



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

Carrera de Especialización en Gestión Estratégica de
Organizaciones Públicas

Trabajo Final

Memoria Institucional:

“El Plan Abre: una novedosa experiencia de política
pública social urbana que vinculó las nuevas
representaciones sociales desde la integralidad de la
propuesta y la participación ciudadana”

Autor: Lic. Gabriel Martin Pereyra

Tutora: Mg. María Angélica Pignatta

OCTUBRE, 2022

INDICE

Introducción	Pág.3
Marco Conceptual	Pág.4
Ejes de la Memoria	Pág.6
1.-Identificación del proyecto	Pág.6
1.1-Periodo abordado – Inserción Institucional – Metodología de Trabajo	Pág.6
2.-Caracterización del proyecto	Pág.7
2.1-Problema	Pág.7
2.2-Estrategia de intervención	Pág.7
2.2.1.-Plan ABRE	Pág.7
2.2.1.1.- Mesas Barriales	Pág.9
2.2.1.2.- Dispositivo de Intervención Multiagencial (DISMAT)	Pág.11
2.3- Contexto	Pág.13
2.4- Redes	Pág.15
2.5-Dimension Institucional	Pág.15
2.6-Dimension Organizacional	Pág.19
2.7-Dimension humana	Pág.24
2.8-Dimension del conocimiento	Pág.25
3.-Evaluación del proyecto	Pág.26
4.-Aprendizajes y desafíos	Pág.30
5.-Propuestas para la organización	Pág.31
6.-Consideraciones finales	Pág.32
Bibliografía	Pág.33

Introducción

El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe durante el período 2012-2019 diseñó un organigrama de funcionamiento que contaba con una Unidad Ministro y cuatro secretarías: Desarrollo Deportivo, Desarrollo Territorial, Integración Social y de Políticas Sociales.

La presente Memoria Institucional se centrará en la Secretaría de Desarrollo Territorial e intentará dar cuenta del aporte y la incidencia que tuvo en el ciclo de la política pública denominada Plan ABRE, llevada adelante por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y coordinada de manera integral por el Ministerio de Desarrollo Social mediante la creación de un dispositivo interministerial denominado Gabinete Social. Dicho gabinete en la práctica fue coordinado a través de una Secretaria Técnica dependiente de la Unidad Ministro del citado ministerio. Si bien la intervención de la política pública fue direccionada hacia los barrios con mayores niveles de violencia urbana de seis ciudades de la Provincia de Santa Fe (Santa Fe, Santo Tome, Granadero Baigorria, Pérez, Villa Gobernador Gálvez, Rosario) este trabajo se enfocará en lo acontecido en la Ciudad de Rosario.

➤ **Objetivo General**

Elaborar una memoria institucional que analice al Ministerio de Desarrollo Social como organización pública coordinadora del Plan Abre, el rol que tuvo la Secretaría de Desarrollo Territorial en la coordinación de dos propuestas programáticas situadas dentro del Plan Abre (Mesas de Gestión Barrial, Dispositivo de Intervención Multiagencial de Reducción de las Violencias Territoriales) y la dinámica de relacionamiento institucional que tuvo con organizaciones y referentxs de la sociedad civil.

➤ **Objetivos Específicos**

- Analizar los componentes de las capacidades del Ministerio de Desarrollo Social focalizados en la Secretaría de Desarrollo Territorial.

- Fundamentar el carácter estratégico del Plan Abre, de las propuestas programáticas seleccionadas, sus incidencias sobre el cambio del paradigma de diseño de políticas públicas de intervención dentro del Ministerio de Desarrollo Social y sus relaciones con la sociedad civil.

- Identificar desafíos, aprendizajes y sugerencias a la política pública desde una perspectiva personal y profesional a partir de la experiencia adquirida.

➤ **El trabajo constara de los siguientes apartados:**

1.- Identificación del Proyecto: donde se especificará período contemplado, organización estatal, área de gestión, el proyecto, mi participación en el proceso mencionado, el fundamento de la selección, además de las fuentes de información como parte de la metodología y herramientas para la confección de la Memoria.

2.- Caracterización del Proyecto : Dar cuenta de la problemática que dió origen al plan y en qué contexto; desarrollar los lineamientos generales del Plan Abre, las Mesas de Gestión Barrial y el Dispositivo de Intervención Multiagencial. Buscaré realizar un análisis de los componentes de las capacidades estatales¹ de la Secretaría basado en cuatro dimensiones: 1.-El vínculo actor estatal/otros actores 2.-La legitimidad el actor estatal 3.-los arreglos institucionales y la estructura burocrática 4.-El capital de acción institucional (Beltranou, 2015, p. 10)

¹ Refiere a la capacidad de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados internamente o externamente (Bertranou, 2015, pág. 3)

A partir del enfoque de Krieger (2010) analizaré las características estratégicas que tuvieron el plan y cómo cambió la orientación del paradigma de propuestas programáticas que hasta ese momento imperaba en el ministerio.

3.-Evaluación del proyecto : mediante la técnica FODA (Fortalezas, debilidades, oportunidades, amenazas) y a partir de registros, sistematizaciones de intervenciones, publicaciones y documentos de evaluación, analizaré las particularidades que experimentaron las ofertas programáticas en : a) el territorio y la transformación que evidenció en la estructura social b) en la estructura burocrática estatal referida en este trabajo c) en las organizaciones comunitarias que participaron d) en la problemática que le dio origen.

4.-Aprendizajes y desafíos : a partir de la experiencia personal como parte del equipo de gestión ministerial, compatibilizado con mi rol profesional abordaré un análisis acerca del proceso desde aspectos técnicos, objetivos y subjetivos que entiendo tienen relación directa con la organización, las prácticas profesionales, el modelo de gestión de políticas públicas y la relación Estado-Sociedad Civil.

5.-Propuestas para la organización: a partir de lo anteriormente mencionado desarrollaré una propuesta con una serie de modificaciones o sugerencias tendientes a mejorar el proceso a futuro.

6.-Consideraciones Generales: el último apartado tendrá como objetivo desarrollar conclusiones y definiciones generales.

Marco conceptual

Las políticas públicas son secuencias de posiciones tomadas por institucionales gubernamentales y burocráticas que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas que puedan estar en la agenda pública. Las opciones específicas adoptadas para resolver estas cuestiones terminan generando una dinámica social caracterizada por conflictos y confrontaciones entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias (Oszlak, 2006, p. 19)

En los últimos tiempos diversas investigaciones han estudiado cómo la relación entre participación ciudadana y políticas sociales urbanas reconfiguran las espacialidades de los territorios, con transformaciones socio-económicas de las periferias urbanas.

Bien mencionaba Wacquant (2007) para explicitar las diferencias en relación a la marginalidad urbana durante la revolución industrial “la periferia francesa y el gueto afroamericano siguen siendo dos constelaciones socio espaciales claramente diferentes y hay razones para esto; son legados de diferentes historias urbanas y modos de “selección” de poblaciones, y siguen estando insertas en articulaciones divergentes entre el Estado de bienestar, el mercado y el espacio físico adecuado, de donde surgen los niveles de miseria, aislamiento y desamparo en el gueto estadounidense que no tienen equivalentes en las ciudades europeas” (p. 267).

Con la crisis del Estado de Bienestar a fines de los 80, y con la instalación de los procesos neoliberales el concepto de pobreza urbana empieza tomar centralidad con nuevas características en relación a etapas anteriores y con evidencias de fragmentación y polarización social (Díaz Ouel, et al., 2003, Minglione, 1983).

Castell (1997) se refiere a la exclusión social, no como un estado sino como un proceso enmarcado históricamente producto de la precariedad laboral y la fragilidad de los soportes relacionales que conforman una zona de vulnerabilidad en la que se ubicaría gran parte de la población, diferenciándola de una fase más aguda de exclusión social enmarcada en la

marginalidad, donde no solo las personas carecen de los recursos económicos sino de las redes básicas de integración social (Díaz Oruela, et al., 2003).

En el mismo sentido Saraví (2007), plantea que las transformaciones estructurales de los mercados de trabajo y en particular sus efectos de desempleo y precarización representan los disparadores de un proceso de acumulación de desventajas que conduce a un estadio final de desafiliación respecto de la sociedad, es decir, de exclusión social. Dichos procesos en Latinoamérica y principalmente en nuestro país se profundizaron al inicio de la década del 90 con la implementación de modelos neoliberales luego de la finalización del Estado de Bienestar y donde los gobiernos centrales transfirieron responsabilidades como la salud y la educación a los gobiernos sub nacionales, municipios y comunas (pag.25).

Soja (1985) en sus estudios incorpora el concepto de espacialidad donde plantea que es “producida socialmente y que como sociedad misma, existe tanto como formas substanciales (espacialidades concretas) como un conjunto de relaciones y grupos. La espacialidad en tanto espacio producido socialmente, debe ser distinguido del espacio físico de la naturaleza material y del espacio mental de la cognición y la representación puesto que si bien cada uno de ellos es usado e incorporado en la construcción social de la espacialidad, no puede ser conceptualizado como su equivalente” (pag.3).

América Latina y el Caribe se ha caracterizado por altos niveles de desigualdad, donde predominan brechas estructurales vinculadas a la escasa productividad y una infraestructura deficiente, segregación y rezagos en la calidad de los servicios de educación y salud, persistentes brechas de género, desigualdades territoriales y un impacto desproporcionado del cambio climático en los eslabones más pobres de la sociedad (CEPAL, 2016, Pignatta, 2019). A partir del 2001 en Argentina se produce un punto de inflexión que implicó el aumento y visibilización de estas desigualdades.

Dicho contexto ha motivado que surgieran nuevos “movimientos y representaciones sociales” para cuestionar y disputar las formas tradicionales de representación (sindicatos y partidos políticos). Así estos nuevos actores sociales junto a las organizaciones no gubernamentales con capacidades para la intervención social, pugnan por modificar ese rol centralista del Estado y reconfigurar también los modelos de gestión de políticas públicas para establecer una mayor relación e interacción entre todo el proceso de una política pública determinada (Rofman, Foglia, 2015, p. 6), asumiendo novedosas formas de representación (Oszlak, 2013, p. 23). A tal efecto se plantean tres elementos principales que caracterizan a las nuevas clases populares: su relación con el Estado y con las instituciones públicas; sus modos de integración marcados por una inscripción territorial y su matriz cultural caracterizada como “cosmológica” y “relacional” (Merklen, 2005, p. 3).

Precisamente en la lógica de promover espacios públicos Carrión (2016), menciona “el espacio público no es residual, tampoco una forma de apropiación y menos un lugar donde se enajena la libertad. Se trata de superar estas concepciones de espacio público para empezar a entenderlo a partir de una doble consideración interrelacionada: por un lado, de su condición urbana y, por lo tanto, de su relación con la ciudad y, por otro, de su cualidad histórica que cambia con el tiempo según su articulación funcional con la ciudad. Dicho de otro modo, se le debe entender históricamente como parte y en relación a la ciudad, lo cual comporta que los espacios públicos cambian por su cuenta y se transforman en relación a la ciudad” (pág. 20).

La “clave está en el territorio”, no se cansaba de repetir Mónica Bifarello². El territorio se entiende como una construcción que reúne características físicas, racionalidades diversas, una

² Ministra de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe durante el periodo 12/2011-12/2015.

impronta cultural, saberes, relaciones, percepciones y activos que pueden generar dinámicas de integración o segregadoras de acuerdo al tipo de política pública implementada, su forma de implementarla y sus impactos (Pignatta, 2019). A partir de intervenir en el territorio a través de políticas sociales urbanas, éstas expresan tres dimensiones analíticas para su abordaje; I-la emergencia de las cuestiones sociales urbanas; II- la noción de territorio como espacio privilegiado donde estas políticas se desarrollan y III-proximidad como causa/consecuencia de esas intervenciones territoriales (Zampani, 2021: 19).

Ejes de la Memoria

1.-Identificación del proyecto

1.1.-Periodo abordado – Inserción Institucional – Metodología de Trabajo

La Memoria Institucional que se expone toma como punto de partida el momento en que se tomó la definición política de crear una propuesta programática que fuera innovadora frente a las existentes hasta ese momento, pasando por el período de diseño, implementación y evaluación que tuvo lugar durante el transcurso de dos gestiones sucesivas de la coalición gobernante en la Provincia de Santa Fe (2012-2015/2015-2019).

El Plan Abre fue una política desplegada por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe coordinada de manera integral mediante la creación de un dispositivo interministerial denominado Gabinete Social. Dicho gabinete fue coordinado a través de una Secretaria Técnica dependiente de la Unidad Ministro del Ministerio de Desarrollo Social. Dentro de la estructura burocrática de dicho ministerio, la Secretaria de Desarrollo Territorial era el área de mayor desarrollo e intervención barrial por la cual tomó un protagonismo relevante.

En términos personales, mi participación en la gestión ministerial comenzó en Enero de 2008 siendo asistente técnico de la Secretaría de Desarrollo Territorial del ministerio. En 2013 asumo una doble función : por un lado coordinar el proceso de gestión representando al ámbito provincial del Plan Abre en su integralidad en la Ciudad de Villa Gobernador Gálvez y por otro coordinar el proceso de las Mesas Barriales junto a integrantes del ejecutivo municipal de la Ciudad de Rosario. Ambas competencias las desempeñé hasta Diciembre de 2015.

En Diciembre de 2015 y hasta finales de 2019 me designan Director Provincial de la Región IV- Nodo Rosario del Ministerio de Desarrollo Social, por la cual mi función específicamente referida al plan se abocaron al fortalecimiento de las relaciones institucionales y la ampliación de la red de organizaciones comunitarias barriales, muchas de las cuales ya estaban insertas en el proceso de las Mesas Barriales, donde otras se incorporaron colaborando con el Dispositivo de Intervención Multiagencial (DISMAT) y todas continuaron siendo parte del proceso integral del Plan Abre.

En definitiva la **fundamentación** de la selección de esta Memoria Institucional está centrada en desarrollar y describir la importancia del Plan Abre pensada como política social urbana productora de “espacios” en barrios “atravesados” por desigualdades. Se llevó adelante a través de un proceso de gobernanza donde la interacción, unión e integración de estructuras estatales y no estatales validaron y acompañaron una experiencia desde la convicción pero también desde la necesidad para convocarse, a partir de dispositivos participativos, a pensar las condiciones más favorables para el barrio. Por último es necesario poner en relevancia el grado de influencia de los actores sociales e institucionales barriales participantes, muchos de los cuales experimentaron a su vez procesos de fortalecimiento de sus identidades barriales.

El presente trabajo está basado en fuentes de información secundaria tales como material bibliográfico, investigaciones académicas, sistematizaciones personales, documentos oficiales

(normativa, memorias del Ministerio), registros internos, testimonios, evaluaciones y publicaciones referidas al plan. La estrategia de análisis incluirá el análisis documental de la información del Plan así como también el análisis de datos de las evaluaciones.

