

El Plan Abre, una política de escala en la gestión de la complejidad urbana en la provincia de Santa Fe

Abre Plan, a scale policy in the management of urban complexity in Santa Fe province

Ingaramo, María Alejandra

María Alejandra Ingaramo Sobre la autora
ma.ingaramo@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.v12i23.10795>



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

Resumen: El estudio de las políticas sociales implementadas en el nivel subnacional nos permiten dar cuenta de los problemas complejos que suceden en los territorios urbanos y la especificidad de las respuestas elaboradas para enfrentar dichos problemas. Este trabajo aborda en primer lugar la experiencia del Plan Abre en la provincia de Santa Fe considerando las condiciones previas y el contexto en que se planifican las acciones. En segundo lugar se plantean las dificultades de continuidad para las políticas públicas que no se encuentran ancladas en estructuras orgánico-funcionales sólidas frente a cambios de gestión gubernamental y por último se rescatan las redes y aprendizajes que sí se sostienen entre los recursos humanos que habitan el Estado.

Palabras clave: política social, territorio, gobierno provincial, capacidades estatales.

Abstract: *The study of social policies implemented at subnational level lets us account for complex issues which happen in urban territories and for the specificity of the answers developed to deal with those issues. This work firstly addresses the experience of Abre Plan in Santa Fe Province considering the previous conditions and context in which the actions are planned. Additionally, it presents the difficulties in continuity for the public policies which are not rooted in solid organic-functional structures when facing changes in government management. It also collects information about the networks and lessons that do remain amongst human resources which inhabit the State.*

Keywords: social policy, territory, provincial government, state capabilities.

1. Introducción

¿Cómo se fue configurando la política social en la provincia de Santa Fe en el periodo 2007-2018 para abordar los problemas sociales definidos como prioritarios en la agenda de gobierno? Esta pregunta nos conduce a observar las condiciones de producción y gestión pública sobre problemáticas sociales complejas a la luz de la persistencia de la pobreza y el aumento de la violencia altamente lesiva en el territorio que afecta de modo directo las condiciones de producción y reproducción de la vida de las personas. Dar cuenta del camino

recorrido permite sumar notas sobre la experiencia a la luz de la vigencia de los problemas.

Frente a la pregunta la propuesta es recuperar la experiencia del Plan Abre que fue una estrategia que puso el foco en la priorización de las personas y las políticas en el territorio en un esquema de gestión integral en diferentes escalas, configuraciones espaciales y niveles de avance. En estos sentidos abordamos el plan teniendo en cuenta su proceso de definición e implementación en relación a tres dimensiones: 1) la jerarquización del territorio y la construcción política entre niveles; 2) la generación y potenciación de capacidades estatales; y 3) el tratamiento del fenómeno de la inseguridad desde la perspectiva de las políticas sociales.

Una cuestión a considerar es que en el mes de diciembre de 2019 se produce un cambio de gestión gubernamental a nivel provincial lo que va a implicar transformaciones en relación al Plan Abre. Luego de 12 años de gestión del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) vuelve a estar a cargo del poder ejecutivo el partido justicialista con el Frente Juntos y en coincidencia con el nivel nacional.

El fin de ciclo implicó el fin de su implementación mediante la derogación del decreto que le dio marco y de las áreas de coordinación respectivas. Es importante mencionar además -si bien no forman parte de este análisis- que el inicio de la nueva gestión provincial deberá enfrentar el desafío de gestionar en su primer año y medio entre la crisis del modelo económico implementado en la alianza Cambiemos (2015-2019) y la pandemia COVID-19, dos situaciones que van a incidir en el aumento de la pobreza y de las demandas de mayores coberturas hacia el Estado en todos sus niveles.

Luego de las aclaraciones sobre el contexto actual, nos interesa rescatar la experiencia del Plan Abre entre las siguientes coordenadas:

- El Plan Abre fue una construcción política e institucional que avanza en un periodo corto de tiempo, duplicando su escala y con distintos niveles de avance, donde el factor ciudad en términos políticos es determinante.
- La escala del plan se transporta en ejes y programas denominados insignia, reforzando las intervenciones y haciendo visibles a territorios y colectivos no considerados por fuera de las políticas sociales tradicionales y asistenciales.
- El Plan Abre aporta una nueva mirada para el abordaje de las condiciones que producen pobreza y violencia y polarizan las formas de habitar la ciudad.

2. Plan Abre: una construcción política e institucional subnacional

El surgimiento del Plan Abre se da en el contexto de la declaración de emergencia en seguridad pública en la provincia de Santa Fe entre los años 2012 y 2013, y a raíz del aumento de la violencia en los barrios de las ciudades de Rosario y Santa Fe, siendo uno de los hechos más resonantes el atentado a la casa del gobernador de la provincia en la ciudad de Rosario el 11 de octubre de 2012.¹

El gobierno provincial² forma parte del sistema federal de gobierno que cuenta entre sus obligaciones el deber de garantizar el derecho a la educación pública en sus tres primeros niveles, el derecho a la salud pública y el derecho a la protección

social. Estos tres derechos conviven con políticas y programas del nivel nacional y local e implican la convivencia con recursos de otros niveles del Estado. En este marco los Estados provinciales son piezas claves para garantizar en el territorio un conjunto de políticas públicas y sociales y su funcionamiento es altamente dependiente de las políticas económicas que se definen en el nivel nacional

El territorio de la provincia de Santa Fe no se encuentra ajeno a la tendencia mundial y nacional en relación al crecimiento de la población urbana. En el marco de la ciudad se observan enormes dificultades vinculadas a la integración y a la calidad de vida de las personas. La distribución de la población se da de manera desigual en el territorio: Rosario y Santa Fe son las ciudades que concentran el 53% del total de la población donde los barrios menos integrados concentran gran parte de las vulnerabilidades sociales y económicas de nuestra sociedad (INDEC, 2010).

