

El Plan Abre Familia. Un ejemplo de diálogo entre políticas públicas y territorio

Gala Díaz Langou | José Florito

Los programas de acompañamiento familiar son uno de los instrumentos de la política social que ganaron popularidad en los años recientes: estos consisten en políticas que funcionan como puente entre la población y el acceso a un conjunto de servicios públicos esenciales para el goce de derechos.

La mayor parte de la literatura producida sobre el tema se concentra en estos programas y su vinculación con los programas de transferencia con condicionalidad (PTC). Sin embargo, no abundan los estudios sobre experiencias implementadas desde una concepción diferente y por parte de gobiernos de unidades provinciales. Por lo tanto, este documento aborda las particularidades del componente Abre Familia, en el marco del Plan Abre, política social insignia de la Provincia de Santa Fe.

El Plan Abre propone una estrategia integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Poder Ejecutivo Provincial junto con gobiernos locales. A partir de un diagnóstico territorial de fuerte impronta urbana, se propone mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas, fortalecer las redes sociales del barrio y promover la inclusión social y la participación ciudadana.

El Plan Abre atravesó un proceso constante de mejora, que fue posible gracias a la flexibilidad de su formato institucional y programático. Esto le permitió adaptarse a las nuevas demandas territoriales. En 2016, se creó

el Eje Familia, como complemento a los ejes de Infraestructura y Hábitat y de Convivencia y Participación. El componente de acompañamiento familiar, enmarcado en la estrategia más amplia, resulta novedoso por una serie de factores que incluyen la flexibilidad de su formato, el uso de la información para una atención diferenciada, y la integración de las estrategias de cercanía en el territorio.

Este documento se propone dar cuenta del surgimiento de este Eje y analizar cuatro elementos críticos que ha logrado en sus primeros años de implementación. Estos son: el sistema de acompañamiento integral; el uso de la información relevada; el protagonismo de los equipos territoriales; y la apropiación de la red de actores del Plan Abre en general y del Eje Familia en particular.

Para optimizar el funcionamiento del eje, es preciso abordar ciertos desafíos. Estos incluyen escalar las prácticas de acompañamiento sin perder de foco la capilaridad del enfoque; mejorar la integración del sistema de información y agilizar su capacidad de procesamiento; optimizar y ampliar los espacios de contención y capacitación de los equipos territoriales; definir perfiles adecuados que permitan el trabajo de abordaje familiar y generar los incentivos materiales y simbólicos suficientes para sostener sus trayectorias laborales; y avanzar aún más con la difusión de las políticas del Plan Abre y del Eje Familia en particular, para lograr una mayor apropiación de la política.

RESUMEN EJECUTIVO

La normalización democrática en Argentina en 1983 trajo aparejada la vinculación de las políticas públicas e intervenciones del Estado a lo que se denomina “el enfoque de derechos”. Esto supuso el reconocimiento de derechos humanos, sociales, económicos y culturales inalienables. También supuso dotar a los sujetos de la capacidad de reivindicar sus derechos y al Estado de la responsabilidad de garantizar las condiciones para su ejercicio pleno.

Pensar políticas desde un enfoque de derechos es más que la manifestación de la voluntad de respetar, proteger y hacer cumplir. Implica hacer que esta perspectiva sea trasversal en el diseño, implementación y monitoreo de la política pública, con un fuerte componente de participación ciudadana (Repetto, 2010). Este mandato al que suscribieron los Estados latinoamericanos coincidió con la confluencia de, al menos, otras tres cuestiones: la revisión de las deudas respecto de la superación de la pobreza y la lucha contra la desigualdad; las reformas de institucionalidad social y oferta programática; y la revisión de las modalidades de gestión de los programas e intervenciones (Cecchini & Martínez, 2011).

La búsqueda de formatos para enfrentar estas cuestiones no fue unívoco: es más acertado decir que es un proceso continuo que distintos actores han asumido con grados diferenciales de éxito. En este sentido, la trayectoria del Plan Abre, implementado por la Provincia de Santa Fe desde 2013, es un ejemplo paradigmático de este desarrollo.

