

## Compleja y artesanal: la(s) política(s) social(es) y su coordinación territorial

### *Complex and artisanal: the social policy (s) and its territorial coordination*

Teglia Palermo, Paulina

**Paulina Teglia Palermo** Sobre la autora  
paulinategliapalermo@gmail.com  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSN: 1853-2845  
ISSN-e: 2591-2852  
Periodicidad: Semestral  
vol. 12, núm. 23, 2021  
papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10794>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**Resumen:** El presente artículo recupera algunas de las claves de análisis de la investigación para mi tesina de grado. El objetivo principal del trabajo fue indagar cuáles son los factores que afectan la coordinación de políticas públicas implementadas territorialmente. Se analizaron aquellos condicionantes de tipo políticos, socio-culturales y técnico-gerenciales que obstaculizan y/o dinamizan la relación entre distintos actores estatales que pretenden gestionar problemáticas sociales actuales. Para esto, a partir del enfoque de políticas públicas, se llevó adelante una investigación cualitativa centrada en el caso del Plan de Convivencia Barrial (PCB), durante los años 2014-2015 implementados en un barrio del Distrito Sur de la ciudad de Rosario. En este caso se retomarán las principales ideas e interrogantes que surgieron teniendo en cuenta los condicionantes de tipo político a la coordinación territorial del mencionado Plan. Así, se pudo arribar a conclusiones (no cerradas) sobre cómo se “gestionó la complejidad” artesanalmente de la política pública mencionada si se consideran ciertos factores políticos, la variedad, grados de complejidad y naturaleza de estos condicionantes, y los distintos efectos respecto a la dinamización u obstaculización de procesos de relación entre organizaciones estatales que despliegan sus acciones en los territorios.

**Palabras clave:** gestión, coordinación, políticas sociales, territorio, redes.

**Abstract:** *The purpose of this article is to think through some of the research analysis keys of my senior thesis. The main objective was to investigate what are the conditions that affect the most the coordination of public policies that are implemented in specific areas. This factors could be political, socio-cultural and technical-managerial and can dynamize o complex the relationship between different state actors. To get to the principal point I make a qualitative research focused on the case of the Plan de Convivencia Barrial (PCB), during the years 2014-2015 implemented in a neighborhood of the South District of the city of Rosario. In this case, the article will be retaken the main ideas and questions that arose taking into account the political conditions to the territorial coordination of this Plan. It was possible to arrive at some conclusions (not closed) on how the "complexity" of the aforementioned public policy was "managed by hand", the variety, nature and degrees of complexity of these conditioning factors and the different effects regarding the dynamization or obstruction of*

*relationship processes between state organizations that deploy their actions in the territories.*

**Keywords:** *public management, coordination, social policies, policy networks.*

## **1. Introducción**

La transformación estructural del Estado a partir de la década de los noventa y los cambios sobre la “cuestión social” ponen en escena la complejidad de los problemas sociales, su multidimensionalidad, los territorios que habitan y la necesidad de abordar la protección, restitución y promoción de los derechos de las familias de manera integral. Para llevar adelante una intervención de este tipo, se ha considerado como primordial la implementación y gestión coordinada de políticas públicas a través del trabajo conjunto de distintas organizaciones estatales.

Es así que, específicamente, en el desarrollo de la tesina de grado de la que escribe, se abordó la complejidad de la coordinación de políticas públicas en clave de aquellos factores políticos, socio-culturales y técnico-gerenciales que podrían obstaculizar y/o dinamizar la implementación del Plan de Convivencia Barrial (PCB) en el barrio La Tablada de la ciudad de Rosario, durante los años 2014-2015. En este caso se retomarán las principales ideas e interrogantes que surgieron teniendo en cuenta los condicionantes de tipo políticos a la coordinación territorial del mencionado Plan, respecto a los niveles de legitimidad política del PCB, la tensión entre la centralización y descentralización de la política social municipal y de esta política social en particular, la institucionalidad política global (Repetto, 2005) en la que se encuentra inmersa la implementación y gestión del PCB, el nivel de coherencia entre los objetivos y las estrategias de acción, el conocimiento y reconocimiento entre actores en y para los territorios, la autonomía de los gestores de políticas y el reconocimiento y la apropiación territorial de los espacios municipales.

Para desarrollar el interrogante principal se llevó a cabo un análisis cualitativo que contempló las opiniones, creencias, significados, valores y actitudes del equipo del CCB sobre la gestión de sus acciones y el “cómo” se relacionan directa o indirectamente con otros organismos estatales. A su vez, se hizo una lectura de documentos internos de gestión, informes de evaluación, entre otros.

Dicho análisis se desarrolló utilizando conceptos relacionados a lo que se considera como “política pública”, los rasgos principales del ciclo de políticas públicas en general y de la fase de “implementación” en particular y la coordinación de políticas públicas.

## **2. Caja de herramientas teórico-metodológicas**

### *2.1 “El cómo”*

El presente trabajo tiene como finalidad principal indagar cuáles son los factores políticos que inciden en la coordinación de las políticas públicas de juventudes

implementadas en el marco del PCB de la ciudad de Rosario durante el período 2014-2015, a partir del caso del CCB La Tablada. Se delimitó temporalmente el análisis en el periodo completo de una de las coordinaciones: entre 2014 y 2015.

Se trata de una mirada cualitativa de la coordinación de políticas públicas desde las opiniones, creencias, significados, valores y actitudes de los trabajadores municipales del CCB La Tablada que despliegan sus acciones en este territorio, la gestión de acciones desde la institución y el “cómo” se relacionan directa o indirectamente con otros organismos estatales, equipos y personas que los conforman, por medio de entrevistas en profundidad.

Retomando a Subirats (1989), en el marco de este tipo de investigación se recurrió al modelo *bottom up* de análisis de procesos de implementación, abordando las relaciones entre el CCB y actores estatales que ponen en marcha la política pública seleccionada.

## 2.2 “Lentes conceptuales”<sup>1</sup>

Aguilar Villanueva (1993) enuncia que la política es:

“Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que (...) es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos” (Villanueva, 1993, p. 25-26).

En esta línea, la política se abordará como parte de un ciclo de “(...) permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas. (...) #ciclo de la política# cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación” (citado por Aguilar Villanueva, 1993, p.16).

Como parte de este ciclo podemos citar a Morata (1991) para definir el proceso de implementación: la “(...) síntesis de las interacciones entre una multiplicidad de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados” (Villanueva, 1993, p.156).

