

Ser innovador (innovatividad) en materia de políticas: el caso del Plan Abre en Santa Fe 2014-2019

Being innovative (innovativity) in policy matters: the case of the Abre Plan in Santa Fe 2014-2019

Signorelli, Gisela

Gisela Signorelli Sobre la autora
gisela.signorelli@fcpolit.unr.edu.ar
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/t:10.14409/p.v12i23.10796>



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

Resumen: En mayo de 2019, el gobierno provincial del Frente Progresista Cívico y Social presentó la experiencia del Plan Abre documentada en un libro síntesis en el cual se afirma que: “el Plan ABRE propone *una forma innovadora de construir desde los territorios*, centrándose en las necesidades y derechos de los sujetos que habitan cada uno de los barrios (Gobierno de Santa Fe, 2019:54; el subrayado es nuestro). A lo largo de dicho texto (de poco más de 250 páginas), se hace referencia en más de 80 veces a la característica de *innovación* de la política. ¿A qué hace alusión? ¿Qué dimensiones del Plan se puede destacar desde ese punto de vista? ¿Qué tipo de innovaciones se pusieron en juego? ¿Qué limitaciones presenta? A partir de un análisis documental del Plan Abre, en el período 2014-2019, desde una perspectiva sincrónica y exploratoria, nos proponemos en este artículo analizar las características de innovación en el diseño y la implementación del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe como política social integral mostrando por qué se trata de una política de innovación sustancial o “innovatividad”.

Palabras clave: innovación pública, políticas urbanas, políticas sociales, Plan Abre, innovatividad.

Abstract: *In May 2019, the provincial government of Frente Progresista Cívico y Social presented the Plan Abre experience documented in a synthesis book in which it is stated that: The Plan Abre proposes an innovative way to build from the territories, focusing on the needs and rights of the subjects that inhabit each of the neighborhoods (Government of Santa Fe, 2019: 54). Throughout this text (just over 250 pages), reference is made in more than 80 times to the innovation characteristic of the policy. What does it allude to? What dimensions of the Plan can be highlighted from that point of view? What kinds of innovations are bringing into play? What limitations are revealed? From the documentary analysis of the Plan Abre, in the 2014-2019 period, from a synchronic and exploratory perspective, we propose in this article to analyze the characteristics of innovation in design and the implementation of the Plan Abre of the Santa Fe Province as an integral social policy showing why it is a policy of substantial innovation or innovativeness.*

Keywords: *public innovation, urban policies, social policies, Plan Abre, innovativeness.*

1. Introducción

¿Qué es hoy la ciudad para nosotros? Creo haber escrito algo como un último poema de amor a las ciudades, cuando es cada vez más difícil vivirlas como ciudades. Tal vez estamos acercándonos a un momento de crisis de la vida urbana y las ciudades invisibles son un sueño que nace del corazón de las ciudades invivibles [...] Las ciudades son un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque... pero estos trueques no lo son sólo de mercancías, son también trueques de palabras, de deseos, de recuerdos. I. Calvino, 1978

Toda política pública implica un proceso dinámico y conflictivo en el que intervienen una multiplicidad de actores, portadores de diversas racionalidades e intereses, que pretenden vincular las decisiones públicas con la movilización de determinados bienes, tangibles e intangibles. Por ello, las políticas públicas siempre distribuyen y asignan recursos. En este marco, y yendo a lo específico, las políticas urbanas producen ciudad en esa asignación, haciendo del espacio su escenario por excelencia, por ser el lugar de lo cotidiano, de las relaciones de producción y también de lo público y comunitario. Al decir de Rodríguez y Di Virgilio (2011) el territorio es, por un lado, un contenedor del proceso político que refleja el conjunto de las relaciones sociales y políticas que en él se desarrollan y, por otro lado, es artífice de las transformaciones, actividades y prácticas que allí se manifiestan y que adquieren singularidades según dicha estructura espacial.

De esta manera, lo urbano tiene un anclaje territorial en el cual lo físico produce efectos en lo simbólico mientras que las representaciones que se hacen de ese espacio, de la misma manera, afectan y guían su uso social en una permanente retroalimentación que nos permiten hablar de una “ciudadanía urbana”¹ vinculada al derecho a la ciudad, cuya condición es espacial. El lazo entre el individuo y el territorio se convierte en significativo en una dinámica de interacción y condicionamiento mutuo: “el individuo al apropiarse del espacio le imprime características simbólicas únicas y al mismo tiempo, incorpora de él cuestiones que configuran su ser” (Signorelli, 2017, p. 44).

Es decir que, en resumen, las políticas impactan en los accesos a esa ciudadanía urbana pero a su vez, los territorios influyen en los resultados o directamente en el derrotero de las primeras, constituyéndose el territorio en un agente imprescindible a ser considerado en el diseño e implementación de las políticas. Más especialmente en aquellas llamadas políticas sociales “que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales” (Zicardi, 2008, p. 128). Es decir que, se trata de políticas que tienen capacidad para modelar la vida cotidiana de las familias, sus formas de organización social y el territorio en el que habitan, contribuyendo a generar estructuras de oportunidades y acceso a derechos (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

Hecha esta introducción que no pretende ser exhaustiva sino situar al lector en la perspectiva desde la cual se escriben estas líneas, cabe señalar que como describen Repetto (2010) y Soldano (2019), las políticas sociales han atravesado una serie de etapas (podríamos decir de cambios paradigmáticos) hasta destacarse

la mirada de la integralidad con enfoque de derechos.² Esto implica abordar a los territorios y sujetos que los habitan, con una estrategia más amplia de acciones en redes, de participación ciudadana y de actuación simultánea de actores y niveles, mejorando las condiciones de vida de las poblaciones a partir de avances infraestructurales, acompañados de una mirada integral y de gestión articulada de políticas.

Se desprende entonces que el espacio urbano es un territorio de disputas por los lugares y por el acceso al derecho a la ciudad y que el Estado es el articulador de las intervenciones en materia de políticas capaces (o no) de crear condiciones de equidad, no solamente asociadas a la infraestructura urbana y a las condiciones del hábitat sino también a los recursos simbólicos y la apropiación del espacio público: “La política social, en su enfoque más actual, considera la dimensión territorial como un condicionante central que, a la vez, supone una oportunidad para su desarrollo” (Adelantado, 2009, p. 11).

En ese sentido, lo territorial no es simplemente una escala o un ámbito de implementación de las políticas, sino también una forma de la política y las políticas (Arias, 2013). Muestra de ello era el Plan Abre en la provincia de Santa Fe: una política social y urbana que buscaba abordar la complejidad mejorando la calidad de vida de los habitantes de diferentes barrios de seis ciudades: Santa Fe, Santo Tomé, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria. Era presentado como “una estrategia integral, sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y los gobiernos locales, con el fin de funcionar como un conjunto coordinado de estrategias de cercanía” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 19).

Los 66 barrios intervenidos tienen características comunes: se trata de territorios con altas tasas de violencia interpersonal, con escasos espacios públicos, problemas de infraestructura y dificultades en el acceso a los servicios básicos, con el consecuente debilitamiento de los lazos sociales. Su selección fue justificada desde un criterio de universalidad selectiva según indicadores de dichas dimensiones.³ El Plan toma al territorio como unidad de intervención bajo tres grandes ejes: 1. convivencia y participación; 2. infraestructura y hábitat; 3. familia. En mayo de 2019, el gobierno provincial presentó la experiencia documentada en un libro síntesis en el cual se afirma que:

“El Plan ABRE se diseñó y se implementa sostenido en esta concepción de política social que comprende a los sujetos, a los barrios y a las comunidades atravesados por contextos de alta complejidad y fuertes desigualdades que caracterizan a la cuestión social urbana. Para afrontar esta cuestión se requiere tener en cuenta el principio de integralidad, consolidar una nueva e *innovadora institucionalidad* y promover relaciones entre lo público y lo privado cualitativamente diferentes (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 28; el subrayado es nuestro).

“El Plan ABRE propone *una forma innovadora de construir desde los territorios*, centrándose en las necesidades y derechos de los sujetos que habitan cada uno de los barrios. No se trata de una política pública que “desembarca” en un espacio geográfico, sino de una lógica de co-construcción de las políticas desde los mismos territorios” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 54; el subrayado es nuestro).