La provincia de Santa Fe es la tercera más poblada de la República Argentina. Según el Censo de Población de 2010, contaba con 3.200.736 habitantes, que representaban el 8% de la población. Al igual que el resto del país, la provincia experimentó un profundo proceso de urbanización: actualmente, más de la mitad de su población se concentra en las zonas urbanas de Gran Rosario y Gran Santa Fe (Censo 2010). Estas ciudades, y los tejidos urbanos en general, emergen entonces como unidades específicas dentro del territorio, en donde se intersectan dinámicas poblacionales que la política social debe abordar atendiendo las particularidades de cada caso.

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

En 2007, el gobierno de la Provincia de Santa Fe identificó la necesidad de avanzar en un proceso de regionalización, descentralización y planificación estratégica cruzado por un fuerte componente de participación ciudadana. Esto permitió reflejar la complejidad derivada del proceso de urbanización y sus dinámicas propias en una conceptualización del territorio desde la política pública ya no concentrado únicamente en su entidad para la focalización, sino también en su jerarquización como unidad de intervención (Pignatta, 2015). Observar al territorio con esta perspectiva permitió identificar nudos críticos de las problemáticas sociales que se daban en los grandes centros urbanos provinciales. A partir de una concepción multidimensional e interrelacionada, se diagnosticó un conjunto de barrios en donde se observaban altos niveles de violencia interpersonal, retraimiento de la participación ciudadana, escasez de espacios públicos, debilitamiento de los lazos sociales y dificultades de acceso y calidad de infraestructura y servicios básicos (Nieto & Weyrauch, 2015).

Este diagnóstico instó al gobierno de la provincia a pensar un abordaje integral del territorio. El Programa de Intervención Integral en Barrios, que a partir de 2014 se conocería como Plan Abre, propuso una planificación y gestión conjuntas y sostenidas en el tiempo, con énfasis en la creación de espacios de articulación horizontal (interministerial) y vertical (entre niveles de gobierno), ambas condiciones necesarias para avanzar en la integralidad (Acuña & Repetto, 2006). A partir de allí se inició un proceso interactivo entre las dimensiones institucionales y programáticas del programa y la realidad de las dinámicas territoriales, que condujo a un proceso de mejora permanente de los instrumentos de política pública.

El Plan Abre articuló planes, programas y acciones públicas que se encontraban dispersos para fortalecerlos dentro de un enfoque de derechos y generar así sinergias para mejorar su impacto sobre la calidad de vida de las personas. Sus objetivos principales son: a) mejorar la calidad de vida de las familias en los barrios mediante obras de infraestructura estratégica, vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y el acceso a luz y agua seguras; b) fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, para prevenir la violencia interpersonal; c) impulsar la participación social y ciudadana en espacios barriales, donde autoridades locales y provinciales interactúen con las y los vecinos, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver; d) abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a derechos fundamentales (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018).

El trabajo se definió en tres ejes: Infraestructura y Hábitat, Convivencia y Participación, y Familia. A través del primer eje se buscó priorizar

la inversión en infraestructura social que mejorara el hábitat en los barrios priorizados. Se apuntó a construir escuelas, hospitales y centros de salud, playones y espacios deportivos, y mejoras en la infraestructura de servicio. El segundo eje apunta a la promoción y fortalecimiento de lazos sociales densos y positivos. Allí, se articularon intervenciones tendientes a la inclusión socioeducativa, a la inserción laboral, a la seguridad ciudadana y al acceso y uso del espacio público. El tercer eje, iniciado a partir de 2016, complementa a los anteriores al priorizar el grupo familiar como agente clave del proceso social. Este eje busca generar las condiciones para permitir un cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad que residen en barrios donde se implementa el Plan Abre. Un elemento central es que los tres ejes están atravesados por un fuerte componente de participación de ciudadanos y actores relevantes a través de las mesas de gestión barrial, a fin de compartir diagnósticos, prioridades y resultados (Díaz Langou & Aulicino, 2016).

La rectoría del Plan Abre estuvo a cargo del Gabinete Social desde su creación. Este cuerpo colegiado de ministros, presidido por el Ministerio de Desarrollo Social, permitió una visión amplia de las problemáticas a abordar, como también tener en cuenta una gran variedad de insumos para garantizar un abordaje multidimensional. El Gabinete Social llevó adelante una planificación y monitoreo minuciosos que, ejecutados por la Secretaría Técnica, permitieron una revisión constante de las intervenciones y del ajuste de resultados a los objetivos planteados inicialmente. En el 2017, la provincia avanzó en la institucionalización del Plan a través del Decreto N°0414/2017 que creó la Subsecretaría de Coordinación del Plan Abre, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial, y designó a dos responsables, uno para la ciudad de Santa Fe y otro para la ciudad de Rosario. La intención de esta especificación funcional fue la de dar cuenta de la complejidad de las características de cada territorio.