En las ciudades conviven las variadas formas que asume la exclusión en América Latina y que responden a un fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de factores de riesgo social, donde se materializan las consecuencias de la desigualdad a partir del crecimiento de los barrios más vulnerables que no se encuentran integrados de manera plena a la estructura urbana de la ciudad y las consecuencias revelan efectos desafiantes (Ziccardi, 2001). El problema de la exclusión responde a causas multidimensionales e interrelacionadas que se encuentran en las dificultades de acceso pleno a los derechos económicos sociales y culturales en un escenario complejo y de largo aliento.

El Plan Abre es una política social integrada y articulada en el territorio para intervenir sobre la complejidad urbana. El gobierno provincial definió específicamente al plan como una política social al definir al plan como “una propuesta para abordar el territorio de una manera integral, articulada y anclada en el mismo, para afrontar la complejidad de la cuestión social urbana y responder a las situaciones de vulnerabilidad social que atraviesan a la ciudadanía y condicionan en múltiples aspectos su bienestar” (Gabinete Social, 2019, p. 26).

La política social no puede ser reducida a cuestiones técnicas, sus mecanismos necesitan ser entendidos en el marco de debates y controversias ideológicas y políticas (Soldano, 2018), fruto de proyectos políticos que contienen en su matriz creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones que orientan la acción política de los actores gubernamentales. La noción de proyecto político que invocamos es una construcción colectiva caracterizada por su dimensión societaria que contiene visiones de lo que debe ser la vida en sociedad y no se limita a formulaciones sistematizadas y abarcadoras como los proyectos partidarios, sino que recorre una amplia gama de formatos dando cuenta de la multiplicidad y diversidad de los sujetos políticos envueltos en el proceso de construcción democrática y de sus diferentes formas de acción (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

El estudio de la política social es inherente al conjunto de intervenciones que la sociedad realiza sobre sí misma que pautan los modos de integración social y de distribución del bienestar generando relaciones intrínsecas y recíprocas entre la estructura social y la protección social a través de las políticas (Adelantado, 2000). La política social implica el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida

de la población mediante mecanismos de protección social que se definen por las relaciones sociales específicas entre el Estado y los diversos sectores sociales.

La construcción política e institucional del Plan Abre se encuentra en el cruce entre la agenda política (los derechos que porta y reclama la ciudadanía) y la agenda pública (los problemas asumidos y tomados como prioritarios por parte del Estado). Y su existencia es tributaria de un camino previo iniciado en el año 2007.

El primer gobierno del FPCyS³ a cargo de Hermes Binner se establece en el marco de un proyecto político que adoptó en una de sus primeras medidas la creación del Ministerio de Desarrollo Social (2007) y el Gabinete Social (2018) en el ámbito del gobierno provincial, con el objetivo de fortalecer intervenciones articuladas y transversales en el territorio y generar una ampliación y jerarquización de los agentes y de las políticas sociales a partir de la creación de nuevas estructuras burocráticas y competencias de intervención.

Dotar de jerarquía institucional a determinadas áreas consideradas como sensibles por las problemáticas que aloja no es un dato menor. El Ministerio de Desarrollo Social hasta el año 2007 tenía rango de secretaría y con anterioridad se encontraba dentro de la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. Como ministerio asume competencias propias de planificación, elaboración y desarrollo de políticas de asistencia y desarrollo integral de las personas. El Gabinete Social se instituye mediante decreto provincial sobre la necesidad de conformar un espacio de definición y coordinación de las políticas y estrategias.⁴

Cinco años después mediante el Decreto 414 se amplía la estructura orgánica funcional del MDS creando la Subsecretaría de Coordinación Plan Abre Región III Santa Fe y Región IV Rosario y la Dirección del Programa Nueva Oportunidad, que dependían de la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDS.

2.1. El Plan Abre y el territorio

El papel del territorio en las políticas sociales requiere ser estudiado en términos de las formas en que es habitado y a la luz de las intervenciones estatales en la vida cotidiana de la población (Pignatta, 2015). En el Plan Abre la unidad de aproximación es el barrio que asume distintas conformaciones materiales y simbólicas, —barrio, asentamiento irregular, complejo de vivienda social—, donde los límites se entrelazan estrechamente con la biografía de cada habitante y en el lugar donde las problemáticas sociales se recrean dando cuenta de las tensiones entre necesidades y derechos (Carballeda, 2008).

El barrio como aproximación de lo micro a lo macro territorial, como forma heterogénea de habitar el espacio, como inscripción social de los sujetos y grupos que se socializan hacia adentro, —la casa-la familia— y hacia afuera —el espacio público, los otros— de diferentes formas y recorridos hacia y por la ciudad. En el Abre el criterio de priorización se da en conjunto con los gobiernos locales mediante un diagnóstico junto a las acciones de cada Ministerio.

Uno de los criterios de clasificación adoptados se encuentra en los informes de diagnóstico, monitoreo y evaluación del plan a cargo del equipo del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA) que caracterizó a los hogares de acuerdo a la condición socio residencial

según localidad en: hogares en barrios con trazado urbano formal, hogares en villas o asentamientos y hogares en barrios FONAVI.

