

### **III.1. Políticas públicas integrales: el caso del Plan ABRE. Avances y desafíos para la inclusión social en la provincia de Santa Fe<sup>1</sup>**

*Agustín Salvia, Cecilia Tinoboras y Vanina van Raap  
(OSDA - UCA)*

#### **Resumen**

El Plan ABRE es una estrategia que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe lleva adelante en los barrios de los grandes centros urbanos y sus áreas metropolitanas, atravesados por problemáticas sociales cada vez más complejas que responden a causas multidimensionales e interrelacionadas. Esto presenta el desafío de trabajar las intervenciones sociales intersectorialmente, coordinando esfuerzos entre los ministerios y secretarías que conforman el Gabinete Social provincial junto con los gobiernos locales.

El objetivo principal de este trabajo es evaluar los avances logrados en materia de Infraestructura y Hábitat y de Convivencia y Participación en los barrios que interviene del Plan ABRE, así como también identificar las deudas pendientes y los desafíos actuales del programa.

Los principales interrogantes que guían este estudio pueden sintetizarse en las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son las

- 
1. Este artículo ha sido elaborado por los equipos técnicos del Observatorio de la Deuda Social Argentina en el contexto del Proyecto de investigación: “Evaluación de Resultados y Monitoreo Social del Plan ABRE 2014-2018”, el cual se desarrolla como parte del Convenio de Colaboración suscripto entre la Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires” y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

condiciones de vida de los hogares y las familias que residen en los barrios priorizados por el Plan? ¿Son distintas dependiendo de la localidad de residencia, el tipo de trazado urbano, el nivel de avance de los programas y/o acciones o la modalidad de intervención ABRE Familia?

Asimismo, a través de este estudio nos proponemos las percepciones sobre el Plan, y sobre el barrio, en el conjunto de los hogares encuestados.

Los resultados del presente estudio constituyen en una nueva línea de base de los cincuenta y un barrios incluidos en el Plan ABRE al momento de la realización del relevamiento (febrero-abril 2018). De este modo, se presentan hallazgos y reflexiones en torno a la direccionalidad de las acciones y los principales desafíos en materia de políticas públicas para la inclusión social.

***Palabras Clave:*** *Plan ABRE, políticas públicas, intervención social integral, encuesta Plan Abre*

## **Introducción**

La superación de la pobreza y la lucha por una mayor equidad social son ingredientes claves en la construcción de sociedades democráticas, justas y prósperas. En esta línea, cabe tomar en cuenta que ser pobre significa estar sometido a privaciones injustas que afectan el pleno desarrollo de las capacidades humanas. Estas privaciones son injustas justamente debido a que son violatorias de normas que se asumen como requisitos de justicia social. En este sentido, por ejemplo, el objetivo de “erradicación de la pobreza extrema”, propuesto en la Agenda 2030: Objetivos del Desarrollo Sustentable (ONU, 2015), encuentra fundamento en el enfoque de derechos humanos, una cuestión sobre las cuales han venido avanzando no pocos organismos mundiales<sup>2</sup>.

En un momento de crecimiento inédito de la urbanización a escala mundial, en el que la mitad de la población vive en ciudades, nos enfrentamos a un problema de sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura y servicios (ONU Hábitat, 2005, 2010). En este contexto, las políticas de desarrollo urbano se vuelven cada vez más relevantes en el abordaje de la pobreza y la desigualdad. Pero para lograr éxito en esta tarea resulta al parecer fundamental contar con un abordaje estatal integral sobre el territorio, no solo a través de una estrategia de focalización (al identificar áreas de atención prioritaria), sino sobre todo en función de desarrollar políticas sociales en donde el territorio constituya un anclaje central del modelo de intervención.

- 
2. En este marco, se han establecido metas precisas que deben alcanzar los gobiernos de los países en clave a promover una superación de la pobreza en todas sus formas, un desarrollo social más integral y, por lo tanto, una sociedad más sustentable en el tiempo. Desde esta perspectiva, los pobres son titulares de derechos y la erradicación de la pobreza constituye una obligación esencial para el respeto de la dignidad humana y el ejercicio de la libertad para todas las personas. En esta perspectiva han avanzado de manera destacada, aunque con distintas formulaciones, diferentes organismos internacionales (OACDH, 2002, 2004; CIDH-OEA, 2008; CEPAL, 2010; OIT, 2011; PNUD, 2010, 2016; ONU-Hábitat, 2005, 2010, 2017; entre otras iniciativas).

El efectivo goce de derechos sociales está determinado, al menos parcialmente, por el lugar donde se vive. Una gran parte de las desigualdades socioeconómicas que determinan la calidad de vida de las poblaciones se manifiestan en el territorio. Estos clivajes se hacen más visibles en los grandes centros urbanos, a partir de la consolidación de barrios vulnerables, que muchas veces contrastan con sectores de opulencia. Esta situación refleja, en última instancia, una desintegración del tejido social urbano. Las personas que viven en los barrios precarios se ven perjudicadas y discriminadas por ello, y carecen de oportunidades para revertir su situación. Con la creciente urbanización de la población argentina, esta problemática toma cada vez mayor relevancia (ODSA-UCA, 2015).

En este contexto, cabe poner en consideración un marco normativo, que interpela a los gobiernos cada vez con más vigencia: el derecho de todos los habitantes a vivir en una ciudad segura y digna (ONU-Hábitat, 2010). Hacer realidad el “derecho a la ciudad” de todos los sectores debería ser el objetivo subyacente de todas las intervenciones que buscan eliminar las injusticias producidas por las dinámicas de exclusión social. Desde esta perspectiva puede afirmarse que los sectores de la ciudad que no residen en hábitats y viviendas adecuadas, y no acceden a las oportunidades que brinda la ciudad, están obstaculizados para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas y para desarrollar sus capacidades (Sen, 1985); viéndose obstaculizados asimismo en tener una activa participación en la sociedad y, por lo tanto, en lograr sus derechos en forma plena.

Esta concepción de la ciudad coloca a las poblaciones que habitan en asentamientos urbanos informales como sujetos prioritarios de políticas que no sólo conlleven a la superación de la pobreza, sino que también hagan efectivos sus derechos de integración social. En términos operativos, de acuerdo con ONU-Hábitat (2010: 63), un asentamiento informal refiere a grupos de habitantes que viven en un área urbana privados de uno o varias de los siguientes derechos: disponer de una vivienda de materiales duraderos, con suficiente espacio, acceso a fuentes mejoradas de agua y a instalaciones de saneamiento, y sin riesgo de desalojo, o sea con una tenencia segura. Los grados de consolidación de estos asentamientos, el tipo de carencias y de problemáticas que presentan son diversos, pero suelen estar privados total o parcialmente de servicios básicos, accesos adecuados a espacios públicos y sistemas de transporte. Esta definición, remite a una de las

dimensiones claves constitutivas de asentamientos informales: los déficits urbanos<sup>3</sup>.

En este marco, avanzar hacia políticas integrales de urbanización e inclusión social, capaces de quebrar procesos crónicos de segregación residencial, haciendo justamente foco en los asentamientos informales característicos de nuestras ciudades, es un desafío esencial para una agenda de desarrollo fundada en la sustentabilidad y en la equidad. El enfoque territorial, la integralidad y la coordinación centralizada de este tipo de intervenciones marcan una diferencia significativa con respecto a las políticas sociales que bajo modalidades sectoriales están presentes en casi todas las políticas públicas. Sin embargo, este tipo de intervenciones escasean en la mayor parte de los casos, tanto a nivel regional como particularmente en nuestro país; y, en general, la mayor parte de estas experiencias están centradas en el de mejoramiento de barrios marginales, más que en el combate a la segregación residencial socioeconómica y a los factores asociados a este fenómeno (ODSA-UCA, 2015).

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. Se argumenta al respecto la falta de recursos, sea para las inversiones en materia de infraestructura como para el desarrollo de capacidades de planificación, coordinación y gestión estatal. Sin embargo, existe al menos una experiencia reciente a nivel provincial que –aunque sin abordar el problema de la segregación socioeconómica residencial– se ha propuesto desafiar estas limitaciones y emprender un proceso de transformación y mejoramiento integral de los barrios más vulnerables e informales asentados en las principales ciudades (Díaz Langou y Audiciono, 2016).

Nos referimos al Plan ABRE, el cual constituye una política social de anclaje territorial a cargo del gobierno de la Provincia de Santa Fe,

- 
3. “La gama de “déficits urbanos” remite a las condiciones de vida de la población, la infraestructura, el equipamiento, la conectividad, la institucionalidad, la participación ciudadana y la capacidad de gestión y de gobierno de las ciudades. Se trata de déficits acumulados que responden a diversos fenómenos” (CEPAL, 2012: 138).

la cual se lleva adelante desde 2014 en los barrios más, pobres, informales y precarios de los principales espacios urbanos provinciales y sus áreas metropolitanas de influencia. Esta política asume que los problemas de inclusión social de las poblaciones que residen en dichos barrios responden a causas socioeconómicas y socio-culturales estructurales, multidimensionales e interrelacionadas, y que la solución a estos problemas sólo habrá de lograrse en el marco de políticas públicas integrales de desarrollo social.

Justamente, es a partir de este diagnóstico que el Estado provincial ha asumido el desafío de poner en marcha un modelo de intervención de carácter intersectorial y de encuadre territorial, asumiendo una perspectiva de derechos, y poniendo un gran esfuerzo en coordinación de acciones entre los ministerios, secretarías y gobiernos locales. Para ello, se conformó un “Gabinete Social”, el cual tiene justamente como función la conducción y coordinación general de los programas, los recursos y las acciones a implementar en cada territorio.

