es espontánea ni es visualizada como un juego suma-positiva sino que algunos actores entienden que lo que se gana de un lado, se pierde del otro estableciendo interacciones negativas entre ellos y eludiendo el modo del otro. Segundo, el análisis permitió reconocer los diversos tipos de sinergias (cognitivas, de autoridad, de procesos y actividades, de recursos y culturales) planteadas por Licha y Molina (2006). Asimismo, se consideró relevante fortalecer la capacidad de identificar y valorar las sinergias que genera el trabajo coordinado como un ejercicio cotidiano desde el nivel operativo como en la coordinación al más alto nivel político. Tercero, se identificaron

ciertos “mecanismos integradores internos” que pueden consistir en intervenciones específicas o instrumentos de gestión. El análisis de las diversas intervenciones que funcionaron impulsando en alguna medida la coordinación pro-integralidad (denominadas también nave insignia) demostró que las características comunes que éstas asumieron fueron: participación en el diseño de diversos actores y apropiación tanto de los efectores estatales como de la comunidad; convertirse en un recurso o herramienta para el equipo territorial y para los demás actores que se desempeñan en este nivel potenciando la capacidad de agencia de las personas; tener condiciones de flexibilidad y margen de acción para adaptarla al contexto o incorporar algún valor agregado a la misma; capacidad de movilización de diversos actores y la posibilidad de dar forma a un objetivo común y generar sentidos y marcos compartidos. Entre las debilidades de estas intervenciones se destaca, por un lado, la escasez de referentes que hagan de enlace y red de soporte: no todas las diversas intervenciones que integran el Plan ABRE cuentan con referentes claros que estén dedicados a enlazar con el territorio. Por el otro lado, los retrasos en los recursos y en la ejecución de las obras: en algunos casos se encontraron problemas en que los recursos que supone cada intervención estén en tiempo y forma, lo que debilita la confianza construida. Esto sucede tanto en las obras, cuando tienen lugar retrasos relevantes (principalmente asociados a gestiones administrativas necesarias) como en las intervenciones de la línea “convivencia y participación” cuando, por ejemplo, no se encuentran cupos en las escuelas del barrio (Vuelvo a Estudiar) o hay retrasos en los pagos de becas o capacitadores y en la entrega de fondos para la compra de insumos (Formación para el Trabajo/Nueva Oportunidad).

Entre los instrumentos de gestión, se tornan relevantes los espacios de planificación intersectorial que incluyen la participación de diversos actores, los sistemas de monitoreo y evaluación y los sistemas o canales para gestionar y compartir información (agendas, plataformas electrónicas, etc.). Por un lado, la planificación intersectorial – considerada también un incentivo– incluye diversas intervenciones superpuestas a nivel territorial lo cual puede ser un avance en términos de reconocimiento mutuo y hasta de la construcción de un objetivo y sentido compartido. La integración de la oferta de intervenciones o programas que se incluyen en el Plan ABRE a nivel de la planificación permite coordinar al compartir información, comunicar entre los ministerios y generar un proceso conjunto de formulación de la política. Asimismo, cabe destacar la importancia de una planificación que considere las especificidades de cada ámbito territorial. Por otro lado, se analizaron el monitoreo y la evaluación como mecanismos integradores al operar construyendo indicadores transversales que funcionan como guías/metras compartidas; incorporando actores e información en línea con los desafíos de integralidad. Se reconoce la importancia de gestionar y compartir información sectorial mediante plataformas y agendas comunes. Al mismo tiempo que el proceso generado puede considerarse una fortaleza, el seguimiento y sistematización continúa siendo un punto crítico a consolidar para construir una cultura de la sistematización, seguimiento y evaluación.

En el nivel operativo de la coordinación se considera una fortaleza la puesta en funcionamiento de los equipos territoriales interministeriales como otra instancia de coordinación para favorecer la proximidad e impulsar la construcción de sentidos colectivos tanto en su interior como en el propio barrio integrando visiones que favorezcan el involucramiento de diversos actores y generen mejoras positivas a nivel barrial. Pero a la vez el desempeño de estos equipos se reconoció como un aspecto crítico siendo un desafío a consolidar. Si bien su puesta en funcionamiento es relativamente reciente, su desempeño dispar en cada uno de los barrios muestra que se

requiere fortalecer los esfuerzos en este sentido de forma sostenida. Si bien el Plan ABRE ha generado un marco común, otro nudo crítico se encuentra en que los diversos tipos de abordajes que caracterizan a los equipos puedan complementarse generando mejores resultados.

A su vez, se identifica como punto crítico la extensión de las brechas entre el arriba y el abajo: se hace necesario reducir estas brechas reales o percibidas en el camino que recorre desde las altas autoridades y el nivel operativo. Se trata de que los agentes que se desempeñan en el territorio puedan retroalimentar la planificación de las intervenciones al constituirse en un recurso estatal clave de proximidad. Para esto, un desafío central es que las instancias de coordinación consolidadas –Gabinete de Ministros y Mesa Ejecutiva– trabajen no sólo en dirección de arriba hacia abajo sino que también establezcan canales que permitan la circulación de abajo hacia arriba. En este punto, la gestión de la información se torna un aspecto central, en particular: la sistematización de la información, la evidencia que pueda presentarse y que la forma en que ésta se muestre sea útil y logre incidir en la toma de decisiones. En este marco, se reconoce como necesario fortalecer un sentido integrado de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba al considerar que un efecto de estas distancias se vincula a la falta de apropiación del proceso por parte de los actores del nivel operativo, ya sea de los propios equipos territoriales interministeriales, de los equipos locales, las organizaciones y la propia población de cada territorio.

A modo ilustrativo, resulta relevante destacar los logros y debilidades de la experiencia planteadas por la Ministra de Innovación y Cultura en la entrevista realizada:

“Los logros: valoro institucionalmente haber hecho un Gabinete Social y cumplirlo (...). Segundo, la decisión gubernamental de poner en lo social dos o tres ejes más importantes (...). Los logros del Gabinete Social son la sistematización y permanencia de haber recorrido el territorio (...). Fue sustraer presupuestos de aguas, de transporte, de servicios públicos y de hábitat para abrir calles, para crear cloacas y luz y agua segura. Esos son los logros indetenibles, logros que va a ser muy difícil decir ‘voy a cambiar por otra cosa’, esto hay que seguirlo (...). Hay debilidades de organización, hay debilidades de cantidad de gente, hay debilidades de mayor intervención de infraestructura, mucho más visible. Porque cuando se hace visible la gente empieza a creer (...). Digamos se necesita una verdadera red de instituciones públicas en los barrios, aprovechando los espacios que haya, no haciendo tirar las inversiones. Se necesita más gente, se necesita muchísima más organización y se necesita mucho más participación popular” (Entrevista González, 2015).

A esta altura, es posible esbozar algunas **recomendaciones** que derivan del análisis realizado considerando que a fines del año 2015 iniciará una nueva gestión de gobierno.

En primer término, se recomienda dar continuidad a la estrategia territorial en barrios como prioridad en el marco del Gabinete Social manteniendo la amplitud y multidimensionalidad de la estrategia al considerar que ésta incluye a los barrios como un entramado con características diversas (no sólo asentamientos irregulares) para integrarlos y que el problema a abordar no se reduce a la pobreza. Una fortaleza central de la estrategia territorial es que actúa simultáneamente en el plano de la infraestructura urbana y el hábitat así como también en aspectos vinculados a la convivencia y participación. Conviene aclarar que el protagonismo de los diversos ministerios involucrados debería sostenerse, así como también el alto nivel de consolidación del Gabinete de Ministros y de la Mesa Ejecutiva para garantizar el apoyo político y la sostenibilidad de la estrategia.

En segundo término, se hace necesario fortalecer los equipos territoriales interministeriales y las Mesas Barriales como instancia de coordinación en territorio que requieren aún un proceso de consolidación. Se considera necesario involucrar a las coordinaciones sectoriales de cada uno de los equipos en alguna instancia que favorezca la apropiación de la modalidad de trabajo propuesta y de los objetivos compartidos (para poder transmitirlos) y habilitar la construcción de confianza para favorecer sinergias de perspectivas, miradas y abordajes. Para esto, se podría considerar que quienes coordinan a los equipos territoriales de cada Ministerio participen en algunas reuniones de la Mesa Ejecutiva (a evaluar la periodicidad).

La sostenibilidad de esta experiencia requiere mantener la combinación virtuosa lograda entre el alto compromiso político con este espacio de coordinación (y la estrategia territorial en barrios) y el contar con capacidades técnicas y operativas afinadas. Paralelamente a este proceso, el cambio de fondo requiere tiempos más extensos y es menos visible en el corto plazo porque busca traslapar a niveles culturales generando que la coordinación intersectorial e intergubernamental se incluya como práctica permanente en la gestión pública.

En tercer término, se recomienda continuar aumentando los recursos dirigidos a estos territorios, tanto en términos presupuestarios como de recursos humanos para favorecer procesos que tiendan a reducir las condiciones de desigualdad territorial. Otro aspecto que vale considerar refiere a la inclusión de nuevos barrios y ciudades en una alternativa posible de ampliación de la estrategia. Se considera que si bien esto sería un paso favorable al desarrollo, debe ser tomado con responsabilidad para evitar que la ampliación quede vaciada de contenido. La investigación demostró que para generar diversos tipos de sinergias en territorio no basta sólo con que las intervenciones se implementen de forma aislada sino que hace falta construir sentidos integrados y visiones compartidas, lo que requiere además de la asignación de recursos y obras a estos barrios (y su implementación en tiempo y forma) volcar mayores esfuerzos en los procesos participativos y en los canales de diálogo entre los diversos niveles.