A lo largo de todo el texto (de poco más de 250 páginas), se hace referencia en más de 80 veces a la característica de *innovación* de la política.⁴ ¿A qué hace

alusión? ¿Qué dimensiones del Plan se puede destacar desde ese punto de vista? ¿Qué tipo de innovaciones se pusieron en juego? ¿Qué limitaciones se visualizan?

A partir del análisis documental del Plan Abre en el período 2014-2019, desde una perspectiva sincrónica y exploratoria, nos proponemos en este artículo analizar las características de innovación en el diseño y la implementación del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe como una política social integral. Por lo que, este artículo contribuye por un lado, en problematizar la categoría de innovación pública. Por el otro, en profundizar el análisis de un programa que, aunque ya no vigente, ha sentado precedentes en la manera de abordar las desigualdades sociales y urbanas.

Para ello, hemos dividido este trabajo en tres apartados. En primer lugar, ahondaremos teóricamente sobre la noción de creatividad e innovación en políticas públicas para afinar el lente con el cual observaremos el caso en estudio, realizando una matriz comparativa de lo que llamamos “innovatividad” que sirva como clasificador también, de otras políticas en igual sentido. En un segundo momento, describiremos de manera pormenorizada los aspectos del Plan en sus tres ejes principales destacando aquellos aspectos “innovadores”. En tercer lugar, utilizaremos la matriz del apartado uno, para valorar la experiencia del Plan Abre en materia de innovación.

2. ¿Qué hay de nuevo, Viejo? O sobre innovar en políticas públicas

“La innovación no puede limitarse a mejorar lo que ya estamos haciendo, sino que nos obliga a modificar el propio punto de arranque de una política pública” (Brugué y otros, 2014, p. 16)

Pollitt y Hupe (2011), hablan de “conceptos mágicos” para hacer referencia a aquellos que aparecen concebidos de manera vaga y generalizada (una especie de receta), con carga normativa y con una aplicación que pretende ser universal y ocultar intereses y lógicas en conflicto. Son conceptos ubicuos que se presentan como soluciones mágicas a los problemas de la gestión pública. Entre ellos enumeran la idea de innovación. ¿Quién podría oponerse a la innovación como tal, no? Pero, ¿de qué innovación hablamos? ¿Es posible hablar de innovación de manera genérica y ubicua en el campo de las políticas?, ¿o hay una disputa por su significación?

El concepto de innovación y el de creatividad aparecen asociados primeramente, hace algunas décadas, al *management*. Probablemente la primera referencia ineludible es Schumpeter (1942) con su idea de Destrucción Creativa. Para el autor como hecho indefectible del capitalismo hay una superación de lo viejo por lo nuevo: aquello nuevo creado destruye lo viejo en una rueda que es garantía de la reproducción del sistema. A este tipo de innovación, Zurbriggen y González Lago (2014, p. 336), le llaman innovación tecno-productiva o innovación emprendedora: que se asocia a “un ciclo lineal que tiene como objetivo resolver problemas de manera incremental, y donde el actor destacado es el emprendedor o la empresa social”.

En un mismo camino, Brugué y otros (2014), le llaman a este conjunto de acciones nuevas, innovación instrumental, dado que permite mejorar la eficiencia de determinadas actuaciones pero no modifica lo que se hace sino la manera de hacerlo. Ahora bien, aunque reconocemos la existencia de este tipo de

innovaciones no son para nosotros las capaces de crear valor público,⁵ entendido no sólo como obtener mejores resultados para la sociedad en función a los bienes y recursos disponibles, sino en un sentido político: es decir, de una proyectualidad compartida y valorada por la sociedad en su conjunto y capaz, en concreto, de desarrollar nuevas capacidades sociales y estatales/institucionales.

La Carta Iberoamericana de Innovación en la gestión pública (CLAD, 2020), también vincula la innovación a la creación de valor público y la define como: “El proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad” (Art. 2).

Por su parte, Grandinetti (en CLAD, 2021, p. 20) define a la innovación en una misma línea: “Implica generar nuevas capacidades y competencias públicas para diseñar políticas y servicios que respondan a las aspiraciones sociales, construyendo valor público a la vez que se desarrollan organizaciones más abiertas, capaces de anticiparse y experimentar, de actuar estratégicamente en un contexto altamente incierto y complejo”.

La autora además la asocia con la “inteligencia social” que se desprende de los procesos de innovación pública en su sentido democrático: “no se trata de innovación pública solo para la modificación de las formas de gestión, la eficiencia y eficacia. Sino de la integración de marcos de acción diferentes en cuyo desarrollo se amplía la garantía de derechos...” (Grandinetti en CLAD, 2021, p. 32).

Es en esta línea que, en conjunto con un grupo de investigación de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), hemos elaborado una clasificación para pensar la creatividad y la innovación en un sentido público y político. Como producto del trabajo colectivo editamos el libro *Creatividad y Política. De lo instituyente y lo instituido en la producción de lo común* (2019). En dicha ocasión señalamos que, la creatividad y la innovación son una facultad o una capacidad, es decir un acto en potencia. La primera de tipo individual, la segunda en un sentido colectivo. Entendimos entonces, que si la creatividad es la capacidad de hacer algo nuevo, aparece en su puesta en acto con dos formas diferentes: como “creación” o como “innovación”:

- a) La creación es hacer algo desde la nada y por eso, visto subjetivamente, es propia de dioses o de lo divino que hay en las personas. Es generalmente individual. Tiene una motivación expresiva o es directamente inmotivada. Su finalidad puede ser trascendente o inmanente –es decir, el sentido de la acción puede estar en algo más allá de la acción o en ella misma– pero nunca es instrumental y sus resultados siempre tienen algo de inesperado (Ford, Signorelli y otros, 2018, p. 44).
- b) La innovación es otra cosa. Es hacer algo nuevo desde lo hecho antes por otros. Es así una acción específicamente humana y colectiva. Aún cuando el innovador sea un individuo, sus acciones siempre se refieren a acciones previas de él o de otros. La motivación de la innovación es fundamentalmente estratégica, siempre motivada. Si aparece lo expresivo, lo hace subordinado a esa razón. Su finalidad trascendente e instrumental, y siempre espera ciertos resultados –aunque no los consiga necesariamente-(...). Hay ambientes favorables y desfavorables para ella y

esto puede ser objeto de políticas al efecto (Ford, Signorelli y otros, 2018, p. 45).



Gráfico 1.

Creatividad, creación e innovación

Elaboración propia

En consecuencia de lo antes dicho, es de principal interés público y político la innovación dado que es la única capaz de generar nuevos instituyentes colectivos: en ese marco, “la creatividad es una condición necesaria pero no suficiente para promover la innovación, que siempre requiere un esfuerzo interactivo suplementario” (Brugué y otros, 2014, p. 11).

Continuando con la visión de los autores ya citados Zurbriggen y González Lago (2014) le llaman innovación transformadora, dado que genera un nuevo conocimiento (imposible de ser concebido de manera lineal) y supone un salto cualitativo con relación al conocimiento disponible. Brugué y otros (2014), por su parte, le llaman innovación sustancial. Coincidimos en la idea de un saber superado, capaz de construir nuevas respuestas, de una forma diferente y transformadora, para comprender la complejidad de la realidad social en la formulación de políticas públicas. En ese mismo sentido, nosotros afirmamos que no es posible hablar de innovación sin la creación de valor público y, por tanto, concebida de manera colectiva y reflexiva (sino resulta un concepto mágico).

Si bien consideramos muy importantes los aportes en materia de innovación instrumental por ejemplo en el campo de la modernización del Estado en todos sus niveles, no creemos que las mismas generen un salto cognitivo y/o instituyente. Y, por tanto, no son el tipo de políticas de innovación que nos interesan analizar aquí sino más bien “de innovar para la resolución de lo que la literatura denomina “wicked problems” (Churchman, 1967), éstos problemas retorcidos o malditos no se refieren a un grado especial de dificultad técnica o complejidad, sino que tienen características específicas: la participación de múltiples actores en su configuración y el alto peso de las prioridades políticas en la identificación de las vías de resolución” (Grandinetti, 2017, p. 7).