Una de las características más destacables del Plan Abre es el proceso interactivo con la sociedad a partir del que se repiensa y se rediseñan los programas concretos que lo componen. Un ejemplo claro de esto es el surgimiento en 2016 del tercer eje: el Abre Familia. A través de un proceso de revisión y reflexión sobre los resultados de los dos primeros ejes, durante la gestión de Miguel Lifschitz se inició este tercer componente, con el énfasis puesto en una estrategia de cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad.

Este documento se centra en esta etapa que define a la familia como unidad crítica de abordaje. En la siguiente sección se explica este tercer componente, describiendo el diagnóstico que le dio origen y los objetivos y metodología de trabajo ideados para abordarlo. Una sección subsi-

guiente da cuenta de los aspectos innovadores que aportó el Abre Familia, concentrándose en: a) el sistema de acompañamiento integral; b) la recolección y el uso de la información; c) el abordaje interdisciplinar en la composición de los equipos; y d) el proceso de apropiación simbólica por parte de la red de actores intervinientes. Finalmente, la conclusión recapitula sobre lo recorrido.

El Plan Abre Familia: estrategia de acompañamiento familiar desde el nivel subnacional

La conceptualización del territorio como estrategia de focalización y unidad de intervención dio lugar al diseño del Plan Abre. Este incluye tres ejes de trabajo centrales que articulan numerosas intervenciones, programas y proyectos: Infraestructura y Hábitat, Convivencia y Participación; y Familia. A partir de un diagnóstico compartido de aumento de la violencia interpersonal, detraimiento de la participación social y debilitamiento de los lazos sociales, se definió una serie de barrios priorizados cuya cantidad fue aumentando hasta ser 66 en abril de 2019, todos ubicados en las zonas metropolitanas del Gran Rosario y el Gran Santa Fe (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018).

El tercer eje de trabajo se empezó a implementar a partir de octubre de 2016. A partir de un proceso de evaluación interna y externa, la política del Plan Abre se repensó y se consideró conveniente incluir en su abordaje una dimensión estrictamente vinculada al acompañamiento familiar. A su vez, esto se hizo no desde una lógica verticalista, sino buscando el involucramiento y la participación plena de las personas en los programas que componen el eje.

El Abre Familia establece una serie de hitos que componen una trayectoria que las familias transitan hacia la inclusión social y ciudadana. Estos hitos se pueden pensar en función de derechos: derecho a la identidad; derecho a la protección social; derecho a la inclusión educativa de calidad; derecho a la salud; derecho al trabajo; derecho al acceso a la cultura y al deporte; derecho a un entorno de convivencia libre de violencia; y derecho a un hábitat seguro y acceso a una vivienda adecuada. Nuevamente se observa el esfuerzo del gobierno provincial en pensar sus políticas públicas desde un enfoque de derechos transversal.

Estos hitos pueden pensarse en términos de distintas etapas de inclusión a través del acceso de prestaciones públicas. Así, el derecho a la identidad se ejercita mediante el acompañamiento, la facilitación y la remoción de obstáculos para obtener la documentación actualizada de todos los miembros de la familia. En términos educativos, no solo se genera un proceso de mejora de infraestructura escolar mediante el

Eje del Plan Abre de Infraestructura y Hábitat, sino que también se piensan y ejecutan estrategias innovadoras de inclusión educativa formal y extraescolar.

Los objetivos del Abre Familia se resumen en: (i) facilitar el acceso de las familias a prestaciones básicas que garanticen derechos fundamentales; (ii) fortalecer la referencia de las familias con la red de instituciones territoriales (vecinales, clubes, centros de salud, entre otros); (iii) acompañar de forma personalizada a familias que atraviesen situaciones críticas que requieran la intervención inmediata del Estado; (iv) disminuir la violencia social en sus diferentes manifestaciones.