Esta pluralidad de actores, acciones y decisiones serán analizadas con cierto nivel de precisión en lo que Berman (1993) llama la “micro-implementación”. Tal como se expresa en el apartado anterior, se trata de determinar y analizar qué cuestiones son relevantes al momento de adaptación (o no) de los órganos locales que implementan las políticas, con la política pública ya formulada y con su contexto organizativo local, cómo responden éstos a los lineamientos ya establecidos y cómo los transforman para llevar adelante sus acciones diarias.

En resumen, y teniendo en cuenta estas múltiples relaciones, se llevará adelante un estudio de implementación, el cual examinará “(...) aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política” (Van Meter y Van Horn, 1993, p.100).

Sin caer en la idea errónea de que el “fracaso” de algunas políticas se debe adjudicar sólo a una implementación “defectuosa”, es necesario centrarse en la cuestión de que se deben crear fórmulas inteligentes de coordinación que intenten relacionar la actividad de los diversos actores, siempre teniendo en

cuenta el objetivo final a alcanzar, en vistas a que esta puesta en marcha no se transforme en un esfuerzo sin sentido (Aguilar Villanueva, 1993). Esto debe considerarse más aún para las políticas sociales ya que la multidimensionalidad de las problemáticas muestra que el desafío de lograr cierta convergencia de tiempos, propósitos y contenidos podría alcanzarse adoptando a la coordinación como mecanismo para que fluya el trabajo entre las distintas organizaciones estatales (Martínez Nogueira, 2010).

Así, el concepto de coordinación ha sido abordado por varios autores, en su mayoría en clave de analizarlo como un proceso o mecanismo para un fin determinado, y que busca principalmente generar sinergia entre una multiplicidad de políticas y aquellos actores que las diseñan, implementan y evalúan. Repetto (2005) plantea que la coordinación es:

“(...) el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí” (Repetto, 2005, p.2).

Otra de las definiciones que determina claramente ciertos aspectos de la coordinación es la de Isuani (2007) quien expone que es un proceso con ajustes constantes, creativo, flexible, cooperativo, en el que se dan distintos acuerdos en vistas a que funcione como “lubricación” de la maquinaria rígida, jerárquica y poco adaptable que poseen los Estados (Isuani, 2007, p. 11). Como plantea Bifarello (2014), esta flexibilidad se debe ejercitar mediante intervenciones transdisciplinarias, en las que se involucren distintos sectores de la gran estructura jerárquica del Estado y de sus entramados administrativo-burocráticos, aún más para las políticas sociales que requieren de un “territorio en red” donde se cimienten nuevas relaciones de poder entre distintos actores, en el cual el Estado tiene un rol crucial para la provisión y articulación de recursos.

En este caso, el PCB se considera como una política de protección social ya que combina líneas de prevención y reducción de los riesgos sociales, de restauración, promoción y protección de derechos básicos como la salud, la educación y la cultura y las de tipo compensatorias. Y tal como formulan Cecchini y Martínez (2011), se supone que la atención debe ser enfocada en la familia como unidad de intervención, reconociendo siempre a los sujetos con sus particularidades, por ejemplo, los jóvenes, como se tomó en el presente caso de investigación.

En este tipo de política, el territorio debe ser abordado de manera específica, es decir, no sólo como un espacio geográfico y límite jurídico-administrativo, sino también como aquel en el que convergen territorios diversos, complejos, que expresan relaciones de poder, sociales, económicas y culturales e historias de su población. Catenazzi y Da Representacao (2009) comentan que es “(...) un conjunto de recursos materiales y simbólicos capaces de estructurar las condiciones prácticas de la existencia de un individuo o de un colectivo social” (p. 121).

Es así que esta noción deviene central, al tomarla como espacio de expresión de relaciones de poder, para comprender cómo se desarrolla la articulación de diversos intereses sobre una cuestión particular, es decir, analizar la territorialidad

de la acción pública[2] considerando la acción colectiva y territorializada de estos actores (Catenazzi y Da Representacao, 2009, p. 121).

En dicha acción pública, la coordinación de procesos de trabajo y actores está atravesada por una amplia variedad de factores los cuales inciden en la misma facilitando u obstaculizando la gestión y el sostenimiento de las políticas públicas. Con fines analíticos, se ha decidido retomar la clasificación de Ilari (2015) según sean condicionantes políticos, socioculturales y técnico-gerenciales, que contemplan tanto elementos como situaciones, circunstancias e influencias, y hacer foco en los de tipo político. Cabe aclarar que, aunque este trabajo analice específicamente los factores políticos, éstos se encuentran indefectiblemente relacionados con los socioculturales y técnico-gerenciales y son indivisibles en los procesos reales de implementación del PCB.

Se considerarán como factores políticos aquellos agrupados en dos concepciones históricas: como ejercicio del poder, en un marco de relaciones de fuerzas y como decisión pública, enmarcados en organismos estatales (Ilari, 2015, p.161). Tanto en el plano de la formulación como de la implementación de una política pública se actúa en un contexto de incertidumbre y disputas que hacen necesaria la interacción estratégica entre distintas organizaciones con niveles particulares de poder, en vistas a una toma de decisión inteligente y a la ejecución de acciones que aportarán a acercarse a la situación deseada (Repetto & Fernández, 2012). En dicha relación las distintas partes elaboran mecanismos y formas de supervivencia con el objetivo de sostener y mejorar sus espacios de trabajo e intervenciones con otros que se consideran positivas, es decir, cuando beneficien directa o indirectamente a la organización en cuestión (Durigo, 2013, p.82).

Repetto (2005) considera que:

“Los espacios de coordinación suelen operar, en la práctica, como redes políticas muy complejas. Según el peso relativo de cada actor en base a su dotación (...) de recursos de poder (...) será la capacidad política acotada de un actor individual o colectivo, la cual será utilizada para negociar o para ejercer acciones de veto en dichos ámbitos de interacción” (p. 53).

Entre los recursos de poder mencionados por el autor se encuentran los políticos, referidos al conocimiento, reconocimiento, apoyo y legitimación de la ciudadanía y de gestores y decisores públicos; presencia de autoridad formal; la capacidad de liderazgo y autoridad informal; y la capacidad de negociación y la autonomía de los actores (Repetto, 2010, p.41, citado en Ilari, 2015, p.167).