Finalmente, los avances en la generación del sistema de monitoreo estratégico que se orienta a la intersectorialidad permite potenciar la conformación de un sistema de monitoreo y la evaluación en la Provincia de Santa Fe. En este sentido, se recomienda colocar al Gabinete Social como un ámbito privilegiado para generar un sistema de monitoreo y evaluación que incluya la programación de evaluaciones anuales, la construcción de sistemas integrados de información y el uso del conocimiento para la toma de decisiones orientadas a mejorar las políticas públicas y, en definitiva, la calidad de vida de la población.

A propósito de la perspectiva del desarrollo humano y el enfoque de derechos que enmarcan la investigación, las políticas integrales serían aquellas que atienden la multidimensionalidad de los problemas y se centren en las personas para garantizar sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Si bien se ha abierto un camino hacia la integralidad que constituye un principio fundamental del enfoque de derechos, esto no quiere decir que la política pública estudiada tenga un carácter integral pleno. Las heterogeneidades de cada territorio y las desigualdades que los atraviesan exigen continuar en el camino y aumentar los esfuerzos de forma sostenida para reforzar los recursos dirigidos a estos territorios y enfrentar las desigualdades en sus múltiples dimensiones.

CONCLUSIONES

La integralidad ha sido considerada un atributo que las políticas públicas deberían perseguir en pos de contribuir a llevar adelante procesos que tiendan a transformar positivamente las condiciones de vida de las personas en múltiples dimensiones. Sin embargo, se ha reconocido que esta noción no presenta una acepción unívoca y requiere combinar elementos conceptuales de diversas teorías para realizar una aproximación a su complejidad. En este sentido, el énfasis en la **multidimensionalidad** que propugna el enfoque del desarrollo humano en su discusión con aquellas visiones unidimensionales del desarrollo está en la base de la definición de la integralidad.

El estudio de caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe ha mostrado que cuando el diseño institucional de estos espacios de coordinación prioriza una conformación que incluye áreas diversas y una definición del problema multidimensional se favorece la integralidad. En efecto, el Gabinete Social incluyó no sólo a los ministerios asociados habitualmente a “lo social”, sino también otras áreas que dan cuenta de una **perspectiva amplia de la política social** incorporando en su agenda cuestiones como el acceso y calidad de los servicios públicos en clave de derechos. La otra cara de esta conceptualización amplia de lo social se refleja en la construcción del problema que pretende abordar la política pública estudiada: éste no se reduce a la pobreza –ni en un sentido meramente económico, ni desde una perspectiva menos restrictiva– sino que parte del reconocimiento de que las problemáticas son multidimensionales e interdependientes. Las desigualdades cruzadas se consideran como un aspecto central al reconocer una particular territorialización que concentra múltiples problemas en determinados barrios.

Al mismo tiempo, en el marco teórico la integralidad se ha vinculado estrechamente al principio de interconexiones que propone Amartya Sen (2000) haciendo referencia tanto a aquellas con carga negativa que se muestran en la interdependencia de problemas complejos como a las relaciones positivas de complementariedad y refuerzo mutuo. Dicho de otra manera, la integralidad reconoce no solo múltiples dimensiones y causas sino también las relaciones de **interdependencia** entre las mismas tanto en el campo de los problemas como en sus posibles soluciones. Así el estudio de caso demostró que cuando la necesidad de coordinar para dar respuesta a problemáticas complejas e interrelacionadas que interpelan el territorio es reconocida por los diversos actores involucrados, se torna factible impulsar este tipo de estrategias de gestión integradas ya que esto funciona efectivamente como un incentivo.

La **coordinación** territorial fue abordada en sus aspectos teóricos, en experiencias de antecedentes en la región y en el estudio de caso considerando sus componentes políticos, técnicos y operativos. Los hallazgos principales del estudio de caso sobre el ámbito de coordinación del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe y la política pública territorial priorizada en este marco permiten describir el funcionamiento de la coordinación territorial en torno a sus diversos componentes.

En relación al **componente político** de la coordinación, se ha demostrado la importancia de contar con espacios de coordinación al más alto nivel ya que esta instancia operó en el estudio de caso como una clave para la consolidación progresiva tanto del complejo andamiaje de coordinación como de la política pública priorizada. El liderazgo político por parte del gobernador y de los ministros generó sinergias de autoridad que incentivaron la coordinación.

Este reconocimiento de la importancia de involucrar a actores vinculados a los altos niveles de autoridad no implica priorizar el aspecto jerárquico de la coordinación, sino afirmar que estas relaciones verticales deben reconocerse para imbuirlas de una modalidad de trabajo alternativa que habilite canales para acortar brechas entre diversos niveles de decisión. La coordinación con tendencia horizontal asume un protagonismo central para garantizar el funcionamiento de las propias instancias de coordinación (intersectoriales o intergubernamentales) ya que, en lugar de generar la imposición de arriba hacia abajo y promover las resistencias que esta suscita, habilita la construcción de acuerdos, la generación de procesos de apropiación y el establecimiento de objetivos compartidos promoviendo la integración. La estrategia de gestión integrada del estudio de caso no se propuso desde la jerarquía, sino que buscó garantizar el involucramiento de los diversos ministerios teniendo en consideración los incentivos para que las demás áreas tengan una participación real en el espacio. En este sentido, la coordinación por parte del Ministerio de Desarrollo Social se caracterizó por un estilo de liderazgo con tendencia horizontal al buscar generar un protagonismo compartido que permite destacar particularidades.

Se detectó también la relevancia de contar con instancias de coordinación con reglas de juego claras y prioridades compartidas que se sostengan en el tiempo. La experiencia demostró que la continuidad sobre las prioridades acordadas posibilita dar un salto cualitativo en el alcance y calidad de la política pública priorizada. Durante el período de estudio (2012-2015) se dio continuidad a la estrategia territorial en barrios, aunque a partir de fines del año 2013 se evidencia la intensificación de las acciones en los barrios y una definición más concreta de las intervenciones y recursos que aporta cada Ministerio a la estrategia, con roles y responsabilidades definidos. Esto demuestra que la coordinación no implica sólo trabajar colaborativamente, sino que requiere definir roles, responsabilidades y recursos de cada uno de los actores. Al mismo tiempo, las prioridades establecidas operan gestionando las expectativas que este tipo de instancias de coordinación tiende a despertar, las cuales encuentran tensiones para su efectivización en la práctica. En gran parte, cuando no están claras las prioridades del espacio de coordinación y se considera que todo lo que requiere un abordaje coordinado debería incluirse en su agenda, se exacerban las frustraciones en el funcionamiento y resultados del modelo de gestión integrada.

Con respecto al **componente técnico de la coordinación**, se destacó la necesidad de contar con capacidades técnicas afinadas que complementen el liderazgo y compromiso político al brindar información para la toma de decisiones, operativizar y dar seguimiento a las prioridades definidas a nivel político. En el caso de estudio, la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social contó con la Secretaría Técnica, un equipo técnico **dedicado de forma exclusiva** a la tarea de coordinar. Esto nos permite entrar en un debate referido a la necesidad o no de un equipo técnico específico dedicado a esta tarea así como también las capacidades que estos equipos deben tener para coordinarse. Por un lado, el riesgo de su carácter exclusivo es que esta área pueda promover la fragmentación y superposición de funciones al establecer relaciones competitivas con las áreas sectoriales tal como ha sucedido con las experiencias que produjeron modelos relativamente autónomos de gestión al crear unidades paralelas. Por otro lado, la coordinación intersectorial requiere (además de una visión integrada desde cada sector en particular que considere las demás áreas) contar con la capacidad de mirar el proceso en su conjunto. La necesidad de contar con capacidades técnicas dedicadas específicamente a la coordinación fue destacado como una clave que permitió la integración en el ámbito del Gabinete Social, pero la característica central fue que

este espacio procuró actuar fortaleciendo (y no reemplazando) las estructuras ya existentes. El caso de estudio respaldó la idea acerca de que para trabajar **intersectorialmente** primero es necesario consolidar en alguna medida lo sectorial.

La función de coordinación que asumió el **Ministerio de Desarrollo Social** fue de vital importancia al permitir aportar además de un estilo de liderazgo con tendencia horizontal, un fuerte compromiso político con el Gabinete Social (y con las prioridades establecidas en este marco) sumado al reconocimiento de la necesidad de contar con capacidades técnicas. El rol de los Ministerios de Desarrollo Social ha sido puesto en debate al considerar las nuevas funciones de coordinación que vienen a asumir a la par de sus clásicos roles orientados a la asistencia, emergencia y promoción. Es relevante destacar que los déficits iniciales encontraron un proceso de fortalecimiento de capacidades en el correr de la experiencia que fue consolidando un rol más amplio de este Ministerio al incorporar abordajes que tienden a la integralidad, lo que implica en definitiva una concepción más amplia y multidimensional del desarrollo. Del análisis realizado, se afirma la necesidad de fortalecer estos ministerios para que asuman roles y funciones acordes a la idea de desarrollo humano y coloquen la lupa en generar políticas que tiendan a la integralidad (dejando de lado el protagonismo exclusivo de las políticas dirigida a la pobreza). Es cierto que en América Latina estas áreas presentan múltiples déficits de capacidades con variabilidad entre los diversos países de la región –como se describió en el capítulo 2– para asumir roles de coordinación; no obstante, el caso estudiado demuestra que el rol de coordinación asumido opera como desafío que permite fortalecer progresivamente las propias capacidades del área. Acorde a la perspectiva del desarrollo humano y el enfoque de derechos, estos ministerios deberían asumir una visión más amplia de la política social; transformar sus objetivos, prácticas, las visiones asociadas a los mismos y promover el rol de coordinar horizontalmente generando consensos que permitan fortalecer las políticas sociales en sus múltiples aristas y dimensiones. Lejos de su caracterización como áreas remanentes y con escasa incidencia, bajo presupuesto y capacidades, deberían convertirse en áreas estratégicas en la promoción del desarrollo humano.

