

## La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe

Carolina Aulicino | Gala Díaz Langou

La provincia de Santa Fe avanzó desde 2007 en la generación de un abordaje integral del territorio para hacer frente a las **marcadas inequidades existentes en los centros urbanos**.

Gran parte de las desigualdades socio-económicas que determinan la calidad de vida de los argentinos se manifiestan en el territorio. Estos clivajes se hicieron más visibles en los grandes centros urbanos, a partir de la consolidación de barrios más vulnerables, que muchas veces contrastan con sectores de opulencia. Con la creciente urbanización de la población en la Argentina, esta problemática toma cada vez mayor relevancia.

En este contexto, es necesario el abordaje estatal en el territorio, no solo como una estrategia de focalización (al identificar áreas de atención prioritaria) sino como unidad de intervención. La provincia de Santa Fe cuenta con un camino recorrido en este sentido con la implementación del **Plan ABRE**.

El Plan ABRE, lanzado en 2013, se centra en recuperar vínculos sociales en los barrios menos integrados de los grandes centros urbanos de la provincia. A partir de una concepción multidimensional e interrelacionada, identificó un conjunto de barrios que se destacaban por el incremento de la violencia interpersonal, el retraimiento de

la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos. En diciembre de 2015, **el Plan se ejecutaba en 43 barrios de las ciudades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé, Pérez y Granadero Baigorria**.

La iniciativa se caracterizó, desde un inicio, por su voluntad para planificar y sostener una gestión articulada de las distintas áreas ministeriales participantes en el Gabinete, reforzando la inversión pública en el territorio para ampliar la escala de las intervenciones que, desde el gobierno provincial y los municipios, se venían desarrollando.

Su proceso de implementación, a partir de la ampliación de un piloto (el Programa de Intervención Integral en Barrios), permite extraer una serie de lecciones y desafíos pendientes que se proponen analizar en el presente documento.

CIPPEC trabajó con el gobierno de la provincia de Santa Fe, acompañando y asesorando en la implementación del Plan Abre desde su prueba piloto, con el objetivo de identificar lecciones aprendidas. Este documento presenta los aprendizajes que surgieron de ese proceso y, también, las recomendaciones que se plantean de cara al futuro.

### RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC

Centro de Implementación  
de Políticas Públicas para  
la Equidad y el Crecimiento

## Desigualdad

El efectivo goce de derechos que una persona puede tener está determinado, al menos parcialmente, por el lugar donde vive. **Gran parte de las desigualdades socio-económicas que determinan la calidad de vida de los argentinos se manifiestan en el territorio.** Estos clivajes se hicieron más visibles en los grandes centros urbanos, a partir de la consolidación de barrios más vulnerables, que muchas veces contrastan con sectores de opulencia.

Esta situación refleja, en última instancia, una **desintegración del tejido social urbano.** Las personas que viven en los sectores más vulnerables se ven perjudicadas y discriminadas por ello, y carecen de oportunidades para revertir su situación.

## Territorio

Con la creciente urbanización de la Argentina, donde 90,9% de la población vive en ámbitos urbanos (Censo 2010), esta problemática toma cada vez mayor relevancia. Los barrios menos integrados de las grandes ciudades concentran gran parte de las vulnerabilidades sociales y económicas de nuestra sociedad.

En este contexto, se hace necesario el abordaje estatal en el territorio como una estrategia de focalización (al identificar áreas de atención prioritaria) y como unidad de intervención. Esto implica considerar una estrategia más amplia de acciones en redes, de participación y de actuación simultánea en el fortalecimiento de su organización social (mejorando las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en determinados territorios) y en la mejora de la infraestructura formal (bienes, equipamientos, acceso a servicios) (Bronzo, 2005).

En 2011, el gobierno de la provincia de Santa Fe esta como su preocupación central de gobierno. La provincia buscó hacerle frente a las inequidades territoriales existentes en los grandes centros urbanos a partir de un abordaje innovador: el Plan ABRE.

## Santa Fe y el Plan ABRE

Con una población de 3.200.736 habitantes según el último Censo (INDEC, 2010), el 8% de la población total del país, Santa Fe es la tercera provincia argentina más poblada. Las ciudades de Rosario y Santa Fe concentran a más de la mitad de la población provincial.

En Santa Fe, el Plan ABRE surgió tras los procesos de regionalización, descentralización, planificación estratégica y participación ciudadana que se venían llevando a cabo desde 2007, durante el gobierno de Hermes Binner. En todas estas experiencias el Estado provincial cumplió

un rol articulador al coordinar, de manera sistemática, las interacciones generadas de estos procesos. Estas experiencias consolidaron al territorio como un renovado foco de la intervención estatal articulada, a partir de diagnósticos comunes y prioridades compartidas.

En paralelo, desde su creación en 2008, se inició un proceso de fortalecimiento del Gabinete Social como un ámbito político estratégico de coordinación para la formulación intersectorial de las grandes estrategias sociales de la provincia. En 2012, bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo Social, se amplió la membresía permanente del Gabinete Social, incorporando, además de los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y Cultura, a los Ministerios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente y a la Secretaría de Estado de Hábitat, que ya participaban como miembros alternos. Esta ampliación plasmó institucionalmente la mirada más amplia que desde los inicios se buscó adoptar sobre la cuestión social.

En este recorrido se fue consolidando la complejidad de las problemáticas sociales en los grandes centros urbanos de la provincia como una de las principales prioridades de gobierno. A partir de una concepción multidimensional e interrelacionada, se identificó un conjunto de barrios que se destacaban por el incremento de la violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos (Nieto & Weyrauch, 2015). El accionar del Estado en estos barrios había sido esporádico y fragmentado.

Ante esta realidad, se hizo evidente la necesidad de un abordaje integral, liderado por el Gabinete Social de la provincia, que luego se consolidó como el Plan ABRE<sup>1</sup>. La iniciativa se caracterizó, desde un inicio, por su voluntad para planificar y sostener una gestión articulada de las distintas áreas ministeriales participantes en el Gabinete, reforzando la inversión pública en el territorio para ampliar la escala de las intervenciones que, desde el gobierno provincial y los municipios, se venían desarrollando.

Lanzado en 2013 **el Plan ABRE se centra en recuperar vínculos sociales en los barrios menos integrados de los grandes centros urbanos de la provincia.** En diciembre de 2015, el Plan se ejecutaba en 43 barrios de las ciudades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé, Pérez y Granadero Baigorria.