Las relaciones deben analizarse teniendo en cuenta estos recursos y considerando sus formas, los modos en que se ejercen, el rol que cumplen en la coordinación de políticas públicas y los conflictos que generan. Este punto hará referencia también a qué incentivos se deberían aplicar para aumentar los niveles de cooperación de las partes involucradas, y por ende, a la concreción de políticas coordinadas que fortalezcan un tipo de institucionalidad (normas tanto formales como informales) que genere el interés de los involucrados en desarrollar acciones pro-coordinación. En esta línea, uno de los factores que condiciona el trabajo conjunto es el nivel de participación de los implementadores en la elaboración de la decisión política; y otro si la comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción están claras, es decir, si se informa a los

implementadores de las políticas que se espera de ellos en este proceso y cómo colaborar a la realización de las metas comunes (Van Meter y Horn, 1993).

Otro punto a observar es cómo se gestionan los procesos de coordinación en clave de las acciones que se formularon y las que efectivamente se implementaron; el nivel de coherencia de objetivos y prácticas reales; la decisión política firme (o no) de llevar a cabo planes, programas y proyectos coordinados entre distintas áreas de gobierno y personas que las componen. La decisión política está en estrecha relación con la institucionalidad política global, la cual influye claramente en los procesos de coordinación.

Tal como lo presenta Repetto (2005), algunas de las cuestiones de esta institucionalidad que pueden afectar negativamente a la coordinación están referidas a reglas formales que sólo establecen articulación en lo prescriptivo pero no en la práctica; la indecisión y volatilidad de las autoridades decisoras en cuanto a la aplicación de estrategias pro-coordinación en lo social; la manera en que se conforman los equipos de gobierno; y la debilidad de quienes son nombrados para generar o mantener procesos de coordinación real. Sin embargo, es necesario aclarar que coordinar constituye a la vez un proceso técnico y político por lo que no será condición suficiente la elección de funcionarios entrenados y motivados si no se traza una “hoja de ruta de prioridades” que determine una cierta direccionalidad política-estratégica al proceso (Repetto, 2010, p. 59).

Es fundamental expresar que esta institucionalidad política se enmarca en un contexto difícil de abordar, el cual se torna aún más complicado ya que los actores que forman parte de los procesos están ubicados en distintos niveles del Estado y con disímiles jerarquías internas. Repetto (2010) refuerza esta idea a través del reconocimiento de la descentralización como fenómeno creador de nuevas modalidades de gestión que requieren de adaptaciones organizacionales para funcionar en niveles locales. Este último genera ciertos problemas cuando no se establece quién posee la capacidad de decisión y cómo se distribuye en estos niveles territoriales; cuando no se tiene en cuenta en qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social; y, por último, pero no menos importante, cuando no se cuenta con normas formales, precisas y de efectivo cumplimiento que aseguren la coordinación en territorio.

### **3. El Plan de Convivencia Barrial y los CCB como dispositivos de coordinación territorial**

Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las familias y atender distintas demandas sociales, desde la gestión municipal se consideró como prioritario reconocer la complejidad de las problemáticas territoriales y realizar acciones tendientes a la concreción de procesos de inclusión social de grupos vulnerables. Es así que el PCB se presentó como una respuesta organizada en líneas estratégicas vinculadas a distintos componentes que se orientan a la promoción y protección de derechos.

El PCB se materializa a través del trabajo en los CCB “(...) los cuales se asientan en los barrios donde se sitúa la mayor cantidad de hogares en situación de vulnerabilidad social de la ciudad (...)” (Plan de Convivencia Barrial, 2013, p.5). Se los presenta como espacios pertenecientes a la SPS y ubicados en los barrios más vulnerables de la Ciudad. Sus equipos trabajan a través de intervenciones



directas en la población por parte de educadores de cada dirección de dicha Secretaría y coordinadores, constituyendo una parte de la red de instituciones públicas locales de protección e integración social en territorio.

Específicamente, las acciones del CCB La Tablada están enmarcadas en un proyecto socio-educativo que se elabora para cada grupo etario asistente a la institución, traducido en actividades semanales y especiales. Si bien se trata de llevar a cabo una gestión coordinada de manera eficiente con otras organizaciones del territorio, para el caso de los jóvenes es aún más complejo, ya que son los que mayormente se ven afectados por el narcotráfico, la delincuencia, la violencia interpersonal, el trabajo precario y la violencia institucional (principalmente ejercidas por fuerzas de seguridad públicas), entre otras.

En esta línea y para abordar casos específicos de jóvenes que requieren “seguimiento” o “acompañamiento”, en 2015 se creó la Consultoría Joven, la cual nace por la necesidad de contar con un espacio para trabajar demandas singulares de los jóvenes que participan del CCB. A su vez se desarrollan espacios socioeducativos que constan de talleres de percusión, cursos de capacitación laboral en oficios (Programa Nueva Oportunidad),<sup>3</sup> entre otros.

#### **4. La coordinación deseada y la coordinación real**

Como política pública, en el PCB se puede diferenciar claramente lo que se decidió llevar a cabo y lo que efectivamente se desató como curso de acción desarrollado por los distintos actores en y para el territorio. En referencia a lo que se decidió implementar, aunque el PCB sea impulsado únicamente por la SPS, la complejidad está presente ya en su formulación porque se trata de un conjunto de acciones, proyectos, programas y políticas que deberían llevarse adelante mediante un trabajo articulado entre esta Secretaría y las de Salud Pública, Cultura y Educación, General, Gobierno, Servicios Públicos y Producción, el Instituto de la Mujer, organizaciones de la sociedad civil y programas del Estado Provincial (Plan de Convivencia Barrial, 2013, p .4).

Si se consideran las relaciones del CCB La Tablada con otras instituciones estatales y las acciones concretas que éste desarrolló al momento de la gestión de intervenciones de juventudes se puede afirmar que se ha logrado algún tipo de trabajo en conjunto con la mayoría de las organizaciones.

En referencia a lo comentado tanto por la coordinadora como por los educadores, los dos programas que conllevaron mayores niveles de comunicación y cooperación entre agentes estatales de distintos niveles fueron el programa Nueva Oportunidad y el programa Vuelvo a Estudiar. Según Informe de Implementación del PCB (2014), el primer programa, considerado como “novedoso” por algunos entrevistados, se llevó adelante por un equipo territorial que organizó distintas instancias de trabajo conjunto con el Centro de la Juventud, el Parque de Mercado y la Dirección General de Empleo, entre otros.

## **5. ¿Cómo inciden los factores políticos en las relaciones del CCB La Tablada con otros actores?**

En el marco del alto nivel de fragmentación que poseen las administraciones públicas de los estados latinoamericanos, una cuestión importante que incide de manera positiva en la creación de procesos dinámicos de coordinación, son los espacios en los que las autoridades responsables de la política social deciden estratégicamente cómo se llevará adelante la misma y cómo generar que la gestión de lo social se dé en forma coordinada.