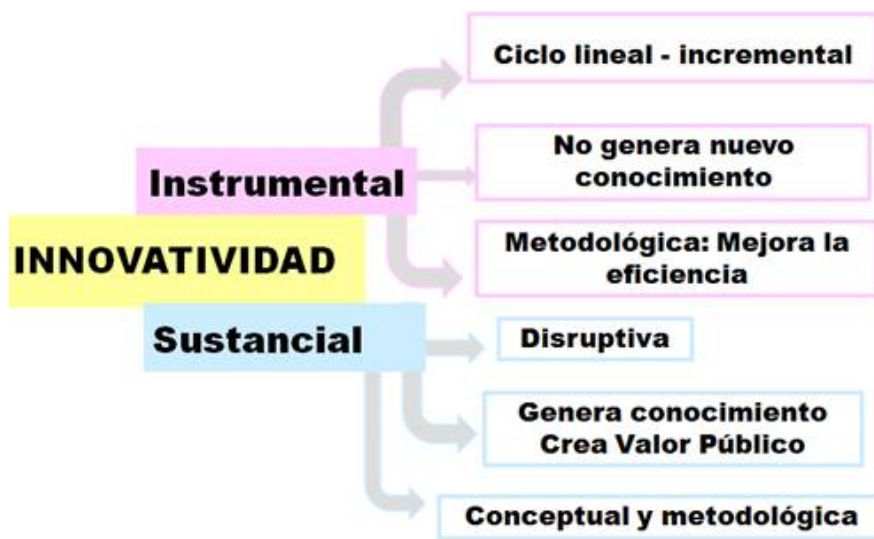


Gráfico 2.

Innovación instrumental y sustantiva

Elaboración propia

La complejidad de los problemas sociales y la evidencia sobre los límites de las respuestas habituales, están obligando a las estructuras gubernamentales a ponerse en cuestión siendo el fracaso un estímulo para construir políticas innovadoras. Eso implica un giro no sólo conceptual sino metodológico en la forma de diseñarlas e implementarlas. La rigidez de las estructuras estatales suelen ser una limitante para la generación de entornos innovadores dado que como sugieren Brugué y otros (2014) deben aceptarse: **a)** la ignorancia y el famoso “siempre se hizo así” que es un limitante al nuevo conocimiento; **b)** la inexactitud creativa (aunque potencialmente, lo nuevo puede fallar); y **c)** la necesidad de pluralidad en la toma de decisiones.

Es por todo lo antes dicho que aunque la innovación es un término de moda, en la realidad política no es ubicua y mucho menos, algo capaz de generalizarse (en dicho acto se anularía a sí misma) y, en muchos casos, genera conflicto (s) dado que en un sentido sustancial moviliza el status quo y, en sus momentos más álgidos, transforma las relaciones de poder:

“Cambia entonces el eje: de la técnica a las personas y cambian los resultados, prima la construcción de capacidades por sobre la eficiencia y capacidad de servicios, podría señalarse que se pasa de una perspectiva tecnocrática de la innovación a una perspectiva política donde prima la construcción de proyectualidad compartida” (Grandinetti, 2017, p. 22).

Concebida de este modo a la innovación sustancial, nos gustaría poder llamarla “innovatividad”. Si bien la lengua castellana no cuenta con dicho vocablo en su diccionario, existen un listado innumerable de palabras terminadas en el sufijo “idad”⁶ con el fin de señalar la cualidad de algo; además, la misma existe en otros idiomas como el inglés: *innovativeness*.⁷

Consideramos que el concepto de innovatividad (así como el de creatividad) sugiere más idea de movimiento y por tanto, de habilidad o capacidad que puede adquirirse y/o desarrollarse siendo además, una buena manera para diferenciarla de la innovación de tipo instrumental. Para diseccionar su aplicación en políticas

públicas, hemos diseñado una matriz clasificatoria con dimensiones de dicha categoría conceptual (Tabla 1).

Tabla 1.
Dimensiones de la Innovatividad

Dimensión	Variable	Indicador
Institucional	Nivel de Coordinación y/o interno del nivel Creación de capacidades Nivel de redistribución de recursos	Alto - Medio - Bajo Alto - Medio - Bajo Alto - Medio - Bajo
Actoral	Nivel de Colaboración Nivel de participación ciudadana	Alto - Medio - Bajo Alto - Medio - Bajo
Paradigmática	Cambio de perspectiva teórica Nivel de ruptura	Presente - No Presente Alto - Medio - Bajo
Metodológica	Ciclo de políticas Nivel de Flexibilidad Abordaje	Diseño - Implementación - Evaluación Alto - Medio - Bajo Integral - Focalizado - Mixto
Temporal	Tipo de solución	Retrospectiva - Prospectiva
Espacial	Tipo de anclaje Escala	Territorial o Situado - Global o Ampliado Alta - Media - Baja

elaboración propia

Como casi todas las clasificaciones, esta es selectiva y reductora del potencial conceptual, pero creemos que incluye las dimensiones principales para analizar cualquier política pública en clave de “innovatividad”. En la propuesta hecha en la Tabla 1, se incluyen seis dimensiones:

- a) Institucional: la misma incluye observar los niveles del Estado intervinientes y, por tanto, el grado o nivel de coordinación entre dichos niveles y con otros actores no estatales así como el nivel de coordinación interno por ejemplo entre diferentes secretarías o ministerios; la posibilidad de creación de nuevas capacidades sociales y/o estatales; y el nivel de redistribución de recursos (tangibles e intangibles). Cuanto más alto sea el nivel de coordinación, de ampliación de capacidades y de redistribución, más innovadora será la política.
- b) Actoral: se propone estudiar la colaboración entre los niveles estatales intervinientes (por ejemplo, relaciones interministeriales, entre poderes, etc.) dependiendo del tipo de política y con el escenario de actores “beneficiarios”. A su vez, establecer los niveles de participación ciudadana. Cuanto más alto sea el nivel de colaboración y de participación, más innovadora será la política.
- c) Paradigmática: los lentes conceptuales con los que son diseñadas las políticas inciden en sus resultados. La creación de nuevos enfoques puede traer como consecuencia la emergencia de “lo nuevo” en materia de resultados. Comprender si existen cambios en los paradigmas con que se analizan los problemas sociales y los niveles de ruptura con los ya existentes nos habla del nivel instituyente de estas políticas en el sentido de dado por Castoriadis (1997), por tanto, cuanto más profundo es el cambio, más innovadora será la política.
- d) Metodológica: la realidad puede ser abordada de una manera novedosa o bien ser afrontada con prácticas novedosas. Entender en cuál o cuáles

etapas del ciclo de políticas emerge la innovación nos parece primordial. Podría decirse que en cuantas más etapas, más innovadora la política. A su vez, que las formas de abordaje sean flexibles es imprescindible para romper con las rigideces estatales y permitir la emergencia de la innovación. Por último, en el campo de las políticas sociales comprender el tipo de abordaje de los sujetos (objetos) de las políticas: sea este integral, focalizado o con componentes mixtos.

- e) Temporal: en la comunalidad de los casos las políticas traen solución a problemas ya expuestos, resultando más difícil anticiparse a los mismos. Por tanto, más innovadora será una política si se anticipa a las urgencias. Por otro lado, difícilmente la innovación emerja en el campo de lo urgente.
- f) Espacial: dependiendo del tipo de políticas el abordaje espacial puede ser territorial-situado (micro) o global- ampliado (macro). Este aspecto también depende del contexto y el tipo de política del que se trate.

Medir el grado de innovatividad de manera estándar resulta, desde nuestra perspectiva, imposible debido a que en cada política pública estamos frente a puntos de partida y objetivos diferentes y, por tanto, frente a posibilidades de innovación diferentes (y como dijéramos, su posibilidad de generalización sería una negación de sí misma).

3. La gestión del territorio y la complejidad: el caso del Plan

Actualmente, tal como señalamos en la introducción, existe cierto consenso sobre la importancia de repensar conceptual y metodológicamente las políticas sociales y en ese camino “una expresión gana día a día creciente terreno: los sistemas de protección social integrales con enfoque de derechos (Repetto, 2010:1) asociado al reconocimiento de la interdependencia entre las diversas categorías de derechos y sus potenciales relaciones de refuerzo mutuo” (Pignatta, 2015, p. 21).