Dada la innovación en materia de diseño, implementación y ejecución de políticas sociales que representa este tipo de intervención, resulta por demás relevante documentar la experiencia, las contribuciones generadas en materia de definiciones de políticas y algunos de los resultados efectivamente alcanzados por esta intervención, tomando para ello la perspectiva de los propios actores y beneficiarios. Para ello, se cuenta con una serie de estudios evaluativos del Plan ABRE desarrollados por el ODSA-UCA (2014, 2016 y 2018); así como por algunos reportes e informes elaborados por CIPPEC durante el mismo período. De esta manera, el propósito del presente artículo es dar cuenta de las principales enseñanzas que hasta la fecha es posible extraer del Plan ABRE, pero en el contexto de entender que la reproducción ampliada de asentamientos informales en las grandes ciudades constituye el efecto de una trama más amplia de procesos de exclusión socioeconómica que operan a escala urbana nacional.

## **1. La segregada trama de la informalidad urbana**

En general, los grupos socioeconómicos tienden a tener patrones distintivos de localización en las ciudades. Si estos entrañan distancias físicas que dificultan o impiden la interacción, el reconocimiento y la cooperación de estos grupos, es probable que se debiliten la cohesión social y la gobernabilidad de la ciudad. Si el patrón de localización de

los grupos socioeconómicos favorece la reproducción de las desigualdades sociales en la ciudad, porque dificulta la movilidad social ascendente de los grupos desaventajados, o genera prebendas y rentas adscritas a los grupos acomodados, o segmenta y excluye a los pobres de los principales circuitos por donde circulan las distintas formas de capital, emerge la segregación residencial socioeconómica. Esta constituye un desafío fundamental para la construcción de ciudades inclusivas y sostenibles (CEPAL, 2014).

La segregación residencial socioeconómica preocupa a las autoridades, especialistas y actores sociales debido a su vinculación con asuntos de la agenda pública de la región, tales como la reproducción de la pobreza y la desigualdad social, el debilitamiento de la cohesión social, los problemas de sostenibilidad y las dificultades de gobernabilidad. La distribución de la población en el espacio urbano no es aleatoria y por diferentes razones suele favorecer a los grupos más acomodados, porque su localización tiende a asociarse con mayor cercanía y mejor acceso a los empleos y servicios, más equipamiento público, infraestructura e inversión social y privada, mejores presupuestos, capacidades de los gobiernos locales y seguridad ciudadana, así como menor exposición a problemas ambientales. El emplazamiento ventajoso de estos grupos tiende a reforzar su bienestar y de esta manera, a reproducir la riqueza. Como contrapartida, el emplazamiento desventajoso de los grupos de nivel socioeconómico inferior tiende al deterioro de sus condiciones de vida ya desmedradas, lo que favorece la reproducción de la pobreza. Diversos argumentos debidamente fundamentados sugieren que la segregación residencial socioeconómica contribuye a la reproducción de la desigualdad, impactando en la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la gobernabilidad (CEPAL, 2014).

En nuestro país, la segregación socioeconómica residencial y el desarrollo de urbanizaciones informales constituyen actuales componentes estructurales de los procesos de crecimiento y concentración urbana. Si bien el fenómeno comenzó a tomar forma en la primera parte del siglo XX, fue adquiriendo modos particulares de existencia durante las últimas tres décadas. Esto ha ocurrido, incluso, a pesar de las variadas iniciativas políticas locales o nacionales en materia urbana que supuestamente han intentado revertir el fenómeno (ODSA-UCA, 2015; Lépore, 2016).

La problemática a la que hacemos referencia adoptó en nuestro país formas concretas primero a través de la formación de “villas

de emergencia” (o “villas miseria”) y luego con el crecimiento de los “asentamientos precarios”, desplegándose ambos fenómenos tanto sobre importantes enclaves ciudadanos como sobre extensas áreas suburbanas<sup>4</sup>. En términos históricos, las “villas de emergencia” surgen en la primera mitad del siglo XX principalmente en el entorno de las ciudades industriales pampeanas, como consecuencia del flujo migratorio interno producto del doble proceso, marcado por una parte por la demanda de fuerza de trabajo de la actividad industrial en crecimiento, y por otra parte, por la expulsión de población rural en un contexto de estancamiento de las economías regionales.

En este contexto, la falta de infraestructura urbana suficiente para satisfacer las necesidades habitacionales de una población creciente, tuvieron lugar distintas estrategias de ocupación del espacio, principalmente a partir de la ocupación espontánea de tierras fiscales. Este modelo fue replicado en otros centros urbanos del país, pero hacia mediados de la década del setenta, las transformaciones en la estructura económica y su impacto en el mundo del trabajo, junto con la emergencia de nuevas formas de mercantilización del suelo y los bienes inmuebles, generaron un panorama complejo para los sectores más pobres, excluidos tanto del mercado de trabajo como del mercado del suelo urbano. La residencia en el ámbito de la informalidad urbana pasó a conformarse más frecuentemente como una estrategia de residencia permanente.

- 
4. Los déficits sociales en los aglomerados urbanos del país se asocian fuertemente con la existencia de una parte de la población que vive marginada en la propia ciudad, o que afronta serios obstáculos para integrarse a un espacio urbano relativamente integrado en términos económicos, sociales y políticos. De acuerdo con la literatura, tanto las villas de emergencia como los asentamientos precarios refieren a urbanizaciones creadas por los mismos sectores populares en su necesidad de producirse un hábitat (Cravino, 2008). Las villas de emergencia son barrios a los cuales se accede por medio de pasillos estrechos y tienden a crecer en altura ya que la disponibilidad de suelo es escasa o nula. En cambio, los asentamientos, que suelen ser más recientes que las villas, buscan mantener la trama urbana como continuidad del tejido de la ciudad formal; los terrenos se encuentran, en su mayoría, subdivididos en parcelas que conforman manzanas, respetando el trazado de las calles; y su densidad poblacional es menor a la que se observa en las villas (TECHO, 2013).



Cabe destacar entonces, que el problema social de los asentamientos humanos informales, está lejos de ser sólo un déficit de viviendas, sino que involucra un conjunto de dimensiones más amplias que abarcan el campo de sus condiciones de existencia y reproducción social. En este marco, la problemática actual de la informalidad urbana implica una forma de habitar la ciudad dominada por la incertidumbre respecto a los derechos de uso y propiedad del suelo, la tenencia de vivienda, la deficiencia de sus aspectos constructivos, la ausencia o baja calidad de los servicios públicos, de infraestructura urbana básica y de un medio ambiente saludable. Estas condiciones, violatorias de derechos sociales, son solamente algunas de las carencias que padecen los residentes de estos espacios. Las dificultades de integración económico-ocupacional, el déficit educativo, como distintos tipos de situaciones de vulnerabilidad social, tienden a estar más extendidos y a ser más intensos entre los habitantes de urbanizaciones informales (ODSA-UCA, 2015).

Una de las consecuencias más regresivas de este proceso es la de “recluir” en las grietas de la ciudad a los estratos sociales más pobres en un contexto de socialización e interacción uniforme que propicia la naturalización y la profundización de las diferencias en la estructura social. La complejidad de las transformaciones en curso resalta la conformación de una sociedad “en archipiélago” constituida por el entrelazamiento de diferentes espacios y la creciente visibilidad de las diferencias, los repliegues y los comunitarismos. Esta situación de exclusión se agrava cuando la estructura socio-económica impone un aislamiento estructural a los procesos de urbanización informal. Pero para frenar los procesos de reproducción de la segregación residencial son necesarias políticas tendientes a garantizar el “derecho a la ciudad” de todos los habitantes del espacio urbano<sup>5</sup>.

Existe actualmente un debate sobre los efectos de la segregación residencial socioeconómica. En la literatura especializada prima la visión de que esta tiene un impacto negativo en las personas y comunidades, en particular aquellas segregadas, y también en la gobernabilidad y el

- 
5. El Derecho a la Ciudad como paradigma normativo ofrece una mirada renovada sobre los asentamientos urbanos informales. Permite asimismo repensar las implicancias de intervenciones públicas a la luz de las dimensiones sociales relevantes asociados a los fenómenos de marginalidad y la segregación residencial.

funcionamiento de las ciudades. Tal visión se sustenta en la convicción de que el lugar donde reside una persona en una ciudad influye en su trayectoria de vida porque: I) es decisivo para la construcción de redes sociales (capital social) y el aprendizaje de patrones de conductas, códigos y conocimientos relevantes para el desempeño social; II) está vinculado con la cantidad y calidad disponible de bienes públicos, instituciones relevantes (como la escuela), gobierno y presupuesto locales e inversión privada y empleos; III) se relaciona con la exposición a riesgos de diferente índole (seguridad, saneamiento o desastres naturales), y IV) se vincula con el estigma y la valoración social (Sampson, 2012; Kaztman, 2007, 2009; Zubrinsky, 2003).

Por otro lado, según esta perspectiva, la segregación residencial socioeconómica acarrea adversidad para las personas y las áreas segregadas a través de varios mecanismos. Estos podrían agruparse en dos tipos: socializadores e instrumentales. Los mecanismos socializadores se relacionan con el aprendizaje social y su efecto sobre la reproducción de comportamientos. Se trata de mecanismos que afectan sobre todo a la población en formación (niños, adolescentes jóvenes). Los mecanismos instrumentales inciden fundamentalmente sobre los adultos y se refieren al acceso a los recursos vinculados a la localización territorial y sus dimensiones física, social, política y simbólica<sup>6</sup>.

Justamente, según esta misma literatura, para superar estos procesos de exclusión se torna necesario orquestar intervenciones multisectoriales que prioricen tanto las soluciones en materia de calidad del hábitat como de integración social al interior de cada vecindario y entre vecindarios. La diversidad social en los diferentes espacios urbanos amplía las ventajas de vivir en comunidad y potencia un uso más eficiente de los recursos. El acceso de toda la población que habita la ciudad a servicios adecuados de transporte, educación, salud y seguridad, que además de ser un derecho, produce efectos positivos sobre el desarrollo, la cohesión social y la equidad.