Si bien no se ahondó en el funcionamiento del mismo, el Gabinete Social<sup>4</sup> es uno de los espacios que hacen a una institucionalidad política global que permitiría establecer una “hoja de ruta de prioridades” imprimiendo una direccionalidad política a los distintos procesos de coordinación presentes en la formulación, implementación y evaluación de las políticas sociales como intervenciones específicas, en la cual estaría incluido el PCB (Repetto, 2010). A su vez, en caso de generarse acuerdos entre las secretarías sería más fácil comprometer a los funcionarios a que sostengan en el tiempo algunas estrategias pro-coordinación en lo social, aunque puede no darse de esta manera ya que en algunas cuestiones sólo se vislumbran acciones coordinadas en la definición de políticas y no en su implementación o gestión. La directora de la DPPJ expresó que:

Lo que se logró a partir del 2015, que no estaba tan consolidado, fue generar acuerdos a nivel central, entre secretarios y subsecretarios, a través de las reuniones cada quince días. En estas instancias pudimos plantear desafíos y objetivos generales que determinarían la línea política hacia la que vamos. Esas tres instancias deben dialogar, aunque no es fácil y se generan tensiones permanentemente en los tres niveles de (Directora de la DPPJ, comunicación personal, 3 de mayo de 2017).

Lo antedicho está en estrecha conexión con un factor político también macro contextual que es la tensión que se genera cuando las políticas sociales se descentralizan y qué forma toman en relación a la centralidad o puestos intermedios de la SPS, y también a actores que forman parte de otros niveles del Estado, como el provincial. Acorde a la entrevista con la coordinadora, se introdujo a los equipos territoriales sobre el PCB con una presentación en el marco de una reunión política pero no se transmitió de manera específica, es decir, cada dirección de la SPS no convocó a sus trabajadores para comentar la nueva lógica de trabajo y capacitarlos para que ésta se refleje en acciones:

“El PCB en su parte argumentativa y de objetivos es sólida, pero viene acompañado de un marco operativo que se presentó sin mediación, en un ámbito en el que era difícil para una coordinación seguir a un equipo tan grande, de una institución a la que asistía una gran cantidad de personas, con los problemas complejos del barrio” (en referencia a La Tablada) (Coordinadora del CCB, comunicación personal, 18 de marzo de 2017).

En este punto se vislumbra cuán importante es intentar que las organizaciones se adapten para funcionar según la lógica de las políticas que se delinean en la “centralidad”, aclarando quién toma las decisiones y cómo se distribuyen en la red territorial y clarificando las normas formales de efectivo cumplimiento que deben asegurar la coordinación de dicha red (Repetto, 2010). Una de las partes



de la entrevista con la coordinadora distrital social evidencia que el PCB requería de estas aclaraciones, aunque es un plan que en cierto punto ya existía y al que le fueron modificando algunas cuestiones según el diagnóstico de las demandas de la población y de los trabajadores:

“Respecto al PCB se dijo: tenemos ciertos objetivos, un marco de trabajo y una fundamentación que servirán para darle formalidad a acciones que ya se daban (o no) en el territorio. Ahora debemos trabajar en pos de una articulación y trabajo integrales. A algunas instituciones que ya venían con el camino marcado en clave del PCB, les sirvió como empujón y para empoderarlos en los abordajes que estaban llevando a cabo; y para aquellas que no lo estaban haciendo, que sean guiadas para que puedan coordinar acciones con otras instituciones y así aportar a la red barrial en cada territorio” (Coordinadora distrital, comunicación personal, 26 de abril del 2017).

Más aún hubiera sido necesario abordar de otra manera la descentralización de los nuevos lineamientos del PCB debido a que la estructura fragmentada que posee el Estado no está adecuada a las estrategias de implementación. En esta línea, la directora de la DPPJ expresó que si bien dicho Plan fue ideal en vistas a un “hacia dónde vamos”, no pudo materializarse debidamente en el territorio ya que las condiciones no estaban dadas para un cambio de estructura, por lo que los CCB dependían de la Dirección de Infancias y Familias, provocando inconvenientes a la hora de llevar adelante sus tareas, como se analizará más adelante teniendo en cuenta los factores técnico-gerenciales.

Aquello que también suma complejidad a esta descentralización está relacionado con las complicaciones del contexto social hacia el que el PCB está orientado a incidir, atravesado por situaciones urgentes que involucran a muchas familias y que deben ser abordadas rápidamente. Para ello es prioritario flexibilizarse, reordenar y repensar constantemente las intervenciones que se delinearon desde áreas que no están directamente relacionadas con las problemáticas de los territorios. Al llevarse esto adelante se evitaría lo que Berman (1993) llama la “falacia de la adopción”: si bien los CCB pueden adoptar el PCB por ser una decisión formal, en su micro-implementación no generan prácticas que se asocien a las pretendidas por la política formulada. Es decir, deberían generar relaciones interorganizacionales en sus intervenciones, que aporten a la consolidación de las redes barriales, pero sólo terminan reproduciendo prácticas aisladas y superpuestas con otras, por desconocimiento e incomunicación con los demás actores en y para territorio.

Uno de los educadores muestra cómo puede complicarse el hecho de “bajar las políticas” al territorio y cómo esto obstaculizaría un potencial trabajo colaborativo:

“(…) que las instituciones a veces sean resistentes tiene que ver con cómo el Estado en los niveles más altos baja al territorio una política pública sólida, con grandes ejes y con la definición de quiénes tienen que llevarla adelante. Y cómo efectivamente se la toma, es decir, cómo los niveles intermedios entre la centralidad y la institución barrial transmiten ese mensaje” (Educador 1, comunicación personal, 23 de diciembre de 2016).

Esto tiene relación con la legitimidad del PCB en particular, y de otras políticas sociales en general, respecto al apoyo y/o aceptación de las mismas por parte de gestores y decisores públicos (Repetto, 2005), la cual podría ser abordada como

un elemento clave a la hora de pensar por qué los procesos de coordinación se frustran, son exitosos o simplemente no generan cambios sustanciales en modos de implementación y/o gestión.