El componente Abre Familia tiene una metodología particular de trabajo que se enfoca en una doble estrategia: por un lado, la atención inmediata de los casos críticos; por el otro, el relevamiento y monitoreo de datos para un abordaje más integral y de mediano y largo plazo. El primer paso de la metodología consiste en un diagnóstico inicial del barrio y en la construcción de una guía de recursos institucionales adecuada a la oferta programática e institucional presente en el territorio. Este constituye un esfuerzo colectivo gestionado en articulación con los equipos locales. El segundo paso consiste en entrevistas particulares con cada familia, que son visitadas por el equipo interdisciplinario para hacer un relevamiento de su situación y los déficits de acceso a prestaciones que garantizan derechos. Este paso tiene una utilidad material y simbólica. No solo permite conocer de primera mano las circunstancias concretas que atraviesan las familias, sino que también las jerarquiza y las ubica en el centro de la política social, a través de un proceso participativo en donde se construye un nexo de confianza mutua entre los integrantes del hogar y los referentes del Estado. Esta etapa es crítica dado que permite orientar a los grupos familiares sobre la oferta de prestaciones existentes en el territorio, a la vez que habilita el acompañamiento y la remoción de obstáculos para el acceso. El enfoque de estas visitas familiares es flexible, lo que permite adaptarlo a las diversas necesidades que la familia puede enfrentar en los diferentes estadios de sus trayectorias de inclusión.

El proceso de entrevistas familiares permite el surgimiento del tercer paso, que consiste en la asistencia inmediata a aquellas familias que están atravesando una situación crítica en cuanto a déficits que impiden el ejercicio de sus derechos. Se crea un espacio de reunión mensual en donde se da seguimiento a estas situaciones particulares y se canalizan los recursos necesarios para atenderlas de forma rápida y efectiva.

El cuarto paso es el de sistematización y análisis de los datos relevados. El objetivo de esta instancia es informar mejor la toma de decisiones para la atención integral de las necesidades de la familia. Esto permite detectar ciertos

déficits o “lagunas” en la oferta de programas y planes gubernamentales y, en consecuencia, diseñar prestaciones específicas. En ese sentido, el caso del Programa AcercaRSE es una intervención de aceleración de empresas sociales que surge a partir de la identificación de déficits de empleo decente entre los jóvenes entrevistados durante las visitas familiares.

Finalmente, el quinto paso implica el despliegue de estrategias diferenciadas según las características de cada barrio. Esto significa aprovechar el relevamiento de demandas efectuadas por las familias para relevar obstáculos de acceso y mejorar, a través de los otros dos ejes del Plan Abre, la oferta pública de servicios y los mecanismos de conexión entre estos y los usuarios.

El componente Abre Familia aprovechó las capacidades construidas de la experiencia previa de los otros dos componentes, lo que permitió cierta celeridad en la cobertura de sus líneas de trabajo. En este sentido, según los últimos datos disponibles, los equipos territoriales llegaban a 17 barrios vulnerables distribuidos en Rosario, Pérez, Villa Gobernador Gálvez y Santa Fe. En términos de familias visitadas, se llegó a 6.565, lo que representa 25.620 personas (a noviembre de 2018).

El eje Abre Familia corona, de alguna forma, la pretensión de integralidad del Plan Abre, al tener en cuenta al usuario - los ciudadanos que reciben apoyo del Plan- a la hora de redefinir el alcance y las prioridades de las políticas. Este eje permitió concretar la concepción de la persona y la familia como un agente vivo, un sujeto de derechos que experimenta su realidad de forma multidimensional y requiere, en consecuencia, de intervenciones públicas que superen la modalidad de compartimientos estancos (Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015), y no como un mero receptáculo de acciones estatales.

El eje Abre Familia es innovador en cuatro dimensiones, que lo distinguen de otras estrategias de política social, fundamentalmente cuando se las compara con casos de gobiernos subnacionales.

En primer lugar, desde su origen se puso el foco en la coordinación interministerial e intergubernamental. Este es un requisito fundamental para el éxito de este tipo de programas y, lo que resulta particularmente loable es su efectivo reflejo en el territorio. La articulación de distintas prestaciones con rectoría en áreas diferentes del gobierno provincial, y la estrecha colaboración con las estructuras de los gobiernos locales municipales, permitieron un acceso más fluido por parte de la población a condiciones críticas para ejercer derechos (Díaz Langou & Aulicino, 2016).