---

6. El apoyo empírico de estos planteamientos que atribuyen adversidad a la segregación residencial socioeconómica proviene en especial de investigaciones llevadas a cabo en los países desarrollados, particularmente los Estados Unidos (Zubrinsky, 2003). También hay un conjunto de investigaciones realizadas en la región en la década de 2000 que dan sustento a esta hipótesis (Kaztman, 2007).

La persistente vigencia de estos problemas da cuenta de los desequilibrios estructurales que caracterizan al modelo mismo de crecimiento y urbanización que registra nuestro país. Estos déficits en las condiciones de integración urbana forman parte a una matriz de marginalidad e informalidad socioeconómica más general que ha adquirido relevancia durante las últimas décadas<sup>7</sup>. Estas condiciones terminan expresándose en la formación y reproducción de un hábitat urbano “informal”, cuya principal ordenador es la imposibilidad por parte de amplios sectores populares de acceder a recursos económicos, sociales y políticos de inclusión social, el cual a su vez tiende a profundizar tales condiciones de exclusión.

Nuestro país es un caso notable en donde los relativamente bajos índices de indigencia, pobreza y pobreza estructural que la caracterizaban hacia mediados de los años 70, lejos de retraerse, registraron un aumento tendencial tanto en términos relativos como absolutos. En un contexto caracterizado por diferentes regímenes políticos, políticas económicas y climas ideológicos, la historia social de las últimas décadas dibuja aumentos violentos de la pobreza con cada recurrente crisis económica, seguido por etapas poco sustentables de bonanza con cada ciclo de recuperación y deterioros regresivos en los preludios de una nueva crisis. En cualquier caso, es evidente que la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social son fenómenos complejos cuya superación no se genera naturalmente con cada fase de crecimiento, y

- 
7. La marginalidad urbana se evidencia en amplios sectores con una integración muy deficitaria a la trama urbana. La informalidad se presenta en diversas modalidades, principalmente en la fragilidad de los vínculos laborales y de tenencia de la vivienda. Son dos aspectos que van de la mano. Han convivido hasta la actualidad distintas visiones sobre sus factores determinantes en las ciudades del país. Destacamos los argumentos de CEPAL (2012:193), ámbito Regional desde el cual se piensa el tema desde hace varias décadas, ofreciendo diagnósticos y propuestas concretas para su superación. CEPAL destaca la combinación de factores demográficos (crecimiento acelerado por efecto de los inmigrantes que necesitaban alojamiento barato), económicos (informalidad laboral y escasos recursos públicos para enfrentar el aumento exponencial de la demanda de viviendas derivado del crecimiento demográfico mencionado) e institucionales (escasa capacidad nacional y local para aplicar normas y regulaciones en la periferia).

donde la estabilidad sistémica pareciera ser una condición necesaria, aunque no suficiente.

Junto a esto, existe evidencia acerca de que en cada fase del ciclo se esconden, reproducen y amplían agudas desigualdades entre grupos sociales, regiones y territorios, destacándose particularmente aquellas que atraviesan a los espacios urbanos y periurbanos. Justamente, es en ellos donde se concentra más del 95% de la población afectada por la pobreza estructural en nuestro país; siendo los “asentamientos informales” el modo más extendido, concentrado y multifacético en que toma forma la segregación social<sup>8</sup>. Es sobre estos espacios que no sólo golpean de manera directa las crisis económicas y sus efectos corrosivos a nivel de la salud, la vivienda, la educación, el medio ambiente, la convivencia, etc., sino también la sorprendente ausencia del Estado a través de políticas integrales de desarrollo social, protección, prevención y planeamiento urbano.

## **2. Políticas para reducir la segregación residencial en América Latina**

Si bien no son pocas las políticas que han intentado incidir sobre la segregación residencial socioeconómica, son escasas las que han mostrado capacidad efectiva para reducir el problema de manera directa, explícita y a gran escala. En general, las experiencias más activas se concentran en los países desarrollados, mientras que son escasas en la región. La discriminación territorial positiva, sobre todo mediante la compensación de las carencias barriales en materia de servicios públicos y empleos, ha sido uno de los principales instrumentos para atenuar los efectos de la segregación residencial socioeconómica y reducirla en el largo plazo. Las orientaciones políticas de los gobiernos influyen en la concepción y aplicación de esta discriminación positiva (CEPAL, 2014).

Las principales intervenciones destinadas a reducir los efectos negativos de la segregación socioeconómica residencial han estado centradas casi exclusivamente en dotar de vivienda social o servicios públicos

---

8. Según el Relevamiento de Nacional de Barrios Populares se identificaron y mapearon más de 4.400 barrios informales, en los que se estima habitarían más de 4 millones de personas. Acceda a más información en el sitio web ([www.argentina.gob.ar/barriospopulares](http://www.argentina.gob.ar/barriospopulares)).

a segmentos sociales pobres. La concepción de vivienda social refiere a aquella vivienda que es entregada de forma gratuita o subsidiada a población con escasos recursos económicos. Esta concepción es limitada ya que no brinda soluciones sustentables en términos de superación de la pobreza y la segregación socioeconómica. En el mejor de los casos, estas políticas logran regularizar la tenencia de la tierra y dotar de servicios a barrios informales pero con una población cuyas capacidades económicas y de integración social se mantienen casi sin cambios con respecto a su situación inicial. Su efectiva integración social sigue siendo un problema pendiente<sup>9</sup>.

Por otro lado, las limitaciones del presupuesto público y la falta de mecanismos de redistribución territorial de los ingresos públicos, implican una dificultad para el despliegue equitativo de los gobiernos locales para subsanar las desigualdades existentes entre barrios ricos y pobres. En general, quienes ejecutan acciones públicas de este tipo no son conscientes de los efectos de exclusión social que generan estas mismas políticas. Si bien se logra dar satisfacción al requerimiento habitacional o de servicios a hogares vulnerables, poco o nada se genera en términos de procesos de integración social a nivel de las ciudades. Al respecto, está bien documentado que dicha modalidad puede acentuar la segregación residencial socioeconómica (CEPAL, 2014, 2012 y 2010; Aguilar y Escanilla, 2011).

En los últimos años han tenido lugar en la región algunas experiencias cuyo hincapié no fue la infraestructura como fin, sino más bien, la infraestructura como un elemento a considerar dentro de un plan de integración poblacional. Un ejemplo, en este sentido, fue el plan de acción “Estatuto de la Ciudad” de Brasil (2013), el cual aportó nuevos lineamientos para la planificación y la gestión urbana con eje en el desarrollo de políticas integrales, gestión democrática de las ciudades, influencia y participación de movimientos sociales en la construcción

---

9. Está bien documentado que en Chile la política habitacional tuvo un éxito importante en la reducción del déficit habitacional a partir de la década de 1990. Sin embargo, esto fue oscurecido por el efecto de segregación de esta política, que se debió justamente a la construcción masiva de viviendas subsidiadas en la periferia. En consecuencia, se desarrollaron distintas propuestas para buscar soluciones reales en términos de integración de la población.

de políticas urbanas, garantía de la función social del suelo, descentralización y radicación de asentamientos precarios, con zonas especiales de interés social. Sin embargo, este plan habría sido idealista en términos de los resultados efectivamente obtenidos. Más allá de la normativa, el mercado inmobiliario continúa dominando el desarrollo urbano en las principales ciudades de Brasil (Rolnik y Klink, 2011).

Otro caso destacado ha sido el plan ejecutado en la ciudad de Medellín, Colombia. El desarrollo urbano de esta ciudad fue diseñado como estrategia integral en búsqueda de soluciones en términos de movilidad, gobernanza y educación junto con la recuperación del espacio público y zonas verdes. El objetivo principal de este programa consistió en la recuperación de los sectores más pobres de la ciudad, y a su vez combatir la violencia y la criminalidad sentando condiciones que den lugar a la integración poblacional (ONU Hábitat, 2014). En igual sentido, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha subrayado el caso de México con su programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual apoya con subsidios obras y acciones en zonas urbanas marginadas y en áreas que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social, para introducir o mejorar infraestructura y equipamiento urbano básicos. Asimismo, el programa busca mejorar el entorno físico, construir o mejorar centros de desarrollo comunitario y promover acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, entre otras. Sin embargo, estas políticas que se destacan a nivel internacional habrían estado más centradas en el de mejoramiento de barrios más que en el combate a la segregación residencial socioeconómica (Salazar y Sobrino, 2010).

En nuestro país, las políticas urbanizadoras que han tenido como objetivo revertir los efectos de la segregación poniendo foco en la informalidad urbana, han oscilado entre la lógica de la radicación y la lógica de la erradicación. Las primeras, con un corte más permisivo, tienden a buscar soluciones en la relocalización en viviendas transitorias y llevar a cabo distintos tipos de mejoras en los barrios, las segundas están centradas en diversos mecanismos de tipo autoritario con la finalidad de desplazar a las poblaciones de villas de emergencia principalmente. A su vez, la construcción de viviendas es un recurso utilizado sin considerar necesariamente los componentes sociales y económicos que operan en la construcción del hábitat urbano. En ningún caso, se ha buscado resolver los factores asociados a la segregación socioeconómica residencial (ODSA-UCA, 2015; Lépole, 2016).