En estos territorios, el ABRE buscó profundizar un conjunto de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida, la convivencia y la seguridad de todos los ciudadanos, a través de dos ejes de trabajo: **convivencia y participación** e

<sup>1</sup> Inicialmente, la iniciativa se denominó "Programa de Intervención Integral en Barrios".

**infraestructura y hábitat.** En total, para el período 2014-2015, el plan previó una inversión de 4.000 millones de pesos<sup>2</sup>.

En el primer eje, se trabajó con el objetivo de fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana. Se articularon intervenciones tendientes a la inclusión socioeducativa, a la inserción laboral, proyectos de promoción de la convivencia barrial, seguridad ciudadana, como así también se promovió el derecho a la identidad con campañas de documentación y se promovió la participación social a partir del fortalecimiento o la creación de mesas de gestión barrial.

En el segundo eje, la labor se centró en mejorar la calidad de vida en los barrios a partir de obras de infraestructura estratégicas, vinculadas con la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras. Se construyeron escuelas, hospitales y centros de salud, se desarrollaron accesos viales, aperturas de calle, se mejoraron viviendas y espacios públicos, se generaron obras de infraestructura eléctrica, cloacal y pluvial, entre otros.

En ambos ejes se convocó a los vecinos, a organizaciones sociales y actores privados con presencia en el territorio (en las mesas de gestión barrial) para articular y concretar acciones conjuntas. De esta forma, el Plan ABRE apunta a reforzar los lazos existentes y a generar nuevos espacios que contribuyan a la convivencia y a una mejor calidad de vida.

## Lecciones aprendidas del Plan ABRE

CIPPEC trabajó con el gobierno de la provincia de Santa Fe, acompañando y asesorando en la implementación del Plan Abre desde su prueba piloto, con el objetivo de identificar lecciones aprendidas. Este proceso se centró en reuniones con los distintos equipos a cargo de la gestión del Plan, como también con los ministros y otras figuras estratégicas en las que se fueron discutiendo las cuestiones clave que hacen a la implementación del Plan. En este proceso, y especialmente a partir de la ampliación de un piloto (el Programa de Intervención Integral en Barrios), se extrajeron una serie de lecciones. En particular, se analizan a continuación **diez lecciones aprendidas** que se consideran centrales.

## 1. El respaldo político del máximo nivel

En primer lugar, **el fuerte respaldo político**, expresado desde la máxima autoridad provincial, fue clave.

Durante el primer gobierno del Frente Progresista Cívico y Social el entonces gobernador Hermes Binner estableció la importancia de contar con un espacio de articulación de las políticas sociales y creó el Gabinete Social (Decreto N° 63/2008). Sin embargo, este primer período de gobierno estuvo marcado por la coyuntura y los desafíos propios de una nueva gestión de gobierno: cada sector se encontraba definiendo las líneas de acción de sus áreas y, si bien logró conformarse, el Gabinete no pudo generar líneas integrales<sup>3</sup>.

Además, durante este período de gobierno se definió una primera priorización de barrios en Santa Fe y Rosario en el marco del Programa Aleros. Este programa centraba su eje social en el abordaje familiar, a través del acompañamiento a las familias para que alcancen niveles mínimos de calidad de vida, definidos en base a un enfoque de derechos. Definía al barrio como una unidad territorial donde se desarrollaban tres dispositivos: los equipos territoriales de acompañamiento familiar, los consejos territoriales que nucleaban a todos los efectores estatales presentes o con influencia en el territorio delimitado, y un espacio Alero. La principal dificultad que se encontró en el diseño de esta estrategia fue la necesidad de contar con gran cantidad de recursos humanos, que impidieron el aumento de escala de esta experiencia.

A partir del segundo período de gobierno, se observó una decisión política de fortalecer este espacio de coordinación con una estrategia territorial y un cambio en el actor coordinador que pasó de ser el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado al Ministerio de Desarrollo Social. Esto estuvo acompañado por los avances que se dieron en la primera etapa en el establecimiento de prioridades, objetivos y territorios de trabajo priorizados, lo que supuso cambios culturales y de prácticas (en el interior de los Ministerios sectoriales) con los consiguientes desafíos de coordinación horizontal y vertical. En este contexto, la decisión política del gobernador Antonio Bonfatti fue central para consolidar el ABRE: **se tomó la determinación de seleccionar un conjunto de territorios y comenzar el trabajo en estos barrios.** El apoyo político de alto nivel permitió el trabajo de sensibilización y capacitación hacia los mandos medios y equipos territoriales y fue un factor necesario para que el ABRE cobrara -con el tiempo- jerarquía hacia el interior de las agendas ministeriales.

## Voluntad política

## Determinación

<sup>2</sup> Este presupuesto no incluye muchas de las acciones sectoriales específicas de cada Ministerio que se implementan en cada barrio. Por lo tanto, el presupuesto total del ABRE es mayor a este monto.

<sup>3</sup> Durante ese primer período de gobierno, muchos de los actuales Ministerios eran Secretarías, era necesario recolectar datos sobre la situación de la provincia y generar confianza entre los actores.

## 2. El esquema institucional claro y articulado

### Gabinete social

En segundo lugar, esta prioridad política fue materializada en un **esquema institucional con reglas claras**. El diseño institucional creado permite la gestión articulada en tres niveles: **Gabinete Social** (Mesa de ministros), **Mesa Ejecutiva** (Mesa de secretarios) y **Equipos Territoriales**. La Mesa de ministros es el espacio de definición de prioridades, presupuesto y acciones. La Mesa Ejecutiva es la instancia de coordinación en la cual participan secretarios, subsecretarios y directores provinciales, para garantizar la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas en el Gabinete. Los Equipos Territoriales son un enlace entre distintas instancias, especialmente entre el territorio y los niveles políticos centrales. En Rosario, esta tarea de enlace fue llevada adelante directamente por los equipos territoriales.

**La articulación entre los niveles no es unidireccional:** permite, a la vez, dotar de direccionalidad política (de arriba hacia abajo) e ir ajustando en función del conocimiento que surge del territorio (de abajo hacia arriba). La experiencia del ABRE permite identificar como lección aprendida que **la voluntad política es una condición necesaria pero no suficiente:** también se requiere que los mandos medios y los efectores se apropien de esta nueva modalidad de trabajo, lo cual presupone un esquema institucional que lo viabilice.