2. – Caracterización del proyecto

2.1- Problema

La Nueva Agenda Urbana funciona como un acelerador de los ODS, en particular el ODS 11 que propone que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles promoviendo una amplia gama de metas, entre las que se destacan; proporcionar servicios básicos para la ciudadanía, garantizar el acceso a la igualdad de oportunidades y el principio de no discriminación, mejorar la conectividad, apoyar iniciativas innovadoras y promover espacios públicos seguros, accesibles y ecológicos (Nari, Grandinetti, 2022, p. 9, UN.CEPAL-HABITAT-MINURVI, 2018).

A partir de concebir estas metas se identificó un conjunto de barrios en donde se observaban altos niveles de violencia interpersonal e inseguridad, retraimiento de la participación ciudadana, escasez de espacios públicos, debilitamiento de los lazos sociales y dificultades de acceso y calidad de infraestructura y servicios básicos, déficits de acceso a la educación y salud (Pignatta, 2019, Nieto & Weyrauch, 2015). La urgencia de intervenir en estos territorios de manera integral resultaba ineludible y se definió proyectar una propuesta pública urbana para barrios de las ciudades más pobladas de la provincia.

Esta formulación inicial del problema reconocía las interdependencias entre diversas dimensiones del mismo y se fue modificando o ampliando a lo largo de la implementación del plan. En el marco de la flexibilidad que lo caracterizó y de las primeras evaluaciones del plan, se consideró la necesidad de “llegar a las familias que no accedían a diversas prestaciones del Estado” y se pasó de una perspectiva puramente territorial o comunitaria a la necesidad de un abordaje familiar con la incorporación del ABRE Familia. Posteriormente, como se detalla en la descripción del Dispositivo de Intervención Multiagencial (DISMAT), el problema incluía prioritariamente la violencia altamente lesiva y las disputa por el territorio.

2.2- Estrategia de intervención

2.2.1- Plan ABRE

La formulación inicial del Plan incluyó dos áreas de innovación fundamentales que atravesaron a la implementación y a la práctica del Plan; la coordinación y el sistema de monitoreo y evaluación. De manera complementaria la planificación permitió profundizar y capitalizar capacidades estatales ya instaladas, mientras que el acompañamiento familiar fue incorporado durante su implementación (Pignatta, 2019).

Esta política pública se adecuó y complementó para lograr como objetivo político principal mejorar la calidad de vida de los habitantes de inicialmente 33 barrios con mayores índices de violencia urbana (el Plan finalizó con la intervención en 66 barrios) de seis ciudades (Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tome, Pérez, Granadero Baigorria) que conforman los dos centros urbanos más grandes de la de la Provincia, el Gran Rosario y el Gran Santa Fe.

El Plan contó con cuatro ejes de intervención: Infraestructura y Hábitat; Convivencia y Participación; Abre Familia; Regulación y Control.

Tuvo tres niveles de coordinación que conformaban el Gabinete Social: Un **primer** nivel a través del Gabinete Social de ministros³ coordinado por la/el Ministrx de Desarrollo Social e integrados por lxs máximas autoridades de cada área ; un **segundo** nivel denominado Mesa Ejecutiva coordinado por la Secretaria Técnica e integrado por las segundas líneas ejecutivas de los Ministerios involucrados y finalmente un **tercer** nivel coordinado por referentxs territoriales del Estado e integrado por equipos técnicos-profesionales de los ministerios involucrados, de los municipios mencionados y que complementariamente interactuaba con los dispositivos de participación ciudadana (Mesas Barriales, Consorcios barriales, etc.).

La estrategia de gestión integrada buscó promover la apropiación de los distintos ministerios, teniendo en consideración los incentivos necesarios (reconocimiento, voluntad política, capacidades técnicas y presupuesto) para que se pudiera alcanzar un protagonismo compartido (Pignatta, 2019).

La planificación del Plan Abre se manifestó luego de atravesar un período de transición donde se logró establecer un marco institucional con capacidades estatales consolidadas en materia de planificación y partir de la toma colectiva de decisiones que surgieron desde procesos de participación ciudadana y en la que se requirió combinar la escala urbana, barrial y metropolitana (Pignatta, Nieto, Leonhardt, Barbará, 2021, p. 8)

El proceso de implementación del Abre se puede identificar analíticamente en tres etapas; la **primera** (año 2012-2013) a partir de la decisión de que el Gabinete Social (creado en 2008 y coordinado hasta ese momento por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado) pase a ser coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y donde comienza a implementarse como experiencia preliminar el “Programa de Intervención Integral en Barrios” en 10 barrios de las ciudades de Rosario y Santa Fe; la **segunda** (año 2014-2015) donde se implementa el “Plan Abre” en 33 barrios incorporándose la ciudad de Villa Gobernador Gálvez a las antes mencionadas y se diseña el “Plan Estratégico Provincial : Visión 2030” y finalmente la **tercera** etapa (**año 2016-2018**) que se crea el “Consejo Económico y Social”, se incorpora el eje “ Abre Familia” en 60 barrios, se crean las Subsecretarías de Coordinación (Santa Fe y área metropolitana, Rosario y área metropolitana) y el Plan Abre escala a 69 barrios de 6 ciudades (Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador, Gálvez, Pérez, Santa Fe y Granadero Baigorria) (Gabinete Social, 2019, p. 35).

Fue diseñado inicialmente con dos ejes de trabajo centrales que pudieran integrar programas, proyectos y acciones de manera transversal, multidisciplinaria e inter agencial. El eje “Infraestructura y Hábitat” tenía como prioridad generar ofertas programáticas traducidas en infraestructura básica y servicios esenciales que permitieran conectar los barrios al ejido urbano, de la periferia al centro, a recuperar espacios estratégicos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil. En relación al otro eje, “Convivencia y Participación” promovía el acceso a bienes culturales en especial niñas, niños y adolescentes, la participación para ocupar y habitar el espacio público con actividades colectivas, instancias de participación y discusión como las Mesas Barriales y finalmente fomentar proyectos que apuntalen a mejorar la convivencia barrial, la seguridad ciudadana y la participación social.

En 2016 se incorpora un tercer eje denominado “Abre Familia”, con el fin de abordar la problemática de los grupos familiares priorizando desde el “Enfoque de Derechos” las políticas de cuidados y proximidad. La metodología de acompañamiento implementada se resumió en cinco aspectos; a) diagnóstico del barrio b) encuentro con las familias c) acompañamiento familiar

³ Inicialmente el Gabinete Social estuvo compuesto por los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y Cultura. A partir de 2012 se integran los Ministerios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, la Secretaria del Estado de Hábitat y Aguas, servicios públicos y Medio Ambiente (Gabinete Social, 2019 :.31).

d) análisis de información y diseño de estrategias e) despliegue de la estrategia (Pignatta, 2019). La estrategia se centraba inicialmente en el relevamiento a cada una de las familias que habitaban el barrio intervenido vía una encuesta inicial de problemáticas no resueltas, efectores públicos no referenciados o asesoramiento para el acceso a prestaciones y servicios que permitan avanzar en la garantía de distintos derechos (Gabinete Social, 2019, p. 18)

Finalmente en 2018 a partir de la intervención en barrio “Municipal- Grandoli y Gutiérrez” de tres agencias estatales— Municipalidad de Rosario, Gobierno de Santa Fe y Ministerio Público de la Acusación (MPA-Poder Judicial) — se incorpora el último eje de intervención denominado “Regulación y Control” que tenía como fines : reducir los niveles de violencia altamente lesiva, mejorar la percepción ciudadana en seguridad y recuperar las unidades habitacionales usurpadas (Gabinete Social, 2019, p. 202).

Como política pública el Plan Abre tenía como objetivo ser un articulador dentro de un abordaje integral⁴ con el Plan de Seguridad Democrática⁵ promovido por el Ministerio de Seguridad Provincial en 2012.

2.2.1.1.-Mesas de Gestión Barrial

La Secretaria de Desarrollo Territorial participó activamente del proceso de las “Mesas Barriales” en la Ciudad de Rosario durante el periodo 2013-2015. A partir de finales de 2015 por decisión del municipio, las mismas adoptaron otro formato e incluso cambiaron su denominación pasando a llamarse “Consejos Barriales” y donde la participación era vía representación institucional o invitación, diferenciándose de las mesas barriales donde vecinxs independientes podían ser parte de la actividad sin necesidad de una invitación previa, con la participación y coordinación de los directores distritales municipales.

Estos dispositivos se crearon como espacios destinados a sumar esfuerzos entre las instituciones públicas-privadas del barrio con el propósito de mejorar las condiciones de vida, establecer una vinculación directa con los funcionarios públicos municipales y provinciales buscando todos juntos analizar las problemáticas estructurales y coyunturales del territorio para encontrar soluciones viables apelando a la participación de los actores locales. Lo micro, lo barrial potencia la proximidad espacial entre ciudadanxs y gobierno y facilita la gestión de la política desde una posición más cercana y continúa (Rofman, Foglia, 2015, p. 43).

Las relaciones entre gobernantes y ciudadanía progresivamente van transformándose, los ciudadanxs necesitan que su voz sea escuchada, sus opiniones sean parte de la consideración en la toma de decisiones de quienes gobiernan. A su vez éstos deben profundizar su empatía que les permita comprender las singularidades y las experiencias de lxs ciudadanxs “concretos” y eso se logra también en gran parte recorriendo, interactuando y viviendo en primera persona, sin mediaciones, la realidad de los territorios, tomando contacto cara a cara con los sujetos. Esta actitud se ha convertido en central en la vida política (Anunziatta, 2016, p. 50).

Los cuatros criterios fundamentales que le dieron sustento al funcionamiento y permanencia en el tiempo a la propuesta fueron: la planificación previa de acciones; la

⁴ “...llevar a cabo políticas integrales y coordinadas implica construir un territorio en red donde todos los actores públicos y privados, actuando concertadamente construyen nuevas relaciones de poder. En esta red es el Estado quien tiene la responsabilidad fundamental de velar por el conjunto y articular los recursos en el territorio” (Gabinete Social, 2019, p. 33).

⁵ Basados en el paradigma de la seguridad democrática, se relaciona seguridad con protección y en ese sentido, distinguen protecciones civiles (que garantizan libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y las personas) y protecciones sociales (que procuran limitar los riesgos capaces de generar una degradación en la situación de los individuos (Castell, 2004) (Muller, Hoffmann, Nuñez, Vallejos, Innamoratto, Canavessi, Palacio, Krause, 2012, p. 25).

construcción del vínculo de todos los participantes; la articulación de las distintas áreas de gobierno y actores públicos/privados; la socialización, dinamización de la comunicación.

Como espacio complementario a los encuentros, se llevaron adelante con la misma periodicidad y metodología, reuniones mensuales de planificación y monitorio interno entre funcionarixs municipales y provinciales de las áreas participantes y donde se revisaba el contenido de las reuniones de mesa anterior y se planificaba la siguiente, entendiendo que la información que provenía de la ciudadana ayudaba a ampliar perspectivas, fortalecía análisis y ayudaba a estar más cerca de las necesidades poblaciones (Díaz Aldret, 2017, p. 357).

Cuando se iniciaron en 2013, el funcionamiento estaba atravesado por resolver o dar respuestas, negociar y consensuar⁶ prioridades referidas a cuestiones de la coyuntura del barrio (bacheos, iluminación, lomos de burros, basurales, inseguridad, periodicidad de recorrido del transporte público, etc.). A partir de 2014, las mesas barriales toman otra escala aumentándose a 16 en toda la ciudad⁷, al incluirse como un dispositivo de participación y articulación comunitaria dentro del eje “Convivencia y Participación” en los barrios de intervención del Plan Abre, permitiendo combinar, articular problemáticas de coyuntura con las acciones (obras de infraestructura, servicios, etc.) y programas contemplados dentro del citado plan (Documentos de campo, 2013). Un ejemplo a mencionar se desarrolló en el barrio Polledo en zona norte de la ciudad cuya urbanización se llevó adelante con la participación en el diseño inicial de las trazas y calles internas de lxs vecinxs que formaban parte de la mesa barrial.

De estos espacios participaron representaciones no estatales, tales como movimientos sociales, organizaciones de base, cooperativas de trabajo, centros comunitarios, comunidades de pueblos originarios, asociaciones civiles, vecinales, bibliotecas populares, clubes de barrio, comunidades de base eclesiásticas, productores auto gestivos y vecinxs independientes con referencia positiva dentro del barrio. La transformación a través del ejercicio de la acción política dotó de autonomía a los referentes barriales convirtiéndolos en actores estratégicos.

A tal efecto se menciona : “...*el proceso de conformación de actores sociales dotados de autonomía que sean capaces de actuar en forma conjunta, a través de redes, es una condición necesaria para los proyectos de desarrollo comunitario, siendo también pertinente estudiar las relaciones que se dan en esta red con diversos actores estatales.*” (Forni, 2012, pág. 98).

Los ámbitos de reunión fueron distintos espacios estatales (Escuelas, Centros de Salud, Centros de Convivencia Barrial, Centros Municipales de Distrito, Centros Integradores Comunitarios) con días y horarios fijos y preestablecidos en virtud de un proceso sostenido de institucionalización.

Con el transcurrir del tiempo las mesas progresivamente fueron recibiendo la legitimación de lxs referentxs de las instituciones barriales y vecinxs logrando su institucionalización y la emergencia de nuevos actores que “enarbolaban proyectos de la largo aliento” (Zibechi, 2003, p. 183), construyendo alianza a mediano y largo plazo con la representación estatal. Dicha legitimación fue la consecuencia; tratar de asumir la resolución con eficiencia de situaciones

⁶ “...*el diálogo supone la construcción de consensos y la negociación (ceder, acordar e intercambiar soluciones) entre actores que se consideran válidos representantes de intereses y demandas sectoriales. No responder simbólicamente ni materialmente a las demandas expresadas en el espacio público supone desconocer su validez y legitimidad como expresiones democráticas del funcionamiento de nuestra sociedad. Canalizar los conflictos es una necesidad de todo sistema político, cómo se canalizan nos habla de la agenda, las prioridades y del proyecto político del gobierno de turno...*” (Gradin, Soto Pimentel, 2020, p. 268).

⁷ Las Mesas Barriales se desarrollaron en los siguientes barrios; Empalme Graneros, Ludueña Norte, Ludueña Sur, Stella Maris, Cerámica, Nuevo Alberdi, Polledo, Toba, Santa Lucia, Villa Banana-Pororó, Acindar, Hume-Plata, Itati, Las Flores, Tío Rolo-Puente Gallegos, Tablada.

coyunturales del barrio; la puesta en marcha de proyectos a mediano plazo; la asistencia constante de todas las áreas involucradas tanto municipales como provinciales en el día y horario prefijado que en definitiva expresaba una muestra de respeto y compromiso hacia el espacio y sus iniciativas y desde la ciudadanía aportando con su presencia y participando con espíritu crítico pero constructivo con información certera del contexto barrial. Como aspecto negativo, al no mantener el formato original con que se creó este dispositivo, un sector de la ciudadanía que encontraba en el espacio una interacción y fluidez en el intercambio de perspectivas, demandas y respuestas se vio imposibilitada de participar.