El mejoramiento de barrios populares ha constituido un tema constante en la agenda pública del periodo de referencia. En la provincia de Santa Fe la cuestión ha sido abordada mediante acciones de urbanización y acceso al suelo urbano implementadas con el Plan Nacional de Hábitat, el Programa de Integración Social y Urbana de asentamientos irregulares y el Plan Abre.⁵

El antecedente inmediato del Abre se encuentra en la experiencia piloto denominada Programa de Intervención Integral en Barrios, impulsada desde Gabinete Social desde el año 2012 y hasta 2013, que contribuyó a construir una modalidad de trabajo articulada a partir de la implementación en 5 barrios de la ciudad de Santa Fe y 5 barrios de la ciudad de Rosario (Bifarello et al, 2016, en Gabinete Social, 2019). La experiencia del Programa fue clave porque permitió encontrar una modalidad de trabajo a partir de definir un eje ordenador en el territorio que permitió desplegar un proyecto de intervención más amplio.

Entre los años 2014 y 2015 la experiencia se amplía a treinta y cuatro barrios y se definen los objetivos principales del plan que pasa a denominarse Abre. y se llevará a cabo en seis ciudades: Rosario, Santa Fe, Santo Tomé, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria, alcanzando en el año 2018 a 395.000 personas que habitaban los barrios priorizados,⁶ con distintas intensidades y niveles de avance en términos de objetivos de intervención, recursos económicos y técnicos. En el mes de octubre de 2018 son 66 los barrios priorizados y en este momento el plan es considerado uno de los ejes estratégicos de la gestión del gobierno de la provincia de Santa Fe.

En el último informe presentado en 2019 por el Observatorio de la Deuda Social de la UCA surgen las siguientes preguntas: ¿llegó el Abre a quiénes debía llegar? ¿En qué medida estas acciones tuvieron el impacto buscado? ¿Está logrando este programa en el sentido esperado cambiar las condiciones de vida y las percepciones de los sectores sobre los que actúa? Estas preguntas se relacionan con los niveles de avances del plan que a lo largo de su implementación tuvo diversos resultados. En un informe del año 2018 se clasifica a los barrios según el nivel de avance,⁷ debido a que en los diferentes barrios los niveles de intervención fueron diferentes, tanto en intensidad como en cantidad de acciones o programas. En este punto analizada la distribución de hogares según el nivel de avance se encontró que, “a nivel general el 31,8% de los hogares estaba en barrios con alto nivel de avance, el 42,6% se encontraba en barrios con un nivel de avance medio mientras que el 25,6% residía en barrios con un bajo nivel de intervención” (Salvia, Tinoboras y Van Raap, 2018, p. 85)

Hasta aquí y de forma resumida dimos cuenta de la generación de marcos normativos, el aumento de barrios priorizados, la existencia de procesos de evaluación externa y los niveles de avance alcanzados. A continuación vamos a dar cuenta de los ejes de intervención y la conformación de los equipos estatales.

3. Capacidades estatales, cobertura y escala

El Abre propuso abordar la complejidad a partir de fortalecer la coordinación y relación entre la oferta de programas existentes y los equipos territoriales

presentes en los territorios priorizados, dirigiendo la inversión pública de acuerdo a 3 ejes de trabajo estratégicos: 1) infraestructura y hábitat; 2) convivencia y participación y 3) Abre Familia. De acuerdo a estos ejes el abordaje estatal se configura en el territorio, que es el centro de las intervenciones y con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas.

El primer eje “infraestructura y hábitat” va a consistir en mejorar la calidad de vida en los barrios a partir de obras de infraestructura estratégica vinculadas con la mejora del hábitat, equipamiento, saneamiento y acceso a servicios públicos esenciales como luz y agua segura.

El segundo eje “convivencia y participación” va a contener el objetivo de fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo la participación y la convivencia mediante la recuperación del espacio público, la creación de obras de infraestructura, la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana.

Los dos primeros ejes plantearon la necesidad de democratizar el espacio, en términos de provocar la apertura material —obras— y la participación política —sumar a vecinos y vecinas—, como estrategia para prevenir la violencia y favorecer la convivencia mediante la constitución de espacios barriales de encuentro “mesas barriales”.

En el año 2016 se crea el tercer eje Abre Familia, que intenta complementar el abordaje territorial centrandolo las acciones en el grupo familiar, mediante una propuesta de cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad a partir de poner en el centro los derechos y en vinculación con la oferta estatal existente. El eje Abre Familia se realizó en 19 barrios de 4 ciudades, donde fueron visitadas 7.230 familias, se entrevistaron a 27.281 a las cuáles se brindaron 5.171 orientaciones y se abordaron 431 situaciones críticas (Gabinete Social, 2019, p. 76).⁸

El sentido principal del eje Familia buscó asegurar el ejercicio de los derechos a partir de la conexión con una serie de servicios. La calidad y la oportunidad de las prestaciones estuvo anclada en el conocimiento y articulación entre los equipos territoriales a nivel local y provincial. En este sentido el concepto de capacidad adquiere una potencia indiscutible a la hora de definir o presentar los elementos que configuran o determinan la estadidad. El Estado en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal” (Abal Medina y Cao, 2012, p. 47).

A continuación vamos a tomar dos dimensiones: el ambiente de la acción y los agentes estatales, teniendo en cuenta la noción de capacidades burocráticas como procedimientos técnicos y recursos especializados.