La comunicación entre las instancias tiene que ser fluida. En el marco del ABRE, se define una frecuencia de reuniones y se respeta: la Mesa de ministros se reúne los lunes, cada 15 días. Las decisiones que se toman en este espacio son transmitidas a la Mesa de secretarios, que se reúne al día siguiente, al igual que la de Referentes, en el caso de Santa Fe.

Además, los participantes que asisten en representación de cada área se mantienen, lo que resulta importante para generar confianza entre los actores, especialmente durante los primeros pasos.

Uno de los principales aprendizajes es concebir al Gabinete Social no como un “superministerio” con recursos y presupuesto propios (Pignatta, 2015), que ejecute las políticas que los Ministerios sectoriales no realizan. El Gabinete fue concebido como un espacio necesario para priorizar temas que, por sus características, requerían de su liderazgo.

### 3. Liderazgo y gestión como dos funciones imprescindibles para la coordinación

La coordinación es una herramienta que debe entenderse no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar la integralidad. Es decir, debe ser una coordinación pro-integralidad (Repetto, 2005).

**La coordinación es tanto una tarea técnica como política.** Técnica, porque implica contar con dispositivos y estructuras que permitan implementar las políticas, programas o proyectos en forma conjunta, eficiente y eficaz. Política, porque implica enfrentar una serie de contradicciones, restricciones y resistencias, además de consultar, cooperar y negociar, tanto con los actores gubernamentales como no gubernamentales (Repetto & Fernández, 2012). Una coordinación pro-integralidad debe promover cambios en las culturas organizacionales y metodologías de trabajo, lo que enfrenta resistencias y obstáculos en el proceso.

En el caso del Plan ABRE, dos actores fueron imprescindibles en esta tarea. Uno de ellos, por su **liderazgo:** el Ministerio de Desarrollo Social. El otro, por su rol en la **sistematización y seguimiento de la gestión:** la Secretaría Técnica del Gabinete Social.

El Ministerio de Desarrollo Social asumió en 2012 el mandato de conformar e impulsar las instancias de coordinación del Gabinete Social. La ministra de Desarrollo Social en ese momento, Mónica Bifarello, ejerció este mandato desde una condición de horizontalidad con el resto de los Ministerios. Esta forma de liderar, sin buscar el protagonismo y destacando las ventajas comparativas de cada Ministerio para que asuman el rol central en distintas actividades, constituyó un incentivo clave para la coordinación. Esto permitió que los involucrados se apropiaran del proceso y se expresó en una alta participación y frecuencia de las reuniones de ministros (Pignatta, 2015).

La función de sistematización y seguimiento de las instancias de coordinación, realizada por el Ministerio de Desarrollo Social, fue clave: permitió consolidar un trabajo coherente y ordenado y un flujo de información hacia los Ministerios, que sintetizaba los acuerdos alcanzados y avances realizados (Pignatta, 2015).

Aquí, el rol de la Secretaría Técnica, que dependía directamente de la ministra de Desarrollo Social, resultó central. La Secretaría es un órgano cuyas funciones refieren exclusivamente a la tarea de coordinar. Debe (Gabinete Social; 2014):

- Asistir al ministro/a en su función de coordinación.
- Presidir la Mesa Ejecutiva del Gabinete.
- Confeccionar las herramientas técnicas necesarias que garanticen el trabajo intersectorial y sistematizar la información.
- Realizar el seguimiento de la implementación del Plan ABRE y ser el canal de comunicación entre las distintas mesas e instancias.
- Coordinar la construcción del sistema de monitoreo.

### Coordinación

- Sensibilizar a los mandos medios y equipos territoriales en la lógica de la integralidad.

- Georreferenciar el diagnóstico de los territorios y las intervenciones de cada ministerio.

A diferencia de las demás instancias de coordinación, el equipo de la Secretaría Técnica **está dedicado exclusivamente** a esa tarea (Pignatta, 2015). Todos los actores entrevistados destacaron este rol de la Secretaría como una instancia central que permitió ordenar y comunicar el trabajo entre las distintas instancias e impulsar la coordinación.

#### 4. El enfoque sólido usado para definir los territorios priorizados

En cuarto lugar, **el proceso de selección de los barrios priorizados** para el trabajo del Plan ABRE constituyó un quiebre simbólico en relación a la manera tradicional en la que se definían las intervenciones del Estado provincial. Implica una visión amplia de lo que constituye la política social.

El foco en la definición de los barrios estuvo puesto en el abordaje de la problemática social de las grandes ciudades de la provincia, entendida en su **complejidad y multicausalidad**. La mirada adoptada va más allá de la pobreza y considera cuestiones como el incremento de la violencia interpersonal, la inseguridad en el barrio, el retraimiento de la participación, la escasez de espacios públicos para la convivencia, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultades de accesibilidad a servicios públicos. Además, estas causas son abordadas teniendo en cuenta las interrelaciones que existen entre ellas y que demandan un abordaje integral (Gabinete Social, 2014).

Existió un mandato político fuerte de la más alta autoridad provincial, que identificaba la necesidad de que el Estado recupere el espacio público, que se encontraba en algunos territorios atravesado por situaciones de violencia e inseguridad de magnitud.

Así, **la definición de los territorios priorizados** (entendidos en tanto puerta de entrada y ordenadores de las intervenciones) **parte de una mirada del problema que excede la de la pobreza material y toma en cuenta aquellos barrios donde la vulneración de derechos se concentra en múltiples dimensiones** (Pignatta, 2015). Para ello, se utilizaron índices poblacionales, habitacionales, sanitarios, educativos y hogares con NBI y se trabajó con una perspectiva de **universalidad selectiva**, al incluir como beneficiarios a todos los habitantes de ese territorio e indirectamente a todos quienes viven en la ciudad, pero priorizando el trabajo con jóvenes y niños carentes de vinculaciones institucionales, con una fuerte situación de vulnerabilidad económica, educativa y/o social, residentes en los

barrios priorizados (Gabinete Social, 2014).