2.2.1.2-Dispositivo de Intervención Multiagencial (DISMAT)

En 2018 a partir de la incorporación del eje “Regulación y Control” se crea el “**Dispositivo Intervención Multiagencial para el Abordaje Territorial de Violencias**” (DISMAT) integrado por el Ministerio Público de la Acusación, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Seguridad y los municipios receptores de la política pública.

A partir de la creación de dicho dispositivo, la Secretaría de Desarrollo Territorial asume un rol activo y protagónico en el proceso de co-coordinación del mismo. Fue el área ministerial que internamente coordinaba con las otras áreas con una participación de relevancia en el proceso.

A través de la intervención el objetivo principal fue restablecer un ámbito de convivencia social⁸ pacífica y saludable bajando los niveles de violencia urbana y la restitución de derechos civiles y sociales a los vecinos, pero por sobre todas las cosas que el Estado volviera a recuperar una proximidad sobre el territorio y las acciones que allí se desarrollaran. De forma específica los objetivos se orientaban a: 1-Reducir homicidios 2-Reducir heridos de arma de fuego y arma blanca 3-Reducir robos 4-Reducir usurpaciones violentas 5-Reducir violencia de género 6-Reducir vulnerabilidad juvenil.⁹

A diferencia de los lugares físicos “vírgenes” u ordinarios, los territorios se definen por su espacialidad, donde a partir de la vida social, los sujetos pugnan de manera problemática para moldear la actividad cotidiana que fijen referencias precisas al curso del tiempo y la realización de la historia (Soja, 1985, p. 1), a través de estrategias para afectar, influenciar y controlar personas, fenómenos y relaciones. Estar vivo, es participar en la producción social del espacio que requiere de un esfuerzo constante para el establecimiento y su mantenimiento (Sack, 1986, p. 1).

Ese control territorial era materia de disputa entre el Estado y algunos sectores vinculados a las economías delictivas. Estos barrios pasaron a ser rehén de sectores violentos, la espacialidad se había modificado sustancialmente en principio en los sectores periféricos pero luego trasladado a la centralidad urbana de la ciudad.

La espacialidad se había modificado en algunos de los barrios periféricos con mayor vulnerabilidad social de la ciudad donde se desarrollaban niveles de conflictos¹⁰ más pronunciados, donde las producciones de sentido se superponían, cohabitaban, compitiendo y

⁸ La convivencia social representa la posibilidad de compartir experiencias sociales en ámbitos comunes que definitivamente favorecen la interacción con el otro, promueve lazos de solidaridad y un sentido de pertenencia común. Dos aspectos centrales de la convivencia son la sociabilidad y la subjetivación, es decir cómo nos vinculamos, a estar juntos con el otro y a su vez dicha interacción está condicionada por la forma en que definimos y percibimos socialmente a los otros y a nosotros mismos (Bayón, Saraví, 2017, p. 9-p. 10)

⁹ Documento interno de trabajo.

¹⁰ “una interpretación cultural del conflicto nos obliga a interrogar las producciones de sentido que se superponen, cohabitan y compiten en el seno del universo popular al igual que tantas memorias apiladas unas sobre otras” (Merklen, 2010, p. 73).

tensionando entre aquellos que buscaban apropiarse del barrio a través de la instauración del miedo, la amenaza, la intimidación, la cooptación y quienes a partir de sufrir estas prácticas o tener la sensación de que tarde o temprano la sufrirían, buscaban “zafar” dejándolo. En el medio Agencias del Estado intentando, con dificultades, establecer una convivencia pacífica y la legalidad como sentido normativo en las relaciones sociales.

Las metrópolis vienen históricamente sufriendo una división imaginaria entre el centro y la periferia, estableciéndose fronteras simbólicas entre los barrios de clase alta, media alta y media en relación a los populares. La particular modificación en el contexto actual, es que esta división antes mencionada se empezó a manifestar dentro de los propios barrios de la periferia.

Refiere Merklen (2010): “...la fragmentación no es solamente aquella existente entre la clase media y la clase popular. También hay divisiones en la producción de sentido dentro de las clases populares...” (p. 72).

El Dispositivo se organizó a través de la participación de las áreas gubernamentales en dos grupos identificables: 1-Grupo de Aplicación de la Ley 2-Grupo de Prevención Social de las Violencias.

En el primero, coincidían Ministerio de Seguridad, Secretaria de Control de los Municipios, Ministerio Público de la Acusación (MPA), el Servicio Penitenciario y Pos Penitenciario y tenían como objetivo fundamental restablecer criterios de legalidad en los barrios intervenidos buscando disminuir la violencia urbana¹¹ y garantizar la convivencia ciudadana.

En el segundo, quedaban englobadas las áreas denominadas “sociales” municipales y provinciales de; Salud, Desarrollo Social, Educación, Seguridad Comunitaria, Producción, Economía Social y Empleo, Niñez, Género, Diversidad Sexual, Adicciones, Juventudes, Deporte, Cultura, Hábitat y Vivienda, Servicios Públicos, Obras Públicas, cuyo objetivo estuvo dirigido al “**bienestar de proximidad**”¹² (Goma, 2018, p. 24) mediante la protección de las personas, el fortalecimiento de vínculos familiares, abarcando lo que Castell denomina “**trayectorias biográficas**” especialmente en las etapas de gestación, primera infancia, escolar y adolescencias de los sujetos de los territorios abordados (Castell, 2010, 25).

Dichas intervenciones eran diferenciadas de acuerdo al nivel de complejidad que representara la persona o su grupo familiar; **el primer nivel** estaba orientado básicamente a garantizar el acceso a las ofertas “tradicionales” del Estado desde lo social (Escuela, Centros de Salud, Centros de Convivencia Barrial, Áreas de desarrollo social, etc.) ; **un segundo nivel** de intervención dirigido a un grupo menos numeroso de personas y familias que atravesados por distintas formas de violencia, necesitaran una atención focalizada para articular con el primer nivel o con instancias de estructuras gubernamentales específicas de la problemática identificada; finalmente **un tercer nivel** dirigido para un grupo menor de familias pero que están o estuvieron en los circuitos delictivos y necesitaban de un acompañamiento permanente e innovador en conjunto con el Sistema Judicial.

El dispositivo contemplaba a la hora de planificar y diseñar acciones en esos territorios la convocatoria y la participación de los vecinxs de dichos barrios, tales como referentes barriales de clubes, centros comunitarios, Instituciones eclesíásticas de diversos cleros, grupos juveniles,

¹¹ “La violencia urbana nace como el reflejo de diversos problemas sociales y se hace más visible en el contacto entre los “ciudadanos” y los “otros”. Es entonces una expresión de conflicto social. Siempre es una expresión de anomalía y revuelta” (Borja, Muxi, 2000, p. 57).

¹² “El Bienestar de proximidad se despliega en cuatro terrenos (inclusión, predisposición, cotidianeidad y diversidad). En ellos operan las políticas orientadas a superar la exclusión social y relacional de colectivos vulnerables” (Goma, 2018, p. 24).

cooperativistas, etc. A través de mesas de trabajo, mesas barriales, redes de participación y creación de consorcios habitacionales. Dicha convocatoria buscaba garantizar al hacerlos parte del proceso la legitimación y colaboración amplia de la intervención.

Finalmente se entendía que el Dispositivo debería ser el “reflejo” de una sucesión de intervenciones ordenadas, planificadas, consensuadas e integradas.

2.3- Contexto

La provincia de Santa Fe integra la Republica Argentina, siendo una de las 23 provincias que, junto a la ciudad autónoma de Buenos Aires, conforman el sistema federal de gobierno del país. Ubicada en la región litoral cuenta con una superficie total de 133.007 km², una población según el censo de 2010 de 3.194.537 habitantes y está dividida jurisdiccionalmente en 19 departamentos (Gabinete Social, 2019, pág.13).

El contexto socio-político imperante en la etapa analizada estaba marcada por el fin del mandato del Partido Justicialista después de 24 años ininterrumpidos y el inicio del mandato de la coalición gobernante del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS)¹³ en la Gobernación de la Provincia de Santa Fe a fines de 2007, hecho que marcó el inicio de un proceso de transformación en la estructura burocrática al instaurado hasta ese momento. El Frente Progresista Cívico y Social, es la conjunción de partidos y actores políticos que acuerdan sobre una base programática que los identifica y marca los postulados de las políticas públicas que se implementarán en gestiones de gobierno. Estos acuerdos programáticos son el pre-requisito informal para avanzar en formalizar alianzas.

El cambio de signo político en la Gobernación de la Provincia de Santa Fe en diciembre de 2007, trajo aparejado un cambio de paradigma en el que se identificaban dos conceptos: descentralización y buen gobierno¹⁴, a través de los cuales se buscaba una administración pública eficaz que utilizara procedimientos administrativos transparentes que removiera obstáculos formales y evitara las dilaciones procedimentales (Pietragalla, Perez, 2020).

En la anterior coalición de gobierno la organización del Estado fue asumiendo características fuertemente centralizadas y centralizadoras que contribuyeron a una dinámica excesivamente burocrática. La consolidación de este centralismo dio lugar a procesos de fragmentación y superposición de delimitaciones y jurisdicciones que disminuyeron las capacidades estatales de intervención. Las nuevas transformaciones planteadas se centraron en llevar adelante una nueva organización del territorio provincial dividido en cinco regiones o nodos que permitió la institución de una nueva escala de proximidad entre Estado y Ciudadanía, la integración de territorios hasta el momento desconectados. Con la re significación de la provincia en términos espaciales se procuró adquirir las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de la integración socio-económico y territorial (Ministerio Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2009, p. 18), valorizando un proceso de fuerte “localización” de las políticas sociales, respetando las características y particularidades de cada lugar, donde el nivel local adopta un papel más protagónico en las ejecuciones (Zampani, 2021, p. 19) y apostando a

¹³ El Frente Progresista Cívico y Social es una alianza de partidos que lo componen : el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical, Partido Demócrata Progresista, Partido Si, Partido Pares, Partido Gen-Libres de Sur.

¹⁴ “...El llamado derecho al buen gobierno nace a partir de la necesidad de superar el paradigma de la administración burocrática tradicional, racional, de cuño weberiano, con apego desmesurado a la literalidad del principio de legalidad, e intenta reemplazar ese esquema por otro en el cual el ciudadano se colocado en el centro del sistema, de donde infiere que esta nueva manera exige darle satisfacción de forma eficaz a las necesidades que ciudadanxs cuyo servicio tiene que actuar siempre...” (Muñoz, R., (2020), “Las Tics en la Administración Pública”, Argentina, Inteligencia Artificial y el Derecho Administrativo - Un enfoque basado en derechos).

una mirada participativa en la toma de decisiones¹⁵. Definitivamente esto trajo como consecuencia una diferenciación en la construcción de las escalas en los procesos institucionales de gestión e intervención.¹⁶

El hecho trascendental y que marcó una nueva impronta e identidad a la hora de definir planes de gobierno estuvo dado por la convocatoria y la participación a la sociedad civil de toda la provincia a ser parte del diseño de un plan estratégico mediante la participación ciudadana a través de asambleas ciudadanas que culminó en la elaboración del Plan Estratégico Provincial¹⁷ que marcó los ejes principales de gestión durante el periodo 2007-2019.

El Plan Estratégico Provincial Santa Fe “Visión 2030” ya contenía dichas iniciativas que posteriormente se plasman a través de la reglamentación del Decreto-Acuerdo 4174/15 que modificaba el régimen de Procedimiento Administrativo y establecía nuevas formas de gestión. Se incorporaban los conceptos de “**gobernanza**” donde se alentaba a la integración de los sectores públicos y privados y de “**buen gobierno**” para promover la capacidad del Estado a desarrollar instituciones y procesos que incentiven, coordinen y orienten las interacciones sociales, para hacer eficaz y eficiente la administración pública y promover la “simplificación administrativa”¹⁸. Asimismo se incluyen las nociones de “**gobierno electrónico**” que buscaba que se adapten las reglas de procedimiento a las posibilidades que ofrecen las comunicaciones electrónicas e implanten nuevos modelos de gestión en la Administración Pública para fomentar la mejora continua en los procesos y la constante innovación (Muñoz, 2020) y finalmente “**gobierno abierto**”¹⁹ que brinde información en cantidad y calidad, dispuesto a escuchar al ciudadano a través de canales efectivos de participación del mismo en la gestión de políticas públicas (Carello, Echen, 2019). Si bien estas iniciativas atravesaban la territorialidad provincial, la problemática de la violencia en los grandes centros urbanos de la provincia precisó incorporar nuevas perspectivas asociadas a la seguridad ciudadana.

La Ciudad de Rosario es la cabecera del departamento homónimo, con una superficie de 178,69 km², una población según el censo de 2010 de 948.312 habitantes, siendo la ciudad más poblada de la Provincia de Santa Fe y la tercera del país (Gabinete Social, 2019, pág.15).

En relación a la ciudad de Rosario bajo distintas denominaciones a lo largo del tiempo, la coalición que hoy representa al FPCyS gobierna la Ciudad de Rosario desde 1995 hasta la actualidad. A partir del inicio de gestión se diseñó y puso en marcha un proceso de

¹⁵ “La proximidad es la gran palanca de cambio sobre la que proteger sin cerrar: el ámbito sobre el que tratar de construir equidad y reconocer identidades” (Goma, 2018, p. 23).

¹⁶ “...que todas las escalas son históricamente establecidas y políticamente creadas y legitimadas al proteger, acoger, abrigar agentes “territorializados”/localizados que se encuentran sometidos a normas, reglas y parámetros establecidos en este plan escalar. Sus caracteres distintivos definen, en un recorte territorial determinado, estructuras y entornos que moldearan y medirán acciones y decisiones de sujetos políticamente constituidos...” (Brandao, 2010, p. 253).

¹⁷ La primera versión del Plan Estratégico Provincial se confeccionó a lo largo del 2008 donde ciudadnxs santafesinxs se encontraron en los espacios de participación denominados “Asambleas Ciudadanas” para discutir y ofrecer propuestas que finalmente se plasmaron en el citado Plan.

¹⁸ “La simplificación administrativa es una herramienta de calidad para revisar y simplificar normas administrativas. Estas normas implican papeleo y trámites a través de los cuales la administración recaba información y afecta a las decisiones económicas individuales” (Muñoz, R., (2020), “Las Tics en la Administración Pública”, Argentina, Inteligencia Artificial y el Derecho Administrativo - Un enfoque basado en derechos).

¹⁹ Las primeras iniciativas de “Gobierno Abierto” en la Provincia de Santa Fe, pueden remontarse a 2009 con la implementación de las denominadas “Asambleas Ciudadanas”, espacios de participación, debate y construcción de iniciativas que se volcaron en el diseño del Plan Estratégico Provincial y la promulgación del Decreto 692/2009 que regulaba el acceso a la información pública para garantizar la transparencia del gobierno y la participación activa de los ciudadanos.

descentralización, con la creación de seis Centros Municipales de Distrito (CMD : Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sur, Sudoeste).

El contexto socio-económico encuentra la ciudad dentro de una posición estratégica dentro del Mercosur gracias al tránsito fluvial que circula por la Hidrovía Paraná-Paraguay y en la provincia de Santa Fe estando inserta dentro del polo industrial-portuario Timbúes-Villa Constitución, produciendo el 40% del Producto Bruto Geográfico provincial (Gabinete Social, 2019, pág. 16).