El análisis del ambiente de la acción se instala en la gestión y en el momento de la implementación de los planes, programas y proyectos e incluye cómo se administran las iniciativas públicas. Se parte de la asunción de que existe un proceso de institucionalización por el cual las actividades que se realizan están respaldadas por una racionalidad que persigue obtener un determinado producto, resultado u objetivo. La implementación preside, da sentido a la acción de gobierno y a la ejecución de la política pública (Ruiz y Vinocur, 2013, p. 10).

En la provincia de Santa Fe, las transformaciones se observan a partir del primer gobierno del FPCyS. El Estado en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que

justamente son las que determinan la condición estatal que se pone en juego en el periodo de referencia. El prisma institucional nos remite a la posibilidad de “problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas”, en tanto avanzar a grados relevantes requiere combinar dos subtipos de capacidades: políticas y administrativas comprendiendo al Estado en su doble carácter: como arena y como burocracia (Repetto, 2003: 16).

El Plan Abre se fue configurando sobre una concepción de integralidad que incidió en el aumento de la escala de programas clave que se articularon en su estrategia.⁹

En la ciudad de Rosario a partir del Decreto municipal 2623/2015 se crea la Coordinación General del Plan Abre. En la ciudad de Santa Fe la incorporación normativa del Plan Abre fue más difusa, aquí el plan se articula en el esquema de Programas Urbanos Integrales del Oeste, Noroeste y PROMEBA. En los casos de las ciudades de Villa Gobernador Gálvez, Granadero Baigorria, Santo Tomé y Pérez no se encontraron normativas específicas.

Es importante señalar que el abordaje de la complejidad se impulsó a partir de la construcción colectiva de decisiones en una estrategia integral entre diversas áreas que conformaban el Gabinete Social provincial con el objetivo de “mejorar la calidad de vida y recuperar los vínculos sociales en los barrios priorizados” (Gabinete Social, 2019, p. 18). Un ejemplo de este abordaje fue la mesa de los viernes que se llevaba a cabo en la ciudad de Rosario entre funcionarios y equipos técnicos de la municipalidad y la provincia para articular las estrategias y planificar las acciones.

El sentido de la integralidad que se asume en el plan debe entenderse como un “lente que habilita otra forma de mirar, permite salir del foco en uno o algunos elementos para incluir múltiples focos que pasaban desapercibidos y también poder mirar estando situado desde otra dirección, correrse del propio lugar, favoreciendo así una mirada holística” (Pignatta, 2015, p. 20)

La necesidad de fortalecer y jerarquizar la planta funcional y a los agentes estatales fue visibilizada tempranamente como una condición para mejorar las estrategias, sin embargo, si bien hubo iniciativas de proyectos para consolidar la estructura orgánica de funciones y cargos al interior de las subsecretarías del Plan Abre las mismas no prosperaron (situación que no fue exclusiva del Plan Abre), producto del choque entre las intenciones y gestiones con el par premisa política y recursos escasos para aumentar la planta del Estado.

En materia de capacidades estatales los estados latinoamericanos desde la apertura democrática dan cuenta de transformaciones profundas que tienen que ver con el conjunto de la institucionalidad pública que ha redefinido las relaciones de poder, el rol de la política y los nuevos diseños de intervención estatal (Repetto, 2003).

La modalidad de funcionamiento del plan entre estructuras locales y provinciales se dio a partir de la integración de trabajadores y trabajadoras con cargos en la planta del Estado mediante las figuras de la comisión de servicios o adscripciones y también mediante la modalidad de contratos por servicios profesionales bajo la figura del monotributo y pasantías curriculares. Esta situación que a los efectos de la implementación del plan permitió contar con equipos profesionales de forma fluida fue un esquema sencillo de desmontar al momento del cierre del plan, a lo que se suma la disolución del Gabinete Social.

Los agentes estatales que pertenecen a la estructura del Estado ocupan un espacio en las instituciones estatales y ese habitar —que genera implicaciones de diversa intensidad— tiene una característica central que los distingue del cuerpo de funcionarios: la permanencia en el Estado y la pertenencia a una red de pares y de prácticas que se sostiene para el tratamiento de los problemas, y sin las cuales sería imposible pensar en la articulación de los problemas sociales con sus posibles soluciones concretas.

La derogación del Plan Abre evidencia que el mismo no estuvo exento de disputas en relación a los recursos y priorización del territorio. La modalidad de planificación interministerial que asignaba obras a los barrios priorizados en seis ciudades fue señalada como discrecional por parte de sectores de la oposición y a pesar de la existencia de otros planes con lógicas próximas como por ejemplo el Plan del Norte y el Plan Toda la Costa y presupuestos específicos para obras en localidades.

Una de las medidas adoptadas por el poder legislativo (hoy oficialismo) a un mes y medio del cambio de gobierno en 2019 fue sancionar la Ley Provincial 13.896/2019 creando el Programa de Intervención Integral de Barrios para Municipios de Primera y Segunda Categoría. Dicha iniciativa de un grupo de legisladores del bloque justicialista fue acompañada por votos de legisladores del FPCyS. Este instrumento propuso asignar recursos vía la presentación de proyectos a una comisión específica conformada por representantes de distintas áreas. Finalmente esta ley no sólo no fue reglamentada sino que fue declarada “inaplicable” por el poder ejecutivo en el Decreto 1.184/2020 donde además se deroga el Gabinete Social y el Programa de Intervención Integral en Barrios (con normas operativas y actos previstos para la ejecución presupuestaria de las áreas de Hábitat, Vivienda y Urbanismo) y establece el plan provincial Incluir en la órbita del Ministerio de Gestión Pública —todo en un mismo instrumento normativo—.