El ABRE es la ampliación de un piloto: el Programa de Intervención Integral en Barrios. Dicho piloto se concentró en 5 barrios de la ciudad de Rosario<sup>4</sup> y 5 de la ciudad de Santa Fe<sup>5</sup>. En 2014, cuando comenzó implementarse el ABRE, se extendió a municipalidades de Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé y Pérez y se amplió la cantidad de barrios en los cuales se trabaja. A 2015, el Plan se implementa en 43 barrios<sup>6</sup> del Gran Rosario y del Área Metropolitana de Santa Fe. Sin embargo, cabe resaltar que algunos de estos 43 barrios son en realidad agrupamientos de barrios dada la cercanía en el territorio. Esto a veces no permite llegar a una escala microbarrial o sucede que algunas zonas quedan más relegadas entre ese grupo de barrios, situación que requiere especial atención.

#### 5. Los aprendizajes en la conformación de los equipos territoriales

En quinto lugar, el proceso de **conformación de los equipos territoriales** refleja una serie de lecciones aprendidas.

Los equipos territoriales tienen como principal responsabilidad generar sinergias entre las intervenciones integrales del ABRE, coordinando sus acciones con los equipos de los gobiernos locales (Gabinete Social, 2014)<sup>7</sup>. Están integrados por representantes de los ministerios involucrados en el ABRE y de los gobiernos locales.

Los equipos territoriales se construyeron durante el proceso que precedió al Plan ABRE, el Programa de Intervención Integral en Barrios, en 2013. En la mayoría de los casos, este proceso se realizó de manera ad hoc, en función de la experiencia de cada persona en el territorio. Consecuentemente, los equipos finalmente formados resultaron heterogéneos en términos de capacidades, recursos y trayectorias.

A fines de 2013, se produjo un cambio. El Gabinete Social se embarcó en un proceso de planificación interministerial, que resultó, luego de 45 días de trabajo intersectorial e intergubernamental,

4 La Tablada, Industrial, Stella Maris - La Bombacha, Las Flores y Santa Lucía - La Palmera.

5 Chaqueño - Coronel Dorrego, Santa Rosa de Lima, Alto Verde, Acería-Los Troncos y Barranquitas.

6 La distribución de los barrios es la siguiente:

- **Rosario** (20 barrios): Polledo; La Cerámica; Nuevo Alberdi; Industrial; Stella Maris-La Bombacha-Emaus; Empalme; Ludueña; Santa Lucía-La Palmera-El Eucaliptal; Villa Banana-Villa Pororó; Hipotecario-Bolatti-FONAVI-La Lagunita; Alvear-Acindar; Barrio Itati; Plata-Hume-La Cariñosa; Tío Rolo; Las Flores; Flamarión; La Tablada-Cordón Ayacucho; Magrullo; Molino Blanco.
- **Villa Gobernador Gálvez** (4 barrios): Las Eucalipus; La Rivera; Coronel Aguirre (San Francisquito-Cancha de Remo-La Tablita); FONAVI
- **Pérez** (1 barrio): Cabin 9.
- **Santa Fe** (10 Barrios): Yapeyú; Acería; Villa Hipódromo; Barranquitas; Santa Rosa de Lima; San Lorenzo; Centenario-Varadero Sarsotti; Alto Verde; Coronel Dorrego; Nueva Pompeya.
- **Santo Tomé** (7 barrios): Villa Libertad; Santo Tomás de Aquino; El Chaparral; Los Hornos; 12 de septiembre; Las Vegas; Las Adelinas (Este, Centro y Oeste).
- **Granadero Baigorria** (1 barrio).

7 Sus tareas específicas consisten en acompañar la implementación de las iniciativas programadas por barrio de acuerdo al diagnóstico barrial; proponer actividades complementarias; participar de las mesas barriales o articular las intervenciones con los acuerdos surgidos de ellas; sistematizar la información y monitoreo de las acciones realizadas para actualizar periódicamente el diagnóstico por barrio y dar seguimiento a las intervenciones programadas (Gabinete Social, 2014).

Multicausalidad

Universalidad selectiva

en el Plan ABRE (Gabinete Social, 2014). La escala que asumió este abordaje del territorio transformó la modalidad de conformación de los equipos, dado que se constituyeron en otra instancia de coordinación y se requirió de una definición más concreta de las intervenciones de cada ministerio, con roles y responsabilidades precisos.

La Secretaría técnica propuso la conformación de los equipos territoriales interministeriales y la propuesta fue validada por la Mesa Ejecutiva, que priorizó los siguientes aspectos (Pignatta, 2015):

a) Abordaje integral del territorio y de las personas que habitan en él, priorizando a niños, adolescentes y jóvenes;

b) Trabajo territorial en red, hacia el barrio, entre instituciones públicas estatales y no estatales, buscando que “ocupen” el territorio y el espacio público;

c) Sistematización de la información y monitoreo de las acciones realizadas, incluyendo como insumo la percepción de actores barriales.

Estos equipos territoriales interministeriales incluyen representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, Seguridad (del área de Seguridad Comunitaria), Salud, Educación e Innovación y Cultura, que eran los que tenían ya un anclaje territorial. Como se analizará en un próximo apartado, en Rosario el peso de la municipalidad en la conformación de los equipos fue mayor, mientras que en Santa Fe fue menor.

Además, el Gabinete avanzó en la conformación de un espacio virtual de intercambio de experiencias y herramientas entre los equipos interministeriales territoriales: la Comunidad de Prácticas. Sin embargo, el espacio está actualmente subutilizado por los equipos.

Finalmente, es preciso señalar que la construcción de estos equipos supuso un doble desafío. Por un lado, la construcción de un sentido de trabajo compartido, tanto al interior de los equipos como en el barrio. Por el otro, la generación de una perspectiva de proximidad en la coordinación convive en tensión con la necesidad de generar canales de diálogo hacia las instancias superiores que permitan informar y redefinir la planificación de las intervenciones (Pignatta, 2015). Como se verá a continuación, el modelo de planificación con flexibilidad que desarrolló el ABRE fue clave para resolver, con sus desafíos, esta tensión.

## 6. La planificación con flexibilidad

En sexto lugar, **el proceso de planificación del ABRE** combina la definición de metas claras y de resultados e impactos esperados los barrios, con la **flexibilidad necesaria para tomar en consideración las especificidades y particularidades de cada territorio.**

Esta manera de planificar permitió avanzar

hacia la integralidad en los territorios, entendida como algo más que la suma de acciones. **Integralidad supone darle una mayor coherencia e impacto a las intervenciones, a través de la generación de sinergias entre ellas, privilegiando la perspectiva del receptor** (Martínez Nogueira, 2007).