Según un informe elaborado por la Municipalidad de Rosario sobre datos del Gobierno de Santa Fe y del INDEC del censo 2010, la ciudad cuenta con 320.532 hogares, de los cuales 19.296 son habitados por personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI), lo representa un 6,01% de total. Asimismo este porcentaje dividido por distritos se distribuye de la siguiente forma: 2.43 % (Centro); 5.81 % (Noroeste); 8.27% (Norte); 12.74 % (Oeste); 7.30% (sudoeste) y 5.12% (Sur) (Municipalidad de Rosario, 2017).

Al momento de comenzar el Plan ABRE en el año 2013, las víctimas de homicidios en la Provincia de Santa Fe eran 438 personas y en la ciudad de Rosario 217 personas (como dato comparativo, a finales de 2019 el número se redujo a 337 personas a nivel provincial y en la ciudad de Rosario 138 personas) (Observatorio de Seguridad Pública, 2019).

El incremento de la violencia urbana en la provincia interpelaba permanentemente a la sociedad y Estado a buscar herramientas que mejoraran la convivencia y redujeran los niveles de violencia, dejando de lado el paradigma tradicional de seguridad estatal y poniendo el foco en la complejidad y la interrelación entre los riesgos y vulnerabilidades que afectaban la seguridad de la ciudadanía. El debilitamiento de los lazos sociales y de las redes de convivencia, la ocupación ilegal del espacio público y la falta de control incidieron con el correr de los años el aumento progresivo de hechos de violencia urbana e interpersonal (Gabinete Social, 2019, pág.123).

2.4.- Redes

Las organizaciones, en especial las organizaciones públicas, se caracterizan por estar insertas en contextos de los más variados y complejos, debiendo poner en marcha diversas estrategias para conformar redes territoriales con actores estatales, sociales y empresariales en pos de cumplir con sus objetivos a través de una gobernanza multinivel (Grandinetti, Nari en Rofman, 2016, pág.63). Estas interacciones y vinculaciones de una multiplicidad de actores -que muchas veces cuentan con una racionalidad diferente-, generan una constante necesidad de analizar y readaptar dichas organizaciones para hacer frente a los nuevos desafíos.

La red analizada en este trabajo está conformada por actores públicos y privados representados: en el primer caso por funcionarios, agentes públicos y operadores de distintos poderes del Estado (ejecutivo, judicial) y de distintos subniveles (provincial y municipal); en el segundo representantes de movimientos sociales, organizaciones de bases sociales, cooperativas de trabajo, centros comunitarios, comunidades de pueblos originarios, asociaciones civiles, vecinales, bibliotecas populares, clubes de barrio, comunidades de base eclesiósticas, productores auto gestivos, presidentes de consorcios habitacionales, representantes de centros comerciales y vecinos independientes.

2.5-Dimensión institucional

Toda institución es regulada en su funcionamiento por reglas formales e informales. En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, dichas reglas formales están compuestas por los instrumentos de normativa legal tales como decretos, resoluciones, disposiciones, circulares que

definen estructuras orgánicas-administrativas, regulan el funcionamiento y planes de gestión, resguardan ajustarse a derecho de las distintas acciones que se implementen y establecen pautas de comportamiento. Las reglas informales tensionan la rigidez de la normativa legal y pueden flexibilizar dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico situaciones que no estén explícitamente descritas en el marco legal y que deban contemplarse o pueden surgir en el accionar diario. Aquí podemos destacar por ejemplo las pautas de interacción, acuerdos de procedimientos y vinculación que establecen actores estatales y no estatales en situaciones diarias.

El cambio de gobierno en diciembre de 2007 marcó el inicio de un proceso de transformación en la estructura burocrática que, como primera modificación a resaltar, pasó de ser Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria a ser Ministerio de Desarrollo Social, que implicó no solo una revalorización del área sino la incorporación del “Enfoque de Derechos” como paradigma que procuraba establecer nuevas formas de vinculación, orientadas a actuar través de la oferta y no solo por demanda con la ciudadanía.

El Ministerio de Desarrollo Social es uno de los órganos del Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Dentro de dicho órgano se ubica la Secretaria de Desarrollo Territorial que tiene como misión según se explicita en el Decreto 0016/2016: “...promover *procesos de inclusión social y desarrollo de capacidades en aquellos sectores vulnerables de la Provincia de Santa Fe, desde una perspectiva social, educativa y productiva a partir de políticas públicas integrales y transversales y en coordinación con los distintos niveles de gobierno, con el objetivo de garantizar igualdad de oportunidades y construcción de ciudadanía, optimizando los recursos disponibles del Estado..*” (pág. 9).

Entre las funciones más relevantes que se detallan en el mismo decreto (0016-2016) se destacan

- Abordar las problemáticas sociales desde una perspectiva integral en el territorio, como escenario privilegiado de desarrollo humano.
- Promover el ejercicio de la ciudadanía a partir de la construcción de dispositivos territoriales.

En este marco el Plan Abre vino a complementar un proceso de reformas integrales en toda la administración pública provincial, se pensaba un plan ministerial mediante un planeamiento estratégico participativo²⁰, que se enmarcara dentro del Plan Estratégico Provincial “Visión 2030”. El Plan como materialización de una estrategia intencional (Mintzberg, 1995, p. 32)²¹ venía a proponer que se respetara la universalidad, los derechos y la integralidad en base a transformar las propuestas tradicionales que hasta el momento el organismo ofrecía a la comunidad, que centraba la política social a acciones residuales y focalizadas. Estas respuestas además eran insuficientes para mejorar los indicadores sociales de calidad de vida y para abordar problemáticas complejas que se acumulan en determinados territorios como inseguridad alimentaria, la deficitaria infraestructura básica y servicios básicos, deserción escolar, falta de proyectos motivadores e integradores para jóvenes que entre otras causas se traducían en aumento de la violencia, la inseguridad y conflictos interpersonales.

²⁰ “...La Planificación Estratégica Participativa es una herramienta que permite a las organizaciones alcanzar la visión de éxito gracias a la aplicación de un método sistemático de definición de acciones, método que, a su vez, auxilia en una generación de un consenso sobre la participación, el compromiso y la priorización de las mismas en el proceso de gestión estratégica..” (Krieger, 2014).

²¹ La estrategia se define por lo general como Plan. La estrategia se convierte en lo que la organización hace, no en lo que dice o afirma que espera hacer. La estrategia es congruencia de comportamiento, sin importar el grado de intención. Y es este último aspecto el que hace que el concepto tenga una enorme fuerza (Mintzberg, 1995, p. 32).

Al inicio del segundo mandato de nuestra gestión de gobierno en el año 2012, luego de un proceso de transición que debimos recorrer, a partir de la visión, impronta y perspectiva que se incorporaba con la llegada de la nueva Ministra, era el momento indicado de introducir un enfoque estratégico, como medio para conducir frente a los nuevos desafíos que planteaba el contexto, siendo pro-activos, tratando de anticiparnos a los nuevos retos y amenazas que planteaba el entorno para transformarlos en oportunidades para crecer, cambiar, transformarse (Krieger, 2014) , en virtud de movilizar recursos, dispositivos para la acción y que fuéramos el motor para que la cosan pasen (Escalada, 2009, p. 4).

Hasta ese momento imperaba un enfoque focalizado y fragmentado, pensado básicamente para recibir demandas de quienes tenían la capacidad simbólica de poder expresarlas que no siempre eran los que presentaban las carencias más profundas y el estado de vulnerabilidad más extremo.

Salir a identificar las demandas, necesidades y no estar pendiente de recibirlas era en líneas generales uno de los aspectos a cambiar en las prácticas laborales y la manera de intervenir²².

El plan ministerial y en el cual la Secretaría compartió los postulados que se relacionaban con los del Plan Abre estaban en consonancia con un “Enfoque de Derechos”, resumidos en los siguientes ejes estratégicos de gestión en lo social: 1.-La construcción de sistemas sólidos de protección social 2.-El Territorio como escenario de vínculos 3.-El deporte y la recreación como promotores de convivencia 4.-Calidad de los espacios y equipos de trabajo 5.-La integralidad de las políticas sociales. Los ejes estratégicos se sostuvieron durante los dos últimos periodos de gestión ministerial (2012-2015-2016-2019) (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2015, 2019).

La estrategia²³ de intervención, de vinculación intraministerial, interministerial e intergubernamental de los equipos de gobierno debería asumir soluciones integrales, en virtud de cambiar no solo por la forma de trabajo sino también por la composición (Escalada, 2009, p. 4) y que precisamente permitiera una articulación, una unificación de criterios, estrategias de trabajo que pudieran abordar la complejidad²⁴ de problemáticas familiares y comunitarias evitando superposiciones de recursos, realizando una reflexión, una ponderación de las fuerzas puestas en juego, una combinación sincronizada y convergente de los dispositivos que permitieran alcanzar los resultados esperados (Ossorio,2003, p.25).

El cambio de paradigma abría un panorama que proponía una optimización de recursos, aspiraba a lograr el involucramiento no solo del recurso humano estatal sino también el trabajo en redes. La sinergia y la articulación del sector público a través de sus recursos sumado a la experiencia, el saber, los recursos materiales y simbólicos de los sectores de la Sociedad Civil auguraba que los procesos de intervención deberían ser más abarcativos espacialmente, en tiempos más acordes a las necesidades de la población, que arrojaran una eficacia y efectividad que impactaran positivamente en los indicadores construidos a tal fin para medir y monitorear el proceso planteado.

²² Los cambios en las prácticas laborales, implican una ruptura en el auto organización de los distintos sistemas, entendiendo la misma como construcción de estructuras propias dentro del sistema. Las resistencias observadas al interior de “las Organizaciones” implican un intento de los distintos sistemas de mantener su autonomía. Esto implica que a mayor diferenciación, el sistema gana en complejidad. (Escalada, 2009, p. 12)

²³ “La estrategia se define como un estilo y un método de pensamiento referido a la acción, de carácter consciente, adaptativo y condicional”. (Ossorio, 2003, p. 25).

²⁴ “...por complejidad comprendemos un aumento de la cantidad de variables que se hacen presentes en la relación Sistema-Entorno, las cuales producen un aumento en los niveles de interacción entre estas variables, en menores unidades de tiempo...” (Escalada, 2009, p. 3).

El abordaje requeriría y desafiaba un cambio de paradigma, pasar de la planificación tradicional a la planificación estratégica y por ende diseñar políticas públicas diferentes no solo en contenido sino también en las formas de intervenir. Para eso hubo que modificar y llevar adelante no solo un cambio en las estructuras administrativas y normas jurídicas sino que dotar al ministerio de nueva infraestructuras, tecnologías, formaciones y capacitaciones a todo el personal.

En este sentido se apeló al Enfoque de Racionalidad Integrativa²⁵, donde se creó un equipo técnico para la promoción de cambios a nivel organizacional, constituido por personal técnico que no tuviera pertenencia previa al Ministerio y con personal ya perteneciente al mismo, que permitiera conjugar un conjunto de experiencias tanto internas como externas a la misma, favoreciendo la realización de un diagnóstico de los conocimientos, las tecnologías, el plan de acción que se necesitan para el cumplimiento de sus propios objetivos (Escalada, 2009, p. 5).

Las reformas en el ministerio presumían un proceso continuo con complejidades, resistencias, avances y retrocesos. Materializar de forma concreta en recursos humanos, recursos financieros, infraestructura edilicia, equipamiento, tecnologías y diseño de políticas públicas dicho cambio de formato institucional y que no quedara en un simple cambio de denominación era una tarea que incluso al final del mandato de gestión no tuvo una resolución completa.

Particularmente las reformas que se sucedieron en la Secretaría en los dos períodos sucesivos de gestión al inicial (2008-2012) marcaron algunos aspectos diferenciadores en cuanto a valores, prácticas y costumbres traducidas en reglas formales e informales.

Dichos matices diferenciadores estuvieron marcados por perfiles, recorridos profesionales y de gestión, contextos externos e internos, concepciones de gestión, alianzas y resistencias al proyecto de gestión.

En el periodo 2012-2015, el objetivo principal de gestión de la Secretaría estuvo abocado a la implementación del Abre y la modificación del paradigma de gestión de políticas públicas, lo que profundizó una ruptura que veníamos impulsado desde el inicio de gestión en 2008 al modelo tradicional de gestión por demanda.

Dicho cambio nos llevó a impulsar modificaciones en los usos y costumbres administrativas, en las formas de comunicación, en las prácticas de técnicos, administrativos, profesionales y de incluso los propios funcionarios. Desde establecer ordenamientos al ingreso del ministerio, construcción de protocolos de intervención, priorización de problemáticas y conceptualización de lo “urgente”, pasando por un sistema de turnos con días y horarios prefijados de agendas de reunión, digitalización del ingreso de toda la documentación que ingresaba al ministerio vía la mesa de entradas, registro digital al ingreso y egreso del personal en cada jornada laboral, sistema electrónico de seguimiento de expedientes, la digitalización progresiva de procesos administrativos y de gestión, la bancarización de todas las transferencias y pago de prestaciones (anteriormente se realizaba vía pago por cheque, por ejemplo ayudas sociales de urgencia).

La descentralización en varios aspectos entendíamos que era clave para ser operativos, eficientes y reducir la brecha entre expectativas y tiempo real de resolución de demandas.

Las mesas barriales, la construcción de redes institucionales barriales, las actividades recreativas y de convivencia nos permitieron tener cercanía y una vinculación más fluida con los

²⁵ El Enfoque de Racionalidad Integrativa contempla la necesidad de incluir personas que tienen las competencias que se requieren y no existen en la organización y por el otro, conserva las capacidades ya instaladas, donde el “poder de experto” del equipo se constituye desde el conjunto de conocimientos y experiencias previas tanto internas como externas al área. El equipo realiza un diagnóstico, diseña los procesos, establece un plan de acción y evalúa la implementación del plan de acción (Escalada, 2009, pag.7-8)

actores barriales que también permitía descomprimir al edificio ministerial como única “boca de atención ciudadana”, incorporando otros canales como la comunicación directa vía mensajes o llamadas que los eximia de tener que trasladarse y nosotros estar más en sintonía en tiempo real con los problemas.

Se procuró ir consensuando y estableciendo con las áreas técnicas-administrativas de planta permanente y los sindicatos, los diferentes cambios jurídicos-administrativos para lograr que las normas legales a dichas reformas fueran promulgadas en tiempos acordes a las necesidades de gestión. En la Administración pública no siempre los cambios son bien recibidos, la inercia diaria apuesta por un status quo, donde cuesta entender que lo que antes servía o era resolutivo tal vez en otro tiempo ya no lo es.

En relación a los equipos territoriales y las prácticas profesionales hubo que llevar adelante un reordenamiento de roles y funciones, de discusión, debates y convencimiento sobre el sentido y las transformaciones de las prácticas profesionales. La emergencia de nuevas problemáticas requería de soluciones creativas y no conformistas, abordarlas desde la multicausalidad e integralidad y donde antes con meras herramientas de transferencias económicas se solucionaba una demanda ahora tal vez solo permitía abordar el problema desde una faceta.