En general, la literatura da cuenta de que las experiencias más exitosas en materia de integración socioeconómico residencial han sido aquellas orientadas a generar cambios estructurales en los hábitats que ocupa la población pobre, por ejemplo: el mejoramiento de la calidad habitacional y la construcción de nuevas viviendas; la dotación y el mejoramiento del espacio público barrial; la provisión de espacios para el desarrollo de actividades productivas y generación de empleo e ingresos, etc. (CEPAL, 2014; Rossetti, 2014). Pero también aquellas que al mismo tiempo intervienen sobre los efectos de la segregación residencial, por ejemplo, mediante el aumento de la inversión pública y privada en las zonas segregadas, así como la promoción de una mayor mezcla social tanto a través del territorio como en sus instituciones claves (en particular, la escuela), con incentivos y regulaciones específicas. Una forma de contener la segregación residencial socioeconómica es a partir del desarrollo de programas habitacionales que propicien la diversificación de viviendas destinadas a distintos grupos sociales a través de la mancha urbana y aseguren una cantidad mínima de cada grupo en cada zona de la ciudad (ONU Hábitat, 2014). Para ello resulta necesario minimizar el impacto del mercado sobre los precios del suelo urbano, procurando la diversidad social y habitacional (Feitosa y otros, 2012).

En cualquier caso, es evidente que la atención integral del problema requiere de un abordaje estatal en el territorio. Esto implica considerar una estrategia más amplia de acciones en redes, de participación y de actuación simultánea en el fortalecimiento de su organización social (mejorando las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en determinados territorios) y en la mejora de la infraestructura formal (bienes, equipamientos, acceso a servicios) (Bronzo, 2005). En esta línea, Aravena, de Gregorio y Poduje (2013) destacan cuatro ideas fuerza para contener y mitigar la segregación residencial socioeconómica: I) en materia de inversión es necesario pasar desde el apoyo a las personas al apoyo a los lugares y hacerlo mediante una inversión pública bien localizada, diseñada y mantenida en el tiempo; II) focalización en los territorios que muestran altos índices de segregación, los que deben ser seleccionados mediante indicadores y procesos participativos donde se involucre a los municipios y los vecinos afectados; III) integración de la periferia a la ciudad moderna, acercándola a los corredores de alto estándar y también llevando la ciudad moderna a la periferia, y IV) coordinación, quebrando la lógica sectorial y centralista,

apuntando a que se construya una institucionalidad más democrática en materia de planificación y gestión urbana.

A manera de hipótesis de trabajo, cabe poner en consideración dos rasgos constitutivos de los procesos de segregación socioeconómica residencial y su manifestación más débil, las urbanizaciones informales, los cuales creemos no han sido suficientemente considerados por las políticas urbanas: 1) la complejidad sistémica que asume el fenómeno de la informalidad urbana dada la diversidad que existe a lo largo del territorio nacional, lo cual no solamente se encuentra atravesado por desiguales relaciones socioeconómicas, sino también por la falta de coordinación entre los diferentes niveles federales de gobierno y a nivel sectorial al interior de cada gobierno local/provincial; y 2) el hecho de que la producción del hábitat informal está asociada no sólo a estrategias de subsistencia de los propios sectores excluidos, sino también a estrategias de agentes económicos, políticos e, incluso, estatales que operan “en las sombras”, resultando de ello que el éxito de un proceso de integración urbana implique no sólo resolver cuestiones asociadas con las características del hábitat, sino también aspectos claves relacionados con las relaciones de poder y la seguridad pública (ODSA-UCA, 2015).

En este sentido, una mirada más integral del problema obliga a preguntarse sobre los procesos “políticos” que deben transformar la trama urbana. Tales cambios deben modificar el territorio impactando en el espacio físico y socioeconómico, en los derechos de propiedad, en el acceso al crédito, en la inclusión económico-ocupacional, en el destino de los recursos, en el acceso a los servicios públicos, en la asistencia en materia de información-educación-salud, etc., de modo que todos los habitantes de una ciudad puedan gozar igualmente del respeto a sus derechos sociales. En este sentido, comprender la naturaleza diversa del fenómeno, así como identificar, cuantificar y cualificar tales déficits constituye un necesario punto de partida.

En este sentido, comprender la dinámica que asumen los procesos de expansión y reproducción de la informalidad urbana requiere tener en cuenta al menos dos claves analíticas: las condiciones estructurales en las cuales se enmarca y sus transformaciones, como así también las regulaciones y políticas que las tienen como objeto; incluso, cuando operan generando consecuencias regresivas no deseadas. Justamente, la ausencia de políticas urbanas estratégicas, la desregulación y los desequilibrios que imponen las relaciones de mercado, en particular



el de tierras, y la debilidad del Estado como proveedor de servicios públicos de calidad, pueden identificarse como los principales responsables de los “déficits urbanos” que afectan a las urbanizaciones informales.

### **3. La experiencia del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe**

#### ***La creación del Plan ABRE***

La Provincia de Santa Fe es la tercera más poblada de la República Argentina. Según el Censo de Población de 2010, contaba con 3,2 millones de habitantes, que representaban el 8% de la población del país. Al igual que el resto del país, la provincia experimentó un profundo proceso de urbanización a lo largo del último siglo, y actualmente, más de la mitad de su población se concentra en las zonas urbanas de Gran Rosario y Gran Santa Fe (Censo 2010). Estas ciudades, y los tejidos urbanos en general, surgen entonces como unidades específicas dentro del territorio. En ellas se interceptan dinámicas poblacionales que la política social debe abordar con las particularidades de cada caso.

En este marco, el gobierno provincial avanzó desde 2007 en la generación de un abordaje integral del territorio para hacer frente a las marcadas inequidades existentes en los centros urbanos. Como parte de esta estrategia se decidió avanzar en un proceso de regionalización, descentralización y planificación estratégica cruzado por un fuerte componente de participación ciudadana. Esto permitió reflejar la complejidad derivada del proceso de urbanización y sus dinámicas propias en una conceptualización del territorio desde la política pública ya no concentrado únicamente en su entidad para la focalización, sino también en su jerarquización como unidad de intervención (Gabinete Social, 2014a, 2014b, y 2014c; Pignatta, 2015).

En el año 2008 se creó un Gabinete Social (Decreto N° 63/2008), entendido como un ámbito político-estratégico de coordinación intersectorial e intergubernamental (provincia-municipios) para la planificación, formulación y ejecución de las políticas sociales de la provincia. El Gabinete Social adoptó desde sus inicios una estrategia territorial orientada a un abordaje integral, buscando de esta manera coordinar intervenciones fragmentadas y a veces superpuestas de diferentes áreas y niveles del Estado. En 2012, bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo Social, se amplió la membresía permanente del

Gabinete Social, incorporando, además de los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y Cultura, a los Ministerios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente y a la Secretaría de Estado de Hábitat, que ya participaban como miembros alternos. Esta ampliación plasmó institucionalmente la mirada más amplia que desde los inicios se buscó adoptar sobre la cuestión social (Gabinete Social, 2014a, 2014b, y 2014c).

En este recorrido se fue consolidando la complejidad de las problemáticas sociales en los grandes centros urbanos de la provincia como una de las principales prioridades de gobierno. Ante esta realidad, se hizo evidente la necesidad de un abordaje integral, liderado por el Gabinete Social de la provincia, que luego se consolidó como el Plan ABRE<sup>10</sup>. La iniciativa se caracterizó, desde un inicio, por su voluntad para planificar y sostener una gestión articulada de las distintas áreas ministeriales participantes en el Gabinete Social, reforzando la inversión pública en el territorio para ampliar la escala de las intervenciones que, desde el gobierno provincial y los municipios, se venían desarrollando. Sin embargo, el accionar del Estado en estos barrios habría sido hasta ese momento esporádico y fragmentado (Díaz Langou y Aulicino, 2016). La perspectiva territorial en el diseño de esta política permitió identificar nudos críticos de las problemáticas sociales que se daban en los grandes centros urbanos provinciales. A partir de una concepción multisectorial de la política social, se identificó un conjunto de barrios que se destacaban por el incremento de la violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos (Nieto y Weyrauch, 2015; Pignatta, 2015).

En ese marco, el Plan ABRE, lanzado en 2013, pasó a formar parte de una política integral de intervención en los principales barrios y asentamiento informales de los principales centros urbanos a cargo

---

10. CIPPEC trabajó con el gobierno de la provincia de Santa Fe, acompañando y asesorando en la implementación del Plan ABRE desde su prueba piloto, con el objetivo de identificar lecciones aprendidas. Inicialmente, la iniciativa se denominó "Programa de Intervención Integral en Barrios".

del gobierno provincial. Su principal propósito fue mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones, las cuales se las reconocía atravesadas por problemáticas sociales complejas como resultado de factores multidimensionales e interrelacionados. A partir de 2016, bajo una nueva administración, se toma la decisión política de dar continuidad al Plan ABRE y de profundizar sus acciones. En ese marco se crea una nueva línea de intervención denominada ABRE Familia (Díaz Langou y Aulicino, 2018). En diciembre de 2018, el Plan en todas sus líneas se ejecuta en 66 barrios de las ciudades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé, Pérez y Granadero Baigorria.

### ***Los objetivos del Plan ABRE***

Dos pilares fundamentales para fomentar la calidad de vida de las personas son tanto el acceso a los servicios domiciliarios como el acceso a los servicios comunitarios, ya que posibilitan, por un lado, las condiciones de la vivienda familiar, y por el otro, la disponibilidad del espacio público. El acceso a servicios domiciliarios es el primer aspecto que el Estado debe tener en cuenta si desea generar las condiciones de posibilidad de un hábitat familiar óptimo. Los servicios comunitarios, en cambio, contribuyen con el entorno inmediato, es decir, fortalecen las redes de convivencia y de participación. En este sentido, se sabe que, las condiciones de accesibilidad al barrio son clave para la integración territorial y por lo tanto para la comunicación intra e interbarrial.