En este proceso, existen algunos factores que contribuyeron a alcanzar el objetivo.

En primer lugar, el **proceso de planificación interministerial**, realizado a fines de 2013, permitió tener un diagnóstico y estrategia de intervención sobre la base de la información georreferenciada de cada barrio. Además, incluyó la coordinación de la planificación con los gobiernos locales. Este proceso generó ajustes, modificaciones e, incluso, reconfiguraciones totales de la planificación inicial, desde la toma de decisiones a nivel político (Pignatta, 2015).

En segundo lugar, resalta la **importancia de la incorporación de la Secretaría de Estado de Hábitat** en la planificación, dado que permitió establecer plazos factibles para las obras de infraestructura y no generar falsas expectativas que dañaban la construcción de confianza con los vecinos.

En tercer lugar, la definición de **“naves insignia”**, tanto tangibles como simbólicas, fue central. Las “naves insignias” (que pueden ser una temática, actividad o conjunto de actividades) son ejes ordenadores del trabajo en cada barrio, en torno a los cuales los equipos y el accionar de cada Ministerio se articulan de manera coordinada. Son, por tanto, herramientas impulsoras de la integralidad<sup>8</sup>.

Estas “naves insignia”, que constituyen intervenciones particulares del Estado provincial, en articulación con los gobiernos municipales y otros actores sociales (estatales y no estatales), tienen una doble función: por un lado, delimitar el camino de intervención a través de un proyecto bandera, y por otro, abarcar otros proyectos de intervención de modo piramidal que pueda ir enriqueciendo el abordaje.

Así, **la definición de “naves insignia” mostró la potencialidad de construir sentidos compartidos y objetivos comunes entre los actores** (Pignatta, 2015).

Las **“naves insignias tangibles”** (así denominadas porque tienen un eje de trabajo orientador físico vinculado al eje de infraestructura y hábitat) favorecieron la construcción de una agenda común de intervención y una planificación estratégica definida y orientada. Cuando funcionan como puerta de entrada a otras intervenciones, permiten visibilizar el trabajo articulado en el territorio y potenciar la integralidad.

Las **“naves insignias simbólicas”** (vinculadas al eje de participación y convivencia) que promuevan la creación de lazos sociales enfrentan mayores desafíos en términos de legitimidad para con los vecinos y entre las instituciones intervinientes.

En particular, los actores clave entrevistados

<sup>8</sup> Un ejemplo de nave insignia puede ser la apertura de una calle o la generación de una actividad cultural. Se caracterizan por ser actividades que cumplen la función de ordenar las otras intervenciones que se desarrollan en cada barrio.

que participan del diseño y la implementación de obras físicas resaltan como una lección aprendida la posibilidad de realizar un trabajo articulado con otras áreas sociales que permitan responder, en el territorio y en el momento de la obra, a las demandas de los vecinos del barrio.

Finalmente, un factor que contribuyó fue la generación de una **caja de herramientas** que permitió una revisión permanente de la planificación y la intervención de las actividades pautadas en cada barrio, corrigiendo el rumbo cuando era necesario. Posibilitó adaptar la intervención a cada contexto territorial.

Uno de los entrevistados, de la mesa de secretarías, supo plasmar de forma muy ilustrativa cómo se articula el accionar del ABRE desde esta planificación flexible: “El ABRE es como una sesión de jazz improvisada. Cada uno sabe por dónde van las coordenadas generales y lo que se busca al final del camino, pero no exactamente lo que se va a hacer en cada momento ni tampoco cómo. Cada uno pone lo mejor de sí, y con las herramientas y la decisión política disponibles, se generan excelentes resultados”.

## 7. El vínculo con los municipios

En séptimo lugar, durante la implementación del ABRE se generaron muchos aprendizajes a partir del **vínculo con los municipios**.

El rol de los municipios fue clave en el territorio, especialmente para contribuir a generar canales con las intervenciones que se venían desarrollando previamente en cada barrio y dada la participación de los equipos territoriales municipales en muchos de estos territorios. Aunque el Plan ABRE es liderado por el nivel provincial, los gobiernos locales son clave en su instrumentación.

Para ello, los actores consultados destacaron el rol clave que jugaron tanto el Ministerio de Gobierno como la Gobernación en la generación de espacios políticos de diálogo con los municipios, que fueron generando consensos para la implementación del Plan. Además, este proceso permitió transmitir de manera clara a los municipios la lógica del Plan y las condiciones para su implementación.

Si se analizan los dos principales territorios de implementación, Rosario y Santa Fe, se observan diferencias importantes. En el caso de Rosario, el vínculo con el municipio es más fuerte: la municipalidad de Rosario constituye un actor que cuenta con experiencia en el desarrollo de políticas de protección social desde una visión integral. Por ello, el Municipio define y acerca demandas concretas para los barrios y participa en la realización de diagnósticos sobre las necesidades y potencialidades de los barrios. El trabajo del ABRE se suma a una labor preexistente del gobierno municipal, que contaba con un recorrido en la conformación de espacios participativos e interinstitucionales. Las Mesas Barriales con las que ya contaba el Municipio fueron aprovechadas para generar espacios de intercambio también con el nivel provincial.

Por su parte, en el caso de Santa Fe, las características propias de la municipalidad, que es la capital provincial, redundó en un rol mucho más fuerte del nivel provincial en la ejecución de las políticas. En este caso, el municipio tenía una menor experiencia en el desarrollo de trabajo articulado. Por ello, se fueron construyendo espacios de articulación tanto a nivel de los funcionarios (entre provincia y municipio) como en el territorio, con una participación disímil del gobierno local según los barrios. En algunos casos, participan activamente de los equipos territoriales (como Coronel Dorrego, donde el proceso se inició de manera conjunta) y en otros no se cuenta con representantes del gobierno local en las reuniones. Sin embargo, hubo una apropiación del Plan ABRE por parte del gobierno local, ya que desarrollan actividades territoriales en el marco del Plan.

## 8. Recursos presupuestarios

Durante la primera gestión del Frente Progresista Cívico y Social, cuando se creó el Gabinete Social, se definió una línea **presupuestaria** específica en cada ministerio, asignada al Gabinete Social. Esta experiencia no resultó exitosa, dado que en algunos casos restringía la capacidad de los ministerios de participar en las intervenciones definidas como prioritarias y, además, terminó convirtiendo al Gabinete Social en un programa más.