En segundo lugar, es preciso mencionar la elasticidad tanto del formato institucional del componente como de la oferta programática que articula, que es producto de un proceso interactivo de mejora continua para adaptarse mejor a la especificidad de los territorios que aborda y a las necesidades de la población que

los habita. La rectoría y los mecanismos de coordinación horizontal y vertical son permeables al rediseño necesario producto de la consideración de los sujetos y familias como centro de la política social. A la vez, la capacidad de utilizar la información relevada para la atención de casos críticos como de estrategias de mediano o largo plazo es producto de esta flexibilidad pensada desde la perspectiva del usuario.

En tercer lugar, es relevante el esfuerzo político y técnico en el avance de un sistema de información y gestión que permite monitorear y evaluar los avances e impactos del eje sobre su población objetivo. Esto representa un logro no solo en sí mismo, sino también por el efecto fortalecedor que tiene sobre las áreas encargadas de generar y procesar información. En este sentido, es destacable el afán por incluir poblaciones a menudo invisibilizadas, como jóvenes con estructuras de oportunidades deficientes, mujeres, niños, personas de la comunidad LGT-BI+ y personas con discapacidad.

Finalmente, un cuarto elemento innovador es la estrategia de proximidad. Si bien esta es una característica propia de los programas de acompañamiento, en el diseño del Plan Abre se ponderó la conformación de equipos de seguimiento provenientes de los barrios en donde desarrollan su trabajo. Esto tiene dos ventajas. En primer lugar, un conocimiento “de primera mano”, más acabado y profundo, de la realidad territorial y de las familias con las que trabajan. Este conocimiento de antemano permite la generación de un diagnóstico cualitativamente superior al posible a través del relevamiento de datos, al dotar a este proceso de un contexto de interpretación social. En segundo lugar, es importante en la medida en que reduce la distancia entre la denominada burocracia de calle y los sujetos de derecho que son centro de la política. La constitución de relaciones fluidas permite superar desafíos relacionados a la desconfianza frente al agente estatal y aporta mayor efectividad y eficiencia al seguimiento de la participación de los usuarios en las intervenciones pautadas en el marco del Plan.

Cuatro desafíos del Eje Abre Familia

El cambio de gestión del gobierno provincial en 2015 vino acompañado de algunos cambios relevantes del Plan Abre, siempre en el marco de la continuidad que lo constituye como una política de Estado. El surgimiento del componente Abre Familia, en integración con el de Infraestructura y Hábitat y el de Convivencia y Participación permitió una mayor coordinación pro-integralidad y situó al individuo y a la familia como sujetos de política en el centro de un territorio con dinámicas propias.

Sistema de acompañamiento integral: hitos de acceso a derechos

Uno de los desafíos de las políticas sociales es la distancia que existe en su diseño respecto de cómo el sujeto al que están dirigidas, sea la persona o la familia, experimenta la realidad. De esa forma, históricamente se ha pensado al Estado como un conjunto de áreas sectoriales con mandatos específicos sobre situaciones concretas. Sin embargo, las personas experimentan la realidad con su complejidad propia, y los déficits de derechos se intersectan en un cúmulo de vulneraciones que se experimentan simultáneamente.

El componente Abre Familia implica un acortamiento sustancial de la distancia entre la noción compartimentalizada del Estado y la simultaneidad de la experiencia de las familias que aborda. En ese sentido, la metodología de abordaje que tiene, pensada en hitos de acceso a derechos, permite la integración participativa de diferentes dimensiones de bienestar que resultan críticas para las familias. En ese sentido, las visitas familiares de relevamiento y co-construcción de trayectorias de inclusión habilitan un rol participativo de los ciudadanos en la manifestación de los déficits que experimentan. A su vez, habilita una diferenciación de los casos críticos, que requieren atención inmediata, y los casos más moderados que permiten una planificación más intertemporal.

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

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

Sistemas de información

La experiencia de los programas de acompañamiento familiar muestra que la confección de sistemas de información robustos es indispensable para la coordinación de distintas áreas y niveles de gobierno. La producción e integración de información es una herramienta crítica para acortar brechas entre

los ámbitos de planificación -alto nivel político- e implementación -nivel de territorio-, y para concentrar la información en sistemas únicos que vayan en dos direcciones: de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. La experiencia del Sistema de Monitoreo Estratégico de Santa Fe es un ejemplo claro sobre los beneficios que derivan de sistemas de información robustos.