Desde esa perspectiva, las políticas sociales nos enfrentan a un doble desafío: la gestión del territorio y la gestión de la complejidad. Y ambas nos llevan a un tercer desafío que es el de la integralidad (Bifarello, 2014). Esta última pone en crisis la visión segmentada del Estado de los problemas sociales. La principal fundamentación de ello es poner a la persona en el centro con toda su complejidad, dado que los sujetos no se hallan segmentados según las funciones estatales. Es por ello que, continúa la autora, “el foco de la integralidad debe ser construido desde abajo hacia arriba, y no al revés” lo que supone una recuperación de lo específico y situacional para cuya comprensión el territorio se vuelve un agente fundamental. Por tanto, las respuestas no pueden ni deben ser idénticas porque cada territorio nos trae su especificidad, de allí la importancia de la flexibilidad de los programas gubernamentales para reducir las brechas entre la igualdad formal-jurídica y la (des) igualdad material y simbólica.

La integralidad como enfoque de las políticas públicas enfrenta, a su vez, no sólo las manifestaciones (consecuencias) de los problemas sino también sus causas y combina medidas de mediano y largo plazo con acciones inmediatas que atiendan la urgencia (Pignatta, 2015). Desde un lugar similar, Repetto (2010, p.

14), convalidó la opción de la “coordinación pro-integralidad”, definida como aquel:

“proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “suma-positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales”.

El Plan Abre en la provincia de Santa Fe tiene como antecedente el Gabinete Social, creado en el año 2008,⁸ dependiente originariamente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (lo que luego sería su órgano principal de coordinación pro- integralidad). Y que pasara desde el año 2012 a depender del Ministerio de Desarrollo Social. Sobre el mismo se ha exployado con detalle Pignatta (2015) en su tesis de maestría. En ella, la autora describe los aspectos fundamentales del mismo, haciendo hincapié en algunos fracasos originales (recordemos aquí, que dijimos que la innovación muchas veces nace de los propios errores). Entre ellos, el Gabinete presuponía la consolidación de una mesa interministerial (Gabinete de Ministros) que no pudo constituirse sólidamente en los primeros años de gestión dando cuenta de que “para trabajar la intersectorialidad, primero es necesario consolidar en alguna medida lo sectorial” (Pignatta, 2015, p. 43).

Entrevistada M. Bifarello, ex Ministra de Desarrollo Social de Santa Fe, por Pignatta (2015:45), la misma afirma al respecto de los aprendizajes y los cambios acontecidos en el año 2012 que: “el Gabinete Social no es un súper ministerio, no tiene presupuesto propio y no va a tener estructura administrativa (o una muy mínima) (...). Entonces no compite con los otros ministerios, sino que es un espacio político y técnico, político institucional de coordinación de temas”.

Ajustados algunos elementos de la coordinación, entonces, entre los años 2012- 2013, existe una experiencia piloto de lo que luego sería el Plan Abre: se seleccionan cinco barrios de la ciudad de Rosario y otros cinco de la ciudad de Santa Fe. Superada dicha prueba, en el año 2014, se inicia el Plan con dos ejes: 1. infraestructura y hábitat; 2. convivencia y participación. Como vemos se trata de una política iterativa, algo poco frecuente en el campo de las políticas públicas.

En los diferentes documentos oficiales sobre el Plan (Gobierno de Santa Fe, 2019 y 2018) así como en los informes de evaluación conjuntos con el Observatorio de la Deuda Social - UCA (Salvia y otros, 2015; 2016 y Salvia y otros, 2018), se sintetizan resultados del mismo en materia de disminuir las desigualdades sociales. Como parte de los crecimientos y aprendizajes también se suma en el 2016, el eje 3) Abre Familia.

Veamos algunos aspectos destacados según se desprende del análisis documental del Plan y, a partir de considerar las dimensiones de la matriz de “innovatividad” diseñada.

a. Sobre la integralidad (dimensión institucional, actoral, paradigmática y metodológica).

Como ya se dijera en el apartado anterior, las políticas sociales con un enfoque de derechos y una mirada integral de la complejidad son el desafío de nuestra era. Eso incluye comprender que las intervenciones en materia de infraestructura urbana son una consecuencia de entender los entramados urbanos desiguales desde esa mirada integral, lo que implica un cambio de paradigma.

En el Abre la integralidad es una dimensión metodológica y paradigmática de la innovación. Al reconocer las múltiples aristas de una problemática, se hace necesario plantear estrategias conjuntas desde los diferentes poderes y niveles del Estado, desde lo urbano, la salud, los lazos de convivencia, etc. Se pone en acto la idea de que los derechos se refuerzan unos a otros. La creación del Gabinete Social y su necesidad de coordinación de acciones y políticas con el resto de la estructura del gobierno provincial son un buen ejemplo de ello como retomaremos.

Además, se observa el formato de las intervenciones propuestas de manera integral así, por ejemplo, las intervenciones de infraestructura urbana se piensan en función de bajar la violencia y mejorar la seguridad, lo que implica priorizar diversas acciones de acuerdo a las necesidades de cada barrio: iluminación, luz segura, apertura de calles, pavimento definitivo y red cloacal. El desafío fue interpelar las acciones que llevaban a cabo en las diversas áreas, niveles y poderes del Estado (muchas veces superpuestas) a la luz de problemáticas sociales complejas como la violencia, comprendiendo que las mejoras en las condiciones habitacionales son un componente indispensable pero no el único para el abordaje de las inequidades.

b. Sobre la coordinación (dimensión institucional y actoral).

Trabajar desde y para la integralidad conlleva necesariamente incorporar una capacidad estatal compleja: la coordinación, entendida tanto en un sentido técnico como político. El Plan ABRE fue pensado en sí mismo como un mecanismo de coordinación interministerial e intergubernamental que se propone profundizar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población, reforzando la inversión pública en el territorio para ampliar la escala y la calidad de las intervenciones, superando la histórica superposición de esfuerzos y funciones (Pignatta, 2015; Díaz Langou y Aulicino, 2016, 2018; Salvia, Vaa Raap y Tinoboras, 2019). La coordinación interministerial e intergubernamental (provincia/municipios) del Plan se hizo efectiva a partir de la articulación de cinco instancias de trabajo simultáneas (Gobierno de Santa Fe, 2019:31-32):

1. el Gabinete de Ministros, ámbito de coordinación política del Plan del cual surgen los lineamientos estratégicos. Integrado por los ministros cuyas áreas forman parte del Gabinete Social;
2. la Mesa Ejecutiva, responsable de la planificación y gestión intersectorial que garantiza la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas por el Gabinete de Ministros. Está compuesta por secretarios, subsecretarios y directores provinciales de los ministerios miembros;

3. la Secretaría Técnica del Gabinete Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, espacio responsable de confeccionar las herramientas técnicas necesarias para garantizarla intersectorialidad y de llevar adelante el monitoreo y seguimiento que permita realizar ajustes y medir los resultados del Plan;
4. los Equipos territoriales provinciales y municipales, quienes se encargan de articular y generar sinergias a nivel territorial entre las acciones llevadas adelante en cada barrio.
5. las Mesas Barriales o Redes Institucionales que involucran a autoridades, instituciones estatales de cada barrio, organizaciones de la sociedad civil y vecinos con el propósito de mejorar las condiciones de vida del barrio, anexando, a su vez, al programa la dimensión participativa.

Retomando la noción de coordinación desde la perspectiva de Repetto (2010), vemos que confluyen en ella la potenciación de varias capacidades estatales:⁹

“La coordinación puede darse en diverso grado de acuerdo a la temática a coordinar, por lo que múltiples autores trabajan la noción de gradiente de coordinación que hace referencia a los niveles variados que pueden asumir el proceso de coordinación, desde el reconocimiento entre actores, la comunicación, el intercambio de información, las consultas, las negociaciones y consensos, la colaboración en acciones conjuntas, la construcción de confianza, la definición de prioridades conjuntas y la apropiación de objetivos comunes hasta llegar a estrategias de gobierno compartidas” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 29).

Sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos del Plan tuvo que ver con la coordinación institucional y las formas de llegar a los territorios para construir legitimidad desde y para las políticas sociales. La coordinación tanto a nivel político, técnico, operativo como territorial.