Por ello, cuando se decidió poner en marcha el Plan ABRE, se tomó en cuenta esta lección aprendida y no se estableció una línea de presupuesto específica asignada a tal fin en cada ministerio. La definición política del máximo nivel, que establece que el Plan constituye una prioridad, y el trabajo en las diversas instancias de coordinación mencionadas, que permitieron que esta mirada permeara en los mandos medios y territoriales, fue central para asegurar que los ministerios sectoriales destinen los recursos necesarios a las acciones acordadas para cada barrio.

Así, cada ministerio define cómo usar recursos (monetarios y humanos) propios, para abordar las acciones definidas en el marco del Plan, que todos entienden como prioritarias.

Todos los actores clave consultados destacan la importancia de contar con este esquema, en contraposición con uno que establezca una asignación específica para el ABRE dentro de cada ministerio. También es preferido frente a una modalidad donde el ABRE tuviera una unidad ejecutora que centralizara el presupuesto.

## 9. El modelo comunicacional

En noveno lugar, destaca como una lección aprendida el hecho de contar con un **área comunicacional** que propició una imagen única y un relato trabajado y compartido de la experiencia. Si bien el área depende del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, se designó una persona específica para el Plan ABRE.

Se desarrolló una estrategia de comunicación

Municipios

Prioridad  
presupuestaria

## Abordaje territorial

innovadora que definió el nombre del Plan ABRE y comunicó de una manera sencilla y atractiva su significado. Se consolidó **una visión, una imagen compartida, que entiende que el ABRE es más que un plan: es una manera de abordar el territorio**. En particular, se busca transmitir la concepción de que el ABRE no es una sumatoria de intervenciones sino una construcción sobre la base de un diagnóstico que ordena las intervenciones.

Además, se resaltó la importancia de contar con instrumentos de comunicación que mantienen a los ámbitos provincial y municipales conectados y comunicados en todos sus niveles.

Al mismo tiempo, para consolidar una identidad propia, desde la comunicación se decidió que la imagen del ABRE tenga un espacio protagónico por sobre los logos de la provincia y municipios que pasaron a un segundo plano. En esta línea, se definió un manual de estilo, la cartelería de las obras y folletos para comunicar de forma efectiva (al barrio y al público) las acciones del plan (Pignatta, 2015).

### 10. Sistemas de información, monitoreo y evaluación

El Ministerio de Desarrollo Social reconoció, en articulación con otros actores, la necesidad de contar con un sistema de información que permita dar seguimiento a las intervenciones que conforman el ABRE e informe su implementación y que posibilite sistematizar y documentar las intervenciones.

Por ello, se decidió crear el **Sistema de Monitoreo Estratégico**, que se vale de la planificación operativa y de información de seguimiento como insumos para su gestión.

El sistema incluye tres componentes centrales: el **monitoreo de avance, el monitoreo territorial y el monitoreo de resultados**<sup>9</sup>. Cada uno de los ejes se nutre de un sistema de indicadores que organizan las tareas de seguimiento (Aquilino, Arias y Estévez, 2015). Además, se establecieron pautas metodológicas y herramientas para recolectar información. El sistema adquiere un sentido estratégico al contemplar el impacto del programa a mediano y largo plazo e incluir la percepción de diversos actores (Gabinete Social, 2014). Constituye un activo importante del ABRE, al lograr reunir la información de distintos ministerios.

La creación del sistema implicó la conformación de un equipo interministerial integrado por técnicos de los Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Salud, Seguridad, Justicia e Innovación y Cultura. Además, se realizó un convenio con la Universidad Católica Argentina que, a través del Observatorio de la Deuda Social, elaboró una muestra en base a los barrios de Plan Abre y diseñó, en conjunto con la Secretaría Técnica del Gabinete Social, una encuesta

<sup>9</sup> El **monitoreo de avance** se centra en el seguimiento de los puntos críticos de cada una de las intervenciones que componen el programa, en base a indicadores de proceso y de productos. Su insumo principal es la planificación operativa de cada una de las áreas y la información de seguimiento que envían. El **monitoreo territorial** es un instrumento de gestión para incorporar la percepción de actores relevantes del territorio. El **monitoreo de resultados** se vincula a los objetivos del programa y refiere a los cambios que se persiguen y que pueden verificarse en las condiciones de vida de la población, a través de indicadores de efectos y de impacto (Gabinete Social, 2014).

que recolectó información para agregar la dimensión de percepciones de los ciudadanos que interesaba particularmente a la iniciativa del monitoreo (Nieto & Weyrauch, 2015).

La investigación realizada por CIPPEC acerca de este sistema (Aquilino, Arias y Estévez, 2015) permitió identificar que los actores consultados lo caracterizaron como “necesario”, “completo”, “útil” y “accesible para los ministerios”, si bien se observan desafíos en torno a su segmentación, a la falta de una conciencia clara del uso que se le da a la información, a la dependencia de contactos informales para su recolección y a la necesidad de generar una mayor articulación con los municipios (para acordar criterios uniformes en la recolección de la información y una mayor disponibilidad de información a nivel territorial).

Por su parte, los actores resaltaron como buenas prácticas dos factores: la articulación entre los ministerios y el rol de la Secretaría Técnica. La Secretaría es identificada como un actor central y legitimado para liderar, implementar o sugerir acciones de fortalecimiento del sistema (capacitación de funcionarios, incorporación de expertos en lugares clave del sistema de información, entre otros). Además, se destaca la importancia del sistema en los distintos niveles: la voluntad política del gobierno provincial para conformar el Sistema de Monitoreo, el reconocimiento de la necesidad de los funcionarios de contar con información de calidad y el interés de los implementadores del Plan Abre de incluir mayor cantidad de información y evidencia para una gestión más eficaz, basada en información y en resultados (Aquilino, Arias y Estévez, 2015).

Finalmente, resalta como una innovación la generación de un listado de indicadores de proceso, producto e impacto y una matriz de 14 variables o indicadores orientados a la intersectorialidad, que son medidos a través de fuentes de verificación internas y externas al proyecto, y evaluados al inicio y al finalizar las intervenciones de esta primera etapa del programa (Gabinete Social, 2014)<sup>10</sup>.