Siguiendo esta perspectiva, el Plan ABRE surgió como un modo de afrontar y dar respuesta a la complejidad creciente de la problemática social en los barrios de los grandes centros urbanos de la provincia, con el propósito de reducir las inequidades territoriales a partir de asegurar un abordaje integral y multidimensional de estas problemáticas sociales. La originalidad de la propuesta está basada en su capacidad de intervención integral. En este marco, el Plan no se limita a identificar un conjunto de problemas aislados que afectan a las poblaciones vulnerables, sino que procura, además, abordar la cuestión social desde un enfoque integral, contemplando, analizando y, en consecuencia, diseñando estrategias para atender la complejidad y multicausalidad de los problemas en los espacios urbanos socioeconómicamente segregados. En función de ello, se buscó articular planes, programas y acciones públicas, hasta ese momento dispersos, con el fin de fortalecerlos y generar sinergias para el ampliar su impacto social.

Actualmente, sus objetivos institucionales son: a) Mejorar la calidad de vida de las familias en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégica, vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y el acceso a luz y agua seguras; b) fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, para prevenir la violencia interpersonal; c) impulsar la participación social y ciudadana en espacios barriales, donde autoridades locales y provinciales interactúen con las y los vecinos, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver; d) abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a derechos fundamentales (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018).

Según informes de CIPPEC, una serie de factores contribuyeron al desarrollo de innovaciones en materia del diseño del Plan ABRE (Pignatta, 2015; Díaz Langou y Aulicino, 2016, 2018):

- En primer lugar, el proceso de planificación interministerial, realizado a fines de 2013, permitió tener un diagnóstico y estrategia de intervención sobre la base de la información georreferenciada de cada barrio. Además, incluyó la coordinación de la planificación con los gobiernos locales. Este proceso generó ajustes, modificaciones e, incluso, reconfiguraciones totales de la planificación inicial, desde la toma de decisiones a nivel político.
- En segundo lugar, resalta la importancia de la incorporación de la Secretaría de Estado de Hábitat en la planificación, dado que permitió establecer plazos factibles para las obras de infraestructura y no generar falsas expectativas que dañaban la construcción de confianza con los vecinos.
- En tercer lugar, la definición de “naves insignia”, tanto tangible como simbólica, fue central. Las “naves insignias” (que pueden ser una temática, actividad o conjunto de actividades) son ejes ordenadores del trabajo en cada barrio, en torno a los cuales los equipos y el accionar de cada Ministerio se articulan de manera coordinada. Son, por tanto, herramientas impulsoras de la integralidad.

### ***Ejes de intervención y líneas de acción***

El proceso de planificación del ABRE combina la definición de metas claras y de resultados e impactos esperados en los barrios, con la

flexibilidad necesaria para tomar en consideración las especificidades y particularidades de cada territorio. Esta manera de planificar permitió avanzar hacia la integralidad en los territorios, entendida como algo más que la suma de acciones<sup>11</sup>. Para ello, desde el gabinete social se definieron un conjunto de acciones tendientes a cumplir con los objetivos propuestos, alrededor de dos ejes fundamentales de trabajo: *Infraestructura y Hábitat y Convivencia y Participación* (Gabinete Social, 2014a; Pignatta, 2015). A partir de 2016, se agregó a esta política un nuevo eje de intervención denominada “ABRE Familia” Gobierno Santa Fe, 2018).

En el primer eje, *Infraestructura y Hábitat*, la planificación se centró en mejorar la calidad de vida en los barrios a partir de obras de infraestructura social, vinculadas principalmente con la mejora del hábitat, la accesibilidad, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras. Se construyeron escuelas, hospitales y centros de salud, se desarrollaron accesos viales, aperturas de calle, se mejoraron viviendas y espacios públicos, se generaron obras de infraestructura eléctrica, cloacal y pluvial, entre otros (ver en Anexo Figura A-1).

En el segundo eje, *Convivencia y Participación*, se apuntó al objetivo de fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana. Se priorizó el acceso a bienes culturales (especialmente para niñas, niños y adolescentes) y la formación de espacios de organización barrial. Se articularon intervenciones tendientes a la inclusión socioeducativa, a la inserción laboral, proyectos de promoción de la convivencia barrial, seguridad ciudadana, como así también se promovió el derecho a la identidad con campañas de documentación y se promovió la participación social a partir del fortalecimiento o la creación de mesas de gestión barrial (ver en Anexo Figura A-2).

El tercer eje, el “ABRE Familia”, incorporado recientemente, el diseño se centra en el grupo familiar. El objetivo es profundizar la presencia del Estado en el territorio y mejorar la calidad de vida, abordando un vínculo directo con la población vulnerable. En este sentido, esta modalidad de intervención entiende que las familias necesitan ser

---

11. Integralidad supone darle una mayor coherencia e impacto a las intervenciones, a través de la generación de sinergias entre ellas, privilegiando la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira, 2007).

alcanzadas por iniciativas complementarias que aborden sus problemas de déficits en relación al acceso a derechos fundamentales, lo cual se concentran en determinados territorios y generan múltiples desigualdades (ver en Anexo Figura A-3)<sup>12</sup>.

Para alcanzar los objetivos propuestos se trabajó en el pasaje desde estos ejes fundamentales hacia la implementación en el territorio de un conjunto amplio de proyectos, programas y acciones que, organizados en las diferentes líneas de intervención, dotan de sentido práctico y real a los conceptos de articulación e integralidad de la política pública. Estas intervenciones constituyen a su vez un conjunto amplio, heterogéneo y diverso de posibles soluciones que cristalizan en esta amplitud de proyectos y líneas de intervención que se entrecruzan en cada uno de los barrios que interviene el Plan ABRE. En los diferentes ejes se convocó a los vecinos, a organizaciones sociales y actores privados con presencia en el territorio (en las mesas de gestión barrial) para articular y concretar acciones conjuntas.

En este sentido, la oferta programática de los distintos ministerios se articula en cada uno de los barrios a partir necesidades sociales específicas del territorio y también, desde la incorporación de la modalidad Abre Familia, a partir de las demandas y necesidades que se relvan en cada uno de los hogares visitados. A partir de esta estrategia de intervención, es en el espacio barrial donde se pone en juego –y muchas veces en tensión, discusión y negociación– la mirada de los distintos agentes territoriales, de los diversos actores que integran el Gabinete Social y de las personas que allí residen, para intervenir en cada territorio sobre las problemáticas específicas que afectan a los barrios más vulnerables (Gabinete Social, 2014b; Díaz Langou y Aulicino, 2016, 2018).

### ***El alcance del Plan ABRE***

Desde sus inicios, las acciones del Plan ABRE se concentraron en 33 barrios vulnerables de tres localidades diferentes identificados

---

12. Actualmente son 17 los barrios alcanzados por esta modalidad distribuidos en los barrios de Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Santa Fe y Pérez. Según los registros oficiales se visitaron a 6.565 familias, lo que representa 25.620 personas (Salvia y Van Raap, 2018).

por una mayor incidencia de las problemáticas señaladas en el diagnóstico, y sobre los cuales el accionar del Estado había sido esporádico y fragmentado. La magnitud de este proyecto a gran escala desde su origen fue asimismo aumentando progresivamente a lo largo de los años, con el objetivo de profundizar las políticas sociales y reforzar la inversión pública en los territorios. En este momento el plan ABRE se desarrolla en más de 60 barrios de las ciudades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Granadero Baigorria y Santo Tomé<sup>13</sup>.

Las Figuras 1a y 1b muestran el significativo aumento que registró la cobertura territorial-poblacional del Plan ABRE a nivel de barrios vulnerables en las principales ciudades de la provincia. De acuerdo con esta información, la cantidad de hogares y personas residentes en barrios con presencia ABRE se ha sextuplicado en menos de cuatro años. En igual sentido, las Figuras 2a y 2b muestran la amplia cobertura y dispersión geográfica de los barrios que actualmente son objeto de intervención. Entre otros desafíos, el alcance territorial que tiene esta política permite dimensionar el desafío que implica trabajar las intervenciones intersectorialmente, coordinando esfuerzos entre los ministerios y secretarías que conforman el Gabinete Social provincial junto con los gobiernos municipales.

**Figura 1a.** Cantidad de barrios y ciudades alcanzados por el Plan ABRE según año

	2014	2015	2018
Cantidad de Ciudades	3	4	6
Cantidad de Barrios	33	43	66

*Fuente: ODSA-UCA 2015, 2018, en base documentos de programa.*

13. Se estima que actualmente el Plan ABRE está operando en 66 barrios, teniendo como beneficiarios directos e indirectos a 80.000 hogares, con una población estimada de 300.000 personas. La distribución de los barrios por ciudades es la siguiente: 34 en Rosario, 5 en Villa Gobernador Gálvez, 2 en Pérez, 1 en Granadero Baigorria, 17 en Santa Fe y 7 en Santo Tomé.