Una última cuestión y que es una invitación a seguir pensando este escenario son las finalidades que el programa Incluir se asigna en el art. 2 del decreto: **a)** mejorar la calidad de vida de las personas; **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; **d)** abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a derechos fundamentales. En las finalidades señaladas se encuentran muchas coincidencias con el Abre aunque se invierte la lógica de construcción política de las intervenciones, ya que los municipios y comunas incluidos pueden formular proyectos sin tener como requisito la integralidad y la coordinación de las acciones.

Hasta aquí la referencia a los marcos normativos que componen y compusieron el contexto institucional, pueden tornar abrumadora la lectura pero entendemos que es importante plantearlos porque dan cuenta de procesos complejos donde se inscriben procesos de disputas en torno a la política social, que se traducen en acciones como derogar, crear, renombrar, etc., conformando la institucional vigente y restando energía y tiempo a instrumentos probados y a la solución de problemas que no pierden vigencia.

3.1 El Programa Nueva Oportunidad, la experiencia de un programa que alcanzó escala

En este punto interesa señalar la experiencia del Programa Nueva Oportunidad en términos de la escala alcanzada que permitió el refuerzo de las intervenciones y amplió la mirada sobre colectivos no incluidos en el universo de la política social tradicional: adolescentes y jóvenes. El programa surge en el ámbito de la gestión local de la ciudad de Rosario en el año 2012 y a partir del año 2014 asume escala provincial cuando se incorpora al Plan Abre primero y luego se suma a otros diseños provinciales como por ejemplo: el Plan a Toda Costa, el Plan del Norte y en localidades del sur y oeste de la provincia como Casilda, Totoras, Carcarañá, San Jorge, Calchaquí y Rafaela y a partir del año 2018 se incorporan jóvenes en situación de encierro en coordinación con un proyecto de extensión de la facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario.

El Programa Nueva Oportunidad propuso dialogar mediante acciones concretas con la realidad compleja que atraviesa a los adolescentes y jóvenes habitantes de los barrios que conforman el Plan Abre a partir de identificar que la reproducción de la violencia también afecta a la franja etaria del priorizada por el programa.

El caso de este programa es interesante porque su gestión en el marco del plan Abre da cuenta de una construcción horizontal entre los equipos estatales y las organizaciones sociales y comunitarias que no estuvo exenta de problemas, al ser un programa que fue articulando con las necesidades y demandas de los territorios. En el programa los equipos territoriales fueron clave para su implementación porque tuvieron a su cargo el abordaje de los jóvenes. En términos de cobertura territorial el programa pasa de estar en una sola localidad en el año 2012 a desarrollarse en 17 localidades con una población de 15.000 participantes en el mes de diciembre de 2019.

La implementación del programa se dio a partir de decretos de creación de la dirección del programa y la definición de sus alcances, destinatarios, etc. La oferta de cursos desde las organizaciones y entre Ministerios fue adquiriendo diferentes dinámicas y pasajes con resultados diversos.

En términos del cambio de gestión el Nueva Oportunidad, frente a un marco normativo débil que dota en un primer momento de marcos de referencia para las acciones y perfila a las política estatales, no es sostenible en el largo plazo. En el año 2020 el Nueva Oportunidad es reemplazado por el programa Santa Fe Más y se crea una Dirección provincial al interior de la Secretaría de Inclusión Socioproductiva. Los cambios buscaron dotar al programa de una impronta más productiva y para ello las acciones iniciales se enfocaron en la revisión y renovación de convenios con las organizaciones, la redefinición del universo de participantes, y el planteo de nuevas estructuras de gestión, etc. Es importante destacar que actualmente se está conformando el sistema de monitoreo del plan que seguramente va a brindar información sustantiva a futuro y que permitirá ampliar los análisis sobre las estrategias implementadas.

Es importante mencionar que en la ciudad de Rosario el Programa Nueva Oportunidad se ha sostenido con la creación de la Dirección General Nueva Oportunidad, redefiniendo su escala y marcos de acción. En el mes de junio de 2021, 1200 jóvenes participan del programa en tres estrategias: Inclusión

socioproductiva en unidades productivas; Dispositivo de enlace para jóvenes en situación de riesgo y Bachillerato Nueva Oportunidad. (Dirección del Programa Nueva Oportunidad Rosario, s/f).

Un elemento a destacar es que más allá de los cambios de gestión el compromiso con las juventudes se mantiene tanto en el nivel provincial como en el nivel local en la ciudad de Rosario, dando cuenta de experiencias diversas donde los equipos de trabajo son clave para sostener las propuestas y el análisis de los cambios señalados representan un desafío para futuras indagaciones.

4. El Plan Abre una propuesta para el abordaje de la violencia urbana

En este punto nos interesa dar cuenta del diálogo que el Abre inicia con las formas complejas de habitar la ciudad que sólo pueden comprenderse como producto de la imbricación de procesos de naturaleza y temporalidades distintas (Ballent, 2010). En este contexto problemas como la criminalidad objetiva expresada por los delitos ocurridos (sean denunciados o no) y la sensación de inseguridad, se convierten en cuestiones que atraviesan la vida de las personas frente al temor de ser víctimas del delito y ponen en cuestión la estructura urbana (Dammert, 2009)

El abordaje de la violencia criminalidad objetiva ha sido tratado históricamente por políticas de control a cargo de las fuerzas de seguridad pero las mismas son una parte de las estrategias que se deben tomar. En términos de prevención Dammert identifica un cuerpo conceptual común que se basa en: 1) mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones delictuales; 2) la prevención produce impactos sobre los rangos de la criminalidad objetiva y la sensación de temor con impactos diferenciales; 3) las políticas preventivas deben definirse con criterios de focalización territorial, temática y poblacional; y 4) las iniciativas de prevención pueden incidir en la disminución de la criminalidad y la violencia y promover la solidaridad y el fortalecimiento de las prácticas democráticas.