En cuanto al **componente operativo** de la coordinación, se ha demostrado que los modelos de gestión integrados requieren un equilibrio que busque caminar progresivamente hacia la consolidación de las instancias establecidas y a la vez poder flexibilizar el diseño institucional de acuerdo a las valoraciones en torno a avances realizados y a los cambios del contexto. El caso de estudio permite reconocer como aprendizaje la importancia de la simplicidad de los diseños institucionales de coordinación territorial (para evitar generar instancias que queden vaciadas de contenido) que permitan –al consolidar las instancias de coordinación previstas inicialmente– la creación de nuevos espacios en el mismo proceso de implementación. De esta manera, en la experiencia estudiada, la conformación de los equipos interministeriales territoriales ha sido una instancia de coordinación incorporada recientemente, que se considera fundamental y muestra altas potencialidades, pero a la par requiere darle sostenibilidad y avanzar en su fortalecimiento y consolidación. La conformación de equipos interministeriales se convirtió en una clave para la estrategia territorial implementada, aunque no estuvo exenta de dificultades vinculadas a los perfiles, las tensiones entre sus funciones sectoriales y el rol de coordinar, los procesos de construcción de confianza y de sentidos colectivos, y la referencia para impulsar o complementar ciertas intervenciones y retroalimentar su diseño. La necesidad de fortalecer la cantidad de agentes que forman parte de los equipos en algunos barrios con

perfiles adecuados y capacidades de coordinación se mostró como un aspecto crítico de este proceso.

El nivel de coordinación operativo en territorio aún sigue siendo un desafío que muestra heterogeneidades en cada barrio en particular. Se ha considerado que es en la implementación de políticas donde se dan los mayores escollos asociados en ocasiones al escaso involucramiento o la resistencia por parte de los implementadores de las políticas; sin embargo, las causas de este fenómeno tienen raíces en ambos ámbitos: el arriba y el abajo. El estudio de caso permitió visualizar que desde el arriba y el abajo predominan visiones diferentes de los problemas de la implementación: la visión desde arriba plantea la falta de puntos críticos de mando y control mientras que desde abajo se apunta al desconocimiento del contexto local asociado a planificaciones desconectadas de las necesidades “reales”, los recursos comprometidos no siempre disponibles en tiempo y forma y la falta de conocimiento y valorización del trabajo de operación. En este escenario, se evidenció que resulta clave encontrar puentes entre ambas visiones a partir de mecanismos y canales que permitan hilar la coordinación de arriba hacia abajo y también de abajo hacia arriba. La generación de espacios de diagnóstico y planificación que incorporen a los implementadores de las políticas, la “territorialización” de las autoridades (mediante espacios participativos como las mesas barriales), la sistematización de experiencias, procesos y aprendizajes (como la Comunidad de Prácticas) que puedan ser transmitidos en ambos niveles y la práctica de evaluaciones internas y participativas constituyen algunos ejemplos de estos mecanismos que pueden contribuir a reducir la brecha real o percibida entre “las alturas” y el “abajo” (la operación y/o el territorio). Uno de los mayores desafíos identificados en el caso estudiado refiere al establecimiento de canales efectivos de interacción entre los niveles de decisión al más alto nivel y la operación en territorio que favorezcan tanto los procesos de apropiación y cooperación en torno a las políticas públicas a implementar como la flexibilidad de incorporar nuevos problemas e intervenciones de acuerdo a lo que interpela el territorio. El análisis a **nivel operativo** demostró que se requieren grandes esfuerzos para sostener **estrategias integrales en territorio** que deben contar con voluntad política al más alto nivel y una estrategia compartida en diferentes niveles con objetivos comunes. Así se evidencia la interdependencia y complementariedad entre capacidades políticas, técnicas y operativas.

Como hallazgo del análisis realizado, se propone incorporar un cuarto componente de coordinación que es el **cultural** y hace foco en generar valores y objetivos compartidos que favorezcan la colaboración entre actores y sectores. Si bien este componente cultural opera con tiempos diferentes al resto de los componentes, permite generar procesos que progresivamente van consolidando la coordinación como práctica inherente a las funciones estatales. Se plantea como un componente transversal de la coordinación que también hace referencia a la necesidad de fortalecer mecanismos que generen una visión integradora de los ámbitos políticos, técnicos y operativos al promover conversaciones horizontales entre las altas autoridades, los mandos medios y el nivel de la operación.

El tema de la interdisciplinariedad en los abordajes se identificó como un desafío vinculado al componente cultural cuando éstos entran en tensión o son entendidos como un juego suma cero. La apropiación de la modalidad de trabajo propuesta resulta relevante al destacar que las lógicas o abordajes propios de cada área pueden verse potenciados en la convivencia y articulación con el resto de los abordajes identificados, en términos de alcance y a través de construcción de redes de trabajo. Se identificó que

si bien los diversos abordajes conviven en el nivel operativo de la coordinación, el desafío es que esas diferencias puedan utilizarse productivamente para mejorar la práctica.

La vinculación entre coordinación e integralidad de las políticas públicas fue entendida desde el marco teórico y conceptual de la presente investigación como una relación medios-fines. La coordinación ha sido considerada en esta investigación como medio o instrumento para avanzar en la integralidad y, por lo tanto, para lograr mejores políticas sociales. De esta manera, se reconoce que la integralidad también presenta un componente altamente cultural en tanto se trata de transformar la forma de mirar y de actuar al incluir dimensiones, derechos y actores, reconocer y percibir sus interdependencias y a la vez construir sentidos integrados (tanto al interior de la gestión pública como en las propias comunidades) que permitan compartir significados y propósitos para habilitar la generación de políticas públicas orientadas al desarrollo de las personas.

Al reconocer estos diversos componentes de la coordinación y a partir del análisis realizado a lo largo de la investigación se infiere que es posible reconocer ciertos elementos⁷⁶ que pueden funcionar como **potencialidades de la coordinación** territorial –o **límites** en su ausencia o debilidad– para avanzar en la integralidad:

1. Reconocimiento entre actores
2. Compartir información
3. Construcción de confianza
4. Colaborar en acciones conjuntas con responsabilidades definidas
5. Toma de decisiones y diseño de estrategias conjuntas
6. Generación de sinergias
7. Apropiación de objetivos comunes
8. Mecanismos integradores y nave insignia
9. Transformación de la cultura organizativa
10. Integración

Se valoró que el primer paso para trabajar en conjunto a nivel territorial es el **reconocimiento mutuo** entre actores. Se trata de reconocer “al otro” desde su labor sectorial y desde su especialidad, darle valor a su trabajo para lograr que las diferencias sean utilizadas en pos de mejorar las intervenciones en materia social. A su vez, **compartir información** es la acción más frecuente que se detectó en los diversos espacios de coordinación y se trata de una condición imprescindible para poder coordinar en pos de la integralidad. El proceso de **construcción de confianza** fue central tanto en los más altos niveles de autoridad como en los niveles operativos. Las estructuras verticales que priman en el Estado colocan a la jerarquía y las actividades de mando y control en el centro de la escena; sin embargo, cuando el foco pasa a la coordinación intersectorial e intergubernamental, las relaciones de horizontalidad

⁷⁶ Estos elementos se reconocieron en el caso de estudio que se centró en el tipo de coordinación que coloca el territorio como marco de acción pero también pueden asociarse a la coordinación en general. La presentación de estos elementos responde a un orden lógico y no necesariamente secuencial, ya que si bien se hace posible alcanzar un nivel de integración cuando están presentes los elementos anteriormente enumerados; en la práctica este proceso de integración se complejiza y diversifica entre los diversos actores, niveles y contextos.

asumen mayor protagonismo y la confianza se convierte en el elemento que habilita intervenciones más integrales. El momento de consolidación de la confianza es cuando no sólo reconocemos al otro, lo comprendemos en función de sus racionalidades y sus especificidades, entendemos qué valor agregado puede sumarle a mi propia labor sectorial y nos identificamos con él al compartir objetivos comunes, estilos o hábitos de trabajo compartido. La confianza también es necesaria para generar la apropiación de determinadas intervenciones, ya que esto requiere seguridad respecto a una decisión política sostenida para llevarlas a cabo acompañada de los recursos necesarios.

En este sentido, la **colaboración en acciones conjuntas** permite construir confianza entre los actores cuando entre éstos hay predisposición y flexibilidad para ir y mirar más allá de las propias funciones específicas sectoriales. Al mismo tiempo, también se reafirma el aprendizaje de la experiencia que coordinación no implica que “todos hacemos todo”, sino que es necesario definir roles y responsabilidades sobre cada tarea en particular. En caso contrario, se corre el riesgo de que las acciones no logren implementarse o encuentren fuertes dificultades en este proceso asignando responsabilidades a la “coordinación” o a los espacios en que ella se materializa.

La **toma de decisiones y los procesos de diseño conjunto** se evidenciaron como aspectos clave en la coordinación territorial. El proceso de planificación interministerial y las instancias de coordinación estudiadas en el caso demuestran que la posibilidad de tomar decisiones conjuntas y diseñar estrategias de intervención habilita un nivel mayor de coordinación al favorecer la apropiación de los procesos. En cambio, cuando no hay participación desde diversos niveles en el diseño de las políticas, esto se vuelve una limitación para la integralidad en tanto predominan las resistencias y se generan dificultades de apropiación por parte de alguna parte del andamiaje de coordinación. Entre las lecciones aprendidas en materia de coordinación, se reafirma que la superposición de intervenciones no propicia la integralidad. De este modo, la idea de **sinergias** se plantea como un concepto central para favorecer un abordaje integral vinculada fuertemente al principio de interconexiones que plantea el paradigma del desarrollo humano. Al considerar la multidimensionalidad del desarrollo, las sinergias se colocan como una categoría central que permite enfatizar en las conexiones e interconexiones en tanto relaciones positivas de complementariedad y refuerzo entre las diversas dimensiones y variables.