En el periodo 2016-2019, el enfoque de la Secretaria estuvo dirigido casi exclusivamente en diseñar y coordinar las nuevas herramientas programáticas del Plan Abre, como fueron el Abre Familia, el Programa Nueva Oportunidad y el Dispositivo de Intervención Multiagencial en virtud disminuir los índices de violencia lesiva.

La incorporación del Abre Familia facilitó para algunxs profesionales el sentido de su práctica profesional que sentían que han quedado desdibujadas a partir del periodo anterior. Volver a la posibilidad de intervenir a través del caso “individual” o desde el abordaje familiar, renovaba seguridades internas.

Fue un período intenso de innovación, reformas administrativas y diseño de normas legales nuevas que también necesitó del entendimiento y aprobación de las áreas técnicas de planta, pero ya con un nivel de entendimiento más fluido debido a que el paso del tiempo había permitido entender los proyectos y procesos de gestión que se intentaban llevar adelante.

La vinculación con sectores de la sociedad civil se profundizó y amplió en esta etapa por la convicción pero también por la necesidad de mejorar los procesos, aumentar escalas de intervención y principalmente mantener la paz social.

2.6-Dimensión Organizacional

➤ Estructura orgánica

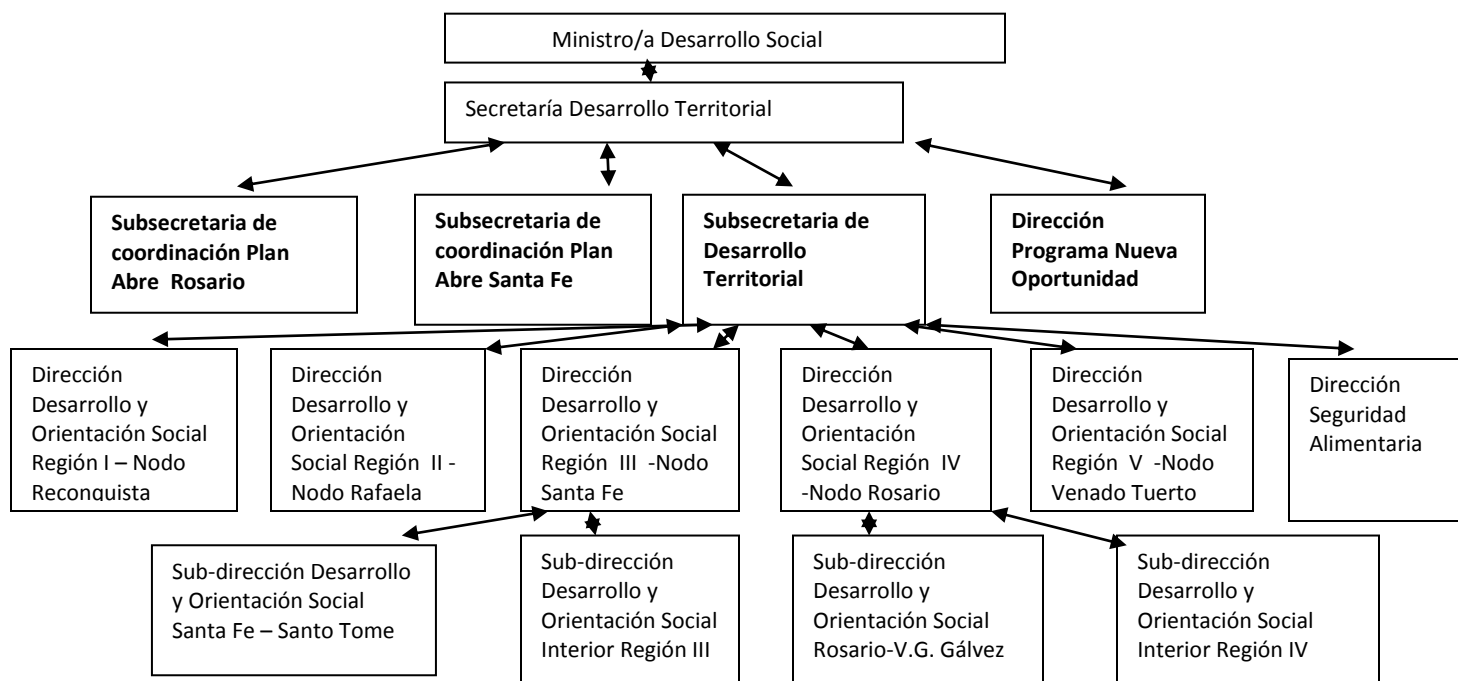
Las reformas requirieron sucesivas modificaciones en la estructural ministerial para ordenar su organigrama administrativo de acuerdo a los nuevos ejes programáticos y necesidades coyunturales. Con algunas modificaciones a la ley anterior sancionada en diciembre de 2011, la Ley Orgánica de Ministerios N° 13509 (regula áreas, roles y funciones) sancionada el 26/11/2015 y avalada por el Decreto Reglamentario N° 0126/2015 que aprobó la nueva Estructura Orgánica Funcional del Ministerio de Desarrollo Social rigió durante el periodo 10/2015-10/2019, con una pequeña modificación posterior a través del Decreto N° 414/2017 donde se incorporaron las Subsecretarías de Coordinación del Plan Abre y la Dirección del Programa Nueva Oportunidad.

Es preciso resaltar que un déficit de las tres gestiones de gobierno fue dilatar la creación de las estructuras administrativas y profesionales de las distintas secretarías. No obstante al

finalizar el tercer periodo de gestión (2016-2019) la mayoría de las estructuras orgánicas de las distintas áreas fueron promulgadas salvo, precisamente la de la Secretaría de Desarrollo Territorial, área que está bajo el análisis de este trabajo pero que quedó en vías administrativas para su promulgación vía Decreto correspondiente.

Más allá de esta consideración el organigrama de funcionamiento establecido por Decreto de la Secretaría de Desarrollo Territorial quedó estructurado de la siguiente manera según se muestra en la fig. 2:

Fig. 2 –Organigrama funcionamiento de la Secretaria de Desarrollo Territorial



Fuente: www.santafe.gov.ar/normativas

➤ Recursos

En término de espacios físicos, un dato significativo y revelador es que el ministerio no contaba con una sede propia en la Ciudad de Rosario sino que funcionaba en las instalaciones del Teatro Manuel Lavardén perteneciente al Ministerio de Innovación y Cultura (MIyC). La Ciudad de Santa Fe si contaba con un inmueble propio. Este hecho puntual tal vez “ilustra” y da cuenta de la postura de la anterior coalición gobernante de centralizar mayoritariamente las funciones del Estado en la Ciudad de Santa Fe como práctica política de gestión. Siguiendo el ejemplo de la sede Rosario sobre mediados de 2009 y por solicitud del MIyC, la estructura burocrática tuvo que dejar el espacio físico mencionado dividiéndose el funcionamiento en tres espacios diferentes, lo que claramente empezó a originar una dificultad ya que en el anterior espacio funcionaba la totalidad del “aparato de gestión”, permitiendo una comunicación “cara a cara” diaria, más fluida entre funcionarixs políticos, personal administrativo y equipos profesionales de todas las áreas del ministerio.

Este reacomodamiento físico se produjo a mediados de 2009, donde la Secretaría de Desarrollo Territorial tuvo que dividirse entre dos espacios físicos separados por unas treinta cuadras lo que claramente conspiraba con el concepto de cercanía, proximidad diaria, no solo de los equipos de la Secretaría sino con su vinculación e interacciones con otrxs actorxs ministerialxs.

El edificio central en calle de 27 de Febrero y Alvear fue un inmueble alquilado al Ministerio de Defensa de Nación donde nunca pudo concretarse su traspaso y venta, lo que impedía realizar reformas estructurales que claramente denotaban un espacio físico con deficiencias, poco amigable y confortable no solo para el personal del ministerio sino para el ciudadanx que acercaba por alguna gestión en particular.

Un punto de inflexión estuvo dado por la definición política de la primera gestión ministerial (2007-2011) de cerrar los veinte espacios descentralizados de la Secretaría de Desarrollo Territorial denominados Centros de Desarrollo Zonal (CDZ) que formaba parte del diseño estructural de la anterior coalición gobernante. Cuando se tomó la decisión allá por inicios de 2009, se entendía que teniendo en cuenta la afinidad política con la gestión municipal, los entendimientos y articulaciones serían más fluidos por lo que se pensaba que podían proyectarse unificaciones de espacios. Dado que los CDZ estaban ubicados muchos de ellos de forma irregular y con una precariedad manifiesta (algunos funcionaban en casas de familias, galerías comerciales, compartidos con dependencias de niñez, etc.), se pensó que los Centros Municipales de Distrito y los Centros de Convivencia Barrial (ex Crecer), podían ser espacios con una referencia institucional/territorial unificada, avalada y legitimada por equipxs municipales y provinciales para que confluyeran en un sitio operativo integrado.²⁶

Nada de eso ocurrió, los equipos provinciales no resignaban su pertenencia e identidad a tener espacios propios y los equipos municipales expresaban disconformidades a ser receptivos de la idea de compartir espacios de trabajo comunes.

Por consiguiente la reasignación de espacios físicos al cabo de los años se presentó como una problemática que el ministerio y específicamente la Secretaría nunca pudo resolver y que determinó que los equipos no tuvieran un espacio de referencia definido y fluctuaran por Centros de Salud municipales y provinciales, espacios de la Dirección de niñez, etc.

En la segunda gestión (2011-2015) se intentó revertir esa decisión en virtud de la necesidad de diversificar las referencias físicas territoriales provinciales pero recién a mitad del último mandato de gestión (2015-2019) se establecieron algunos puntos físicos denominados “Puntos Abre”, donde se procuró volver a esa concepción descentralizada ministerial/ barrial en la Ciudad.

En el tercer periodo de gestión (2015-2019) en el edificio central de calle 27 de Febrero y Alvear se realizaron pequeñas reformas de reacondicionamiento de oficinas pero claramente dichas acciones no pudieron opacar un déficit de la gestión en relación a solucionar el problema de ambiente cómodo, amplio y moderno a las nuevas necesidades y condiciones de trabajo.

Vale aclarar que dicho espacio no era de uso exclusivo de la Secretaría, es decir a las dimensiones reducidas del espacio había que agregarle que debía ser compartido con otras áreas; sumado a que a partir de la incidencia del Plan Abre el ministerio amplió considerablemente su volumen en ofertas programáticas, visibilidad e incidencia en coordinaciones integrales, interacciones y vinculaciones externas, lo que también desde el plano histórico contrastaba con esa imagen inicial del periodo de gestión.

➤ **Estilos de liderazgo**

En términos comparativos de la segunda (2012-2015) y tercera etapa (2016-2019) de gestión, los estilos de liderazgos dentro de la Secretaría tuvieron matices diferentes que es

²⁶ Los Centros de Desarrollo Zonal (CDZ) eran dispositivos físicos de atención descentralizados de la Secretaría de Desarrollo Territorial ubicados en distintos sectores de la ciudad.

interesante remarcar. En el periodo 2012-2015 hubo un equilibrio, el perfil de cercanía y horizontalidad que transmitía la Ministra permitía una fluidez de decisiones y una división de roles y funciones más asociado a lo programático, destacándose un esquema participativo principalmente en la toma de decisiones entre Ministra y Secretario en relaciones vinculadas a darle sentido y fundamentar desde un enfoque teórico las acciones de transformación del ministerio o el desarrollo general del Plan Abre. El desarrollo operativo de algunos dispositivos como las Mesas Barriales, la vinculación con organizaciones comunitarias o la gestión de los programas de transferencia condicionada recaía en el Subsecretario de Gestión Territorial quien me hacía parte de las sugerencias y definiciones sobre cursos de acción a tomar.

En el periodo 2016-2019, la toma de decisiones tuvo una impronta muy centralizada en el Secretario en algunos ejes principalmente vinculados al Programa Nueva Oportunidad o el DISMAT, descentralizando la toma de decisiones en la Dirección que estuvo a mi cargo en temas vinculados con el fortalecimiento de redes y organizaciones comunitarias o la gestión de los programas de transferencia condicionada especialmente lo referido a lo alimentario y el vínculo institucional con municipios y comunas de la región.

Las decisiones en relación al desarrollo general del Plan Abre y principalmente en esta etapa las del “Abre Familia” se centralizaron en el Ministro, la Subsecretaría y la Secretaría Técnica del Plan Abre.

Hacia afuera si se tiene en cuenta las características del Ministerio en cuestión y que por allí se canalizan las situaciones más sensibles de la población vulnerable, se debió apelar al diálogo fluido, la empatía y la comprensión para acercar posiciones y evitar conflictividades sociales de magnitud.

Más allá de la representación que impone un “organigrama jerárquico” se intentó llevar adelante en los tres períodos de gestión con el personal estable de la administración durante la rutina diaria de trabajo un liderazgo que tratara de ser legitimado apelando a vinculación casi “horizontal” por supuesto respetando roles y funciones mutuos pero apelando al trabajo vincular en equipo con libertades para la opinión, la discusión y la participación en la toma de decisiones, lo que ayudó a liberar tensiones y deponer resistencias.

➤ **Mecanismo de coordinación**

En relación al Plan ABRE se desarrolló la coordinación de acuerdo al esquema de gobernanza que se muestra en la fig.1:

Fig. 1 – Esquema de gobernanza

Fuente: Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe



La coordinación²⁷ siempre en los procesos de gestión y particularmente en los asociados a políticas sociales urbanas, se plantea como necesidad pero particularmente, como equipo ministerial formaba parte de una convicción en virtud de estar en procesos complejos, amplios, tensos, donde las distintas escalas de intervención requerían que los recursos humanos, simbólicos y materiales encontraran una direccionalidad unificada para tratar de garantizar procesos eficientes, eficaces y transformadores.

En relación al Abre y las propuestas programáticas mencionadas, la coordinación, el relacionamiento e interacción se dio entre diferentes planos; entre funcionarios del ministerio, otros ministerios, otros niveles de gobierno, con equipos de trabajo y finalmente entre los propios equipos territoriales. Los niveles de coordinación fluctuaron desde el básico al avanzado pasando por el intermedio básico y el intermedio avanzado (Repetto, Fernandez, 2013, p.51). La intensidad de la coordinación comienza con el reconocimiento de los actores territoriales para luego compartir información, que es el primer paso para coordinar. Un paso superior conlleva en avanzar en la colaboración en acciones conjuntas, donde se establecen **rutras críticas de coordinación** donde cada actor puede aportar desde su especificidad (Pignatta, 2019).