La necesidad de contar con un sistema de información que permitiera hacer seguimiento de las intervenciones del Plan ABRE generó la demanda de un sistema robusto de información, que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe priorizó desde un primer momento como una medida estratégica transversal a la implementación del Plan.

El Sistema de Monitoreo Estratégico tiene por finalidad revisar en forma periódica los aspectos fundamentales del Programa para garantizar la realización efectiva de las intervenciones y la optimización de sus procesos y resultados. El sistema está compuesto por monitoreo de avance, monitoreo territorial y monitoreo de resultados.

El monitoreo de avance se centra en seguir los puntos críticos de cada una de las intervenciones que componen al programa (Pignatta, 2015). Se vale de la información que aporta la planificación operativa de cada una de las áreas involucradas para formular indicadores de producto y de proceso que den cuenta del avance de las intervenciones programadas. La información recolectada durante este proceso se registra en un sistema informático que permite generar reportes de seguimiento por distrito, barrio o intervención, distinguiendo si la intervención está programada, en ejecución o paralizada (Pignatta, 2015).

El monitoreo territorial se basa en indicadores de percepción y es utilizado para incorporar la percepción de actores relevantes del territorio (instituciones, equipos territoriales, familias) sobre la situación particular del barrio y los procesos que se llevan adelante en él.

Por último, el monitoreo de resultados utiliza indicadores de efectos e impacto para identificar, en base a los objetivos de los programas, los cambios que producen las intervenciones en la vida de las personas.

La experiencia del Sistema de Monitoreo Estratégico deja al menos dos lecciones. La primera de ellas es la importancia de formular indicadores que logren integrar la información de las distintas áreas involucradas. En el marco de intervenciones integrales con participación de distintos sectores y niveles de gobierno resulta fundamental contar con sistemas de información integrados con indicadores consensuados entre todos los actores involucrados. La información integrada permite medir el impacto de intervenciones pensadas en conjunto mientras que el desarrollo mancomunado de variables e indicadores

otorga legitimidad al instrumento de medición y favorece la creación de espacios de trabajo colaborativos entre equipos provenientes de distintas áreas y ministerios (Pignatta, 2015).

La segunda lección extraída de esta experiencia es que compartir información es una condición para la coordinación (Repetto, 2006). Tal como muestra esta experiencia, avanzar hacia sistemas integrados supone complementar y cruzar información entre las distintas áreas, lo que también implica crear criterios comunes de recopilación y sistematización de la información. Además, construir este tipo de sistemas requiere que la información sea útil para todos los involucrados, lo que exige un mínimo de coordinación respecto de la información relevante y aquella que no es relevante.

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

Equipos interdisciplinarios a nivel local

Dada la complejidad que reviste el trabajo en territorio –ya sea por la dificultad del desempeño laboral en ciertos espacios o por la dificultad de abordar efectivamente el problema de la pobreza-, los programas de acompañamiento familiar resolvieron poner el acento en sus equipos de trabajo. Según muestran algunos ejemplos en la región, la preferencia por equipos conformados por profesionales provenientes de distintas áreas y el hincapié en el desarrollo de estrategias de apoyo para dichos equipos muestra no solo un compromiso por lograr intervenciones integrales sino que también la importancia que se le asigna al bienestar del recurso humano. La formación grupal y las capacitaciones parecen dar cuenta de esto.

Los equipos territoriales del Plan Abre son el resultado de un proceso político y técnico gestado a nivel del Gabinete Social, con el involucramiento de sus diversas instancias de coordinación (gabinete de ministros, mesa ejecutiva y secretaría técnica), cuyo resultado final fue la propuesta de que los equipos territoriales cuenten con una modalidad de trabajo integral del territorio y de las personas que habitan en él.

A cuatro años de la puesta en marcha de los equipos interministeriales la experiencia se muestra en general como positiva. No

obstante, se observa una mejora sustancial a partir del mayor protagonismo que cobraron los trabajadores de territorio en función de la inclusión de responsabilidades asociadas al eje Abre Familia.