La misma no implica que todas las áreas deban estar en todo el territorio todo el tiempo, ni que se pierdan las especificidades de cada sector, sino que resulta clave establecer rutas críticas de coordinación donde cada actor pueda aportar desde su especialidad (Gobierno de Santa Fe, 2019). La modalidad de trabajo se caracterizaba por la elaboración de una estrategia interministerial, ejecutada sectorialmente -aunque de forma coordinada- en articulación con los gobiernos locales:

“Los mecanismos de coordinación del Gabinete Social resultaron fundamentales en el diseño institucional del Plan ABRE al favorecer e institucionalizar la coordinación y generar así: un ámbito de coordinación política (gabinete de ministros), un ámbito de trabajo ejecutivo con la capacidad de planificar y gestionar intersectorialmente (mesa ejecutiva); un equipo técnico abocado únicamente a esta tarea (secretaría técnica) y ámbitos que propician la coordinación territorial (subsecretarías de coordinación, equipos territoriales, mesas barriales)” (Gobierno de Santa Fe, 2019, pp. 31-33).

En esa línea, la coordinación generada por y para el Abre viene asociada a otra capacidad estatal político-institucional y organizacional que merece atención: los liderazgos. Si bien no es teóricamente tema de este artículo no queremos soslayar su importancia. El Gabinete Social cumple ese rol al interior del gobierno provincial con cuadros técnicos interdisciplinarios que le dan al Abre los lineamientos principales de actuación en el territorio y que permiten

la coordinación con todos los niveles y ministerios sorteando las dificultades política que eso conlleva. Se constituye como un órgano supra ministerial interesante y que no tiene precedentes en la provincia. Su disolución frente al cambio de gobierno, se llevó con ellos las capacidades instaladas a partir de la experiencia reseñada.

c. Sobre la mirada de la desigualdad material y simbólica (dimensión paradigmática, metodológica y temporal)

Desde la perspectiva del ABRE, se comprende que las condiciones del entorno físico y urbano influyen en la percepción de seguridad en el barrio, así como las condiciones del espacio público y el debilitamiento de los lazos sociales inciden en el incremento de la violencia: “(...) las políticas sociales no pueden ser abordadas como una mera transferencia monetaria, porque la pobreza y la vulnerabilidad no son solamente un problema de ingresos ni se resuelven únicamente por esta vía” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 27).

La selección de los barrios priorizados con un criterio de universalidad selectiva (Landau y Alicino, 2014) también se encuentra asociada a la misma concepción de las desigualdades. Así, la definición de los territorios priorizados parte de una mirada del problema que excede la de la pobreza material y toma en cuenta aquellos barrios donde la vulneración de derechos se concentra en múltiples dimensiones (Pignatta, 2015). Para ello, se utilizaron índices poblacionales, habitacionales, sanitarios, educativos y hogares con NBI y se trabajó con una perspectiva de universalidad selectiva, al incluir como beneficiarios a todos los habitantes de ese territorio e indirectamente a todos quienes viven en la ciudad, pero priorizando el trabajo con jóvenes y niños carentes de vinculaciones institucionales, con una fuerte situación de vulnerabilidad económica, educativa y/o social, residentes en los barrios priorizados (Gabinete Social, 2014).

Los ejes de intervención son otra clara señal conceptual sobre ambas dimensiones de las desigualdades. En el eje Infraestructura y Hábitat, los proyectos apuntan a lograr una mayor accesibilidad, a conectar los barrios al ejido urbano y a recuperar y acondicionar espacios públicos estratégicos y edificios de organizaciones e instituciones sociales. Las obras tienen por objetivo garantizar el acceso de los hogares a bienes y servicios públicos de calidad como cloacas, agua corriente, luz segura, pavimentación y alumbrado público, etc. Un punto que según las mediciones de las evaluaciones realizadas por UCA se completa con eficiencia a lo largo de los años del programa siendo muy bien percibido por los habitantes de los barrios intervenidos.

Según dichos informes de evaluación de la UCA, por ejemplo, el 70% de los encuestados opinaba que el gobierno provincial había hecho algo o mucho por su barrio. Mientras que el 47,4% de los encuestados observó mejoras en las condiciones de los accesos y caminos para transitar dentro del barrio. Pueden ahondarse sobre estos datos observados en los informes de Educa (Salvia y Van Raap, 2018, 2016 y 2015)¹⁰ para comprender en detalle el impacto del Abre que podrían resumirse en la percepción de un Estado presente en territorios aislados de los grandes centros urbanos de Santa Fe. A los fines ilustrativos, del resultado en este nivel la Ilustración 3 muestra la percepción de los cambios en los niveles de

déficit en el acceso a servicios domiciliarios y a infraestructura urbana y servicios comunitarios (variación 2014-2018), en porcentaje de hogares:



Fuente: Encuesta ABRE. ODSA/UCA - Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Gráfico 3.

Informe UCA

Salvia, Van Raap y Tinoboras, 2019, p. 287

Por su parte, el eje Convivencia y Participación promueve estrategias para habitar el espacio público con actividades colectivas. El énfasis está puesto en jerarquizar el acceso a bienes culturales, en especial para niñas, niños y adolescentes, y también generando espacios de participación tales como mesas o consejos barriales. Comprende programas y proyectos que apuntan a mejorar la convivencia barrial, la seguridad ciudadana y una mayor participación social.

En 2016, tras un análisis de la evaluación interna y externa del Plan, se incorpora el eje ABRE Familia, con una mirada centrada en el grupo familiar que: “consiste en una estrategia de abordaje y cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad para garantizar el acceso a derechos: a la identidad, a la protección social, educación, salud, trabajo, cultura, hábitat y vivienda adecuada” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 18).

d. Sobre la construcción colectiva de las políticas sociales (dimensión actoral, espacial)

Como desprendimiento de lo anteriormente señalado respecto de los ejes de trabajo del Plan y su comprensión de la desigualdad como un fenómeno complejo que excede las condiciones materiales de existencia, es que se propuso a la Convivencia y la Participación en cada intervención barrial. Se afirma al respecto que:

“Los espacios de participación pueden ser diversos y sus características también son diferentes en cada barrio de acuerdo a los actores que participan. Como dispositivos de participación, se pueden identificar: las mesas barriales, los Consorcios en Barrios FONAVI, los Consorcios Sociales 15 y los encuentros desarrollados en el espacio público, como por ejemplo, el programa “Somos barrio que se desarrolla en la ciudad de Santa Fe” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 85).

De este modo, puede afirmarse que el Abre contempla tanto la espacialidad barrial como su escenificidad (Gravano, 2003), es decir los límites y la consideración del barrio como unidad física y su actuación como referente tangible de identidades y símbolos; y, por otro lado, el recinto o escenario social,

en el que se aglutina la problemática social general junto con las contradicciones propias de lo social.

Ninguna de estas situaciones está fuera de las relaciones de poder, desde donde se tipifican esos significados, esas identidades y esas ocupaciones territoriales, sociales y simbólicas pues el barrio es, como ya dijera Merklen (2005, pp. 157-164), fuente de poder (el territorio posee propiedades susceptibles de ser tratadas como recursos), de cohesión (el grupo se provee de los medios para la selección de sus habitantes), de prestigio o estigma y por tanto, fuente de integración (partir de vínculos de solidaridad).

En consecuencia, la participación en el marco de intervenciones socio-barriales es un mecanismo de aprendizaje y problematización de lo social, un elemento clave de integración cuyo sentido es bidireccional: actúa sobre las identidades individuales y colectivas y sobre los relatos autobiográficos y las memorias de la colectividad.

Sin lugar a dudas, la dimensión participativa del Plan merece un análisis pormenorizado en materia de sus alcances y resultados. No se visualiza como un elemento preponderante ni decisivo. En los barrios en los que tuvo lugar había conocimiento del Plan pero no necesariamente apropiación: “la intervención se sigue viendo como “algo del gobierno provincial” y no existe un involucramiento mayúsculo de los vecinos” (Langou y Aulicino, 2014:10). Volveremos sobre este punto.

La incorporación en 2016 del Plan Abre Familia, puso nuevamente al sujeto con sus trayectorias de vida por delante y como necesario complemento de la reducción de inequidades más allá de la obra pública necesaria para mejorar las condiciones del hábitat de los territorios intervenidos. La comprensión de la importancia de la validación desde el saber popular, de los habitantes que transitan y se proyectan en esos territorios así como la generación de redes de contención y de alianzas para trabajar temas específicos, fueron un plus del Abre aunque en un sentido siempre de arriba hacia abajo, no lográndose la apropiación ciudadana necesaria, al punto de que la actual gestión ha desmantelado el Plan sin mayores resistencias.

e. Sobre la evaluación y los aprendizajes (dimensión metodológica)

Uno de los aspectos destacados del Plan fue su constante generación de información sistematizada por cada una de las áreas intervinientes y que fueron generando indicadores capaces de medir los resultados alcanzados. Fue una política que se pensó desde el origen con sistema de evaluación incluido y sobre el que se abría el juego para repensarse. En varios documentos se señalan aprendizajes de cada una de las etapas que fueron completando el abordaje territorial integral porque incorporaba también, la mirada de los propios actores protagonistas de las políticas del Plan. Ello muestra además, cierta flexibilidad de la política y la importancia de su iteración.