Si bien algunas de las formas de gestión del CCB La Tablada son en algún punto colaborativas y están legitimadas, no sucede así con el PCB en general. Según lo comentado por todos los educadores ya se trabajaba inter-organizacionalmente antes del Plan, por lo que no detectan demasiados cambios ni una nueva política que efectivamente deban aceptar y adoptar como tal. Así, se destaca, principalmente desde los puestos de coordinación y de la dirección de la DPPJ, que fue importante la decisión política de presentar como objetivo principal el aporte de los CCB a la red barrial y que los mismos puedan realizar intervenciones considerando a todos los actores que trabajan desde y para el territorio. Entonces, la coordinadora del CCB planteó la necesidad de que efectivamente las demás secretarías del Municipio puedan considerar a los CCB, por ejemplo, en la realización de diagnósticos sobre los territorios, ya que en muchas ocasiones no lo hacen.

De esta forma, es posible deducir que el PCB se encuentra legitimado a nivel discursivo por los secretarios, directores y coordinadores de los niveles intermedios, pero no respecto a las acciones llevadas adelante por los equipos territoriales, lo que llevaría a pensar que está pendiente su visibilización como herramienta de gestión territorial, específicamente desde organizaciones estatales barriales que dependen de otras secretarías como las de Salud Pública y la de Cultura y Educación. Y, por ende, es fundamental el compromiso activo de los funcionarios para que esto efectivamente se lleve adelante, en el marco de una visión estratégica del sector público.

Lo que pareció no haberse tenido en cuenta es que, aunque sean políticas ya conocidas y la forma de gestión coordinada se haya dado anteriormente en algunos espacios, no se informó a los equipos de manera adecuada sobre esta decisión y sobre la reorganización del trabajo, tal como se vio arriba, lo que podría ayudar a que el Plan no se legitime realmente; es decir, no se acepta y apoya aquello que no se conoce, al menos, de manera superficial.

Otro de los motivos de este bajo nivel de consideración del Plan tiene que ver con las lógicas de abordaje de problemáticas inherentes a cada secretaría y sus culturas y subculturas organizacionales; por ejemplo, varios de los trabajadores de los centros de atención primaria a la salud entienden a la misma como la cura de la enfermedad y no como parte de una tarea de prevención, cuidado y promoción, lo que provoca que no encuentren punto de conexión para tratar casos coordinadamente con el CCB. Otra causa es que, además de la Intendente de la Ciudad, la única secretaría que intentó legitimar el PCB en los espacios de definición y formulación de políticas, fue la SPS, por lo que costó que el resto del Gabinete Social le diera entidad y esto se traduzca en acciones concretas en los territorios.

Es relevante destacar que el intento de legitimación y apropiación del PCB por parte de los trabajadores territoriales se da en el marco de los cambios que trajo aparejado el mismo, como, por ejemplo, la inclusión de los educadores de juventudes en el territorio, la rotación de personal y de una reciente implementación del PCB ya que la renovación de las intervenciones sociales se da a fines del año 2013.

Dentro de la larga lista, otro factor político que está íntimamente relacionado con la legitimidad política del PCB es el nivel de conocimiento y reconocimiento del CCB La Tablada respecto a otros actores en y para el territorio. Si bien desde la coordinación social distrital se expuso como uno de sus objetivos el trabajo de reconocimiento de organizaciones del barrio y su posterior conexión con los CCB, en este caso, los educadores expresaron que el ejercicio de reconocer y conocer las instituciones barriales se dio en la gestión diaria de intervenciones y tomando como base sus contactos y experiencias personales. Distinta es la visión de la coordinadora del CCB quien expresó que el equipo de la coordinación distrital colaboró con un mapeo de instituciones barriales y la acompañó en el primer contacto con organizaciones estatales y no estatales de distintos niveles presentes en el Barrio, como los centros de día y agentes de Seguridad Comunitaria. Y también con trabajadores de ciertos dispositivos como lo es el DISVA.

En casi la totalidad de las entrevistas se resaltó la importancia de acercarse a los equipos con proyectos específicos para que los mismos se motiven y encuentren mejores condiciones de trabajo conjunto. En este punto se vislumbra que las acciones de incentivo a la coordinación se implementan desde el CCB hacia otros actores en y para territorio, pero no desde la centralidad o coordinaciones intermedias hacia las organizaciones territoriales. Al menos desde el equipo de educadores y la coordinación del CCB se intentaron generar espacios y mecanismos que promovieran la coordinación, lo que dinamizó los procesos con agentes territoriales responsables de proyectos y programas específicos, hizo que conocieran otros con los que no trabajan hasta ese momento y que se llevaran adelante tanto la formulación, como la gestión y el monitoreo de algunas intervenciones. Todo esto generó que los educadores pudieran abordar los casos de manera más personalizada y atendiendo a factores propios de la subjetividad de cada joven. Uno de los ejemplos más claros de esta sinergia en la coordinación fue el desarrollo del plan Vuelvo a Estudiar, que progresó en el tiempo.

Otro ejemplo de organización estatal con la que se mejoró la articulación interorganizacional a través de espacios del CCB fue con el equipo de Seguridad Comunitaria del Distrito Sur, el cual no coordinaba acciones con el CCB ni se comunicaban para comentar lo que sucedía en el Barrio, es decir, qué niveles de violencia experimentaba su población en ciertos momentos y si se había producido un incidente allí que afectara (directa o indirectamente) a los jóvenes referenciados al CCB y sus familias.

Luego de algunas reuniones definidas por la coordinación distrital y del abordaje continuo de jóvenes en situación de extrema vulnerabilidad en el marco de la Consultoría Joven la relación mejoró, lo que trajo aparejado que el equipo del CCB estuviera al tanto del estado del Barrio y de la situación de aquellos jóvenes en conflicto con la Ley y/o que han sido baleados. Esto le permitió a los educadores y coordinadoras abordar los casos de otra manera, priorizando a los jóvenes y cuidando la integridad física de los trabajadores.

Para el caso del DISVA se comentó que la articulación fue positiva porque algunos de sus miembros asistían al CCB para pensar estrategias de cuidado de los jóvenes que habían sido heridos por armas de fuego, y que requerían de un espacio seguro de contención y acompañamiento en el Barrio, en el que puedan abordar sus problemáticas y participar de instancias socioeducativas, culturales

y recreativas. Sin embargo, esta relación se forjó luego de un pedido de reunión por parte del equipo del CCB ya que el del DISVA no tenía conocimiento sobre la institución, es decir, sabían que estaba emplazado en La Tablada, pero no era un actor legitimado como sí lo eran los negativos como la policía y las bandas delictivas.