La creación de estos indicadores fue un desafío, ya que implicó mediar entre el conjunto de intereses y prioridades que cada ministerio traía a la mesa. Para ello, el rol del Ministerio de Desarrollo Social fue clave: focalizado en analizar las cuestiones interministeriales, desarrolló propuestas concretas sobre las cuales el resto de los actores pudiera realizar sus aportes, que luego eran sistematizadas para que resultara más fácil detectar los potenciales consensos (Nieto & Weyrauch, 2015).

Además, en su selección se tomaron en cuenta los sistemas de generación de información ya existentes en cada ministerio, para aprovechar la capacidad existente y buscar, sobre esa base, sinergias y potencialidades. Finalmente, también se destaca como clave el haber contado con una planificación interministerial preexistente que permitiera orientar la creación del sistema (Nieto & Weyrauch, 2015).

<sup>10</sup> Se considera inicio de esta etapa del programa en diciembre de 2013 y su finalización en diciembre de 2015 (Gabinete Social, 2014).

## Sistema de Monitoreo Estratégico



## Recomendaciones para el futuro

Esta sección presenta una serie de recomendaciones que apuntan a fortalecer la implementación del Plan ABRE en el período 2016-2020.

### 1. Institucionalizar una metodología de trabajo integral en territorio

Los avances realizados en el marco del Plan ABRE fueron paulatinos. Se inició con una prueba piloto en pocos barrios de Rosario y Santa Fe, para luego extenderse a más barrios hasta llegar a los 43 actuales. Se considera que ya se encuentran dadas las condiciones para dar un paso más: institucionalizar la metodología de trabajo integral en el territorio.

Todas las dimensiones del trabajo territorial implicaron tareas de concertación y ejercicios de prueba y error, desde el desarrollo de la prueba piloto. Las lecciones aprendidas en la definición de los territorios priorizados, la planificación de las intervenciones, la conformación de los equipos de trabajo (especialmente a partir del trabajo de planificación interministerial de 2013), la articulación entre los dos ejes de trabajo y el vínculo con los gobiernos locales requieren ser sistematizadas.

Esta sistematización e institucionalización permitirá blindar a la intervención y dotarla de sostenibilidad en el largo plazo. Además, podría generar un piso mínimo para evitar desempeños dispares en los distintos barrios. La institucionalización podría resolver algunas dificultades que se observan en la gestión (como por ejemplo la permanencia del trabajo territorial luego de algunas obras, o la articulación entre la labor más social y el desarrollo de las iniciativas de infraestructura).

La institucionalización de la metodología de trabajo territorial debería estar fuertemente ligada al desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación, dado que, en este punto, la gestión de la información constituye un aspecto central. Resulta crucial que los equipos cuenten con el conocimiento acabado sobre qué intervenciones están planificadas para cada territorio y con qué resultados se viene observando su ejecución.

### 2. Fortalecer a los equipos territoriales: cantidad, coordinación, capacitaciones e incentivos

Los equipos territoriales son probablemente el actor más determinante para un buen desarrollo del Plan ABRE. Por eso, su promoción redundará directamente en un fortalecimiento de toda la intervención.

En la actualidad, se identifica como una de las debilidades de la intervención a la escasez de referentes que cumplan la función de enlace y red de soporte. No todas las intervenciones que integran el Plan ABRE cuentan con referentes claros cuya función sea enlazar con el territorio (Pignatta, 2015).

En algunos casos, los barrios priorizados en los que se requiere presencia de referentes territoriales de cada ministerio o secretaría superaban la cantidad de personas que podrían cumplir ese rol. Por lo tanto, se terminó responsabilizando a un referente por dos o más territorios. En este contexto, resulta evidente que una primera medida para fortalecer los equipos territoriales es aumentar su cantidad.

La función de coordinación que ejercen los equipos territoriales es, en algunos casos, también deficitaria. Las mesas barriales no siempre funcionan como instancias para la articulación deseada en territorio y requerirían de un proceso mayor de consolidación. Consecuentemente, sería necesario involucrar a las coordinaciones sectoriales de cada equipo en una instancia que promueva la apropiación de la modalidad de trabajo propuesta. Esto, a su vez, habilitaría una mejor comunicación de los objetivos compartidos en el territorio y la generación de confianza que fomente la afirmación de sinergias entre los actores involucrados. Una opción, en este sentido, sería que los coordinadores de los equipos territoriales de cada ministerio o secretaría involucrada participen en algunas reuniones de la Mesa Ejecutiva (Pignatta, 2015).

Quizás la forma más evidente para fortalecer a los equipos territoriales sea a través de capacitaciones. Estas instancias formativas pueden permitir un mejor desempeño de los equipos, al dotarlos de herramientas y recursos que pueden incidir directamente en su labor territorial. Un ejemplo de ello es la plataforma de la comunidad de práctica que fue constituida pero se encuentra subutilizada. Un acompañamiento más cercano de la Secretaría Técnica del Gabinete Social y los coordinadores de los equipos territoriales de cada ministerio para promover un mayor uso de esta herramienta podría tener resultados concretos. Además, las instancias de capacitación de los equipos territoriales, al integrar a los profesionales de diversas disciplinas e inserciones institucionales, tienen la virtud de facilitar el trabajo intersectorial, al constituirse como espacios de encuentro y diálogo.

Finalmente, los trabajadores que cumplen el rol de enlace territorial deberían contar con incentivos concretos que sirvan de motivación, y también de seguridad, para el desarrollo de su labor. Si bien los perfiles seleccionados para estas tareas suelen ser sumamente entusiastas, resulta crucial reconocer la relevancia de su trabajo, especialmente en los escalafones de la administración pública. Los trabajadores en el territorio deberían tener salarios superiores que sus colegas que desempeñan labores en las oficinas y opciones de desarrollo de carrera claras. Esto implicaría un cuidado hacia el trabajador y la política que permitirá una mejor ejecución y supervivencia de la intervención en el tiempo.

Concertación e  
institucionalización

Capacitaciones e  
incentivos

### 3. Promover una mayor apropiación por parte de los gobiernos locales

En la esencia del ABRE está la articulación de las acciones con los gobiernos municipales. Desde la prueba piloto se realizaron enormes avances en la generación de planificaciones conjuntas, intercambio de información y presencia de los gobiernos locales en el territorio. Se generaron vínculos concretos y perdurables con las áreas de Promoción Social, Salud, Cultura, Educación, Vivienda y Hábitat de los municipios (Plan ABRE, 2015). Estos vínculos generados a partir del ABRE implicaron un avance inédito en la articulación interjurisdiccional en la provincia.