En el libro elaborado por el Gobierno de Santa Fe (2019), se destacan aprendizajes y ajustes a partir del procedimiento de monitoreo interno del programa. Uno de ellos para destacar por su reafirmación de la importancia de lo simbólico para reducir las inequidades sociales, son las llamadas “naves insignias”, es decir, intervenciones contundentes en cada barrio que le dieran legitimidad

al programa por su impacto e impronta en el territorio, pudiendo a través de ellas aglutinarse obras y acciones para transformar las condiciones de vida de sus habitantes. Las mismas podían ser tangibles o no, por ejemplo una temática o actividad utilizadas como

“ejes ordenadores del trabajo en cada barrio, en torno a los cuales los equipos y el accionar de cada Ministerio se articulan de manera coordinada (...) Tenían una doble función: por un lado, delimitar el camino de intervención a través de un proyecto bandera, y por otro, abarcar otros proyectos de intervención de modo piramidal que pueda ir enriqueciendo el abordaje” (Aulicino y Langou, 2016, p. 6).

Por otra parte, el relevamiento de la información fue posible gracias al sistema de monitoreo constante de los aspectos sustantivos del programa:

“(...) este sistema adquiere un sentido estratégico en tanto prioriza aquellas actividades más relevantes para avanzar en el logro de los resultados esperados; incorpora la percepción de diversos actores involucrados y contempla el impacto del programa a mediano y largo plazo. Esto construye legitimidad para mejorar las intervenciones, otorgando un papel activo a los ciudadanos involucrados y a las instituciones de referencia en el barrio y generando escenarios amigables en la implementación de políticas” (Gobierno de Santa Fe, 2019, pp. 31-38).

De este modo, el componente más innovador de este sistema se centra en el uso que se le da a la información. El sistema es utilizado para monitorear el avance de cada una de las intervenciones, pero también para analizar la percepción de los actores relevantes del territorio y para identificar, en base a los objetivos de los programas, los cambios que producen las intervenciones en la vida de las personas. No obstante el monitoreo nunca se pensó participativo.

Al monitoreo interno, se le suma otro elemento interesante: la evaluación externa. Un componente también poco frecuente. Los informes realizados por el Observatorio de la Deuda Social de la UCA a los que ya hicimos referencia, arrojan resultados interesantes a partir de las voces de los propios beneficiarios del programa como ya hemos visto y traemos ahora aquí un nuevo ejemplo (Gráfico 4).



Gráfico 4.

Informes UCA

Encuesta ABRE, ODSA-UCA –Gobierno de Santa Fe

El monitoreo interno y la evaluación externa contribuyeron a que el Plan fuera cambiando y evolucionando de acuerdo a la coyuntura política e institucional y a las necesidades territoriales de cada barrio, demostrando así su capacidad de adaptación y flexibilidad. En este sentido, constituye un proceso de innovación social, es decir, un proceso de trabajo con la comunidad que incorpora progresivamente pequeñas mejoras tanto en los modos y las técnicas de hacer las cosas como en los procedimientos vigentes a los fines de tener por resultado algo único, original y sostenible en el tiempo.

f. Sobre la inclusión de la Justicia en el territorio (dimensión actoral)

Entre los principales criterios de selección de los barrios que aborda el Plan se encuentran los altos niveles de violencia interpersonal, las altas tasas delictivas, la presencia de economías delictivas, y los índices de sensación de inseguridad. En una mirada integral también del problema de “la inseguridad”, el Plan reafirma nuevamente su perspectiva de no sobredimensionar el aspecto económico para entender las diferentes manifestaciones de la desigualdad. Es por eso que además de esforzarse en la recuperación de espacios públicos, incorpora al Ministerio Público de la Acusación, un órgano del Poder Judicial provincial para coordinar políticas en el territorio:

“Además, en este período se avanza en un nuevo nivel de coordinación en territorio al generar un dispositivo multiagencial que articula entre la Provincia, los gobiernos locales y el Ministerio Público de Acusación, el cual es el órgano judicial que se encarga de la investigación penal en la provincia. Se trata de una forma de trabajo innovadora que potencia la presencia del Estado en los barrios y la cercanía con las familias para fortalecer la convivencia y mejorar la seguridad ante las particularidades de ciertos barrios que presentaban nuevos desafíos y problemas agudizados que inciden en la generación de hechos de violencia y se asocian al debilitamiento de los lazos sociales y de las redes de convivencia, la existencia de bandas delictivas

enfrentadas, la ocupación irregular del espacio público, la falta de control” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 39).

El abordaje de las violencias desde un enfoque de derechos junto a la incorporación de un actor del Poder Judicial que también desembarca en el territorio, es sin duda otro elemento de coordinación innovador que buscó: “generar mayor impacto sumando al poder judicial que históricamente trabajaba a posteriori del hecho delictivo” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 83).

4. Retomando la matriz de innovatividad

De acuerdo a lo desarrollado, podemos afirmar que el Plan Abre surge como política social innovadora a partir de querer dar solución a dos cuestiones globales muy importantes y complejas. La primera, interna de la gestión gubernamental provincial: las intervenciones fragmentadas, y a veces superpuestas, de diferentes áreas y niveles del Estado. La segunda cuestión, externa: las inequidades sociales y los altos índices de violencia asociados a estas.

Por tanto, ya desde el origen de su concepción, podemos sostener que el Plan Abre fue una política innovadora dado que no se limitó a mejorar procesos en curso sino que modificó el propio punto de arranque de las políticas (Brugué, 2014), al considerar al territorio no como un mero reflejo de las mismas sino como “un espacio crítico, que se co-construye en la intervención y que tiene como principal atributo la complejidad” (Soldano, 2019, p. 106).

Desde esa perspectiva, la dimensión actoral y metodológica, son a nuestro juicio, los mayores aportes del Plan en materia de innovatividad. En consecuencia, la institucional y la paradigmática también aparecen con fuerte presencia. Podríamos resumirlo retomando la matriz propuesta en Tabla 2.

Tabla 2.
Innovación en el Plan Abre

Dimensión	Variable	Indicador
Institucional	Nivel de Coordinación	Alto - Medio - Bajo
	Creación de capacidades Nivel de redistribución de recursos	Alto - Medio - Bajo
Actoral	Nivel de Colaboración Nivel de participación ciudadana	Alto - Medio - Bajo
Paradigmática	Cambio de perspectiva teórica Nivel de ruptura	Presente - No Presente Alto - Medio - Bajo
Metodológica	Ciclo de políticas Nivel de Flexibilidad Abordaje	Diseño - Implementación - Evaluación Alto - Medio - Bajo Integral - Focalizado - Mixto
Temporal	Tipo de solución	Retrospectiva - Prospectiva
Espacial	Tipo de anclaje Escala	Territorial o Situado - Global o Ampliado Alta - Media - Baja

Elaboración propia

En los seis puntos trabajados en el segundo apartado de este artículo dimos cuenta de los indicadores del Plan Abre en materia de innovatividad y que se presentan sombreados en la Tabla 2.

Al respecto de la dimensión espacial y temporal, nos gustaría hacer una serie de aclaraciones. En primer lugar, que coincidimos con Salvia (2019: 243), en

destacar la escala del programa. Lo que se inició con una prueba piloto en 10 barrios, luego se planteó como una intervención en 33 de las ciudades de Rosario y Santa Fe. Finalmente, el Plan llegó a trabajar en 66 barrios ampliando las intervenciones a otras ciudades de mediano tamaño de la provincia. No existen antecedentes de este tipo ni en el país ni en la región:

“En nuestro país, en el mejor de los escenarios, las políticas activas en esta materia no han pasado de ser programas de urbanización o integración urbana para situaciones piloto o emblemáticas, alcanzando los mismos relativo éxito en cuanto a resultados sociales, pero careciendo de escala o de adecuada integralidad” (Salvia, Van Raap y Tinoboras, 2019, p. 261).