El surgimiento del Plan Abre se inscribe en los criterios de focalización e incidencia frente a la decisión de intervenir en la complejidad creciente de los grandes núcleos urbanos de la provincia y su emergente la violencia y sus víctimas. Causas multidimensionales e interrelacionadas daban cuenta de un escenario caracterizado por “el deterioro de la calidad de vida tanto material como simbólica de ciertos grupos y sectores socioeconómicos que se ven atravesados por la vulneración de sus derechos en múltiples dimensiones” (Gabinete Social, 2019, p. 26).

En el Plan Abre la seguridad pública es considerada en el marco de la violencia urbana. En este sentido el fortalecimiento de los vínculos y redes de convivencia supuso no solo mejorar los espacios públicos sino también reducir los hechos de violencia y la percepción de inseguridad (Salvia, Tinoboras y Van Raap, 2019)

Interesa señalar a modo de ejemplo la experiencia de intervención multiagencial en el Barrio Esteban Echevarría mejor conocido como “Grandoli y Gutierrez” de la ciudad de Rosario, en el marco del Plan Abre y en el sector de las torres del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) construidas en la década del ‘70, conformada por 3900 viviendas que se distribuyen en 34 torres de 10 pisos y 63 complejos bajos de hasta 4 niveles (Gabinete Social, 2019).

En una primera etapa el eje de la intervención fue infraestructura y hábitat sobre la necesidad de reparaciones y mejoras y de recuperar espacios públicos ocupados para fines privados. Esta entrada al barrio permitió identificar situaciones delictivas específicas en torno a la usurpación de viviendas y las disputas entre bandas delictivas.

Abordar la situación del barrio en términos de seguridad pública dio origen a la conformación de un Dispositivo Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias que integra por primera vez a un actor del poder judicial: el Ministerio Público de la Acusación (MPA). Hubo dos momentos claves del proceso: la apertura del punto Abre y del Centro de Atención Ciudadana¹⁰ en el barrio. Es importante destacar que el impacto de las acciones se verificó con la disminución de un 66% de los heridos de armas de fuego y de los homicidios para el período 2017-2019.

En el mes de agosto de 2018 se desarrolló en el marco del dispositivo multiagencial el eje Abre Familia articulado con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo y equipos municipales y provinciales, entre las acciones se destaca la recuperación del espacio público —iluminación y senderos—, formación de consorcios, escrituración de viviendas, etc. y acciones específicas al barrio como la liberación de espacios ocupados con fines privados (Rosario Noticias, 05/09/2018).

La violencia necesita ser concebida como un proceso multicausal y plural, lo que implica correrse del eje represivo y postular un abordaje integral “desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana” (Dammert, 2009: 125).

La construcción de sentido público y social en torno al gobierno de violencia necesita de estrategias integrales y recursos. El gobernador de la provincia en el 2015-2019 manifestó en el momento de las acciones en Grandoli y Gutierrez que “son muchos los barrios en los que estamos trabajando, pero sabíamos que aquí teníamos que dar un paso más, estar presentes en el territorio y coordinados con la justicia para hacer cumplir las normas y garantizar los derechos. Necesitamos un Estado presente y vecinos comprometidos para poder lograrlo” (Diario *La Capital*, 08/07/2018).

La definición concreta de una agenda de seguridad pública es un tema con importantes implicancias que influye en las propuestas y las políticas implementadas donde los actores con responsabilidad de construir y abordar el problema no están ajenos a disputas políticas y culturales que se libran mayormente en los medios de comunicación como espacios centrales de tratamiento y definición de los temas (Kessler, 2008).

Las competencias y cosmovisiones sobre la inseguridad atraviesan la cuestión federal, específicamente entre el Ministerio de Seguridad de la provincia y el Ministerio de Seguridad de la Nación. En el período de referencia en el nivel nacional imperaban estrategias punitivas con iniciativas centradas en el control y la represión y en la provincia de Santa Fe a las atribuciones de poder de policía del Estado se sumaron iniciativas de la agenda social con mecanismos de focalización de los problemas y propuestas de mejoramiento territorial.

En este sentido Grandolli y Gutierrez fue una respuesta integral de abordaje que se nutrió de la experiencia acumulada en el Abre y produjo resultados concretos. Revisar las experiencias con sentido crítico y a la luz de la vigencia de la emergencia en seguridad pública en la provincia es una tarea que puede contribuir a integrar estrategias que logren revertir las condiciones múltiples de producción de la violencia.

5. Conclusiones preliminares sobre las coordenadas iniciales

El Plan Abre fue una estrategia que puso el foco en la priorización de las personas y el territorio en un esquema de gestión integral en diferentes escalas, configuraciones espaciales y niveles de avance. Recorrimos el plan en tres dimensiones: 1) la jerarquización del territorio y la construcción política entre niveles; 2) la generación y potenciación de capacidades estatales; y 3) el tratamiento del fenómeno de la inseguridad desde la perspectiva de las políticas sociales. Y estas cuestiones dialogaron con el cambio de gestión en el gobierno provincial y rasgos recientes que se pueden observar en relación a rupturas y continuidades entre gestiones.