La tarea fue compleja, por momentos conflictiva, con retrocesos y avances pero que en el período analizado se pudo lograr un nivel de vinculación y relacionamiento bastante fluido. Todos sabemos que la mayoría de las normas abogan por la coordinación pero que en la realidad es difícil de materializar. Los actores involucrados generalmente responden a lógicas e inercias institucionalmente diferentes y donde la coordinación suele gestionar en escenarios llenos de ambigüedad (Repetto, Fernandez, 2013, p.41-42)

En el caso de los estratos superiores muchas veces se requiere ceder poder (interacción, información, visibilidad política, recursos individuales) en pos de un logro colectivo y no todos están dispuestos a ese sacrificio. En el plano más inferior las distintas realidades sociales (extractos sociales medios, altos y bajos), políticas (distintas ideologías y preferencias políticas), económicas (disparidad en las condiciones de contratación o remuneración) y formativas (con diferentes de prácticas o experiencia y formación académica) de los operadores territoriales conspiraban con el deseo de una articulación sólida y armoniosa.

En el plano interno el equipo de funcionarios de las distintas secretarías del ministerio en la segunda etapa de gestión (2012-2015) una vez al mes teníamos una reunión de coordinación intraministerial, que daba la posibilidad de encontrarnos, poner en común aspectos de la coyuntura y del funcionamiento de cada área. Además nos permitía ir evaluando la marcha de los procesos para corregir o fortalecer aspectos o ir incorporando nuevos ejes de trabajo. En la tercera etapa (2016-2019) dichos espacios de reunión fueron mucho más esporádicos. En sintonía con esta metodología de trabajo y a una escala superior se daban las reuniones de coordinación interministerial donde funcionarios de todos los ministerios, llevábamos adelante una práctica similar, donde la focalización está centrada en la marcha del Plan Estratégico Provincial.

En relación a la Secretaría de Desarrollo Territorial las reuniones de equipos tenían un carácter más dinámico y flexible.

Mas allá de que el Secretario de Desarrollo Territorial era el representante del ministerio en la mesa ejecutiva del Gabinete Social, la participación y la incidencia estuvieron marcadas por instancias diferentes. En el periodo 2012-2015, la Secretaría tuvo una participación constante y decisoria en todas las definiciones en torno a todo el ciclo de la política pública y sobre el

²⁷ La coordinación de políticas sociales puede entenderse como un proceso político y técnico, que se orienta a la coherencia y articulación tanto horizontal como vertical, de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos (Repetto, Fernandez, 2013, p.45).

desarrollo de los ejes iniciales (Infraestructura y Hábitat-Convivencia y Participación) que consensuaban en las reuniones semanales de la mesa ejecutiva en la Ciudad de Santa Fe. En el periodo 2016-2019, la mayor incidencia en la participación en dicho ámbito de trabajo recaló en las Subsecretarías de coordinación Plan Abre Santa Fe y Rosario y sobre tres ejes (Infraestructura y Hábitat-Convivencia y Participación-Abre Familia), centrándose en esta etapa de gestión la Secretaría de Desarrollo Territorial en el último eje creado (Regulación y Control) y teniendo una discontinuidad en la participación en las reuniones de la mesa ejecutiva, además de desdoblarse las reuniones de la Mesa ejecutiva en la Ciudad de Rosario (Rosario, Villa G. Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria) y Santa Fe (Santa Fe, Santo Tome) y reducirse los actores participantes.

2.7-Dimensión humana

Plantea Krieger (2014) : *“...la participación, el involucramiento de los agentes, la buena comunicación ascendente, descendente y horizontal, la confianza mutua, el trabajo en equipo, liderazgos basados en el conocimiento, la expertos, el compromiso y el ejemplo; serán relevantes en esta etapa del cambio. La motivación, los incentivos y los premios por el cumplimiento de metas de los programas contribuirán a afianzar el contrato psicológico entre los miembros de la organización pública y a pautar conductas afines al proceso de cambio que se desea instaurar...”*.

En relación a los recursos humanos que llevaron adelante la gestión de gobierno y puntualmente el ciclo del Plan Abre, dentro del Ministerio de Desarrollo Social podemos establecer tres categorías básicas que interactuaban en el día a día de la gestión : por un lado los funcionarios temporales que proponía la coalición gobernante para ejercer el liderazgo y conducción de la gestión ministerial; por otro lado los funcionarios de “carrera” o “pública” que tienen su estabilidad en el tiempo desde el mismo que ingresan a la planta estatal englobado en la figura de personal de servicios generales, personal administrativo, profesionales, jefes y subjefes de división, coordinadores/as etc.; y por último los de mayor inestabilidad laboral como personal contratado, pasantes. Todos se regían bajo el Estatuto General del Personal de la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe bajo La Ley 8525/1979, donde allí se explicitan deberes, obligaciones, sanciones, derechos, roles y funciones a la que debe someterse y puede aspirar el personal dentro de su carrera administrativa o paso por la administración pública provincial.

La diversidad de lugares de procedencia de los funcionarios “políticos” que transitoriamente cumplieron funciones fundamentaba experiencias de gestión, formación y vinculación en áreas públicas y privadas; desde haber cumplido labores como legisladores nacionales, provinciales, como intendentes y presidente Comunales, funcionarios en municipios y comunas, docentes de universidades, como ejercicio de profesionales liberales, participación en organizaciones de la sociedad civil e incluso trabajadores de planta permanente, etc.

La ausencia de personas calificadas, con perspectivas de carreras en administraciones eficientes y la ausencia de sistemas de información actualizados y adecuados son factores que afectan negativamente el funcionamiento de un estado eficaz (Bertranou, 2015, p. 15).

Las características de los recursos humanos que intervinieron en los procesos de gestión fueron bastante heterogéneas en cuanto a su formación y experiencia. Coexistieron personas con categorías más bajas donde su formación educativa y académica ha sido precaria (en algunos casos sin finalización de secundario); personal con estudios secundarios completos y que han perfeccionado sus saberes con cursos y capacitaciones que le han permitido acceder a mejoras en su carrera administrativa vía concursos y personal con una formación académica y terciaria de base (Licenciados: en Trabajo Social, en Comunicación Social, en Ciencia Política, en

Administración de empresas, de recursos humanos; Abogados, Contadores, Técnicos en minoridad y familia, Psicólogos, etc.).

Fue minoritario el personal permanente profesional con estudios de posgrado lo que vislumbró un déficit probablemente asociado a lo motivacional o económico que limitó el desarrollo del umbral académico. Tal vez uno de los motivos debamos enfocarlo en dilatar la creación de las estructuras administrativas de las distintas secretarías que permitieran plasmar en la realidad la posibilidad de concursar por un cargo, dándole un incentivo a la formación y el desarrollo académico en pos de mejorar su carrera administrativa.

En relación a demandas y reivindicaciones salariales como gestión siempre hay una brecha apreciable entre expectativas y logros, lo que se puede entender como un déficit de gestión permanente en este rubro.

El espacio de discusión, debate y decisión procuraron ser un eje importante de gestión. Tanto desde de las demandas laborales del personal que se llevaron adelante mensualmente en mesas junto al área de recursos humanos y delegados de los distintos sindicatos. Se procuró establecer un ámbito de respeto por la periodicidad, la voluntad de cumplimentar acuerdos (preferentemente los pases a planta permanente y llamados a concursos) y la fluidez en la comunicación por los temas de coyuntura permitieron una convivencia respetable. Una de las modificaciones de mayor relevancia que se instauró para establecer una planificación de gestión de recursos humanos y la organización del trabajo, además de aspirar a mejorar las relaciones laborales e interpersonales fue la transformación de la tradicional “área de personal” en una Dirección de Recursos Humanos, donde no solo porque estuvo dirigida por profesionales especializados en la temática sino que los lineamientos en materia de competencias laborales se orientaron a los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública que es una guía referencial de competencias laborales para el sector público (CLAD,2019, p.3). Además se la dotó de tecnología, equipamiento, nuevos software informáticos para control de información del personal (licencias, asistencias, faltas, etc.), se brindaron capacitaciones y formaciones y prestaron asesoramiento en el diseño de las distintas estructuras orgánicas de las distintas áreas ministeriales.

2.8-Dimension del conocimiento

El sistema de información digital del ministerio contaba con un Sectorial de Informática que tuvo dos áreas centrales; una que se encargó de la producción de programas y acciones que mejoraran permanentemente la funcionalidad informática; otra que se encargó del mantenimiento, renovación de los equipos y del sistema informático. Como herramienta de procesamiento, centralización de datos e información el ministerio disponía de una plataforma digital única denominada MDS-Digital, donde interactuaron tanto funcionarios y agentes del Ministerio, como personal de Municipios y Comunas

En la segunda gestión (2011-2015) se creó la Plataforma Única Digital de Políticas Sociales que a partir del Decreto N°3651 permitiría centralmente unificar, coordinar los datos registrales existentes o a crearse pertenecientes a las bases de información y procesamiento de datos de los diferentes ministerios, Secretarías de Estado, demás organismos públicos provinciales y prestaría servicios al Gabinete Social. Cabe aclarar que más allá del decreto no se logró avanzar demasiado en dicho objetivo.

Finalmente la creación de la Secretaría Técnica del Gabinete Social dependiendo directamente de la Unidad Ministro de Desarrollo Social fue una acción de notoria relevancia. Permitió no solo establecer lineamientos y acuerdos a niveles superiores (Ministrxs), sino que

permitió unificar la información para ordenarla, depurarla, analizarla y comunicarla. Los productos de este procesos incluyeron libros (Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas: La experiencia del Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe), memorias institucionales (Informes de Gestión Ministerio de Desarrollo Social : 2011-2015; 2015-2019), informes de avances de equipos de trabajo, publicaciones de las propuestas instituciones evaluadoras de la política (UCA - Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe : Evaluación de resultados del Plan Abre : 2014; 2014-2015;2014-2019), jornadas de trabajo, reuniones institucionales, gacetillas, informes digitalizados en la página oficial de la provincia de Santa Fe. Estas herramientas pusieron a disposición de la población toda la información. Es interesante mencionar la creación de la plataforma interactiva “Comunidad de prácticas” entre equipos territoriales de los distintos ministerios que permitía que la información fuera accesible y útil para la toma de decisiones del gabinete social en sus distintos niveles y generara una retroalimentación con los equipos. Dicha propuesta fue acompañada en el asesoramiento por el CIPECC y apuntaba a identificar buenas prácticas. También es interesante remarcar la creación por parte de la municipalidad de un grupo de operadores territoriales denominados “Divulgadores del Plan Abre” que tenían la misión de brindar información a los vecinxs previamente a cada llegada de un servicio o intervención en el barrio lo que motivaba un mayor involucramiento y participación de la comunidad en el proceso al sentirse contemplados e integrados a través del acceso al conocimiento.

3.- Evaluación del proyecto

El plan contó desde el inicio con un sistema de monitoreo y evaluación que incluyó los siguientes elementos : 1) el **monitoreo estratégico** que se enfoca en la gestión interna a partir de un examen continuo y periódico del Plan en términos de procesos y resultados; y 2) la **evaluación externa** basadas en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información con la finalidad de realizar valoraciones y recomendaciones para la mejora sobre los resultados o impactos del Plan (Gabinete Social, 2019, pág. 151) que se visualizan en la Fig. 3.

El Sistema de monitoreo estratégico incluyó tres componentes : 1) el **monitoreo de avance** centrado en el seguimiento de los puntos críticos²⁸ de cada una de las intervenciones que componían el programa, con la inclusión de indicadores de proceso y de producto que facilitaban el seguimiento de los puntos críticos; 2) el **monitoreo territorial** como instrumento de gestión para incorporar la percepción de actores relevantes del territorio (instituciones, equipos territoriales) sobre la situación y los procesos que se llevaban adelante en cada barrio, a través de relevar información cualitativa mediante entrevistas; 3) el **monitoreo de resultados** buscando medir los efectos e impactos de las intervenciones realizadas, centrándose en los objetivos del programa y refiriéndose a los cambios que se persiguen y que podrán verificarse en las condiciones de vida de la población (Gabinete Social, 2019, pág. 153).

Dentro del sistema de monitoreo estratégico se incluyeron catorce indicadores de medición²⁹ con el objetivo de hacer seguimiento de una estrategia integral y permitir medir los

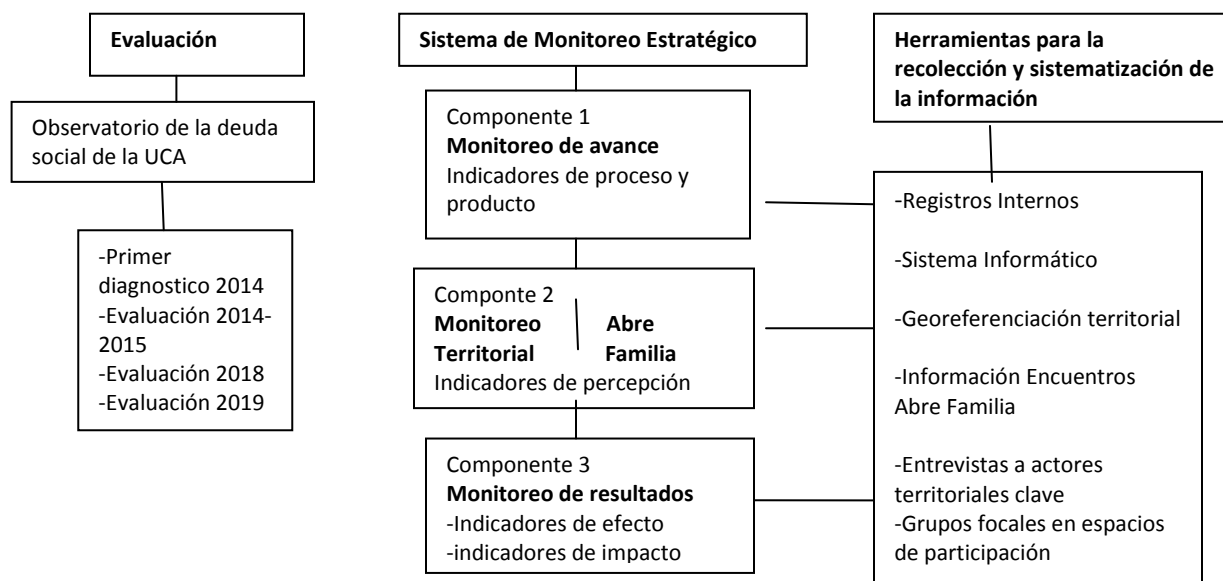
²⁸ Los puntos críticos refieren a aquellas operaciones (actividades o acciones) que merecen ser monitoreadas en tanto resultan imprescindibles para la consecución de los objetivos de la intervención (Gabinete Social, 2019, pág. 151)

²⁹ 1-Tasa de Escolarización Anual por Nivel 2-Tasa de Abandono por Nivel Educativo 3-Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes en espacios puente para la integración social, cultural, laboral, recreativa y deportiva. 4- Permanencia/Traectoria de niños, niñas y adolescentes en espacios educativos 6-Acceso a la Atención en Salud 7- Calidad de Atención en Salud 8-Calidad de Espacio Publico 9-Efectos de Presencia Territorial de la Policía Comunitaria 10-Tasa de Violencia Social Estructural 11-Percepcion 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 (Observatorio de la Deuda Social Argentina;2015 :23,24).

avances y resultados en los barrios (Gabinete Social, 2019, pag.151). En el acompañamiento y monitoreo participaron reconocidas instituciones del campo académico; el asesoramiento externo estuvo a cargo del CIPPEC, la Universidad Nacional de Rosario, y la evaluación externa fue a través del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina.