Las conclusiones de esta investigación coinciden con el planteo de Amartya Sen referido a que hay muchas interconexiones que no se reconocen lo suficiente y que deben tenerse más en cuenta ya que influyen de una manera fundamental en el proceso de desarrollo (Sen, 2000:59-61). La capacidad de coordinar requiere fortalecer las habilidades para identificar y valorar las sinergias que genera el trabajo coordinado como un ejercicio cotidiano desde el nivel operativo hasta en el más alto nivel político para favorecer dinámicas positivas que influyen de forma significativa en la calidad de una política pública y en las transformaciones que ésta pueda generar en un territorio en particular. La capacidad de identificar sinergias y reconocerlas permite construir sentidos integrados, lo que se asocia al carácter fuertemente cultural de las sinergias que la coordinación puede promover.

De esta manera, se considera central la puesta en juego de **mecanismos integradores internos** que potencien la creación de reales comunidades de sentido, generen visiones compartidas y permitan vencer las resistencias culturales o inercias organizacionales que tienden a retraer hacia lo sectorial. A lo largo de la experiencia estudiada se trabajó sobre dos mecanismos técnicos: la *planificación intersectorial* (que permite consensuar estrategias de acción conjuntas y operacionalizarlas a partir de metas concretas y

recursos) y *el sistema de monitoreo y la generación de sistemas de información integrados* entre sectores. Las intervenciones que operaron como **nave insignia** o lograron impulsar la coordinación presentan altas potencialidades para generar un efecto sinérgico y a la vez permiten materializar los abordajes integrales. De esta manera, su estudio habilitó indagar sobre las bases materiales de esa integralidad al colocar el eje en el nivel operativo de la coordinación. Tomando como base las diversas técnicas de investigación utilizadas en la presente investigación, se identificaron y analizaron **intervenciones que han funcionado como impulsoras de la integralidad**. Como hallazgo, se encuentra que no fueron las mismas para las diferentes instancias de coordinación, pero sí es posible considerar dos características comunes: tener condiciones de flexibilidad y margen de acción para adaptarla al contexto o incorporar algún valor agregado a la misma y la posibilidad de dar forma a un objetivo y en algunos casos una tarea común.

A lo largo de la investigación se consideró que el establecimiento y **apropiación de objetivos comunes** se plantea como una potencialidad de la coordinación territorial para favorecer intervenciones más integrales. Se demostró que un elemento de fondo refiere a que extender la convicción de que el trabajo colaborativo agrega valor a las políticas al permitir abordar, desde diversos ángulos y con diferentes intervenciones convergentes, aquellos problemas cuya complejidad requieren un abordaje integral. La coordinación se plantea como un camino para promover el intercambio de conocimientos y de perspectivas entre los distintos actores. En coincidencia con lo planteado en el segundo capítulo, la **integración** se reafirmó como el más alto nivel de colaboración que tiene lugar cuando los actores involucrados logran generar procesos de construcción de confianza y crean una nueva identidad conjunta a partir del establecimiento de objetivos compartidos.

La coordinación territorial mostró un alto potencial para generar procesos que incluyen elementos tendientes a la integralidad. Colocar al territorio a partir de determinados barrios como marco de acción y puerta de entrada, aunque no sea condición suficiente, necesariamente interpela a la intersectorialidad y a la coordinación intergubernamental y por ese lado abre el camino para sostener intervenciones más integrales. Una lectura sustenta que el abordaje desde el territorio puede implicar “levantar demandas” que muchas veces no encuentran canales, recursos suficientes ni apoyo político para responderlas. Así se figura una brecha entre “el abajo” y “el arriba”, lo que sucede en territorio y el lugar donde supuestamente se toman las decisiones y se profundizan los procesos de retraining desde los propios actores territoriales hacia su sector, programa o al interior de su institución. Más frecuentemente esta “demanda” surge bajo la forma de un caso concreto, una persona en particular con determinados derechos vulnerados, pero también a partir de un problema barrial que afecta a un colectivo de personas relacionado, por ejemplo, al acceso a determinados servicios. En contraste con esta forma de pensar el territorio, una lectura alternativa implica entenderlo como una instancia que permite avanzar en la garantía de derechos que son expresados por la ciudadanía. Al reconocer que la garantía efectiva de derechos encuentra dificultades en la práctica, la idea de progresividad permite valorar los diversos pasos que esta ardua tarea conlleva.

Ya que el territorio se ha entendido (en el primer capítulo) como un constructo social en permanente reconfiguración por parte de los actores sociales que lo habitan, se evidencia que las intervenciones realizadas en pos de mejorar las condiciones de vida de la población requieren la participación de la población y demás actores (gubernamentales o no gubernamentales) que se encuentran en el nivel operativo para

construir identidades que permitan potenciarlas, generando sinergias de diversos tipos que tiendan a un desarrollo integral del territorio. De la experiencia estudiada se infiere que la atención al territorio a partir de colocar el foco en determinadas áreas habilita una estrategia más amplia de intervención que permite avanzar progresivamente en la garantía de los diversos tipos de derechos al incluir la participación, el trabajo en red, la actuación simultánea en el plano de la infraestructura, obras y servicios públicos y en la convivencia y participación.

En el caso de estudio, la política priorizada colocó la mirada en el territorio como marco de acción y generó una estrategia de gestión integrada que logró incidir en la asignación de mayores recursos y la amplitud de intervenciones sobre estas áreas permitiendo garantizar derechos y disminuir las condiciones de desigualdad concentradas en estos territorios. El Gabinete Social operó generando condiciones políticas para favorecer el proceso de fortalecimiento de la estrategia. Dicho de otra manera, sin el funcionamiento de las instancias de coordinación no hubiera sido posible el mejoramiento de la calidad e integralidad de esta política. En términos de desafío, se hace necesario continuar en el proceso de fortalecimiento de los esfuerzos y recursos dirigidos a estos barrios para lograr mayor impacto en las condiciones de vida de la población.

A lo largo de esta investigación se ha estudiado la experiencia del Gabinete Social de la Provincial de Santa Fe haciendo énfasis en el funcionamiento de las diversas instancias de coordinación y la estrategia territorial priorizada. El caso de estudio ha demostrado ser sumamente interesante para profundizar en las bases materiales de la integralidad, lo que permite identificar dos cuestiones a profundizar en futuras investigaciones. Por un lado, estudiar en mayor profundidad cómo y en qué medida las diferentes intervenciones –incluidas en el marco del Plan ABRE y enmarcadas en el Gabinete Social– presentan o no características que tienden a la integralidad y, por el otro lado, focalizar la atención en el estudio de un territorio o barrio en particular para poner el acento en las interconexiones que puedan generarse en este nivel y poder medir resultados e impacto en la población y los territorios de actuación. Para cualquiera de estas investigaciones, la presente investigación puede aportar un marco relevante pero, sin dudas, se precisará disponer de información producida por el sistema de monitoreo y evaluación y un período de tiempo mayor en el cual la estrategia se sostenga y fortalezca para poder medir resultados en términos de impactos de la política en las condiciones de desigualdad de los territorios de actuación.

Además de ello, se considera relevante profundizar en otros temas asociados a esta investigación. Particularmente sería interesante profundizar en otras experiencias de monitoreo y evaluación (incluyendo metodologías innovadoras) que se orienten a abordar los desafíos de la integralidad. Pese a la aproximación exploratoria realizada a lo largo del análisis, se requiere indagar en mayor profundidad sobre las potencialidades del monitoreo y la evaluación para convertirse en un mecanismo integrador y dejar de lado la exclusividad de los criterios de valoración por sectores en la gestión pública.

La presente investigación permitió utilizar el andamiaje conceptual del desarrollo humano como marco teórico y, en este recorrido, contribuir a interrogar y complementar este enfoque al analizar la estrategia territorial priorizada en el marco del Gabinete Social como forma de impulsar procesos de desarrollo que atiendan a la multidimensionalidad. Tal como se ha desarrollado en el primer capítulo, los mayores esfuerzos en materia de desarrollo humano se concentraron en el nivel macro tanto en el campo de investigación, en los informes de gestión y en las modalidades de medición. Esta investigación se enmarcó en la nueva perspectiva del desarrollo humano al priorizar lo micro poniendo de relevancia las relaciones y procesos, en el cómo se

implementa y colocando el acento en dimensiones vinculadas a los espacios públicos, las familias, el barrio y en lo que sucede al interior del Estado y en la gestión pública con las propias comunidades. En este marco, la cultura se reconoció como dimensión del desarrollo desde el marco teórico y en el estudio de caso al brindar el contexto, los valores, los sentidos, las prácticas y abordajes que atraviesan los procesos de desarrollo. El foco en el territorio permite complementar el enfoque del desarrollo humano con el reconocimiento del rol de lo colectivo, de la dimensión convivencial del desarrollo vinculado a lo que cada uno valora y a la construcción de significados compartidos.

El enfoque del desarrollo humano es coincidente con sus propios principios cuando se complementa y enriquece con otras perspectivas teóricas y elementos conceptuales que permitan abordar la multidimensionalidad a partir de nuevas categorías y de la puesta en cuestión de las existentes ante una realidad compleja y en permanente cambio. En la presente investigación, el desarrollo humano se ha complementado con el enfoque de derechos y en sus bases materiales con el abordaje territorial. En futuras investigaciones resultaría interesante poner en juego otras complementariedades vinculadas al contexto latinoamericano donde emergen enfoques alternativos del desarrollo, en particular, se destacan las perspectivas del Vivir Bien o Buen Vivir propugnado principalmente en Bolivia y Ecuador.