En segundo lugar, señalar lo que a nuestro criterio es una falencia del proceso en materia de innovación: la escala temporal es claramente retrospectiva. Di Virgilio y Serrati (2019, p. 234), lo llaman intervención urbana ex post: “no es posible soslayar que en todos los casos se tratan de intervenciones reactivas por parte de los Estados que intentan dar respuesta a procesos de producción informal del espacio urbano (...)”.

La continuidad del Abre en los territorios, tal vez, hubiera permitido permanecer en ellos de manera prospectiva. Eso no equivale a pensar que todos los problemas puedan solucionarse desde el anclaje territorial dado que muchos dependen, también, de los contextos nacionales y las decisiones macroeconómicas. Sin embargo, es confiar en su potencialidad y su capacidad para generar una proyectualidad compartida.

El otro problema en materia de innovatividad lo representó la participación como señalamos en el apartado anterior en los dispositivos creados para tales fines aunque se resaltan los buenos datos de participación en las actividades de integración y promoción social que el Abre ofrecía en los barrios como ser Vuelvo a Estudiar, Ingenia y Nueva Oportunidad, entre otros (4 de cada 10 hogares asistían según detallan Salvia, Van Raap y Tinoboras, 2019).

(...) si bien constituye una experiencia que no se ha propuesto incidir en las causas estructurales de la excusión socioeconómica residencial, ha logrado al menos generar valiosas innovaciones en materia de diseño y gestión de políticas sociales territoriales, así como sustantivos resultados a gran escala en materia de desarrollo e integración social de sectores vulnerables” (Salvia, Van Raap y Tinoboras, 2019:296).

En resumen y siguiendo las dimensiones de la matriz podemos afirmar que:

- Dimensión institucional: se destaca la variable coordinación. Se evitó la superposición de políticas al tener una mirada integral del territorio y coordinar acciones (interministerial e intergubernamental). La inclusión del Ministerio de la Acusación es significativa también en este punto.
- Dimensión actoral: la variable colaboración tiene fortalezas en el Plan tanto con los actores en el territorio en sus programas sociales, destacando el Abre Familia que pone a las personas en el centro con todas sus complejidades. En la variable participación en los dispositivos institucionalizados el Plan no ha logrado ser tan exitoso.
- Dimensión paradigmática: se evidencian mejoras sustantivas en el acceso a servicios de los barrios intervenidos y en las percepciones de los habitantes sobre la presencia del Estado en los mismos. Asociamos a ello

las intervenciones de tipo integrales con acceso a derechos, habiendo un cambio de perspectiva teórica y un nivel de ruptura alto.

- Dimensión metodológica: acoplada con la innovación en la dimensión paradigmática el cómo se aplica la política implica características innovadoras en todo el ciclo de políticas. Se destaca en ese sentido la sistematización y el monitoreo y su aprovechamiento en términos de aprendizajes en un proceso iterativo de políticas que triplicó sus intervenciones en 3 años.
- Dimensión temporal: de tinte retrospectivo.
- Dimensión espacial: anclaje territorial o situado acorde a la dimensión paradigmática y metodológica. Escala espacial alta por su nivel de replicación.

5. Conclusiones

Habiendo destacado las principales características que responden a las dimensiones de la matriz de innovatividad, podemos afirmar que el Plan Abre ha sido un programa innovador en materia de políticas sociales. Involucró varios niveles y poderes del Estado, generando nuevas y mayores capacidades estatales (entre las que destacan coordinación y liderazgo) y redistribuyendo recursos en los territorios urbanos (materiales y simbólicos) algo que además fue percibido de esa manera por las habitantes de los barrios intervenidos. Requirió de niveles de colaboración inusuales en la implementación de políticas sociales aunque incorporó más débilmente elementos de participación ciudadana. A la luz de la suspensión del Plan ante el cambio de signo político del gobierno provincial, suponemos que estos hubieran sido cruciales para sostener el proceso.

No obstante, el Plan Abre ha implicado un cambio paradigmático de las políticas sociales en un sentido integral y territorial y, por tanto, en lo metodológico, se destacan innovaciones que completan el ciclo de políticas, reafirmadas a partir de la propia flexibilidad del proceso para adaptarse a los cambios que el territorio le imponía y que los aprendizajes dictaron como producto del monitoreo interno y la evaluación interna que el programa en sí proponía desde su creación.

En el Plan Abre el territorio fue agente de transformación y un anclaje central del modelo de intervención. La ciudadanía urbana como derecho al acceso a la ciudad fue parte central de las innovaciones que el programa propuso dado que comprendió que “el efectivo goce de derechos sociales está determinado, al menos parcialmente, por el lugar donde se vive” (Salvia, Van Raap, Tinoboras, 2019, p. 260).

Podemos concluir, entonces, que estamos frente a una política innovadora en un sentido sustancial o como preferimos llamarlo en un sentido innovativo:¹¹ dado que es un proceso colectivo, estratégico y trascendente con una amplia capacidad de innovar en materia de políticas sociales sobre todo al centrarse no solamente en el mejoramiento de los barrios intervenidos sino en combatir su segregación del resto de la ciudad. Lamentablemente, el programa no fue sostenido por la actual gestión del gobierno de la provincia de Santa Fe para seguir evaluando sus impactos a futuro.

Referencias

- ADELANTADO, J. (2009), Por una gestión inclusiva de la política social; en Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (organizadoras): *Gestión de la política social*; Buenos Aires, Prometeo Libros.
- ANDRENACCI, L. (2003). Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. Sociohistórica, 13-14. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- ARIAS, A. (2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. *Revista Margen*, 71, 1-7.
- BIFARELLO, M. (2014). Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales. En Beretta, D. y Galano, N. (2014), *Solos no se puede. Políticas sociales, actores y estrategias de gestión*, 27-36. Ed. Laborde. Rosario.
- BRUGUÉ, Q.; BLANCO, I.; BOADA, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 59, pp. 5-34.
- CALVINO, Í. (1978). *Ciudades invisibles*. Disponible en: http://www.uabierta.uchile.cl/c4x/Universidad_de_Chile/UCH_11/asset/Calvino1970.
- CASTORIADIS, C. (1997). El Imaginario Social Instituyente. Zona Erógena. N° 35.
- CASTORIADIS, C. (1975). *La institución imaginaria de la sociedad*. Ensayo Tus Quets Editores. Buenos Aires (reimpresión 2010).
- CHURCHMAN, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Sciences*, 14.
- CLAD (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*.
- CLAD (2021). *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*. Colección Experiencias Escuela CLAD.
- DI VIRGILIO, M.M. (2004). *¿Existen oportunidades para la creación de valor público duran e la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002 – 2003)*. Washington D.C.: INDES. Mimeo.
- DI VIRGILIO, M.M.; SERRATI, P. (2019). Reflexiones en torno a la territorialidad e integralidad de las políticas públicas urbanas. Algunas reflexiones sobre el caso del Plan ABRE en Rosario. En: Integralidad, Territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe, Gobierno de Santa Fe, pp. 221-237.
- DÍAZ LANGOU, G.; FLORITO, J. (2019). *El Plan ABRE Familia: Un diálogo entre políticas públicas. Documento de Políticas Públicas. CIPPEC*. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/214-DPP-PS-El-Plan-Abre-Familia.-Un-ejemplo-de-di%C3%A1logo-D%C3%ADaz-Langou-y-Florito-mayo-2019.pdf>
- DÍAZ LANGOU, G.; AULICINO, C. (2016). *La integración social a partir de la intervención articulada*. Documento de Políticas Públicas. CIPPEC.
- DÍAZ LANGOU, G.; AULICINO, C. (2014). *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe*. Documento CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1147.pdf>