La recopilación de la información se realizó desde la Secretaría técnica del Gabinete Social que solicitó información periódicamente a los distintos ministerios que conformaron el Gabinete Social.

Fig. 3 SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION DEL PLAN ABRE



Fuente: Gabinete Social, 2019, p. 154.

En términos de poder evaluar de manera personal el proceso de forma integral utilizaré la técnica de diagnóstico FODA³⁰ (Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas). La técnica me permitirá analizar no solo las virtudes o defectos de las propuestas programáticas, sino que el proceso metodológico que permitiera llevarlas a cabo y qué transformaciones positivas o negativas se evidenciaran de cara a la sociedad civil. A la finalización del proceso, las variables mencionadas pueden resumirse en los siguientes aspectos:

Fortalezas

➤ El Plan Abre se **planteó como una política de Estado** por lo menos durante los doce años de gestión de la coalición gobernante y fue reconocida como tal internacionalmente. Las propuestas programáticas lograron receptividad, legitimidad, cooperación, reconocimiento principalmente en la población receptora de dicha políticas, pero también encontró reconocimiento en otros ámbitos, como académicos, judiciales, sindicales, etc. El Plan Abre fue reconocido además en México en 2014, como política de Estado por su Sistema de Monitoreo con la distinción “II Reconocimiento Buenas Prácticas Sub nacionales en Políticas Públicas de Desarrollo Social en América Latina”; y en 2017 como Experiencia Innovadora recibiendo la

³⁰ El análisis FODA, abarca el estudio de las fortalezas que tiene la organización pública para desarrollar su misión. No solo abarca las actuales, sino también las que puede desarrollar durante la consecución del Planeamiento Participativo para cumplir con la Misión. (Krieger)

mención honorífica en la categoría de la V edición del Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva 2017 que otorgo la OEA (Gabinete Social, 2019, p. 166, p.). Fue presentado por la Secretaría Técnica también ante la CEPAL, en una reunión de expertos en 2019.

➤ **Permitió una proximidad, cercanía y fluidez comunicacional** tanto para lograr la resolución de obstáculos y problemas que se fueron presentando, como para explicar cómo se iba a desarrollar el proceso desde su inicio a su final. Eso contribuyó a establecer, visibilizar y empoderar **referencias estatales (cuadros técnicos, profesionales, administrativos) y comunitarias (instituciones, referentes sociales y barriales)** permanentes y estables en el tiempo. En 2015, 2 de cada 10 personas participaba en instituciones o actividades comunitarias o barriales, llegando a 2019 a lograr que 4 de cada 10 personas lograra una participación activa en dichos ámbitos (Gabinete Social, 2019, p. 244).

➤ **Dotó de infraestructura básica, servicios, capacidades y capital social** que permitieron no solo mejorar la calidad de vida del barrio y de los hogares, sino en muchos casos apropiación de espacios públicos que habían sido vedados por la inseguridad y la conflictividad urbana. Según las evaluaciones realizadas, entre 2014 y 2018 se destacan las mejoras en los indicadores estructurales de acceso a infraestructura urbana. El déficit de acceso a servicio público de agua baja del 7,9% en 2014 al 1,9% en 2018 (-6 puntos porcentuales); el déficit de pavimentación baja de 32,5% en 2014 a 17,9% en 2018 (-15 puntos porcentuales aproximadamente); el déficit de alumbrado baja del 15,9% en 2014 al 7,4% en 2018 (-8,5 puntos porcentuales) y el acceso a red eléctrica tiende a alcanzar a la totalidad de hogares de los barrios donde se implementa el Plan ABRE (ODSA, 2019, pág. 26).

➤ **Permitió la confluencia y vinculación del territorio de los tres instrumentos de política pública** que forman parte de la “institucionalidad del bienestar” (Soldano, 2018, p. 2); las políticas universales (transferencias condicionadas), las políticas focalizadas (intervenciones dirigidas o puntuales) y con el Plan ABRE como parte de las políticas integrales permitiendo entender que dicha selección y combinación de tales instrumentos también estuvo y está directamente relacionada con la escala de intervención. Las intervenciones integrales en el Abre entendieron al territorio como un espacio crítico, donde se co-construyó en la intervención y que tuvo como principal atributo la complejidad (Soldano, 2018, p. 8).

➤ **La decisión política de que las evaluaciones fueran externas** a organismos de gestión estatales y llevadas adelante por reconocidas instituciones del campo científico y académico objetivaron y legitimaron ante la sociedad civil los resultados de las distintas instancias de monitoreo, medición y evaluación.

➤ **Los territorios de intervención fueron en cantidad doblemente superior al inicio del proceso**, a pesar de los contextos sociales, políticos y económicos adversos, de que los recursos ejecutados fueron de procedencia provincial mayoritariamente y con aportes menores municipales. En 2014 se comenzó la intervención en 33 barrios finalizando la intervención en 66 barrios de la provincia de Santa Fe.

➤ El despliegue de una política pública, integral multisectorial en materia de desarrollo e integración social, **permitió reducir los índices de violencia y conflictividad urbana**. Los indicadores centrales en cuanto a homicidios se redujeron considerables. Principalmente en el barrio Grandoli y Gutiérrez con la intervención del DISMAT, las evaluaciones formuladas por el Observatorio de la Deuda Social (ODSA, 2019) registran a través de encuestas realizadas en el barrio mejoras sustantivas en términos de percepción de seguridad, hechos de violencia, robos y/o hurtos que coinciden con la información proporcionada por los entes oficiales³¹. El 94,7% de los

³¹El indicador que pueda mostrar con mayor claridad el impacto del Plan ABRE en el barrio sea la disminución de la violencia lesiva. El Ministerio Público de la Acusación (MPA) informa que durante los 10 meses posteriores a la

hogares consideró que el Gobierno de la Provincia y el Municipio hicieron mucho o algo para mejorar la situación del barrio; 95% de los hogares notó cambios positivos en el barrio; el 74% de los hogares el último año (2019) consideró que las situaciones de robo o hurto disminuyeron; el 74,3% de los hogares que las situaciones de violencia/agresiones en espacios públicos mejoraron (ODSA, 2019, pág. 81, 86).

Debilidades

➤ En términos de relación del ingreso per cápita o grupo familiar el Abre a nivel general **no introdujo modificaciones sustanciales que se reflejaran en una movilidad social ascendente**, es decir, se sostienen las desigualdades por la inequitativa distribución del ingreso.

➤ A pesar de que las herramientas programáticas estaban destinadas a pensar y proyectar proyectos colectivos comunitarios, **sigue planteándose como una dificultad la posibilidad de pensar en términos colectivos** y que no impere la **individualidad** a la hora de priorizar perspectivas o intereses, tanto en el ámbito estatal como privado o no estatal.

➤ Más allá de que dentro del **eje educativo** el desafío era vincular de forma armoniosa y cercana a la escuela con el barrio, ésta **como espacio de inclusión y retención sigue teniendo limitaciones** reflejadas entre otras causas, por el formato tradicional educativo que muchas veces no contiene, integra o incluye.

➤ A pesar de haber mejorado la mayoría de los indicadores finalizada la intervención en relación al inicio, los **estándares de calidad** de vida distan de ser los óptimos.

➤ La limitación en líneas generales de solo contar con **recursos provinciales** para el desarrollo del Plan, limitó el impacto y la escala de intervención.

➤ Más allá de crear **infraestructura** nueva, mejorar la existente, principalmente en el sector salud y educación sigue siendo en muchos ámbitos **deficitaria** e insuficiente.

➤ Los **equipos territoriales** en ocasiones fueron variando, fluctuando y erosionando su motivación, su fuerza, su temple y su subjetividad, asociado en muchas veces a cansancios mentales, por falta de rotación y producto de no contar con herramientas de formación, contención y acompañamiento que les permitiera hacer frente a las nuevas problemáticas. Intervinieron en territorios hostiles atravesados por la violencia, complejidades y donde los sujetos que habitan dichos espacios, en ocasiones reaccionaban de manera violenta al ser abordados o interpelados.

Oportunidades

➤ Los **reconocimientos a nivel internacional** en relación al Abre como política integral posibilitaron no solo consolidar un convencimiento de que se estaba en el camino de acuerdo a los objetivos planteados como gestión de gobierno, sino que abrió un escenario para que otras administraciones nacionales e internacionales pensarán y replicarán un proyecto ajustado a las particularidades del territorio pero en sintonía con la esencia de la propuesta programática. Un ejemplo de tal afirmación es que a partir de la convocatoria del municipio de Montevideo en la Republica Oriental de Uruguay en Octubre de 2019, se presentó la experiencia del Plan Abre a tal punto que actualmente se están replicando en dicho territorio. También el municipio de la Ciudad de Santa Fe actualmente sigue replicando de forma autónoma dicha política.

Amenazas

intervención disminuyeron un 66% tanto los heridos de armas de fuego como los homicidios. (Gabinete Social, 2019, pág. 204).

➤ Las **constantes fluctuaciones en los contextos sociales, políticos pero principalmente económicos** nacionales e internacionales dificultaron la posibilidad de proyectar un escenario con cierta previsibilidad (en relación al Abre dicha situación impactó de forma heterogénea; en 2014 se desarrolló bajo un escenario de devaluación e inflacionario; en 2015 la economía tuvo un leve respiro producto del año electoral; en 2016 estuvo marcada por el aumento de la inflación y el desempleo; 2017 otra vez bajo un clima electoral hubo reactivación y recuperación económica; 2018 se volvía a retroceder bajo un aumento de la desocupación e índices inflacionarios) (Gabinete Social, 2019, pág. 241). En la evaluación de 2019, el 69% de los hogares consideró que su situación empeoró en relación a 2014. Teniendo en cuenta la complejidad de la coyuntura económica que, es de esperar haya impactado en mayor medida en los hogares priorizados por el Plan Abre, resultó significativo destacar que la confianza en los gobiernos municipal y provincial haya aumentado entre 2014 y 2019. En el plazo de cinco años, mientras la confianza en el gobierno nacional se redujo a menos de la mitad (de 20,2% a 8.8%), la confianza en el gobierno provincial y municipal se duplicó (16,4 % a 31%). Por último el 69% de los hogares reconoció que tanto el gobierno municipal como provincial habían trabajado en los cinco años para resolver los problemas del barrio (OSDA, 2019, pág. 60).

➤ El riesgo siempre latente de **romper acuerdos institucionales** por cambios de coalición de gobierno o por tensiones dentro de integrantes de una misma coalición de gobierno, por diferentes motivaciones, como por ejemplo distintas afinidades partidarias o políticas entre niveles de gobiernos diferentes, egos personales, falta de protagonismos compartidos, etc., siempre son una amenaza de erosionar la estabilidad o poner en crisis dichos procesos de políticas públicas.

4.- Aprendizajes y desafíos

Al cabo de la participación en el proceso de gestión de las distintas ofertas programáticas mencionadas en el presente trabajo fui cultivando aprendizajes y saberes que me gustaría detallar:

➤ **La apertura al diálogo, la proximidad y la receptividad** fortalecen los procesos de construcción de confianza entre la representación física del Estado (funcionarios, agente estatal, etc.) y la ciudadanía, donde las legitimidades y las representaciones en los inicios de procesos están en constante disputa y validación hasta que encuentran con el paso del tiempo un punto de equilibrio cuando se construye un vínculo y un reconocimiento mutuo positivo. La atención, la escucha y la comunicación no violenta funcionan generalmente como mecanismo preventivo de reducción de conflicto.

➤ **La planificación estratégica** atendiendo distintas dimensiones (individual, familiar, grupal, comunitaria), resulta una condición necesaria para darle evaluabilidad al Plan y necesita retroalimentarse de los insumos del monitoreo y la evaluación (Pignatta, 2019), permite superar los límites de la intervención urbana ex post, achica las brechas de incertidumbre y aumenta la previsibilidad, permite tener un rumbo ordenado y una direccionalidad en el proceso de intervención independientemente de la escala, adaptando lineamientos generales de los procesos a las particularidades, prácticas socio-culturales y ordenamientos de cada territorio que permita diseñar una estrategia de intervención adecuada que prescinda definitivamente de propuestas comúnmente llamadas “enlatadas” que “bajan” de una centralidad desconectada de ese territorio. El Abre entiendo que conjugó esas dimensiones en un proceso de intervención integral.

➤ **Construir un reconocimiento institucional de las prácticas** exige un compromiso de todas las partes involucradas en el proceso para lograr una estabilidad, calidad de las mismas e

incentivos a participar de dichos procesos. La importancia del vínculo con municipios y equipos territoriales permitió consenso político en las decisiones y protagonismos compartidos. Queda el desafío de profundizar los esfuerzos para lograr incorporar al Estado Nacional a la política pública.

➤ **Siempre se debe poder medir el proceso de trabajo y construir información sólida y confiable.** El diseño de sistemas de monitoreo y evaluación flexibles y adaptables a las características y necesidades del territorio y las distintas etapas del proceso de la política pública es determinante para una real transformación de la realidad. En el caso del Abre, la función que asumieron los equipos territoriales para monitorear a nivel barrial y brindar información empírica de los avances y dificultades en el territorio, sumado a la incorporación de percepción de las personas de cada barrio en los procesos de monitoreo y evaluación, motivó la participación y la incidencia de éstos en la toma de decisiones (Pignatta, 2019). De lo contrario los análisis están sesgados donde la intuición, las apariencias e interpretaciones subjetivas pueden distorsionar el análisis de la marcha del proceso sino se cotejan con datos empíricos, corriendo el riesgo de realizar ajustes o correcciones erróneos. También los procesos de evaluación externa en este caso de UCA y asesoramiento por parte de CIPPEC, permitieron incorporar nuevas visiones y análisis.

➤ **La sistematización en tiempo real de las intervenciones** evita “fuga” de información sensible que sirva para tomar decisiones, permite agendar detalles que pueden perder registro si solo se conserva en la mente del interviniente.

➤ **Los liderazgos principalmente en la coordinación de equipos** exigen que el mensaje emitido tenga relación y equilibrio con los actos realizados por dichos responsables ya que para que haya un involucramiento, un compromiso y una pertenencia al proyecto de trabajo de parte de quienes forman dicho equipo el mensaje debe ser creíble, motivador y ejemplificador. La conformación del Gabinete Social como dispositivo de coordinación institucional estableció claridad y articulación en el proceso de trabajo.

➤ **Las problemáticas y sus complejidades actuales dejaron de tener un desarrollo unicausal** y por consiguiente una única respuesta. Es determinante establecer que constantemente se reevalúen y validen prácticas, conocimientos, metodologías, ofertas programáticas y herramientas tecnológicas mediante la vinculación y el trabajo interdisciplinario, inter agencial y la articulación con el espacio privado o no estatal. Las respuestas ya no pueden ni se encuentran únicamente desde el Estado aunque hoy más que nunca su rol es irremplazable y exige su presencia de forma explícita en territorios como por ejemplo barrio Municipal, haciéndose cargo de su control, regulación y su liderazgo en distintos procesos de políticas públicas.