Habida cuenta de estas consideraciones, la integralidad como fin y principio fundamental requiere un fortalecimiento permanente desde diversos enfoques teóricos para verdaderamente convertirse en un “lente” que habilite otra forma de mirar al incluir múltiples focos antes desapercibidos y también poder mirar situado desde otra dirección (o correrse del propio lugar) para posibilitar políticas públicas tendientes a generar procesos de transformación positivos que modifiquen sustantivamente la compleja red de desigualdades cruzadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009): “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”; en Abramovich V. y Pautassi L. (compiladores): *La revisión judicial de las políticas sociales*; Buenos Aires, Editores del Puerto S.R.L.
- Acuña, C. (2010): “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción”; disponible en http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf (07/04/2015).
- Adelantado, J. (2009): “Por una gestión inclusiva de la política social”; en Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (organizadoras): *Gestión de la política social*; Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Adelman, I. (2002): “Falacias en la Teoría del Desarrollo y sus Implicancias de Política”; en Meier, G. y Stiglitz, J.(editores): *Fronteras de la Economía del Desarrollo*; Bogotá, Alfaomega.
- Aguilar Villanueva, L. (1993): *La implementación de políticas*; México, Porrúa Grupo Editor.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006): “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina”; en Andrenacci, L. (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo.
- Andrenacci, L. y Soldano, D. (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”; en Andrenacci L. (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Andrenacci, L. (2012): “Clase 3: Orígenes de la ciudadanía moderna”; FLACSO, Maestría en Desarrollo Humano (inédito).
- Archenti, N. (2014): "Clase 5: Técnicas y herramientas"; FLACSO, Maestría en Desarrollo Humano (inédito).
- Aritzi, P. y Fernando Castro M. (editores) (2010): *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*; Washington D.C., Grupo Banco Mundial Editores.
- Bertranou, J. y Rodríguez Gustá, A. L. (2014a): “Clase 1: Introducción a las capacidades estatales”; FLACSO, Maestría en Desarrollo Humano (inédito).
- Bertranou, J. y Rodríguez Gustá, A. L. (2014b): “Clase 6: Fortalecimiento de capacidades estatales en América Latina”; FLACSO, Maestría en Desarrollo Humano (inédito).
- Bertranou, J. y Rodríguez Gustá; A. L. (2014c): “Clase 3: Desarrollo Humano e Igualdad Social. Las capacidades del Estado en el centro”; FLACSO, Maestría en Desarrollo Humano (inédito).
- Bonfatti, A. y Galassi, R. (2012): “Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030”; Santa Fe, 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://www.gestãodeconcursos.com.br/site/cache/d56da1a5-0746-4192-8935-f7fa5d2a0df3/TeseDoutorado_Carla_Bronzo_25_08_09.pdf (5/05/2015).
- Bronzo, C. (2010): “Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza. Experiências de Belo Horizonte e São Paulo”; en *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 33. Jul.-Dic; Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Cabrero Mendoza, E. y Zabaleta Solís, D. (2009): “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”; en *Reforma y Democracia*, Nº 43; Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Caetano, G. y Luján, C. (2013): “Las políticas públicas regionales y sus dimensiones institucionales. Apuntes teóricos y un análisis de caso”; en *Revista Perspectivas Internacionales*, Volumen 9, Nº 1, Cali.
- Calvo Drago, J. (2006): “El modelo de gestión territorial”; en XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública; ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre.
- 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. (2005): “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”; en X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Santiago de Chile, 18-21 Octubre.
- Cunill Grau, N. (2010): “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”; en *Reforma y Democracia*, Nº 46, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Cunill Grau, N. (2014): “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico conceptual”; en *Revista Gestión y Política Pública* Volumen XXIII Nº 1, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Danani, C. (2009): “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”; en Chiara M. y Di Virgilio, M. M. (organizadoras) *Gestión de la política social*; Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Deneulin, S. (2013a): “Clase 2: El enfoque del desarrollo humano y las capacidades”; FLACSO, Maestría en Desarrollo Humano (inédito).
- Draibe, S. (2009): "Programas de Transferências Condicionadas de Renda"; en Cardoso F. y Foxley A. (editores): *América Latina - Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise*; Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- Frente Progresista Cívico y Social (2007): “Programa del Frente Progresista Cívico y Social: Binner – Tessio. Buenos Tiempos”; disponible en: <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Programa-del-Frente-Progresista-2007-2011.pdf> (22/06/15).

- Frente Progresista Cívico y Social (2011): “Programa del Frente Progresista Cívico y Social. Provincial de Santa Fe 2011-2015 Bonfatti – Henn.”; disponible en: <http://www.antonibonfatti.com.ar/> (22/06/15).
- Gasper, D. (2009): “Ética del desarrollo y desarrollo humano”; disponible en <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/GasperEticaDesarrolloHumano.pdf> (19/06/14).
- Garnier, L. (2000): “Función de coordinación de planes y políticas”; en *Serie CEPAL Gestión Pública Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (ILPES); Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Hopenhayn, M. (2007): “Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social”; disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/32261/lcg2346-P_2.pdf (12/09/14).
- Karol, J. (2014a): “Clase 4: El desarrollo humano y ciudad”; FLACSO, Maestría en Desarrollo Humano (inédito).
- Karol, J. (2014b): “Clase 6: El desarrollo humano y el derecho a la ciudad”; FLACSO, Maestría en Desarrollo Humano (inédito).
- Lerda, J. C., Acquatella, J. y Gómez J. J. (2005): “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”; en Acquatella, J. y Bárcena, A. (compiladores): *Política fiscal y medio ambiente bases para una agenda común*; Santiago de Chile, CEPAL.
- Levín, S. (2014): “Las políticas públicas y el género en la Argentina: entre el trato y el de trato a las desigualdades”; en Levín y otros: *Políticas públicas, género y derechos humanos en América Latina*; Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto Abiertos, disponible en: http://latinproject.org/books/Políticas_Publicas_CC_BY-SA_3.0.pdf (09/07/15).
- Licha I. y Molina C. G. (2006): “Coordinación de la política social: criterios para avanzar”; INDES documento de trabajo I-58; Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maraña, M. (2010): “Cultura y Desarrollo. Evolución y Perspectivas”; en *Cuaderno de Trabajo N° 1*, UNESCO Etxea; disponible en: http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/Cultura_desarrollo.pdf (16/02/2015).
- Martínez Nogueira, R. (2004): “Desafíos estratégicos de la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación”; Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez Nogueira, R. (2007): “Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos”; documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (inédito).
- Martínez Nogueira, R. (2010): “La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”; disponible en http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf (07/04/2015).
- Midaglia, C., Castillo, M. y Fuentes G. (2010): “El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay”; en *Revista Chilena de Administración Pública - Estado, Gobierno y Gestión Pública* N° 15-16, Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos – Universidad de Chile.

- Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2009): Plan Estratégico Provincial, cinco regiones una sola provincia; Binner H. y Bonfatti A. (coordinadores), Santa Fe, Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Ocampo, J. A. (2008): "Política social, universalismo vs. focalización"; en *Revista Nueva Sociedad* N° 125, Buenos Aires.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001): "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI"; disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/> (22/05/15).
- Peters, B. G. (1998); "Managing Horizontal Government: the politics of coordination"; *Research Paper* N° 21; Ottawa, Canadian Centre for Management Development.
- Peters, B. G. (2004) "The search for coordination and coherence in public policy: return to the center?"; en *Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*; Berlín, 3 y 4 de diciembre.
- Pignatta, M.A. (2014): "Desafíos de la implementación de políticas públicas en clave de género y de derechos. Desde el reconocimiento de derechos hacia la transversalidad de género"; en Levín, S. y otros: *Políticas públicas, género y derechos humanos en América Latina*; Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto Abiertos, disponible en: http://latinproject.org/books/Politiclas_Publicas_CC_BY-SA_3.0.pdf (09/07/15).
- PNUD (2000): "Informe de Desarrollo Humano 2000. Derechos Humanos y Desarrollo Humano"; disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf (05/11/2014).
- PNUD (2004): "Primera sección: El desarrollo de la democracia en América Latina"; en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*; Nueva York, PNUD.
- PNUD (2009): *Capacity development. A UNDP primer*; Nueva York, PNUD.
- PNUD (2010a): "Nuestra democracia, Segundo Informe sobre Democracia en América Latina"; disponible en: http://www.undp.org/content/peru/es/home/library/democratic_governance/SegundoInformeDemocracia (22/06/15).
- PNUD (2010b): "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo Humano en Argentina. Trayectos y nuevos desafíos en Argentina"; disponible en: <http://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Humano/INDH%202010%20Arg.pdf> (22/06/15).
- PNUD (2013): "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Argentina en un mundo incierto. Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI"; disponible en: <http://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Humano/ARGentina-PNUD-INDH%202013.pdf> (22/03/15).
- Pradolini, V. A. (2010): "Promoción de derechos humanos 'en' y 'con las' familias"; en *Revista de Terapia Ocupacional*, Volumen 21, N° 3, Sao Paulo, Universidad de São Paulo, disponible en: <http://www.revistas.usp.br/rto/article/view/14112/15930> (10/04/15).
- PNUD (1990): "Informe de Desarrollo Mundial"; disponible en

- http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf
(05/11/14).
- Ranis, G. y Stewart, F. (2002): "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina"; disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/19337/lcg2187e_Ranis.pdf (01/07/2015).
- Repetto, F. (2004): "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina"; INDES documentos de trabajo I-52; Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- 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. (2009a): "Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad"; en Chiara M. y Di Virgilio M. (compiladores): *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*; Buenos Aires, Ed. UNGS/Prometeo.
- Repetto, F. (2009b): "El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social"; en Chiara M. y Di Virgilio M. (compiladoras): *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*; Buenos Aires, Ed. UNGS/Prometeo.
- Repetto, F. (2010a): "Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas"; disponible en http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf (07/04/2015).
- Repetto, F. (2010b): "Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos"; en *Reforma y democracia*, N° 47; Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012): *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*; Buenos Aires, CIPPEC y UNICEF.
- Robeyns, I. (2011): "The Capability Approach"; en Zalta E. N. (editor): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2011 Edition); disponible en: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/capability-approach/> (30/05/2015).
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008): "Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado"; en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 14, N° 25; Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Salvia, A., Van Raap, V. y Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015). "Diagnóstico de los Barrios del Plan ABRE 2014: Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez"; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Educa.
- Sánchez de Buglio, V. (2003): "La política y programas sociales integrales de superación de la pobreza: un desafío a la gestión pública"; disponible en <http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2011/04/CASO73.pdf> (30/05/2015).