- FORD, A.; SIGNORELLI, G.; y otros (2018). *Creatividad y política. De lo instituyente y lo instituido en la producción de lo común*. Editorial: Del revés. Rosario. Disponible en: https://www.academia.edu/38562736/CREATIVIDAD_Y_POLITICA
- Gabinete Social (2014): “*Plan ABRE: Plan de Intervención Integral en Barrios*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Argentina”; en *Congreso Nacional de Programas Sociales Innovadores en el Mejoramiento de la Calidad de Vida y Sentido Social*; Ciudad de Guanajuato.
- GOBIERNO DE SANTA FE (2018). *Plan Abre. Política social integral en los barrios*.
- GOBIERNO DE SANTA FE (2019). *Integralidad, Territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*. Disponible en: https://www.santafe.gob.ar/documentos/PlanABRE_Integralidad-Territorio-y-Politicas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf
- GRANDINETTI, R. (2017). Gobierno abierto e innovación: ¿nuevos aires en la administración pública? Retrospectiva para una necesaria prospectiva. IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo.
- GRAVANO, A. (2003). *Antropología de lo barrial. Estudios sobre la producción simbólica de la vida urbana*; Ed. Espacio, Buenos Aires.
- MERKLEN, D. (2005). *Pobre ciudadano. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983- 2003)*. Ed. Gorla. Buenos Aires.
- O'DONNELL, G.; CÁRDENAS, M.; y otros (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Editor: CAF. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.
- PIGNATTA, M.A. (2015). *Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Joven en la provincia de Santa Fe (2012-2015)*. Tesis de Maestría, FLACSO.
- POLLITT, C. y HUPE, P. (2011). Talking about Government: the Role of Magic Concepts, en *Public Management Review*, 13, 5, pp. 641-658.
- REPETTO, F. (2010). Protección Social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos, *Revista CLAD*, 47. Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/047-junio-2010/repetto>
- RODRIGUEZ, M.C.; DI VIRGILIO, M. (2011). El caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar. En: *Caleidoscopio de las políticas territoriales*. Editorial Prometeo. Buenos Aires.
- SALVIA, A.; y Van RAAP, V. (2015). *Diagnóstico de los barrios en el plan ABRE 2014- Santa Fe, Rosario y villa Gobernador Gálvez. Provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALVIA, A.; Van RAAP, V. (2016). *Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan Abre*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALVIA, A.; Van RAAP, V. (2018). *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan ABRE 2014-2018*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALVIA, A. (2019). Un programa innovador y a gran escala para el desarrollo social integral de barrios en la provincia de Santa Fe. Análisis a partir de una necesaria evaluación externa. En: *Integralidad, Territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*, Gobierno de Santa Fe, pp. 241-246.

- SALVIA, A.; TINOBORAS, C.; VAN RAAP, V. (2019). *Políticas públicas integrales: el caso del Plan ABRE. Avances y desafíos para la inclusión social en la provincia de Santa Fe*. S/D
- SIGNORELLI, G. (2017). *Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas. Las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-2012)*. Tesis doctoral. CONICET – UNR. Serie Ciencia y Democracia. Instituto de la Democracia.
- SOLDANO, D. (2019). Política Social y territorio. Breves notas para un largo diálogo. En: *Integralidad, Territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*, Gobierno de Santa Fe, pp. 101 a 109.
- ZICCARDI, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de las ciudades del siglo XXI. *Papeles de Población*, 14(58), pp. 127-139. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- ZURBRIGGEN, C.; GONZÁLEZ LAGO M. (2014). Innovación y co-creación. Nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, III, 2, pp. 329-361. Uruguay.

Notas

- 1 La categoría es nuestra a partir de la lectura de Andrenacci (2003): “De diferentes maneras, la ciudadanía ha establecido siempre una ‘frontera’ que separa a aquellos que pertenecen de quienes no pertenecen: ciudades grandes y pequeñas, territorios heterogéneos desigualmente ligados a un poder central, territorios homogéneos bajo el control firme de un Estado. De diferentes maneras, la ciudadanía ha establecido siempre ‘privilegios’, estratificando a aquellos que pertenece entre algunos que pueden y otros que no pueden, entre algunos que deben y otros que no deben” (Andrenacci, 2003, p. 85-86).
- 2 Desde una perspectiva siempre reactiva más que proactiva, las políticas sociales llegan como paliativos de un sistema que excluye como condición de su existencia. Agotados los modelos de asistencialismo y políticas focalizadas de los 80s y 90s que produjeron graves consecuencias de segregación y fragmentación urbana: “los criterios de focalización de los programas sociales instalaron una dialéctica regresiva con sus objetivos “focalizados”, consolidando el repliegue y el aislamiento de los sujetos y los territorios e inyectando recursos a los espacios barriales a condición de que éstos pudiesen seguir exhibiendo sus carencias” (Soldano, 2019, p. 104).
- 3 Volveremos sobre este punto.
- 4 Se contaron 50 repeticiones de las palabras innovación o innovaciones. Y 38 referidas a algún componente innovador (sea en singular o plural y en ambos géneros).
- 5 “Según Moore (1998), los procesos de generación de valor público se vinculan, por un lado, a la satisfacción efectiva de deseos y expectativas de ciudadanos y/o beneficiarios de servicios y/u obras públicas – así como de sus representantes. Por el otro, a la organización y gestión de instituciones productivas, entendidas éstas como medios necesarios para lograr la satisfacción de ciudadanos y/o beneficiarios” (en Di Virgilio, 2004, p. 5)
- 6 Sufijo de origen latino que en español forma, a partir de adjetivos, sustantivos abstractos de cualidad: “artificialidad” (‘cualidad de artificial’), “vistosidad” (‘cualidad de vistoso’). La forma “-dad” aparece solamente detrás de las consonantes n, l o r en sustantivos que proceden directamente del latín, como “cristiandad”, “crueldad”, “igualdad”, “maldad”, “vecindad”, “verdad”, etc., o en creaciones tempranas en castellano, como “hermandad”, “liviandad” y “ruindad”; pero no se emplea en la actualidad en la creación de sustantivos abstractos a partir de adjetivos. Hoy, este sufijo, dependiendo del adjetivo al que se une, adopta las variantes “-idad”, “-edad” o “-eidad”. Extraído de: ema.rae.es/dpd/srv/search?id=T7NBPrhn2D65FBqz7q
- 7 “The quality of being innovative”. Traducción propia: cualidad de ser innovador.

- 8 “A partir del Decreto N° 0063 (2008), se instituye el Gabinete Social asignándole el objetivo de elaborar “la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos, con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio provincial” (Pignatta, 2015, p. 38).
- 9 Existe numerosa problematización sobre esta categoría sobre la que no profundizaremos en este artículo. Además de ser un concepto multidimensional la entendemos en un sentido amplio dado que su importancia radica en comprender sus sentidos siendo que no se requiere de las mismas capacidades para todos los problemas públicos. “Sin embargo, en términos generales, cada vez existe mayor consenso sobre la necesidad de concebir la capacidad estatal como una noción compuesta por múltiples dimensiones que, entre otras, muestran concepciones vinculadas con la capacidad extractiva, la de implementar políticas u objetivos, la coercitiva, la político-institucional, la burocrática y la administrativa” (O'Donnell, Cárdenas y otros, 2015, p. 15).
- 10 En dichos informes se da cuenta de las mejoras en los barrios intervenidos en los siguientes indicadores: “a) el acceso de la población a infraestructura y servicios públicos; b) el acceso a la atención en salud y calidad de dicha atención; c) el estado de la seguridad ciudadana, acceso a servicios de seguridad y percepción de inseguridad; d) la inclusión educativa y participación en espacios socio-deportivos de niños/as, adolescentes y jóvenes; y e) la participación de la población en programas de promoción y la valoración de los vecinos de las acciones emprendidas en los barrio” (Salvia, Van Raap y Tinoboras, 2019, p. 284).
- 11 Así como hicimos referencia al sufijo “idad” para crear el vocablo innovatividad, en consecuencia, ahora utilizamos el sufijo “ivo” que en la lengua castellana se utiliza para indicar “capacidad de” formando adjetivos y sustantivos a partir de verbos por derivación. Ejemplo: creativo, compasivo, ahorrativo, etc. Puede verse más en: <https://dle.rae.es/-ivo>

Notas de autor

Sobre la autora

Politóloga (2009). Especialista en Gestión Pública (2013). Doctora en Ciencia Política (2015). Formación en liderazgo, agile coach y coaching de equipos. Especialización en Comunicación Política (Complutense de Madrid, 2015). Becaria doctoral y posdoctoral CONICET. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Secretaria Técnica del equipo coordinador del Presupuesto Participativo UNR. Tiene experiencia en investigación en el campo de la participación ciudadana institucionalizada, participación digital, espacios públicos de convivencia ciudadana, gobierno abierto y planes urbanos. Actualmente incursionando en el campo de lo lúdico y lo público asociado a nuevos paradigmas de innovación pública.