Respecto a este tema, se destacó el obstáculo que genera la ausencia de la mesa barrial en el barrio La Tablada ya que esto no ayuda a que las instituciones se conozcan entre sí, (aunque se reconozcan, y en algunos casos, estén al tanto sobre algunas de sus actividades) y establezcan una comunicación fluida. En la mayoría de los casos el diálogo no se da en el marco de la organización como entidad sino con personas en particular para el seguimiento de ciertos jóvenes, haciendo que, en caso de que éstas se trasladen a otro puesto, se pierda el contacto y el trabajo realizado hasta ese momento; y se tenga que entablar nuevamente una relación, con el esfuerzo que eso implica. Con la excusa del armado de una actividad específica se trataron de articular más acciones en conjunto, cuestión que sólo se logró a nivel intersectorial con el Centro de Salud Municipal Luis Pasteur, y a nivel intergubernamental e intersectorial respecto a programas como el Nueva Oportunidad y el Vuelvo a Estudiar.

Asimismo, el reconocimiento de los CCB y la comunicación de los mismos con otros actores barriales pueden estar afectados por la presencia de reglas formales que tanto en lo prescriptivo como en la práctica reflejen la intención de articular las políticas que se descentralizan al territorio (Repetto, 2005). En el caso estudiado, la ciudad de Rosario posee una larga trayectoria en participación ciudadana, lo que permitió consolidar el lazo entre agentes del Estado y la sociedad civil. Y si bien este es un tema que no se abordará en la investigación, es necesario aclarar que muchos de los espacios de diálogo social se han dado en los distintos territorios, promoviendo la articulación no sólo entre actores sociales y el Estado sino entre las distintas áreas del mismo para modificar la gestión de las problemáticas diarias que expresaban los vecinos. Una de las experiencias más importantes se trata de la definición e implementación de las mesas barriales en todos los distritos de la Ciudad, que funcionan en la mayoría de los barrios.

Sin embargo, para el caso de barrio La Tablada sería un factor que obstaculiza potenciales procesos de coordinación entre el CCB y otras organizaciones del barrio, estatales y no estatales, ya que la mesa barrial no funcionaba en ese momento, haciendo que se dificulte el conocimiento, reconocimiento y diálogo entre las instituciones y, por ende, no se fortalezca la red de protección y contención a las familias del Barrio, objetivo principal del PCB.

En línea con lo último, se vislumbra que la decisión política fue no convocar a la mesa barrial. Aunque ninguno de los entrevistados pudo comentar porqué sucedió de esta manera, la coordinadora distrital expresó que La Tablada tuvo una mesa barrial con una gran cantidad de instituciones participantes durante varios años, que luego se diluyó ya que su apertura depende, entre otras cuestiones, de la decisión que tome el director del Distrito, quién se encarga de la coordinación política del espacio. Esto podría deberse también a que este último, o los encargados de llevarlo adelante, no poseen la suficiente autoridad política formal o informal para dialogar con las instituciones; o su capacidad de liderazgo está limitada por cuestiones internas y externas a su gestión, respecto a los miembros

de las organizaciones, sus formas de trabajar e ideologías o ideas políticas que posean.

Estos aspectos de la institucionalidad política global influyen y, a su vez, son influidos por el contexto de complejidad política en el que se delineó el PCB, en cuanto a la gestión de lo social. Tal como se describió en el caso, durante 2013 comenzó un proceso de agendamiento y visibilización de la violencia urbana atada a la economía delictiva propia del narcotráfico, de la cual la población joven es la principal víctima. A esto se le suman los procesos de desterritorialización y degradación de instituciones comunitarias básicas e incapacidad de las organizaciones estatales barriales como las escuelas y centros de atención primaria a la salud de abordar las problemáticas sociales que atraviesan al tejido social. Estas problemáticas fueron observadas por la gestión municipal y se intentó repensar el funcionamiento de las instituciones estatales barriales y del trabajo entre éstas y sus equipos.

Así, se empiezan a construir nuevas herramientas en vistas a un mejor diagnóstico de la situación social como, por ejemplo, el DISVA, que arrojó datos interesantes para poder crear un mapa de los homicidios en la Ciudad y vislumbró que los afectados en su mayoría, son jóvenes varones baleados cerca de su lugar de residencia por sujetos que conocían con anterioridad. Con esta información se diseñaron propuestas concretas como el programa Nueva Oportunidad y el trabajo en conjunto entre equipos de los CCB y agentes de la Seguridad Comunitaria para el acompañamiento de jóvenes beneficiarios de dicho programa y tener conocimiento sobre la cotidianidad de los barrios.

Como un factor político específico pero relacionado al contexto arriba mencionado, La Tablada, al ser un barrio con niveles acuciantes de diferentes tipos de violencias, fue priorizado por la gestión municipal durante el 2014. A su vez, respondiendo a intereses políticos, esta priorización también puede estar relacionada con el hecho de que la gestión de acciones que puedan hacerse visibles en ciertas organizaciones estatales territoriales, aportarían a mejorar la imagen de la gestión municipal, específicamente en aquellos barrios donde la misma es muy negativa.

Aunque haya sido exitosa la ampliación de los equipos de los CCB, no fue así con los roles definidos para facilitar los procesos de coordinación, es decir, las redes políticas ya construidas o a construir no estuvieron lideradas por actores individuales o colectivos capaces de generar procesos sinérgicos debido, en algunos casos, a una cierta limitación en la capacidad de liderazgo y autoridad tanto formal como informal (Ilari, 2015). Y en otros a la no determinación clara de las acciones que deben ser ejecutadas y cuáles en conjunto, la sobrecarga de funciones y el tipo de problemáticas que deben tratar. Esta cuestión está estrechamente conectada con la capacidad de gestión de la complejidad de los trabajadores que, de no ser utilizada correctamente, podría constreñir aún más la articulación entre organizaciones o miembros de las mismas.

Según lo establecido en el Manual Operativo de los Centros de Convivencia Barrial (2014) y lo dicho por la coordinadora, una de sus funciones es crear articulaciones interinstitucionales territoriales con el apoyo de la coordinación social distrital, aunque ésta no pueda realizar un abordaje pormenorizado de las mismas. También estar en contacto con todos los directores de la SPS para la articulación con otras áreas del Estado Municipal en el territorio y para gestionar



los recursos correspondientes a las actividades de cada franja etaria. Sin embargo, en la práctica, *“Este límite es muy finito, vas convocando alguno u otro, o todos colaboran. (...) Y hay cosas que las hacemos solos porque no esperas a que otro llame o se ofrezca”* (Coordinadora del CCB, comunicación personal, 24 de enero de 2017).