Los equipos territoriales cumplen con tres abordajes: familiar, grupal-comunitario, y de ciclo de vida. Si bien los equipos mostraron potencial de coordinación y sinergia entre los abordajes, se presentaron nudos siempre que las modalidades de trabajo no se complementaron del todo bien o siempre que se consideraron incompatibles antes que complementarias (Pignatta, 2015). Por ello, y siendo que la complementariedad de los abordajes es necesaria para lograr la integralidad, la primera de las lecciones indica la importancia de extender y reforzar el trabajo conjunto en territorio. La naturaleza de la metodología del Abre Familia da cuenta de una mejor integración de estas dimensiones de abordaje, lo que otorga sentido y orientación a los equipos territoriales, que experimentaron una mayor apropiación de los objetivos del programa.

Otro punto tiene que ver con los perfiles individuales que integran los equipos de trabajo y su capacidad para trabajar de manera conjunta. La experiencia del Abre Familia en la Provincia de Santa Fe muestra un esfuerzo enorme por lograr sinergias entre los equipos de trabajo. De ahí su compromiso por crear incentivos que premien tanto el trabajo de equipo que se realiza a nivel sectorial como aquel que se realiza en materia de coordinación. Tomando esto en consideración, la experiencia del Abre, y del Eje Familia en particular, no solo resalta por su búsqueda de la integralidad desde el consenso y la creación de espacios para facilitar la coordinación sino como experiencia que busca activamente generar las condiciones necesarias para dar lugar a la coordinación en los casos en que ello resulte difícil. En paralelo, es preciso que desde las esferas de decisión política se priorice una valoración, tanto material como simbólica de los recursos humanos involucrados en las tareas de acompañamiento familiar. Esto puede lograrse a través de varias formas. Primero, es preciso definir claramente las responsabilidades y adecuar los perfiles de los trabajadores a las tareas encomendadas. Segundo, es preciso estandarizar los incentivos y condiciones de contratación y desarrollo profesional de las personas involucradas en el Plan, dado que actualmente se observan regímenes diferenciados en función de la pertenencia institucional de los equipos.

En tercer lugar, es importante destacar la apuesta que el diseño del Plan hizo respecto del origen territorial de los equipos. Esto facilita la vinculación de los profesionales con las familias con las que co-construyen trayectorias de inclusión. Primero, porque conocen las familias, los recursos y el

territorio en la medida en que es el espacio del que provienen. Esta comprensión acabada del territorio es una ventaja a la hora de descubrir las demandas sociales que atraviesan el territorio y las modalidades para satisfacerlas. Segundo, porque mejora la eficiencia y eficacia del programa por el vínculo de confianza pre-existente entre los profesionales y las familias. Esta mayor fluidez de la relación mejora el alcance de resultados en la medida en que los equipos no son percibidos como outsiders del barrio, sino como miembros de la comunidad que pueden facilitar el proceso de organización social.

Apropiación del Plan Abre por parte de la red de actores

Finalmente, en paralelo a la consolidación del Eje Familia, se ha logrado un elemento central para el éxito de la política: la apropiación por parte de la red de actores involucrados de la intervención.

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

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

Finalmente, es necesario destacar que los gobiernos municipales también iniciaron un proceso de apropiación del Plan. Este implica, para ellos, no solo la percepción como una oportunidad para recibir recursos financieros por parte del Gobierno Provincial y destinarlos a la obra pública, sino también sentirse parte fundamental de la red de actores necesarios para la implementación de los programas. Se observa un creciente grado de complementariedad internivel; los municipios han asumido los objetivos del Plan como parte de sus políticas prioritarias y entienden su participación como una parte fundamental de la integralidad de la estrategia. Esto se visualiza en la contribución que hacen, por ejemplo, en términos de equipos territoriales, que en su mayoría son municipales. En algunos casos, como el de Rosario, han creado una institucionalidad específica directamente dependiente de la oficina de la intendencia.

Conclusión

La Provincia de Santa Fe ofrece un ejemplo de innovación en el diseño e implementación de políticas sociales centradas en el ciudadano con un alto grado de articulación y territorialidad, y enmarcadas en un enfoque de derechos. El Plan Abre, iniciativa insignia, se enriqueció en 2016 con la inclusión de un tercer Eje, el Familia, que se sumó a los de Infraestructura y Hábitat y Convivencia y Participación.