En el inicio del trabajo se plantearon una serie de coordenadas que en este cierre recuperamos a la luz de hallazgos preliminares —que tiene el desafío de ser profundizados en un análisis de ciclo más amplio—.

El Plan Abre fue una construcción política e institucional que amplifica su escala, con distintos niveles de avance, donde la complejidad de la ciudad es uno de sus principales determinantes.

- El diseño innovador en términos de modalidad de construcción e implementación política no fue acompañado por la conformación de una estructura orgánica funcional específica. El análisis de las políticas públicas y sociales requiere descentrar la mirada del poder ejecutivo y observar las agendas del poder legislativo y del poder judicial, donde también se juegan los recorridos de los derechos en las tensiones entre poderes.

La escala del plan se transporta en ejes y programas denominados insignia, reforzando las intervenciones y haciendo visibles a territorios y colectivos no considerados por fuera de las políticas sociales tradicionales y asistenciales.

- La experiencia de articulación en los 3 ejes del plan generaron conocimiento y conexiones en redes que persisten, en este punto se identifica la importancia de los agentes estatales que crean y recrean las formas de hacer Estado en una trama que implica saberes, compromisos y emociones.
- El caso del programa Santa Fe Más evidencia el sostenimiento de los espacios espacio que ocupan las juventudes en las políticas sociales y en áreas específicas del Estado, a lo que se suma la continuidad del Nueva Oportunidad en la ciudad de Rosario.

El Plan Abre aporta una nueva mirada para el tratamiento de la seguridad urbana cuando las formas de habitar la ciudad se polarizan.

- En términos de estrategias para el tratamiento de la seguridad urbana desde el campo de la política social, la experiencia acumulada debe ser visitada en momentos donde las definiciones sobre una agenda para fortalecer la seguridad pública se encuentra abierta y los hechos de violencia lesiva se sostienen afectando a las personas y los territorios.

En resumen, las coordenadas que nos orientaron y los hallazgos mencionados consideramos que suman a construir conocimiento sobre el Estado y sus procesos y a poner en evidencias los nudos políticos que atraviesan a las políticas públicas y sociales y a la heterogeneidad de actores que constituyen al Estado y sus procesos y abren preguntas sobre quiénes definen en cada ciclo gubernamental lo qué pasa y cómo pasa en el territorio.

Referencias

- Abad, S; Cantarelli, M. (2012). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.
- Abal Medina, J. M.; Cao, H. (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Adelantado, J. (2010). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En: *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Ed. Icaria. Barcelona.
- Aucilino, C.; Diaz Langou, G. (2016). *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan Abre en la provincia de Santa Fe*. Documento de políticas públicas. Programa de Protección Social. CIPPEC: Buenos Aires.
- Ballent, A. (2010). Los nuevos mosaicos: políticas de vivienda y cultura del hábitat. En S. Torrado (comp.) *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Tomo II. Buenos Aires: Ensayo Edhasa.
- Carballeda, A. (2008). *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de exclusión y desencanto*. Buenos Aires: Paidós.
- Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD*, 46, 40-72.
- Dagnino, E.; Olvera A.; Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Porrúa.
- Dammert, L. (2009). Políticas públicas de seguridad ciudadana. Innovaciones y desafíos. En Kessler, G. (comp.) *Seguridad y Ciudadanía*. Buenos Aires: Edhasa.
- Decreto Provincial 1.184 (2020). Programa Incluir. Santa Fe
- Decreto Provincial 2.160 (2017). Programa Nueva Oportunidad. Ministerio de Desarrollo Social, Santa Fe.
- Decreto Provincial 414 (2017). Ampliación de la Estructura Orgánica Funcional del Ministerio de Desarrollo Social creando la Subsecretaría del Plan Abre Región III y Región IV y la Dirección Provincial del Programa Nueva Oportunidad
- Decreto Provincial 1037 (2015). Extensión de la implementación del Plan Abre a complejos de vivienda social e incorporación de las ciudades de Santo Tomé y Pérez.
- Decreto Municipal 2.623 (2015). Creación de la Coordinación general del Programa de intervención integral en barrios (ABRE). Rosario

- Decreto Provincial 2.940 (2014). Creación del Programa Integral de Intervención Barrial.
- Decreto Provincial 63 (2008). Gabinete Social. Santa Fe.
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019). *Progresos y desafíos de los derechos a la seguridad social, la educación, la salud, la vivienda adecuada y a una vida libre de violencia*. Santa Fe.
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2018). *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*. Santa Fe.
- Fernández Wagner, R. (2004) Habitar la ciudad en Argentina, un desafío para las políticas públicas. En: *Hábitat para la Inclusión. Gobierno de la provincia de Santa Fe*. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/archivos/pep/01HabitatParaLaInclusion.pdf>
- Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019). *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas*. Rosario. Disponible en: https://www.santafe.gob.ar/documentos/PlanABRE_Integralidad-Territorio-y-Politiclas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf
- Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018). *Plan Abre. Política social integral en barrios*. Rosario.
- Gasper, D. (2010). *El enfoque de seguridad humana como marco para la ética del cambio ambiental global*. Mundo Siglo XXI. Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/MundosisgloXXI/2010-2011/no23/1.pdf>
- Gobierno de Santa Fe, (2015). *Informe de Gestión Ministerio de Desarrollo Social*
- INDEC (2010). Informe de población de acuerdo al Censo Nacional.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Kessler, G. (2008). Introducción. En: Seguridad y Ciudadanía. Buenos Aires: Edhasa.
- Ley Provincial 13.896 (2019). Programa de Intervención Integral de Barrios. Santa Fe.
- Ley Provincial 12.817 (2007). Ley de Ministerios. Santa Fe.
- Martinez Nogueria, R. (2012). *Conceptos Fundamentales de Políticas Públicas*. Documentos de clases de la Maestría en Desarrollo Humano, Buenos Aires: Flacso.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983-2003*. Buenos Aires: Gorla.
- Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe (2020). *Informe mensual sobre violencias altamente lesivas año 2020*. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/258246/1359880/>
- Nueva Oportunidad (s.f.). *Las unidades productivas en el marco de la Dirección General del Nueva Oportunidad*. Municipalidad de Rosario. Documento de Trabajo .
- Pignatta, M. A. (2015). *Mecanismos de coordinación de políticas 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. Buenos Aires: Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8040/2/TFLACSO-2015MAP.pdf>. Consulta el 27/10/2018.
- Rangugni, V. (2010). El problema de la inseguridad en el marco del neoliberalismo. En: S. Torrado (comp.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Tomo II. Buenos Aires: Ensayo Edhasa.

- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Panamá.
- Ruiz, V.; Vinocur, P. (2013). *Planificación y Evaluación de Políticas Públicas*. Documentos de clases de la Maestría en Desarrollo Humano Flacso: Buenos Aires.
- Salvia, A.; Tinoboras, C.; Van Raap, V. (2019). *La integralidad como estrategia de política social. Evaluación de resultados, desafíos y percepciones sobre el Plan Abre. 2014-2019*. Disponible en: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2019/2019-ABRE-IV-AVANCE-RESULTADOS-PRELIMINARES-2019.pdf>
- Salvia, A.; Tinoboras, C.; Van Raap, V. (2018). *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan Abre 2014-2018*, Primera Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.
- Soldano, S. (2019). Política Social y Territorio. Breves notas para un largo diálogo. En: *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas*. Gobierno de la provincia de Santa Fe.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Zicardi, A. (2001). *Las ciudades y la cuestión social*. CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101029064541/7verdera.pdf>

Notas

- 1 La secuencia de hechos referidos se encuentra en el libro “Los monos: Historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno” de los periodistas Hernán Lascano y Germán de los Santos, editorial Sudamericana.
- 2 A partir de diciembre de 2007, el Frente Amplio Progresista, luego Frente Progresista Cívico y Social, (FPCyS) va a ocupar el poder ejecutivo por tres mandatos consecutivos con gobernadores pertenecientes al partido socialista y con el antecedente de experiencias de gestión en la ciudad de Rosario: Hermes Binner (2007-2011), Antonio Bonfatti (2011-2015) y Miguel Lifchitz (2015-2019). A partir del 10 de diciembre de 2019 asume la gobernación Omar Perotti por el Frente justicialista Juntos.
- 3 En el primer mandato de Hermes Binner la denominación fue Frente Amplio Progresista Cívico y Social que luego va a cambiar en las gestiones de Antonio Bonfatti y Miguel Lifchitz a Frente Progresista Cívico y Social.
- 4 En un primer momento la coordinación del mismo se establece en el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, situación que se modifica en 2012 y pasa a ser coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).
- 5 En el año 2017 se implementa a nivel nacional el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP) Dicho relevamiento va a dar cuenta de la existencia de 341 barrios populares a nivel nacional y 101 en la provincia de Santa Fe, muchos coincidentes con barrios priorizados por el Abre. En el mismo se considera hábitat informal a villas, asentamientos y urbanizaciones informales, que reúnen una serie de características: diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos 2 de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)
- 6 En la provincia de Santa Fe se consideran municipalidades a todos aquellos centros urbanos que tengan una población mayor a 10 mil habitantes, que a su vez se dividen en dos categorías: de primera para aquellas con más de 200 mil habitantes (actualmente

- sólo cumplen con esta condición las ciudades de Santa Fe y Rosario); y de segunda los municipios restantes. (Gobierno de Santa Fe, en línea 26/10/18)
- 7 Con el fin de poder evaluar las fortalezas y debilidades en el cumplimiento de metas se elaboró una variable índice capaz de clasificar los barrios intervenidos según el nivel de intervención en cada uno.
 - 8 Para profundizar sobre los ejes y las intervenciones se recomienda la lectura de dos informes: Plan Abre. Política Social Integral en Barrios (2018) e Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas (2019) que venimos trabajando en el documento y cuyas referencias se encuentran en la bibliografía.
 - 9 Uno de los datos destacados del período 2007-2019 es la coincidencia de gestiones pertenecientes al Frente Progresista Cívico y Social en el gobierno de la provincia y en las ciudades de Rosario y Santa Fe#–esta última hasta 2015– y la no coincidencia con los espacios políticos a nivel nacional.
 - 10 Para ampliar información sobre este dispositivo se recomienda ver Capítulos 2 y 5 de libro Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas que se cita en las referencias bibliográficas.

Notas de autor

Sobre la autora

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario; Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO Argentina.; Especialista en Planificación y Gestión Social, UNR; y Doctoranda del Doctorado en Ciencia Política (UNR). Temas de investigación: política social, derechos sociales, cuerpos e identidades disidentes. Docente JTP de Política Social II de la carrera de Trabajo Social, UNR e integrante del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, UNR-Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe en el período 2017-2021. En el ámbito laboral se desempeña como asistente profesional en la Dirección Provincial de Planificación y Control de Gestión, Ministerio de Desarrollo Social. Entre los años 2016-2019 se desempeñó como asistente profesional en la Oficina de Coordinación Técnica de Gabinete Social, Ministerio de Desarrollo Social, Santa Fe.