Respecto específicamente al CCB, pronunció que la coordinadora social distrital ayudó a mejorar la relación con el Centro de Salud Municipal Luis Pasteur, en el marco del Nueva Oportunidad, a través de la relación con la coordinadora distrital de salud. A su vez, colabora en la gestión de algunos recursos, aunque la mayoría los gestiona la coordinadora del CCB, con las dificultades que esto trae. Por cuestiones propias de cada rol, distinta es la mirada de algunos educadores y la sub coordinadora del CCB, quienes plantearon que detectaban ciertas limitaciones por parte del accionar de la coordinación distrital ya que la visita al CCB no era sistemática, es decir, la comunicación muchas veces se basaba solo en llamadas telefónicas.

En esta línea, cada relato denota cómo se va ejerciendo el poder de cada rol en el marco de relaciones de fuerza y cómo se toman ciertas decisiones de gestión pública (Ilari, 2015). Y se podría plantear que la coordinadora del CCB sabe cómo optimizar sus recursos de poder, tales como su apoyo por parte del equipo de educadores de juventudes, su autoridad formal e informal y liderazgo, en vistas a crear sinergia entre el CCB y puestos de enlace intermedios como la coordinación social distrital, con el objetivo de ejecutar acciones que aportarían a generar una situación de coordinación deseada (Repetto & Fernández, 2012).

Respecto al poder mencionado, los niveles de autonomía de cada trabajador tampoco están muy claros, aunque tanto las coordinadoras como los educadores de juventudes reconocen que forman parte de una estructura y que deben respetar autoridades superiores. Sin embargo, en muchos casos no está definido cómo actuar y si pueden hacerlo sin recurrir a instancias superiores.

La situación en general respecto a la autonomía de los trabajadores se resume en el siguiente fragmento de entrevista: *“(...) teníamos situaciones de libertad y de laissez faire, de “arreglátelas como puedas”*. Estaba en otro CCB sin educadores de juventudes e ingresé a uno nuevo y nadie me comentó nada; sólo me dijeron que me tenía que trasladar” (sub coordinadora del CCB, comunicación personal, 25 de abril de 2017). Respecto a la visión de los educadores, éstos se sentían apoyados por la coordinación, porque los primeros contactos con las instituciones los hacía la coordinadora del CCB y luego de que la relación se “aceitara” ellos podían emprenderla y continuar fortaleciéndola. Sin embargo, siempre se sintieron libres de poder generar acciones, comunicándolas previamente.

En varias ocasiones de las entrevistas se expresó que “lo hacían por los pibes” como forma de responder a que son trabajadores del Estado. Lo que sí notaban era que se sumaban otra tarea más y eso entorpecía o alentaba otros procesos de coordinación o la gestión de los espacios socioeducativos. El ejemplo claro de esto fue la suplencia del rol del orientador social que nunca fue incluido en el equipo, a través del espacio de la Consultoría Joven. Respecto a este trabajo una de las educadoras comentó que:

“Teníamos más poder en cuanto a que cumplíamos más funciones y decidíamos más porque teníamos más trabajo que el que supuestamente deberíamos hacer. (...) Las jerarquías están en relación al trabajo, entonces a más poder, más trabajo y más



responsabilidad, cuestión que muchas veces no se cumple. Y en esto está el tema de la autonomía...no es que nosotros tomábamos decisiones porque se nos daba toda la libertad para que los educadores desarrollemos lo que nos parezca, sino por ausencia de decisión” (Educatra 1, comunicación personal, 24 de abril del 2017).

La coordinadora del CCB enunció un sentido positivo de la autonomía respecto a su rol: poseerla para poder priorizar casos, en un contexto de colapso de las instituciones barriales respecto a demandas de la población, para abordarlas de forma más personalizada. Y resaltó que siempre tuvo apoyo de directores y subsecretarios respecto a su accionar ya que mostró haber puesto empeño en el emprendimiento de tareas complejas y haber argumentado adecuadamente los proyectos que tenía intención de que se implementaran.

Sin embargo, tanto los educadores como las coordinadoras resaltaron cuán complejo es aplicar el “saber hacer” para la coordinación de acciones como aquella capacidad de armar artesanalmente un gran rompecabezas, de piezas que nunca encajan ya que, si bien existe una línea de cuidado de los derechos de los jóvenes que respetar, para la mayoría de las intervenciones no existen protocolos de acción. Entonces deben aplicar el concepto que Subirats (1989) denomina como *muddling through*, es decir, la idea para darse maña en el diseño de intervenciones personalizadas para cada joven, aunque no sepan o no estén preparados para hacerlo, entre otras cuestiones, por insuficiencias de la política a implementar o de las estructuras y/o recursos designados para esta ejecución.

Aquí es donde aparece la cuestión política de la autonomía de los trabajadores en clave de espacio de libertad o de incertidumbre. Es decir, hasta qué punto pueden desarrollar sus tareas artesanalmente para generar procesos coordinados y personalizados a los jóvenes, pero sin guías a seguir, con un apoyo de la SPS que se diluye a medida que se descentralizan las áreas de la misma y con instituciones de servicios sociales colapsadas, que deben acompañar este armado. Esto quiere decir que, en cierto punto, el abordaje “artesanal” supondría una debilidad para los equipos ya que, si bien se necesita un margen de acción amplio para actuar, a la vez se precisan tener a disposición equipos territoriales, herramientas de trabajo e interlocutores válidos para llevar adelante intervenciones que constituyan un aporte a la red barrial que pretende consolidarse con la implementación del PCB (Pignatta, 2015).

## **6. Coordinación, política, territorio y políticas sociales: algunos aportes para continuar pensando esta relación compleja y artesanal**

Como reto principal, en el marco de administraciones públicas fragmentadas y con estructuras rígidas, es esencial la presencia de espacios de diálogo como el Gabinete Social, que permitan generar, en este caso, acuerdos entre las secretarías a nivel central y que esto se traduzca en una descentralización acabada de las distintas políticas sociales municipales. Esta última debe diagramarse teniendo en cuenta el contexto social del momento, las problemáticas barriales, las concepciones e inconvenientes presentados por los trabajadores territoriales e instruyéndolos de forma adecuada, con herramientas y recursos que les permitan generar y sostener procesos de coordinación interorganizacionales, potenciando su capacidad de “gestionar la complejidad artesanalmente”. Asimismo, los últimos deben estar liderados por personas capacitadas y con experiencia en la

gestión de redes y trabajo colaborativo, capaces de orientar a sus equipos y en el marco de un modelo de política que “no dé nada por sentado” y comunique a cada trabajador lo que se debe hacer y cómo llevarlo adelante.