➤ Es imposible pensar en paz, seguridad democrática o convivencia pacífica en los territorios, **si no se encuentran garantizados estándares mínimos de calidad de vida** en los mismos. A tal vez efecto es tan importante pensar y garantizar infraestructura básica y acceso a servicios básicos a nivel comunitario como a nivel familiar.

5.-Propuestas para la organización

En este sentido creo conveniente en base al análisis realizado sobre las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas realizadas una vez concluido el proceso poder dejar propuestas y sugerencias que a mi criterio podrían enriquecer el proceso futuro:

➤ Profundizar acciones dirigidas a consolidar paisajes de calidad, el embellecimiento y de disfrute público a escala barrial.

➤ Redefinir y rediseñar el perfil del profesional teniendo en cuenta los distintos niveles de complejidad que afrontará en su intervención, ya que intervendrá en territorios atravesados por

la violencia y en ocasiones por la hostilidad de sus habitantes, adecuando su características personales y profesionales a los nuevos territorios de intervención y las problemáticas con las que se encuentra, donde se pueda definir una estrategia por el cual tenga dicho profesional un período de inicio y fin de su intervención.

➤ Incorporar un “Servicio alternativo de atención y acompañamiento en emergencias de facilitadores o cuidadores comunitarios” a través de la capacitación y formación de referentes barriales. El proyecto aspira aportar registros simbólicos, saberes y dejar capacidad instalada permanente en los sectores periféricos de la Ciudad de Rosario que permita complementar el rol del Estado en resolver y facilitar la resolución de las problemáticas (situaciones de violencia de género, crisis por consumos, mediación de conflictos interpersonales, de salud, etc.) que se presentan, creando una red de facilitadores e instituciones barriales que puedan brindar un servicio de atención en situaciones de emergencia en horarios no tradicionales de atención estatal. Dicha propuesta no debe bajo ningún aspecto resignar el compromiso y la responsabilidad que debe tener el Estado de mejorar su capacidad e intervención territorial en los horarios antes mencionados en los que su participación es irregular y deficitaria.

➤ Conformar una mesa de trabajo interinstitucional o consejo consultivo reglada institucionalmente que permita monitorear en conjunto el desarrollo de las propuestas descriptas y otras que se pudieran crear. Esta medida permitirá continuar la integralidad al incorporar nuevas áreas y organizaciones. De dicho espacio deberían formar parte; representaciones de los distintos poderes (ejecutivos, legislativos, judicial) y niveles del estado (nacional, provincial, municipal) , representantes de organizaciones de la sociedad civil (ONG barriales y comunitarias, sindicales, productivas, religiosas), representantes de claustros académicos (universidades, centros de estudios), etc.

➤ Conformar dentro del Ministerio un Observatorio de análisis y seguimiento de las políticas públicas que permita interactuar con la Secretaria Técnica para la planificación y monitoreo de las políticas integrales del ministerio, en la búsqueda también de profundizar el conocimiento y apropiación del Plan por parte de los equipos y de la ciudadanía. Como mencioné en algunos párrafos del presente trabajo, la Secretaria Técnica estaba casi abocada al monitoreo y seguimiento del Plan Abre con algunas injerencias sobre otras políticas ministeriales, pero no estaba conformada un área que analizara toda la información que deriva de la ejecución de toda la política pública ministerial, se carece de un análisis riguroso de datos y mediciones periódicas, como así también una unificación y tabulación de la información que se desprende de las intervenciones.

6.- Consideraciones Finales

Durante el desarrollo de la presente Memoria Institucional procuré explicitar las conexiones, relaciones y transformaciones que se produjeron en dos planos; **interno** a partir de un cambio de paradigma en la forma de gestión pública (capacidades estatales) y **externo** (políticas públicas, estado y sociedad). A partir de pensar una política pública integral como el Plan ABRE para promover entornos seguros, la apertura a nuevas representaciones sociales fortaleció un proceso de participación y gobernanza territorial que contribuyó a una transformación de las espacialidades de los territorios abordados.

Debo decir que dicha política pública solo tuvo estabilidad durante el proceso de gestión mencionado. A partir de 2020 con la nueva coalición de gobierno, el Plan Abre fue desmantelado. En la actualidad está vigente el Plan Incluir, una propuesta tradicional centrada en una mera transferencia económica que no guarda prácticamente ninguna similitud con la idiosincrasia del Plan Abre, la cantidad de barrios abordados en las ciudades no se mantuvo, eso generó

importantes discontinuidades de las acciones en diversos territorios. Hoy habiendo pasado tres años de la finalización de dicha propuesta, lamentablemente primaron viejos vicios de la política argentina, donde parece que es imposible pensar en políticas a largo plazo más allá de las coaliciones de gobierno que las implementen, más teniendo en cuenta que la calidad y el impacto transformador del Plan Abre fue avalado por mediciones concretas y rigurosas y que con las correcciones lógicas propias de los contextos reinantes se podrían haber realizado pero manteniendo dicha política pública. Lamentablemente el status que se le dio internacionalmente al Plan Abre como política de Estado no tuvo su correlato en la provincia de Santa Fe. Hoy la presencia del Estado Nacional con la política de integración de barrios populares muestra algunas características que la acercan a la génesis del Plan ABRE. Seguramente quedará el interrogante de saber cuál habría sido la dimensión del Plan de haber tenido un acompañamiento del Gobierno Nacional como el que lleva adelante con la actual gestión provincial.

No puedo dejar de reconocer como autocrítica un déficit de la coalición gobernante de la cual fui parte en lograr los acuerdos y consensos necesarios para que estas políticas tan relevantes que requieren continuidad para generar transformaciones de problemas estructurales que lejos de atenuarse, se complejizan (como la violencia) alcanzaran el status de ley.

Remarcar que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y particularmente el Ministerio de Desarrollo Social entendieron por convicción ideológica que debía achicar la brecha entre representantes y representados. Y que se pueden construir mediante expectativas y experiencias innovadoras de participación ciudadana, procesos de democratización de los aparatos o instituciones del estado, lo que permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación, sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas, sientan nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática (Ziccardi, 2001, pág. 113).

Queda celebrar que más allá de las decisiones erróneas o acertadas, son las obras las que mantienen la memoria permanente de que en la provincia de Santa Fe entre el año 2011 y 2019 hubo una política pública pensada como construcción colectiva en “clave de territorio”. También desde mi humilde posición aspirar a que estos aprendizajes puedan ser de utilidad para la experiencia de otras políticas que apunten al mismo objetivo o ser tenidas en cuenta por el Programa de Integración de Barrios Populares impulsada por el Estado Nacional.

Finalmente me queda para futuros trabajos abordar en profundidad la experiencia del Dispositivos de intervención Multiagencial en Barrio Municipal y analizar de qué forma las políticas sociales urbanas diseñadas dentro del Plan Abre incidió en el desarrollo del dispositivo.

BIBLIOGRAFIA

- Annunziata R., (2018), “La democracia exigente: repensar la actividad ciudadana”, Revista Democracia Participativa. Año 1 Nro. 1. Noviembre 2018. Publicado en <https://www.dparticipativa.org/single-post/2018/05/07/La-democracia-exigente-repensar-la-actividad-ciudadana> .
- Bayón, M.C., (2017), “Ciudadanías periféricas. Desigualdad, pobreza y fragmentación en los márgenes urbanos” En Patricia Ramírez Kuri (coordinadora) La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal / edición. -- México: Unam, Instituto de Investigaciones Sociales : Facultad de Arquitectura.

- Bertranou, J., (2015), “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, FLACSO Argentina, <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>.
- Borja J., Muxi Z., (2000), “El espacio público, ciudad y ciudadanía”, Barcelona, España.
- Brandão C., (2010), “Producción social del ambiente construido y sus escalas espaciales: notas para una teoría acerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos.” En Víctor Ramiro Fernández, Carlos Brandão (org.) *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires, Editorial Miño & Dávila.
- Carello, Echen (2019), “El Nuevo Procedimiento Administrativo Santafesino”, Argentina, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni.
- Carrión, F., (2016), “El espacio público es una relación, no un espacio” en Ramírez Kuri, Patricia (coordinadora) *La reinención del espacio público en la sociedad fragmentada*. México DF, UNAM.
- Castel, R., (2010), *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires. Fondo de cultura económica. (Selección).
- CLAD (2016) *Guía Referencial Iberoamericana de competencias laborales en el sector público*. Bogotá. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-ReferencialIberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Foro de los Ministros y Máximas Autoridades del sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), (2018), “ Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe :2016-2036”, Naciones Unidas, Santiago.
- Dispositivo de Intervención Multiagencial, (2019), Documento interno trabajo.
- Díaz Oruela, F., Loures, M., Rodríguez, C., Devalle, V., (2003) “Ciudad, Territorio y Exclusión Social. Las políticas de recualificación urbana en la ciudad de Buenos Aires”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 103, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España.
- Díaz Aldret, A.,(2017), “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*. VOLUMEN XXVI. NÚMERO 2. I I SEMESTRE DE 2017. PP. 341-379.
- Escalada, R, (2009), “*Equipos de Gobierno-Entre el cambio y la invariancia: El Estado como problema y solución*”, La Plata, Argentina, V Jornadas de Sociología de UNLP.
- Forni, P. (2004). *Las respuestas de los pobres a la crisis. Redes de Organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires. En Argentina. Qué perspectivas económicas, políticas y sociales para la democracia después de Diciembre de 2001. París: UNESCO.*
- Forni, P., Castronuovo, L., & Nardone, M. (2012). Las organizaciones en red y la generación de capital social. Implicancias para el desarrollo comunitario. *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, (8), 79-106.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015), “Informe de Gestión Ministerio de Desarrollo Social, 2011-2015”, Provincia de Santa Fe.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019), “Informe de Gestión Ministerio de Desarrollo Social, 2015-2019”, Provincia de Santa Fe.
- Gobierno de Santa Fe, (2019), “Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas: La experiencia del Plan Abre en la Provincia de Santa Fe”, Santa Fe, Argentina.
- Gomá, R., (2018), “Políticas sociales y territorio. Municipalismo y derecho a la ciudad.” en *Cuestión Urbana N4*. Buenos Aires.

- Gradin, A., & Pimentel, V. S. (2020). Demandas y conflictividad social en la gestión de la Alianza Cambiemos. Un análisis de los conflictos, las formas de acción y las respuestas durante el período 2018-2019. *Mirada: Investigación en Ciencias Sociales*, 12(16), 253-276.
- <https://www.oecd.org/gov/Santa-Fe-Scan-Spanish-preliminary-version.pdf>
- Krieger, M, “*El Método de Planeamiento Estratégico Participativo de las Organizaciones Públicas (PEPOP)*”, Buenos Aires, Argentina, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Nari, Grandinetti, 2022, “*Innovación Publica en Ciudades*”, Presentación en seminario de Maestría en Gestión Pública, Rosario, Argentina.
- Merklen, D., (2010), “*Buenas razones para quemar libros?*” en Apuntes de Investigación del Cecyp n° 16/17, Fundación del Sur, Buenos Aires.
- Merklen D., (2007), “*Pobres Ciudadanos: Las Clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*”, Gorla.
- Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe (2009), “*Plan Estratégico Provincial: Santa Fe, cinco regiones una sola provincia*”, Provincia de Santa Fe.
- Mintzberg, H, Jorgensen, J, (1985), “*Gestión y Política Publica: Una estrategia emergente para la política pública*”.
- Muller, C., (2012), “*Inseguridad social, jóvenes vulnerables y delito urbano: experiencia de una política pública y guía metodológica para la intervención*”, CABA, Argentina, Espacio Editorial.
- Municipalidad de Rosario, (2017) “*Diagnostico de situación : Ciudad de Rosario-Setiembre 2017*”, file:///C:/Users/Gabriel/Downloads/Set2_%20Oct2017%20(7).pdf
- Muñoz, R., (2020), “*Las Tics en la Administración Pública*”, Argentina, Inteligencia Artificial y el Derecho Administrativo - Un enfoque basado en derechos.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina, (2015), *Diagnostico de los barrios del Plan Abre 2014*, Buenos Aires, Argentina, Fundación Universidad Católica Argentina.
- Observatorio de Seguridad Publica, Ministerio Publico de la Acusación, (2019) “*Informe preliminar*”, Santa Fe, Argentina.
- Osorio, A, (2003), “*Planeamiento Estratégico*”, Buenos Aires, Argentina, INAP.
- Oszlak, O., (2006), “*Burocracia estatal: política y políticas públicas*”. En: *Revista Postdata*, N° 11, Abril 2006.
- Oszlak, O., (2013), “*Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*”, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC-OEA.
- Pietragalla, L., Pérez, X., Negre, M., Calviño, T., (2020), “*El Rol de la Tecnología y el derecho a la buena Administración en Argentina*”, Argentina, *Revista de Estudios Jurídicos y Sociales*.
- Pignatta A, (2019), “*Caminos, herramientas y desafíos para integrar el territorio y transformar las desigualdades. La Experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe (Argentina)*”, Reunión de Expertos –CEPAL, Chile.
- Pignatta, A. , Nieto, C. , Leonhardt, L. , Barbará, Y. , (2021), “*Innovaciones y desafíos del Plan Abre : Institucionalidad, capacidades estatales y sostenibilidad*”, PAPELES del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL, Año 12, N° 23, Santa Fe, Argentina.
- Repetto, F., Fernández, J.P., (2012), “*Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*”, pp. 35-71, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- Rofman, A., Martí, M., Blanco, I., Parés, M., Subirats, J., Grandinetti, R.,... & Manzanal, M. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Ed. UNGS

- Rofman, A., Foglia, C., (2015), “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización” *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 5. Año 2015. Buenos Aires. ISSN 2310-550X pp. 41-61.
- Saraví, G., (2007), “De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina”, México, Prometeo / CIESAS. (Selección).
- Sack, R., (1986), “El significado de la territorialidad”. En *Human territoriality: Its theory and history*. University Press, Cambridge.
- Soja, E.W., (1985), “La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa”, en Gregory Derek y John Urry, (comps) *Social Relations and Spatial Structures*. Londres: Macmillan (Traducción: H. A. Torres).
- Soldano, D., (2019), "Experiencias del bienestar. Para una comprensión de la política social desde el sentido común" *Ciudadanía. Revista de Políticas Sociales Urbanas* N°3. Segundo semestre 2018. ISSN 2545-7969 / ISSN-e 2545-7977.
- Soldano D., (2018), “Política Social y Territorio. Breves notas para un largo dialogo” , Tercer Encuentro de Investigadores sobre Políticas Sociales Urbanas, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Noviembre 2018.
- Wacquant, L., (2007), “Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y Estado”, Buenos Aires, Siglo XXI Editores. (capítulo 8).
- Zampani, R., Nieto C., (2021) , “La clave está en el territorio : Conceptos, herramientas y análisis de políticas sociales urbanas”, Argentina, Rosario, UNR Editora.
- Zibechi, R. (2003) "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos" en *Revista OSAL* N ° 9, Enero 2003, Buenos Aires.
- Ziccardi, A., (2001) ,” Las ciudades y la cuestión social. En *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*”, Buenos Aires Lugar CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, 2001
- www.santafe.gov.ar/normativa .