Este documento da cuenta en forma resumida del diagnóstico que originó la decisión política de abordar a las familias de forma integral, así como de los objetivos y metodología de trabajo pensadas para lograrlos. Se destaca el trabajo articulado a nivel territorial con un fuerte componente participativo de las familias a través de la co-construcción de trayectorias de inclusión. Estas trayectorias, pensadas en hitos de acceso a derechos, permiten avanzar en la superación de déficits que son experimentados simultáneamente por las personas, y habilitan un funcionamiento del Estado más orientado a esta experiencia de los sujetos que a las lógicas de sectorialización que suelen caracterizar las políticas públicas.

A la vez, el documento permite identificar algunos elementos innovadores del componente Abre Familia. Entre ellos, se destaca la flexibilidad del abordaje, que permite el relevamiento de la situación familiar desde su propia perspectiva y la remoción de obstáculos para el acceso a servicios tanto en lo inmediato (para situaciones críticas) como en lo de mediano y largo plazo. A su vez, la estrategia de proximidad lograda por el involucramiento de equipos interdisciplinarios también permite una atención casuística, pero enmarcada en una estrategia integral, de atención pormenorizada.

El componente Abre Familia logró posicionarse en una estrategia previa y aprovechar los recursos desarrollados por los componentes de Infraestructura y Hábitat y Convivencia y Participación. Esto es producto de una fuerte articulación tanto a nivel central, empujada por la definitiva voluntad política del Poder Ejecutivo Provincial, como territorial, en función de una concepción de la política social en diálogo permanente con lo local.

El documento también identificó cuatro elementos que la implementación del Abre Familia ha traído a la escena de la política social. Estos son el sistema de acompañamiento integral; el uso de la información relevada; el protagonismo de los equipos territoriales como consecuencia de la modalidad de intervención del Abre Familia; y la apropiación de la red de actores del Plan Abre en general y del Eje Familia en particular. Para cada uno de estos elementos existen ciertos desafíos que apuntan a la necesidad de escalar las prácticas de acompañamiento sin perder de foco la capilaridad del enfoque; mejorar la integración del sistema de información y agilizar su capacidad de procesamiento, ante la ingente cantidad de datos relevados por los equipos territoriales, a fin de tomar decisiones de política pública con mayor celeridad; optimizar y ampliar los espacios de contención y capacitación de los equipos territoriales; definir perfiles adecuados que permitan el trabajo de abordaje familiar y generar los incentivos materiales y simbólicos suficientes para sostener sus trayectorias laborales; y avanzar, aún más, con la difusión de las políticas del Plan Abre, y del Eje Familia en particular, para lograr una mayor apropiación de la política.

Acuña, C., & Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). *Coordinación intersectorial prointegralidad de las instituciones de protección social*. Santiago de Chile: CEPAL.

Díaz Langou, G., & Aulicino, C. (2016). *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio*. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe. Buenos Aires.

Gabinete Social. (2014). *Sistema de monitoreo estratégico. Programa de Intervención Integral en Barrios*.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2018). *Plan Abre: Plan de Intervención Integral en Barrios*. Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Nieto, C., & Weyrauch, V. (2015). *Caso de estudio sobre el uso de conocimiento en el sector público en América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: Politics & Ideas.

Pignatta, M. A. (2015). *Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad*. Buenos Aires: FLACSO.

Repetto, F. (2010). *Protección Social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 47.

Salvia, A., & Van Raap, V. (2016). *Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan Abre*. Buenos Aires: EDUCA.

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

Gala Díaz Langou: directora del Programa de Protección Social. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Universidad de Georgetown. Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas, FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Trabajó como consultora para organismos internacionales, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

José Florito: coordinador del Programa de Protección Social. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés. Maestrando en Economía Aplicada. Ha realizado estudios de posgrados en niñez y adolescencia en la UNTREF. Es docente de las Universidades de San Andrés y Torcuato di Tella. En 2012 fue seleccionado por la Comisión Fulbright para participar del seminario “Young Leaders” en Wheelock College.

Los autores agradecen a **Mercedes Di Virgilio** por sus valiosos comentarios.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

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

Este documento se realizó gracias al apoyo del **Gobierno de la Provincia de Santa Fe**

Si desea citar este documento: Díaz Langou, G., Florito, J. y Sasso, M. (mayo 2019). El Plan Abre Familia. Un ejemplo de diálogo entre políticas públicas y territorio. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°214**. Buenos Aires: CIPPEC

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



@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



www.cippec.org

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, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.