Esta sinergia institucional se logrará también si se considera que las organizaciones deben conocerse y reconocerse como actores legitimados para actuar sobre la “cuestión social”, tanto en la esfera central como territorial, y específicamente en los distintos barrios, como agentes preparados para llevar adelante acciones conjuntas que incidan positivamente en la calidad de vida de las poblaciones. Y esta aceptación debe darse a nivel de la política en general, en vistas a que no sólo las organizaciones que deben ser responsables de manera directa de su implementación, tengan la voluntad de llevar a cabo actividades coordinadas sino también el resto de las instituciones de la red barrial.

Entonces podría decirse que no sólo deben crearse y reforzarse los CCB como dispositivos de articulación propios del PCB sino también aquellos que flexibilizarían las relaciones institucionales en miras al diálogo social, como las mesas barriales o las reuniones entre equipos de organizaciones estatales en territorio. A su vez, se deberá reforzar el trabajo con equipos de programas o proyectos de distintos niveles del Estado que conlleven comunicación o algún otro grado de coordinación.

Todo lo anterior indica que la coordinación no es una función que proviene naturalmente de la acción social y/o colectiva, sino que se trata de un proceso de tipo organizacional e institucional que requiere ser diseñado formal e informalmente, a nivel individual y de regulación de lo social (Isuani, 2007). De esta manera, los procesos de coordinación se transforman en claves para dar coherencia a las políticas públicas y afianzar relaciones interactorales, entendiendo que “*solos no se puede*”. Así, las articulaciones estatales aportarían al fortalecimiento de las redes barriales, las cuales funcionan como sostén y contención, no sólo para los trabajadores, sino también, y principalmente para los jóvenes que habitan los distintos territorios.

## Referencias

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. México, Porrúa Grupo Editor.
- BERMAN, P. (1993). El estudio de la macro y micro-implementación. En AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *La implementación de las políticas*. México, Porrúa Grupo Editor.
- BIFARELLO, M. (2014). Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales. En BERETTA D.; GALANON. (Comps.) *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario, Argentina, Laborde Libros Editor.
- CATENAZZI A.; DA REPRESENTACAO, N. (2009). Acerca de la gestión de la proximidad. En CHIARA, M.; DI VIRGILIO, M. M. (Orgs) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo Libros.
- CECCHINI S.; MARTÍNEZ, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- DÍAZ, C.; CURTI, G.; MONTI, M.; MIGUEZ, M. (2015). *La política pública social como espacio de disputa (política) en Argentina. Una lectura a partir de las*

- dimensiones institucionales implicadas en un caso relevante.* Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio.
- DURIGO, C. (2013). *La implementación de articulaciones interorganizacionales en el ámbito local. El caso de las Unidades de Gestión Local en el municipio de Florencio Varela, Argentina.* Tesis de maestría. Argentina, FLACSO Argentina.
- ILARI, S. R. (2015). *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana.* Bernal, Buenos Aires, Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- ISUANI, F. J. (2005). *Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003).* Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington.
- Centro de Convivencia Barrial La Tablada (2014). Informe sobre la implementación del Plan de Convivencia Barrial en los Centros de Convivencia Barrial.
- ISUANI, F. J. (2007). *Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas.* Trabajo preparado para el IV Congreso de Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En JEFATURA DE GABINETE DE PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina.* CABA, Argentina, Proyecto de Modernización del Estado.
- MORATA, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. Documentación administrativa, Madrid, España.
- 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. FLACSO.
- REPETTO, F.; FERNÁNDEZ, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.* Buenos Aires, Argentina, Fundación CIPPEC.
- REPETTO, F. (Ed.) (2005). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina.* Guatemala, Magnaterra Editores S.A.
- REPETTO, F. (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. En Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina.* CABA, Argentina, Proyecto de Modernización del Estado.
- Secretaría de Promoción Social (2013). Plan de Convivencia Barrial.
- Secretaría de Promoción Social (s/f). *Manual de los Servicios de Intervención Social en Vulneración de Derechos.*
- Secretaría de Promoción Social (s/f). Manual operativo de los CCB.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Madrid, España, INAP.
- VAN METER, D.; VAN HORN, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. En AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *La implementación de las políticas.* México, Porrúa Grupo Editor.

## Notas

- 1 El siguiente apartado introducirá la “caja de herramientas” conceptuales que se utilizará en miras a responder a las preguntas de investigación; y que, a su vez, expresará una postura teórico-analítica a través del recorrido de ciertos aportes que funcionan como “lentes conceptuales” guías del trabajo (Díaz, Curti, Monti & Míguez, 2015). Así se retoma la idea de que todo análisis de políticas públicas es político. Esto quiere decir que se caracteriza según un tiempo y un espacio y que “está lidiando con alguna lectura de lo coyuntural y en clave de revalorización del momento actual” (Díaz et al., 2015, p.1).
- 2 Con el término “acción pública” las autoras se refieren a: “(...) una modalidad de intervención caracterizada por la coordinación horizontal entre múltiples actores sociales públicos y privados en un escenario de articulación multiescalar y coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno” (Catenazzi y Da Representacao, 2009, p.121).
- 3 Es un programa que comenzó a ejecutarse en el 2013 en el marco del Plan Abre de la provincia de Santa Fe, el cual “Cuenta con equipos de trabajo territorial que convocan a jóvenes de entre 16 y 30 años, que hayan dejado la escuela, no tengan empleo ni formación en oficios. Les permite capacitarse y participar de espacios de intercambio y reflexión para que adquieran herramientas de inserción laboral y hábitos de convivencia social”. Información extraída del portal web de la Municipalidad de Rosario: <https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/jovenes/programa-nueva-oportunidad>. Última visita: 28-07-18.
- 4 El Gabinete Social de la Municipalidad de Rosario está compuesto por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud Pública, la Secretaría de Cultura y Educación y la Secretaría de Economía Social. En algunas oportunidades participan, además, la Secretaría de Producción y Desarrollo Local y el Servicio Público de la Vivienda (SPV).

## Notas de autor

### Sobre la autora

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de las cátedras de Sociología Sistemática, Licenciatura en Gestión Universitaria y Tecnicatura en Administración Pública (FCPOLIT - UNR). Secretaria técnica del Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo (FCPOLIT - UNR). Asistente técnica y académica del Programa de Fortalecimiento del Área de Género y Sexualidades (UNR). Integrante del Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) “La construcción de herramientas analíticas desde el mainstreaming de género para las políticas públicas en la ciudad de Rosario: la compleja intersección de género, trabajo y discapacidad”.