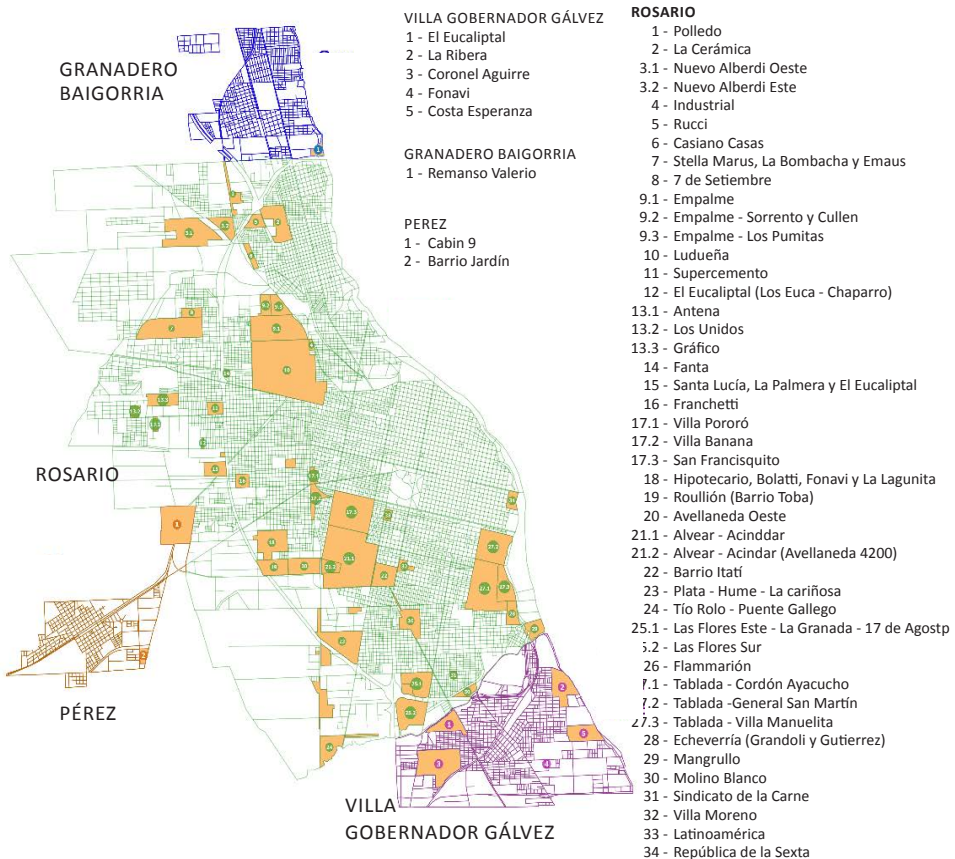
**Figura 1b.** Cantidad de hogares y personas alcanzados por el Plan ABRE según año

	2014	2015	2017 (diciembre) *
Cantidad de Hogares	11.503	55.744	68.775
Cantidad de personas	39.506	192.020	239.114

**Fuente:** ODSA-UCA 2015, 2018, en base documentos de programa .

\* La estimación poblacional corresponde a sectores y subsectores de los 51 barrios que conformaron la muestra de la Encuesta ABRE 2018.

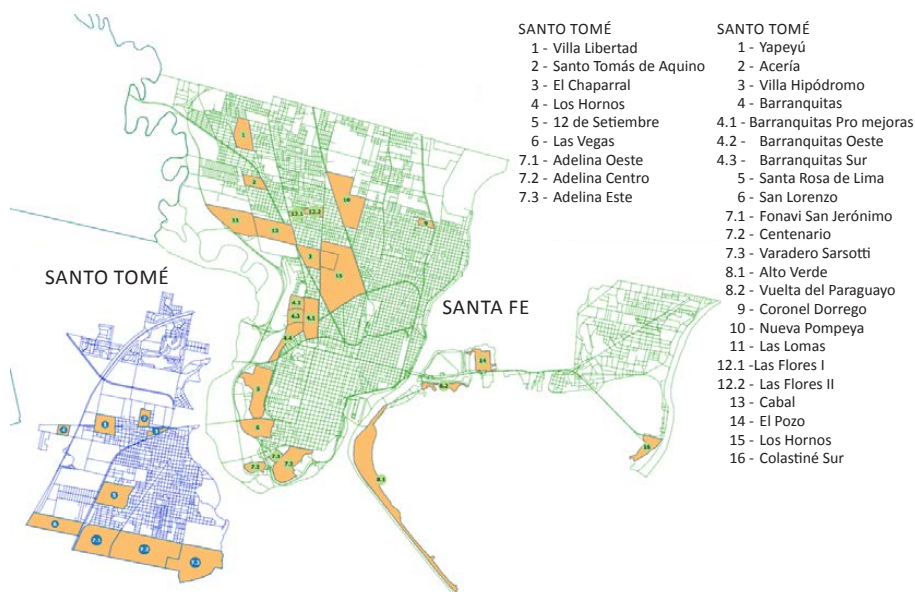
**Figura 2a.** Mapa de Barrios con Intervención ABRE en las ciudades de Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria



**Fuente:** Gabinete Social de Provincia de Santa Fe



**Figura 2b.** Mapa de Barrios con Intervención ABRE en las ciudades de Santa Fe y Santo Tomé



Fuente: Gabinete Social de Provincia de Santa Fe

### **La estrategia de coordinación**

Una de las principales características del Plan ABRE refiere a la articulación entre los distintos actores que participan del Plan, tanto en las instancias de definición de acciones como en la implementación en el territorio (Gabinete Social, 2014a; Pignatta, 2015; Díaz Langou y Aulicino, 2016, 2018).

Esta coordinación se hizo efectiva gracias a la creación de cuatro instancias de trabajo simultáneas: 1) el Gabinete Social (Mesa de ministros), ámbito de coordinación política del programa, del cual surgen sus principales lineamientos estratégicos; 2) la Mesa Ejecutiva (Mesa de secretarios), responsable por la planificación y gestión intersectorial, que garantiza la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas por los ministros; 3) la Secretaría Técnica, dedicada al seguimiento del programa y a confeccionar las herramientas técnicas necesarias para garantizar el trabajo intersectorial; y 4) los Equipos Territoriales,

los cuales son un enlace entre distintas instancias, especialmente entre el territorio y los niveles políticos centrales, ellos garantizan la inserción territorial del ABRE, coordinando sus acciones con los equipos municipales.

Cada una de estas instancias requiere de un fuerte trabajo de coordinación al interior de sí misma, es decir interministerial, entre los distintos equipos territoriales que implementan las acciones en cada uno de los barrios, etc. y también entre las distintas instancias Ministros, Secretarios, Técnicos, Agentes Territoriales. Esta coordinación demanda de un esfuerzo permanente y un compromiso político definido, el cual ha sido asumido en este caso por el Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, la Secretaría Técnica de ese ministerio tiene un rol central en lograr acuerdos y articulaciones entre los distintos niveles de gobierno y actores involucrados ya que su función central es principalmente la tarea de promover las articulaciones y coordinar (Gabinete Social, 2014<sup>a</sup>, 2014b, 2014c).

La articulación entre los niveles no es unidireccional: permite, a la vez, dotar de direccionalidad política (de arriba hacia abajo) e ir ajustando en función del conocimiento que surge del territorio (de abajo hacia arriba). La comunicación entre las instancias tiene que ser fluida. En el marco del ABRE, se define una frecuencia de reuniones y se respeta: la Mesa de ministros se reúne cada 15 días. Las decisiones que se toman en este espacio son transmitidas a la Mesa de secretarios, la que se reúne también de manera semanal. Además, los participantes que asisten en representación de cada área se mantienen, lo que resulta importante para generar confianza entre los actores.

### ***El sistema de monitoreo e indicadores transversales***

Con el propósito de realizar un seguimiento del ABRE, el Gabinete Social elaboró un Sistema de Monitoreo Estratégico cuyo objetivo es “revisar en forma periódica los aspectos sustantivos del programa para garantizar la realización efectiva de las intervenciones y optimizar sus procesos y resultados” (Gabinete Social, 2014b). Este sistema contempla tres componentes principales: el monitoreo de avance, el monitoreo territorial y el monitoreo de resultados (Gabinete Social, 2014c).

Tomando en cuenta los objetivos del Plan ABRE, se sumaron al seguimiento un conjunto de indicadores transversales decisivos para

identificar los avances de la consecución de los objetivos propuestos. De este modo, se construyeron indicadores que posibilitan: a) evaluar los procesos y productos, y dar cuenta del avance de cada una de las intervenciones que componen el programa; b) indagar en las percepciones de actores relevantes del territorio la situación y los procesos de cada barrio; y c) evaluar los efectos e impactos posteriores generados por la intervención, que en ocasiones se evidencian solo a largo plazo (ver Figura 3).

Estos indicadores han sido de vital relevancia para el proceso de evaluación de Plan. En este marco, es preciso destacar la decisión política de evaluar las acciones, los resultados y los impactos. En ese marco, el Observatorio de la Deuda Social se sumó a esta tarea contribuyendo con el equipo Técnico del Gabinete Social en el proceso de evaluación externa de los resultados del Plan ABRE en los barrios objeto de intervención. Para ello se adoptó como metodología un monitoreo evaluativo sistemático a través de encuestas a jefes/as de hogar residentes en los barrios objeto de intervención.

#### **4. Evaluación de Avances desde la perspectiva de los Vecinos**

Una importante herramienta de evaluación de una política social, sobre todo cuando la misma tiene un carácter territorial, es aquella que examina de manera periódica y sistemática el alcance, las fortalezas, las dificultades y las debilidades de las acciones emprendidas, adoptando como parámetro la perspectiva de los propios vecinos/beneficiarios para quienes se orientan las políticas<sup>14</sup>.