- Sen, A. (1996): "Capacidad y bienestar"; disponible en: http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htm (05/05/2014).
- Sen, A. (2000): "2. Los fines y los medios del desarrollo"; en Sen, A, *Desarrollo y Libertad*; Buenos Aires, Ed. Planeta Argentina.
- Serrano, C. (2005): "La Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente- Chile Solidario"; en Arriagada, I. (editora) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*; Santiago de Chile, CEPAL.
- Serrano, C. (2010): "Políticas de Desarrollo Territorial en Chile"; Rimisp - Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural; disponible en: http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Políticas_de_desarrollo_territorial_en_Chile.pdf (05/05/2015).
- SIARE-CLAD (s/f): "La Intersectorialidad y la coordinación pro-integralidad en las políticas públicas"; disponible en: <http://siare.clad.org/siare/innotend/intersector/info7bkp.html> (04/07/15).
- Tilly, C. (2000): *La desigualdad persistente*; Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Valencia Lomelí, E. (2008): "Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un Balance: aportes, límites y debates"; en *Annual Review of Sociology*, Vol. 34; California, *Annual Reviews*.
- Veiga, L. y Bronzo, C. (s/f): "Abordajes y desafíos de gestión en programas intersectoriales de combate a la pobreza y a la exclusión: las iniciativas de las ciudades socias de la Red URB-AL 10"; disponible en: http://www.centroubal.com/sicat2/documentos/17_2008118121_R10P5-03A-dt8-spa.doc (05/05/2015).

NORMATIVA CONSULTADA

- Ley N° 12.817 (2007). "Ley de Ministerios". Provincia de Santa Fe; disponible en: <http://www.santafe.gov.ar> (12/03/15).
- 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> (12/03/15).
- 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> (12/03/15).
- Decreto N° 0195 (2011). "Fijación de políticas activas integrales a fin de dar protección y autonomía a los niños, niñas y adolescentes"; Gobierno de la Provincia de Santa Fe; disponible en: <https://www.santafe.gov.ar> (20/01/15).
- 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> (10/03/15).

DOCUMENTOS INTERNOS CONSULTADOS

- Gabinete Social de Ministros (2012): “Acta Reunión de Ministros” (04/01/12); documento Interno, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (inédito).
- Gabinete Social de Ministros (2014): “Agenda de reunión”, (3/02/14), documento Interno, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (inédito).
- Gabinete Social (2008a): “Programa de Atención a la Emergencia Social”; documento de trabajo interno (inédito).
- Gabinete Social (2008b): “Nuevo Modelo de Implementación de las Políticas Sociales”; documento de trabajo interno, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (inédito).
- Gabinete Social (2012a): “Presentación del Gabinete Social. Agenda 2012 – 2013”; documento de trabajo interno, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (inédito).
- Gabinete Social (2012b): “Síntesis propuesta de intervención integral en las ciudades de Santa Fe y Rosario”; documento de trabajo interno, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (inédito).
- Gabinete Social (2013): “Sistema de metas e indicadores. Versión preliminar”; documento de trabajo interno, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (inédito).
- Gabinete Social (2014a): “Objetivos. Programa de Intervención Integral en Barrios”; documento de trabajo interno, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (inédito).
- Gabinete Social (2014b): “Sistema de monitoreo estratégico. Programa de Intervención Integral en Barrios. Versión en proceso”; documento de trabajo interno, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (inédito).
- Gabinete Social (2014c): “Roles y funciones de equipos territoriales”; documento de trabajo interno, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (inédito).
- Gabinete Social (2014d): “Plan ABRE: Plan de Intervención Integral en Barrios. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Argentina”; en Congreso Nacional de Programas Sociales Innovadores en el Mejoramiento de la Calidad de Vida y Sentido Social; Ciudad de Guanajuato, 9 de septiembre 2014.
- Gabinete Social (2014e): Informe Interno Mesas Barriales, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (inédito).
- Gabinete Social (2014f): “Sistema de Monitoreo Estratégico”; presentación realizada a los equipos territoriales; disponible en: <https://prezi.com/bcawegk6gzhn/copy-of-programa-integral-de-intervencion-en-barrios/> (04/07/15).

LISTADO DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD REALIZADAS

- Mónica Bifarello. 4 de Diciembre 2014.
Ministra de Desarrollo Social. Coordinadora del Gabinete Social. (Dic. 2011-2015)
- Claudia Balagué. 2 de Diciembre 2014
Ministra de Educación (Dic. 2012-2015)
- Antonio Ciancio. 4 de diciembre 2014.

Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (Dic. 2007 – 2015)

María de los Ángeles González. 9 de febrero 2015.

Ministra de Innovación y Cultura (Dic. 2007 – 2015).

Mario Drisun. 16 de enero de 2015.

Ministro de Salud (Dic 2013 – 2015)

Secretario de Gobierno, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Coordinador Gabinete Social (2009 – 2011).

Cecilia Nieto. 16 de enero de 2015

Coordinación Secretaría Técnica Gabinete Social. Ministerio de Desarrollo Social. (Dic. 2011 – 2015)

Claudia Volonté. 8 de enero de 2015

Directora Provincial de Programas Socioculturales – Ministerio de Innovación y Cultura. Representante del Ministerio de Innovación y Cultura en la Mesa ejecutiva del Gabinete Social (Dic. 2008 – 2015).

Administradoras Provinciales - Ing. Alejandra Pérez Colmegna y Dra. Mónica Di Pasquale. 26 de Noviembre 2014.

Cuerpo de Administradores Provinciales⁷⁷ y forman parte del equipo de la Secretaría Técnica del Gabinete Social (Dic. 2008 – 2015).

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS.

El Mensajero Diario (2014). “Bifarello: Pusimos en marcha las intervenciones integrales que requiere la realidad social en este momento”; 27 de enero de 2014; disponible en: http://www.elmensajero diario.com.ar/contenidos/bifarello-pusimos-marcha-intervenciones-integrales-requiere-realidad-social-momento_44420.html (05/05/15)

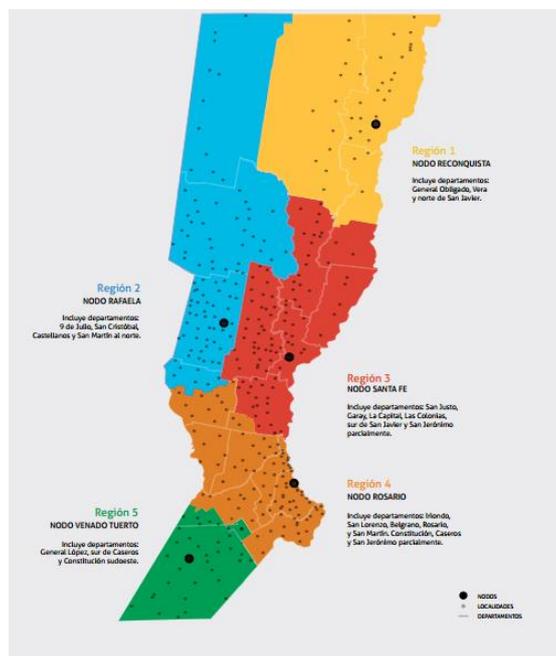
La Capital (2013): “Mapa de Homicidios Rosario”; disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/mapa-homicidios-rosario.html> (26/11/14)

La Capital (2014): “Un informe oficial plantea que Rosario padece una “epidemia” de homicidios”; 4 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/laciudad/Un-informe-oficial-plantea-que-Rosario-padece-una-epidemia-de-homicidios-20140504-0029.html> (11/11/14).

⁷⁷ El Cuerpo de Administradores Provinciales (CAP) de la Provincia de Santa desarrolla funciones relacionadas al: planeamiento, asesoramiento, organización, conducción, coordinación y gerenciamiento en los niveles superiores de la Administración Pública teniendo como particularidad un funcionamiento distinto al resto de la Administración Pública caracterizado por su movilidad (dada por los cambios de destinos), su flexibilidad y su posibilidad de asumir una variedad de temas que las jurisdicciones se ven imposibilitadas de atender debido a sus tareas habituales y a la necesidad de contar, en muchos casos, con una visión externa al problema. Más información disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/4527> (07/01/15).

ANEXO I: INFORMACIÓN CIUDADES Y PROVINCIA DE SANTA FE

Regiones de la Provincia de Santa Fe



Fuente: Bonfatti y Galassi (2012)

Características contextos locales de implementación

CIUDAD	Características Ubicación	– Población	Partido Político y Frente Gobernante ⁷⁸
Santa Fe	Capital provincial	391.231 habitantes	Partido radical (FPCyS) ⁷⁹
Rosario	Zona sur de la provincia, gran centro urbano del país y polo de concentración demográfica de la provincia	948.312 habitantes	Partido Socialista (que ha tenido continuidad en la intendencia desde hace más de 20 años). (FPCyS)
Villa Gobernador Gálvez	Área metropolitana de la ciudad de Rosario.	80.769 habitantes	Partido Justicialista (Frente Santa Fe para Todos) ⁸⁰ .
Santo Tomé	Forma parte del departamento La Capital y del aglomerado urbano del Gran Santa Fe.	66.133 habitantes	Partido Radical (FPCyS)
Pérez	Área metropolitana de la ciudad de Rosario.	27.439 habitantes	Partido Socialista (FPCyS)

Fuente: Elaboración propia.