Sin embargo, el Plan sigue siendo percibido como una intervención fundamentalmente del gobierno provincial. Un paso importante para promover la apropiación por parte de los gobiernos locales fue la creación de una imagen única del Plan y su jerarquización en relación a los logos institucionales. No obstante, no resultó suficiente para colocar en el centro de la escena a los gobiernos locales. El rol y la participación de los gobiernos locales en cada barrio varían. Para generar una participación más profunda y análoga en los territorios, sería importante también involucrar a los referentes municipales en algunas reuniones de la Mesa Ejecutiva y, aunque sea esporádicamente, incluso a los intendentes o a los secretarios de Gobierno Municipales en las reuniones de Gabinete Social más relevantes para cada territorio (particularmente en la Mesa de ministros y en la Mesa de secretarios, respectivamente).

### 4. Fomentar un mayor diálogo ciudadano

Desde el lanzamiento del piloto, el ABRE realizó enormes avances en su conocimiento por parte de los ciudadanos. Esto se logró tanto a partir del trabajo territorial, como con la generación y desarrollo de la estrategia comunicacional. En la actualidad, varios equipos señalaron que al llegar a los barrios el ABRE ya era conocido, y que deben dedicar más tiempo en justificar por qué no se implementa en algunos barrios (no priorizados) que en presentar la intervención en aquellos donde sí se implementa.

Sin embargo, este mayor conocimiento por parte de los vecinos no necesariamente redundó en una mayor apropiación. Tal como ocurre con los municipios, la intervención se sigue viendo como “algo del gobierno provincial” y no existe un involucramiento mayúsculo de los vecinos.

De cara al futuro, sería deseable fortalecer este vínculo, propiciando mayores instancias de diálogo ciudadano. Las consultas realizadas con los vecinos para priorizar las acciones que se ejecutan en cada barrio deberían ser más visibilizadas (tanto hacia el

interior del barrio como en la comunicación institucional). La participación popular incrementada permitirá dotar de mayor sostenibilidad y factibilidad a las acciones desarrolladas en el marco del ABRE.

### 5. Fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación del plan

Tal como se señaló en la sección anterior, una de las principales lecciones aprendidas que se desprende de la experiencia del ABRE es la forma en la que se generó el sistema de monitoreo y evaluación. Con este logro en el haber, ahora resulta necesario seguir avanzando y fortalecerlo aún más.

En primer lugar, sería importante desarrollar estrategias que posibiliten un mayor uso de la información que se desprende del sistema en tres sentidos fundamentales. Por un lado, para monitorear la gestión. Por otro lado, para visibilizar la inversión realizada y determinar el impacto relativo de cada acción en función también de su relación costo-beneficio. Por último, para informar el trabajo territorial, al brindarle un umbral concreto de medición de los avances por los que se trabaja en el día a día.

En segundo lugar, resulta fundamental capacitar a los equipos (territoriales, técnicos y políticos) para fomentar este mayor uso y retroalimentación del sistema de monitoreo y evaluación en todo el ciclo de implementación del plan.

En tercer lugar, resulta posible avanzar en la programación de evaluaciones anuales (Pignatta, 2015). Estas herramientas podrán evidenciar el gran impacto que genera el plan y ser un eje fundamental para reforzar su priorización política a futuro. De esta forma, también se permitirá continuar en el camino emprendido y aumentar los esfuerzos de forma sostenida para reforzar los recursos dirigidos a estos territorios.

\*\*\*

El Plan ABRE es una intervención innovadora que logró adaptar las intervenciones públicas de la provincia de Santa Fe a las necesidades concretas de los territorios que se priorizaron, generando articulaciones virtuosas con los gobiernos locales, actores sociales y ciudadanos.

En el contexto actual de ciudades en las que se concentran importantes fragmentaciones territoriales, resulta fundamental que estos procesos desplegados en el territorio se ligen a la integración social y a la construcción de ciudadanía. El Plan ABRE inició un interesante camino en este sentido y, en ese trayecto, generó un conjunto de lecciones aprendidas que seguramente servirán para informar otras intervenciones similares.

Apropiación

Ciudadanía

Gestión de la información

Innovación

Azulino, N; Arias, E; & Estévez, S. (2015) *Fortalecimiento del sistema de monitoreo estratégico del Plan Abre. Análisis y recomendaciones*. Informe de CIPPEC. Buenos Aires: CIPPEC.

Bronzo, C. (2005). *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. 334 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Gabinete Social (2014): “Plan ABRE: Plan de Intervención Integral en Barrios. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Argentina”; en *Congreso Nacional de Programas Sociales Innovadores en el Mejoramiento de la Calidad de Vida y Sentido Social*; Ciudad de Guanajuato.

Martínez Nogueira, R. (2007). Integración de servicios sociales. Conceptualizaciones, tipología e instrumentos. *Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colección de lecturas*.

Nieto, C. & Weyrauch, V. (2015). *Caso de estudio sobre el uso del conocimiento en el sector público en América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la provincia de Santa Fe, Argentina*, en *Politics & Ideas*: [http://www.politicsandideas.org/wp-content/uploads/2015/06/Caso-Santa-Fe\\_Agentes-del-cambio\\_PI.pdf](http://www.politicsandideas.org/wp-content/uploads/2015/06/Caso-Santa-Fe_Agentes-del-cambio_PI.pdf)

Pignatta, M. A (2015). *Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (2012-2015)* (tesis de maestría). Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: INDES.

Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Gala Díaz Langou:** coordinadora del Programa de Protección Social. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Georgetown University y Universidad Nacional de San Martín). Licenciada en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato di Tella, UTDT).

**Carolina Aulicino:** coordinadora del Programa de Protección Social. Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (tesis pendiente). Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (Universidad de Buenos Aires).

Las autoras agradecen especialmente a **Cecilia Nieto**, por su acompañamiento a lo largo del trabajo y por haber facilitado todas las entrevistas necesarias. Agradecen, también, a **Angélica Pignatta** y a los equipos territoriales por su revisión. Además, a los entrevistados por su tiempo y dedicación y a **Fabián Repetto** por la revisión de los documentos preliminares y por sus comentarios.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

**CIPPEC** alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo del **Ministerio de Desarrollo de la provincia de Santa Fe.**

Si desea citar este documento: Díaz Langou, G. y Aulicino, C. (enero de 2016). La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°159**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de **CIPPEC**.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.