Siguiendo esta metodología, el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina se propuso avanzar con una serie de encuestas a hogares beneficiarios, contando para ello con la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social y del Gabinete de Ministros. En ese marco, en el año 2014 se llevó adelante un primer estudio sobre una muestra probabilística de jefes/as de 450 hogares residentes en 10 de los primeros treinta y tres (33) barrios en los que

---

14. En este tipo de evaluación resulta relevante examinar los efectos de una política en materia de: accesibilidad, mejoras en las condiciones de vida, percepción sobre el grado de adecuación de las acciones, participación e identificación de nuevos problemas y demandas (SIEMPRO, 1999).

arrancó el Plan en 2014 (Salvia y Van Raap, 2014). En 2015 se presentaron los resultados de este primer monitoreo y se hizo un nuevo estudio que buscó evaluar –a un año de inicio del Plan– el grado de avance percibido por los vecinos, dando cuenta de logros, dificultades y desafíos que presentaba el ABRE a nivel de su gestión territorial (Salvia y Van Raap, 2016). Obviamente, dado el corto período de comparación, los eventuales efectos del ABRE sobre las condiciones de vida de la población no alcanzaron resultados significativos. Por otra parte, la amplia mayoría de los vecinos –más allá de quienes participaban activamente en su planificación– tampoco tenían un claro registro del sentido y alcance de las intervenciones puestas en marcha. Como parte del mismo proyecto, a principios de 2018 se llevó a cabo un nuevo relevamiento sobre un universo mayor de jefes/as de hogar (850 hogares), ampliando la muestra a los barrios sobre los cuales ABRE estaba actuando a finales de 2017. En el diseño de este último relevamiento se tomó en cuenta la necesidad de contar con comparaciones fiables con respecto a los resultados observados en los relevamientos de 2014-2015 (Salvia y Van Raap, 2018).

A continuación, con el propósito de contar con una evaluación de los cambios en las condiciones de vida de la población y los resultados alcanzados por el Plan ABRE luego de 4 años de aplicación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos alcanzados por la *Encuesta Plan ABRE 2018* para una serie de indicadores comparables con los relevamientos de 2014-2015. Al igual que en los estudios anteriores, resulta relevante examinar el cambio observado en una serie de indicadores transversales a los objetivos del Plan: 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 barrios.

**Figura 3.** Dimensiones, subdimensiones e indicadores transversales del Plan ABRE

<b>Dimensiones</b>	<b>Subdimensiones</b>	<b>Indicadores transversales</b>
<b>Calidad y uso del espacio público para la convivencia</b>	Acceso a infraestructura urbana básica	- Calidad del espacio público - Uso del espacio público para la convivencia
<b>Acceso a servicios públicos</b>	Acceso a servicios colectivos Acceso a servicios del hogar	Nivel de accesibilidad a los servicios
<b>Derecho a la salud y calidad de la atención</b>	Acceso a la atención en salud	- Acceso a la atención en salud - Calidad de atención en salud
<b>Inclusión educativa y social de niños, niñas, adolescentes y jóvenes</b>	Inclusión educativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes  Inclusión y participación social de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	- Tasa de escolarización - Tasa de abandono - Permanencia/ trayectoria de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en espacios educativos - Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en espacios puente para la integración social, cultural, laboral, recreativa y deportiva
<b>Hechos de violencia y percepción de seguridad</b>	Incidencia del delito y experiencia de victimización  Acceso a servicios de seguridad y sentimiento de seguridad barrial	- Tasa de violencia estructural - Percepción de seguridad de la población - Efectos de la policía comunitaria en el barrio
<b>Conocimiento y evaluación de las acciones abre</b>	Conocimiento y participación en las acciones ABRE Evaluación general del Plan ABRE	- Consolidación e impulso de espacios grupales en el abordaje territorial

*Fuente:* Gabinete Social de Provincia de Santa Fe.

### ***Acceso a infraestructura y servicios***

Los indicadores de seguimiento en cuanto a accesibilidad a servicios domiciliarios y comunitarios del Plan ABRE permiten evaluar los avances en los objetivos propuestos. La calidad del espacio público y el nivel de accesibilidad de los servicios son los dos indicadores transversales directamente relacionados con el eje estratégico de Infraestructura y Hábitat. Además, la procura de mejoras en infraestructura no se encuentra escindida de los objetivos de Convivencia y Participación social, dado que el hábitat y el entorno urbano componen el sustento físico de las relaciones sociales y las necesidades o carencias en uno de estos ejes conllevan necesidades y carencias también en el otro.

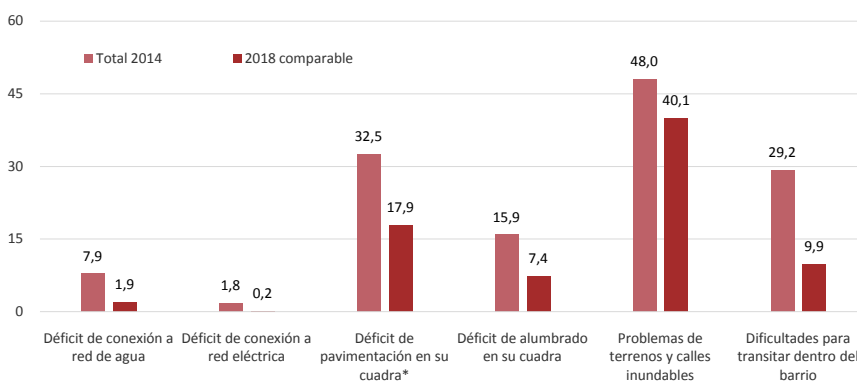
En cuanto al acceso a los servicios domiciliarios (agua potable, electricidad y saneamiento), se destaca del relevamiento realizado que la red eléctrica y agua segura tienden a la cobertura total, si bien se requiere un mayor esfuerzo en villas y asentamientos. Se destaca en ambos casos una ampliación del acceso a estos servicios. En lo que respecta a los indicadores que dan cuenta de la calidad del espacio público (alumbrado y pavimento), los mismos llegan a una mayoría de hogares. En la localidad de Villa Gobernador Gálvez hay mayores desafíos en cuanto a mejoras en pavimento, al igual que en los hogares en villas o asentamientos precarios. En síntesis, al analizar la evolución 2014-2018, a excepción del saneamiento adecuado que no presenta una variación significativa, se observa una reducción relevante del déficit inicial, y esto debido a un mayor acceso a infraestructura y servicios públicos (ver Figura 4).

### ***Acceso y calidad de la atención en salud***

El Plan ABRE, siguiendo lineamientos de los organismos internacionales, asume que el acceso a la salud como un derecho básico de las personas. En este marco, el sistema público, universal y gratuito es indispensable para los excluidos del mercado de trabajo formal que carecen de ingresos suficientes para costearse sistemas privados. Por lo tanto, mejorar el acceso a la atención y a la calidad de la salud pública es uno de los objetivos centrales de la planificación de ABRE: las

acciones del Plan tienen su eje en el centro de salud local como institución de referencia a nivel sanitario<sup>15</sup>.

**Figura 4.** 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)



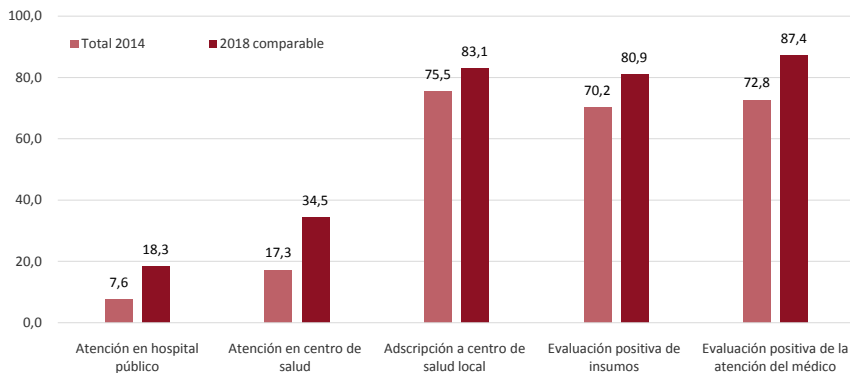
*Fuente:* Encuesta ABRE. ODSA/UCA - Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Los hospitales y centros de salud actúan en el abordaje integral de adicciones y desarrollan talleres y actividades de prevención y promoción de la salud. Los centros actúan además como instituciones de referencia barrial y comunitaria a través de actividades de promoción, prevención y participación. Desde este programa se decidió avanzar sobre la infraestructura en salud a través de mejoras y/o la construcción de centros de salud. Como resultado de esta intervención, según el estudio de evaluación, en 2018 se registró una mejora significativa en todos los indicadores de acceso y calidad a servicios de salud (sea a través del centro de salud o de los hospitales públicos). También resulta

15. El Gobierno de Santa Fe, a través del Ministerio de Salud tiene como eje orientador de su política la estrategia de atención primaria de la salud (APS), que se sustenta en un esquema de redes integradas e integrales de salud, teniendo por objetivo garantizar la atención gratuita, oportuna y de calidad a los ciudadanos. De acuerdo a la OMS, la atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial accesible a todas personas a través de medios aceptables, con su plena participación y a un costo asequible para la comunidad de usuarios y el país.

alta la satisfacción con la atención de médicos. El principal desafío todavía pendiente el libre acceso a medicamentos gratuitos a través del centro de salud (ver en Figura 5).

**Figura 5.** Cambios en el acceso a servicios de salud y evaluación de la calidad de las prestaciones (variación 2014-2018), en porcentaje de jefes de hogar (1) (2)



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

(1) En porcentaje de jefes de hogar que consultaron a un médico en los últimos dos años.

(2) En porcentaje de jefes de hogar que se atendieron en centros de salud.

## **Hechos de violencia y percepción de seguridad**

La seguridad ciudadana remite, en un sentido acotado y específico, a la vulnerabilidad o el riesgo ante la violencia y el delito, pero también el miedo o sentimiento de inseguridad se constituye en un indicador de integración social. Desde esta perspectiva, tanto las experiencias de victimización como la percepción de inseguridad influyen negativamente en la apropiación colectiva del espacio público y en la participación comunitaria, debilitando los vínculos de convivencia. El desarrollo de redes, es decir, lazos comunitarios y vínculos entre las personas que permitan la circulación y el ejercicio de los derechos, tiene uno de sus fundamentos en que el Estado garantice la seguridad de quienes las constituyen.