⁷⁸ Se tomará como referencia los candidatos electos para los cargos ejecutivos municipales en el año 2011, cuyo mandato se extiende durante los años 2012-2015.

⁷⁹ El FPCyS de la Provincia de Santa Fe, en las elecciones 2011 estuvo compuesto por el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica y Solidaridad e Igualdad.

⁸⁰ Frente para la Victoria o Frente Santa Fe para Todos, integrado principalmente por el Partido Justicialista, las principales líneas y frentes que se presentaron fueron: Frente para la Victoria, Encuentro Santafesino, Por más Santa Fe y Soy Federal.

ANEXO 2: PRINCIPALES PROBLEMAS Y RESULTADOS. 1º ETAPA.

PRINCIPALES PROBLEMAS DIAGNÓSTICO – BARRIOS ROSARIO – 1º ETAPA (2012-2013)
Barrio Tablada
<ul style="list-style-type: none"> - Territorio extenso con alta densidad poblacional. - Cordón Ayacucho: infinidad de pasillos a calles internas o sin salida, con escasa iluminación, dificultad en el acceso. Muchas familias viven en altas de vulnerabilidad. - Problemática de los jóvenes incluidos en circuitos delictivos, vinculados al narcotráfico. Complejidad de situaciones cuyo común denominador son las muertes violentas de jóvenes. - Oferta institucional desarticulada que dificulta el armado de estrategias conjuntas de intervención. - Escasa intervención del área urbana: debido a situaciones de inseguridad de los equipos de trabajo - Dificultades con la legitimidad de las autoridades policiales con reiterados cambios en sus cúpulas.
Barrio Las Flores
<ul style="list-style-type: none"> - Falta transporte público de pasajeros que comunique el barrio con el Centro Municipal del Distrito. - Asentamientos precarios sobre tres zonas georeferenciadas. - Servicio de agua y energía eléctrica (este último con muchos problemas). No hay cloacas. - Reservorio en estado deplorable (basura, maleza, proliferación de insectos y otros animales). - Inclusión de los jóvenes en economías delictivas vinculadas con el narcotráfico y las barras bravas. - Violencia e inseguridad que dificulta el trabajo de los equipos territoriales. - Dificultades para la tramitación de DNIs. - Deserción escolar cada vez más temprana (en los últimos años de la esc. primaria). - Falta de legitimidad del accionar de la Sub Comisaría.
Barrio Stella Maris – La Bombacha
<ul style="list-style-type: none"> - Heterogeneidad de viviendas, coexisten viviendas consolidadas y precarias. Mayoría de calles con pavimento. No hay cloacas. Precariedad en el asentamiento La Bombacha: zanjones, basurales. - Importante cantidad de población que trabajan informalmente. - Problemas de seguridad derivados del narcotráfico. - Aumento de situaciones de violencia y delincuencia que implican a los jóvenes. Disminución en la edad de los niños o jóvenes que quedan por fuera de cualquier proceso de institucionalización - Importante deserción escolar en el nivel medio. Reducción horaria en la escuela primaria y en la secundaria para los alumnos con problemas de conducta (numerosos casos de agresiones físicas). - La inseguridad hace que los espacios públicos estén deshabitados y que haya momentos en los que los trabajadores de las instituciones vean dificultado o imposibilitado el acceso al barrio
Barrio Santa Lucía – La Palmera
<ul style="list-style-type: none"> - El transporte público de pasajeros ingresa al barrio con acompañamiento policial y la conexión con otras líneas entra sólo hasta las 20 hs. Falta de circuito vial (calle) de ingreso y salida del barrio. - Inclusión de los jóvenes en economías delictivas. Enfrentamiento entre bandas de jóvenes de Santa Lucía y La Palmera: disputa territorial vinculada a la economía delictiva (narcotráfico). Las familias de estos jóvenes tienen dificultades para circular y acceder a las instituciones estatales. - Faltan espacios de inserción laboral.- La escuela secundaria sólo llega hasta 3er. año, luego tienen que ir a escuelas lejanas para completar la escolaridad. Deserción. - Falta de legitimidad del accionar de la Comisaría. Ineficacia del Destacamento móvil.
Barrio Industrial
<ul style="list-style-type: none"> - Heterogeneidad en las viviendas, coexisten viviendas consolidadas con viviendas precarias. Precariedad en el asentamiento: problemas de inundaciones. - Aumento de situaciones de violencia y delincuencia que implican a los jóvenes. - Importante deserción escolar. -- Problemas de seguridad derivados del narcotráfico La inseguridad hace que los espacios públicos estén deshabitados y que haya momentos en los que los equipos sociales y trabajadores de las instituciones vean dificultado o imposibilitado el acceso al barrio (CTR 10 está cerrado). - Ausencia de espacios de recreación y deporte cercanos al barrio.

Fuente: Elaboración propia con base en Gabinete Social (2012b).

PRINCIPALES RESULTADOS POR BARRIO. 1º ETAPA (2012-2013)		
Ciudad	Barrio	Resultados según línea de trabajo
Santa Fe	Coronel Dorrego	Apertura de calle y relocalización de viviendas. Construcción del Edificio Alero Campaña de documentación y desarme Encuentros gabinetes territoriales por distrito Mesa de inclusión socio productiva
	Santa Rosa de Lima	Recuperación y activación de espacios públicos Campaña DNI, de documentación Encuentros gabinetes territoriales por distrito Red de instituciones Fiesta de la Convivencia y Maravillas de Invierno
	Alto Verde	Recuperación y activación de espacios públicos Campaña DNI Encuentros gabinetes territoriales por distrito Red de instituciones Situación Escuela Técnica La Boca
	Acería – Los Troncos	Realización de una plaza Encuentros gabinetes territoriales por distrito Promover el uso del Gimnasio
	Barranquitas	Recuperación y activación de espacios públicos Campaña de desarme, vacunación, documentación y esterilización de animales Encuentros gabinetes territoriales por distrito Fiesta de la Convivencia
Rosario	La Tablada	Apertura de calle. Recuperación y activación de espacio publico Campaña de documentación y desarme Proyecto Laboral Socioeducativo y talleres ocupacionales Vuelvo a estudiar. Caminata Saludable + Juegos en plaza Italia. Actividades día del Niño: difusión conjunta de las actividades
	Industrial	Campaña de documentación Vuelvo a estudiar
	Stella Maris – La Bombacha	Recuperación y activación de espacios públicos Campaña de documentación Proyecto Laboral Socioeducativo y talleres ocupacionales Espacio de Mujeres Vuelvo a estudiar Actividad del Día del Niño: juegos en espacio público de José Ingenieros y Acevedo Estrategia de Seguridad
	Las Flores	Hospital Regional Sur, Polideportivo y Escuela. Recuperación y activación de espacios públicos Campaña de vacunación, de vacunación de animales domésticos, desarme y documentación Proyecto Laboral Socioeducativo y talleres ocupacionales Vuelvo a estudiar y Extensión horaria en Escuelas
	Santa Lucia – La Palmera	Recuperación y activación de espacios públicos Campaña de DNI Vuelvo a estudiar

Fuente: Elaboración propia en base a Cippec (2013)

ANEXO 3: GEOREFERENCIACIÓN BARRIOS EN CIUDADES. 2º ETAPA DE ESTRATEGIA TERRITORIAL (PLAN ABRE)⁸¹

ROSARIO

DELIMITACIÓN DE BARRIOS

DISTRITO NORTE

- 1 Polledo
- 2 La Cerámica
- 3 Nuevo Alberdi
- 4 Industrial

DISTRITO NOROESTE

- 5 Stella Maris, La Bombacha y Emaus
- 6 Empalme
- 7 Ludueña

DISTRITO OESTE

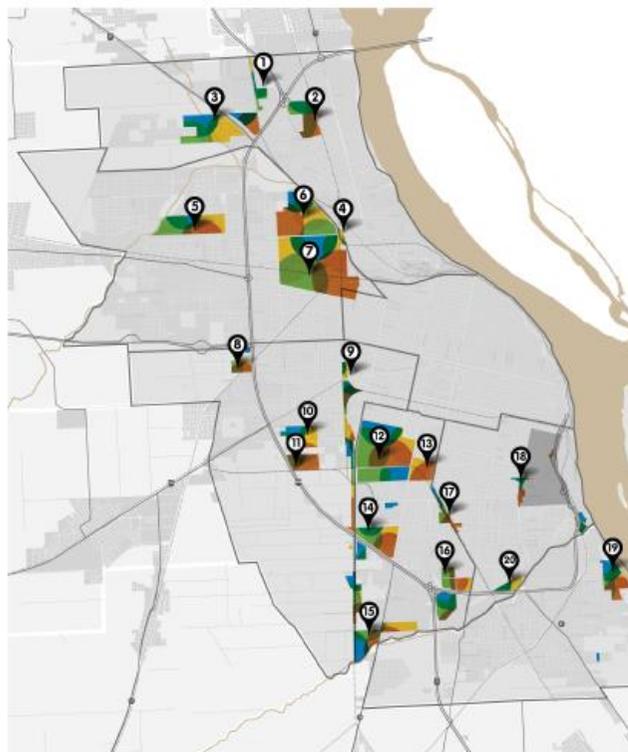
- 8 Santa Lucía, La Palmera y El Eucaliptal
- 9 Villa Banana - Villa Pororó
- 10 Hipotecario, Bolatti, Fonavi y La Lagunita
- 11 Rouillón (Barrio Toba)

DISTRITO SUDOESTE

- 12 Alvear - Acindar
- 13 Barrio Itatí
- 14 Plata - Hume - La Carlifosa
- 15 Tío Rolo
- 16 Las Flores

DISTRITO SUR

- 17 Flammarión
- 18 La Tablada - Cordón Ayacucho
- 19 Mangrullo
- 20 Molino Blanco



VILLA GOBERNADOR GÁLVEZ

DELIMITACIÓN DE BARRIOS

- 1 Los Eucalipus
- 2 La Rivera
- 3 Coronel Aguirre (San Francisquito - Cancha de Remo y La Tablita)
- 4 Fonavi



DELIMITACIÓN DE BARRIOS

PÉREZ

Cabin 9



⁸¹ Los gráficos presentados georeferenciando los barrios de las diversas ciudades fueron producidos en el marco del proceso de planificación interministerial del Gabinete Social.

SANTA FE

DELIMITACIÓN DE BARRIOS

DISTRITO NOROESTE

- 1 Yapeyú
- 2 Acería

DISTRITO OESTE

- 3 Villa Hipódromo
- 4 Barranquitas

DISTRITO SUROESTE

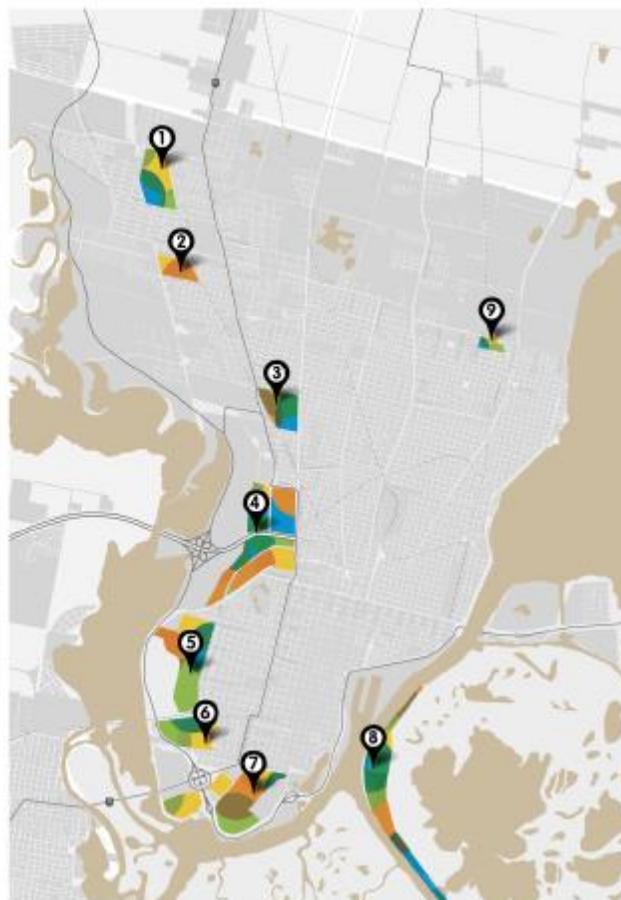
- 5 Santa Rosa de Lima
- 6 San Lorenzo
- 7 Centenario - Varadero sarsotti

DISTRITO DE LA COSTA

- 8 Alto Verde

DISTRITO ESTE

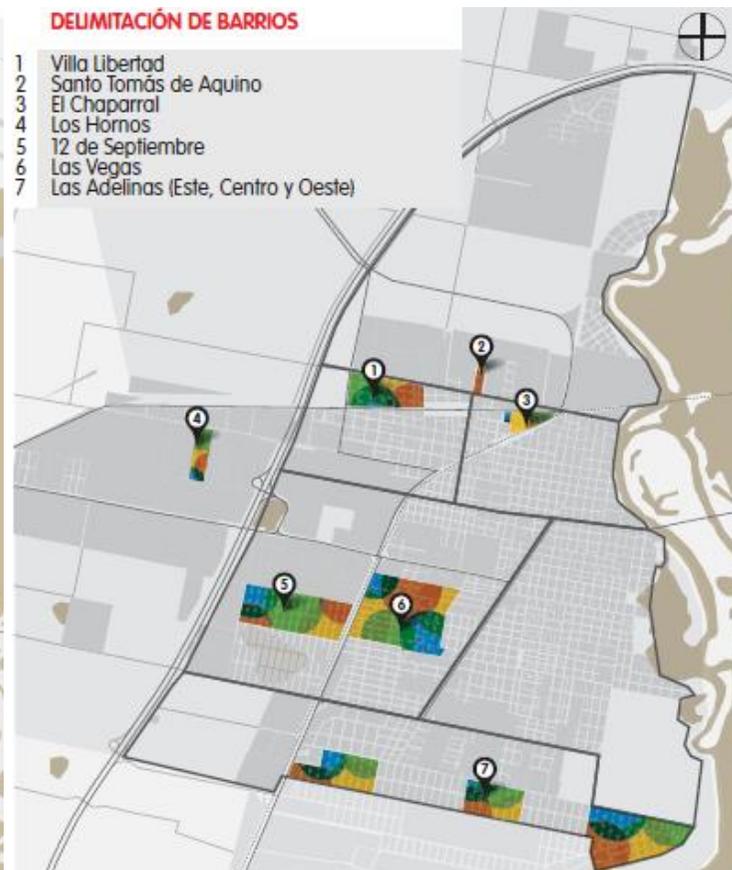
- 9 Coronel Dorrego



SANTO TOMÉ

DELIMITACIÓN DE BARRIOS

- 1 Villa Libertad
- 2 Santo Tomás de Aquino
- 3 El Chaparral
- 4 Los Hornos
- 5 12 de Septiembre
- 6 Las Vegas
- 7 Las Adelinas (Este, Centro y Oeste)



ANEXO 4: IMAGÉNES Y LOGOS DEL PLAN ABRE (2014-2015)

LOGO



MEJORES BARRIOS. MEJOR CIUDAD

FOLLETO



ANEXO 5: DETALLE DE INDICADORES TRANSVERSALES

Variable/ Indicador	Detalle
1. Tasa de escolarización anual por nivel educativo	Porcentaje de niños, niñas, jóvenes y adultos matriculados en establecimientos educativos anualmente por nivel educativo y por sexo
2. Tasa de abandono por nivel educativo	Porcentaje de niños, niñas, jóvenes y adultos por nivel educativo y por sexo que abandonan los establecimientos educativos año a año
3. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en espacios puente para la integración social, cultural, laboral, recreativa y deportiva	a) Cantidad de adolescentes y jóvenes visitados por el Plan Vuelvo a Estudiar que se incluyeron en espacios puente; b) Cantidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes incluidos en clubes; c) Cantidad de niños, niñas, 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 participando de los proyectos Ingenia; g) Cantidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que participan de las Olimpiadas santafesinas; h) Cantidad de niños y niñas incluidos en Jornada Ampliada
4. Permanencia/trayectoria de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en espacios educativos	El indicador permite evaluar la trayectoria del alumno en diversos establecimientos educativos para valorar su permanencia en los mismos (aunque cambie de establecimiento)
5. Consolidación e impulso de espacios grupales y comunitarios en el abordaje territorial	a) Conocimiento de espacios grupales por parte de los vecinos; 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
6. Acceso a la atención en salud	Cantidad de población adscrita según sexo y edad a los efectores de salud públicos
7. Calidad de atención en salud	a) Atención adecuada por parte del personal de salud; b) Proceso de atención del paciente garantizado
8. Calidad del espacio público	a) Conocimiento de las mejoras físicas en el barrio (Clubes refaccionados, rehabilitados y/o mejorado su infraestructura y equipamiento por trimestre; Inversión en infraestructura y equipamiento realizadas en centros de día por año calendario; Cantidad de espacios comunes con alguna mejora en infraestructura en complejos de vivienda social; Cantidad de espacios públicos mejorados en asentamientos irregulares, etc.); b) Percepción de las mejoras físicas realizadas (muy positiva, positiva, poco positiva, nada positiva); c) Efectos positivos de las intervenciones en el espacio público; d) Cantidad de intervenciones en el espacio público
9. Efectos de la presencia territorial de la policía comunitaria	a) Transformación de la relación de respeto-autoridad-confianza con la policía comunitaria; b) Influencia de la presencia territorial en la modificación de prácticas delictivas; c) Derivaciones de problemáticas y articulación con áreas estatales
10. Tasa de violencia social estructural	a) Cantidad de delitos registrados por tipo; b) Cantidad de personas heridas con arma blanca/de fuego, cantidad de homicidios con arma blanca/de fuego; c) Cantidad de hurtos y robos; d) Cantidad de ingresos/consultas a red de salud por heridas de arma blanca/de fuego; e) Cantidad de denuncias por delitos en el 911; f) Cantidad de personas recuperadas por trata; g) Cantidad de feminicidios

11. Percepción de seguridad de la población	a) Percepción sobre los impactos positivos de las intervenciones en la seguridad (visibilidad, iluminación, accesibilidad, poda); b) Efectos de las acciones por parte del Ministerio de seguridad en el barrio
12. Uso del espacio público para la convivencia	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 (Cantidad de participantes en encuentros para la convivencia; Cantidad de inscritos, asistentes e instituciones barriales vinculadas a la organización en Querer, Creer, Crear y La Orden de la Bicicleta); d) Uso conviviente de veredas y calles por parte de los vecinos
13. Institucionalidad de las mesas barriales	a) Grado de conocimiento de las mesas barriales; b) Cantidad de organizaciones, individuos y 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.
14. Nivel de accesibilidad a los servicios	a) Mejora del servicio de agua potable en términos de cantidad de conexiones con relación al suministro de agua potable; b) Cantidad de soluciones con relación al agua segura; c) Mejora del servicio de luz eléctrica en términos de cantidad de conexiones seguras; d) Cantidad de conexiones a desagües cloacales; e) Cantidad de lotes nuevos urbanizados con provisión de servicios de luz y agua; f) Cantidad de aperturas de calles concretadas

Fuente: Gabinete Social (2014b)