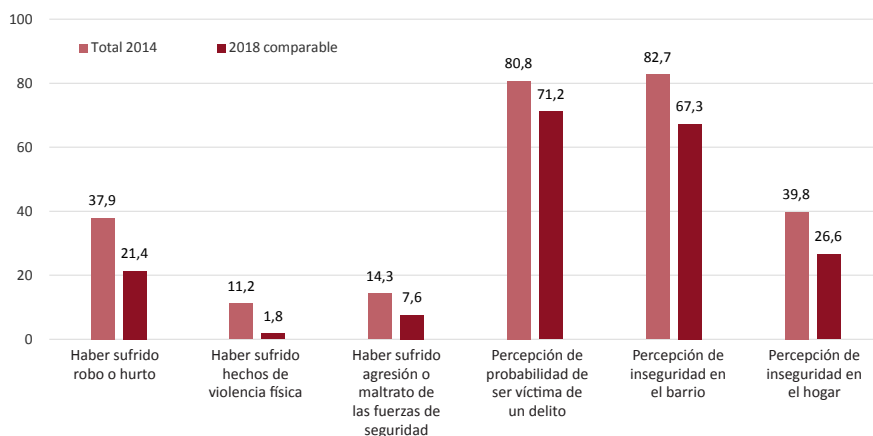
En este tema, el Plan ABRE adoptó desde su diseño un abordaje integral para esta problemática, articulando la seguridad con la calidad de vida, el espacio público y la inclusión social, económica, cultural y política de la población. Para ello se asumió como objetivo, por un



lado, mejorar la infraestructura en justicia y seguridad (comisarías, unidades penitenciarias, destacamentos y otras instituciones penales) y, por otro lado, emprender acciones orientadas a fortalecer la confianza y cercanía de las instituciones, como la policía comunitaria y los centros territoriales de denuncia. Desde esta perspectiva, se entiende que una mejora cuantitativa del hábitat favorece la mejora del espacio público y la calidad de vida para las personas y que el espacio público puede y debe ser también un lugar de pertenencia y articulador de vínculos comunitarios.

Al observar los resultados del Plan ABRE según el nivel de avance del programa, la modalidad de intervención y la variación 2014-2018, se registran aspectos positivos. En aquellos barrios donde el programa ha tenido mayor grado de avance el estudio registra una reducción significativa de robos, hurtos, hechos de violencia o maltrato por parte de las fuerzas de seguridad. Otro aspecto a resaltar es la disminución entre 2014 y 2018 en la percepción o sentimiento de riesgo (ver Figura 6).

**Figura 6.** Cambios en los niveles de victimización por hechos de inseguridad y en las percepciones de inseguridad (variación 2014-2018), en porcentaje de hogares



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

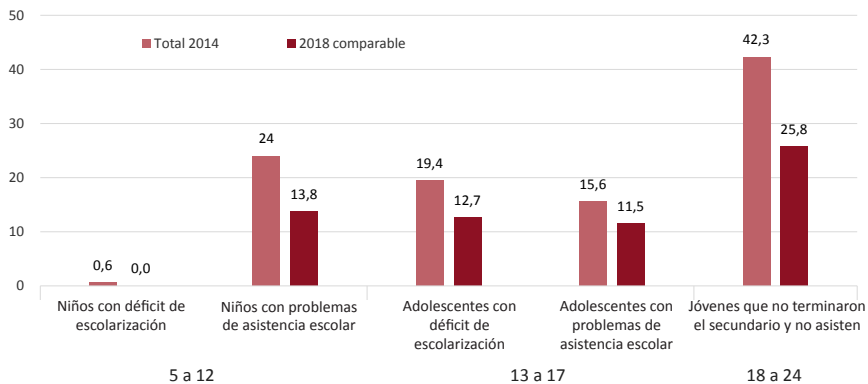
### **Inclusión socioeducativa y derecho a la educación**

Uno de los objetivos principales del Plan ABRE es reducir la desigualdad de oportunidades, en ese sentido, los ejes fundamentales

para la inclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes son la educación formal y la participación en espacios de integración social. Es decir que, tanto la institución educativa como los espacios alternativos de recreación y deporte (los centros donde se realizan actividades culturales y artísticas, los clubes barriales, los playones y los polideportivos), ofrecen la posibilidad de construir y reforzar los vínculos sociales, la inclusión, el trabajo en equipo, y, por lo tanto, la cohesión social.

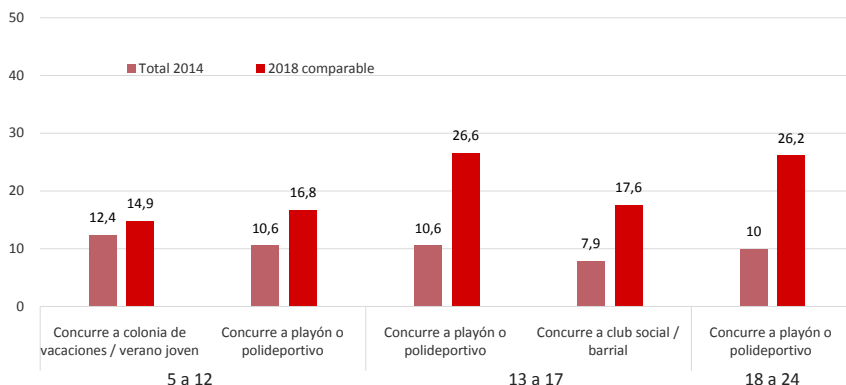
En este sentido se destaca que la escolarización en el nivel primario tiende a la universalidad, pero el riesgo de exclusión del sistema educativo aumenta conforme aumenta la edad. Sin embargo, resulta evidente el efecto positivo que ha tendido la puesta en marcha de acciones coordinadas desde el ABRE, en especial aquellas vinculadas a la retención y/o vuelta a la escuela primera o secundaria de los adolescentes; e, incluso, en el caso de los jóvenes que retoman estudios o emprenden programa de capacitación en oficios. Cualquiera sea el indicador examinado, los déficit escolares cayeron de manera significativa entre 2014-2018 (ver Figura 7a). En cuanto a los llamados “espacios puente”, la tendencia fue igualmente positiva, observándose aumentos significativos en la participación de niños/as, adolescentes y jóvenes en todas las ofertas de inclusión socio-deportivas generadas o promovidas por el Plan ABRE: colonias de verano, playones o deportivos y clubes sociales (ver Figura 7b).

**Figura 7a.** Cambios en el indicador Inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (variación 2014-2018), en porcentaje de personas según grupos de edad



**Fuente:** Encuesta ABRE 2018. ODSA/UCA - Gobierno de la Provincia de Santa Fe

**Figura 7b.** Cambios en el indicador Inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (variación 2014-2018), en porcentaje de personas según grupo de edad



**Fuente:** Encuesta ABRE 2018. ODSA/UCA- Gobierno de la Provincia de Santa Fe

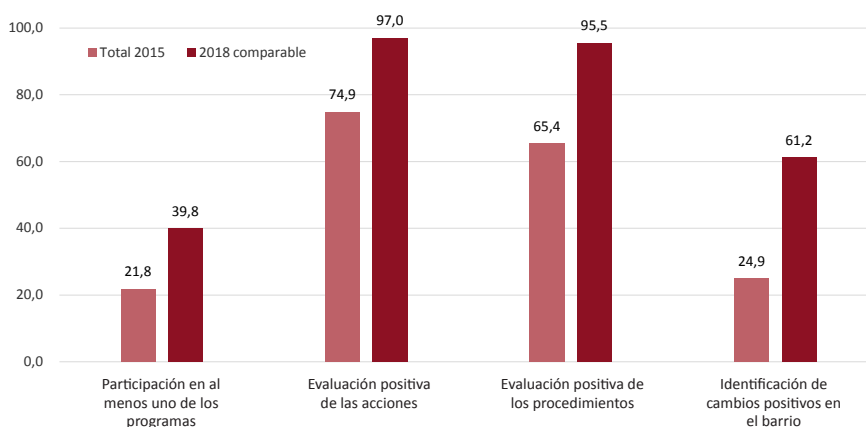
### **Participación y evaluación de los vecinos al Plan ABRE**

Por último, el examen de la participación y valoración de la población con relación al Plan ABRE también da cuenta de sus efectos positivos. En materia de participación, en alguno de los programas de promoción directa, se observa un aumento significativo, duplicándose la tasa de acceso entre 2015 y 2018. Actualmente, 4 de cada 10 hogares participan en algunas de las actividades de integración y promoción social que ofrece el ABRE en los barrios<sup>16</sup>. En igual sentido se orienta la evaluación que hicieran los jefes/as de hogar sobre las acciones y los resultados logrados por el Plan ABRE. La evaluación positiva por parte de la población de acciones y resultados está ampliamente instalada en los barrios. Asimismo, la percepción de cambios relevantes en la vida cotidiana más que se duplicó en pocos años. Actualmente, 6 de cada 10 jefes/as de hogar identifican un proceso de cambios positivos en el espacio barrial gracias a las acciones del ABRE (ver Figura 8).

16. Los programas de promoción participativos relevados fueron: Vuelvo a Estudiar, Verano Joven, Jornada Ampliada, Clubes de Barrio, Ingenia, Encuentros de Convivencia, Santa Fe Juega, Abre Vida y Lazos, Nueva Oportunidad, entre otros.

Teniendo en cuenta estos resultados es preciso orientar los esfuerzos en dirección a una estrategia de comunicación que promueva un mayor acceso y participación de la población en las acciones de promoción directa que pone a disposición el Plan ABRE en cada barrio.

**Figura 8.** Cambios en el conocimiento, participación y evaluación del Plan ABRE (variación 2014-2018), en porcentaje de jefes/as de hogar



**Fuente:** Encuesta ABRE 2018. ODSA/UCA - Gobierno de la Provincia de Santa Fe

(\*) Para el conjunto de variables se utilizó el dato 2015 debido a que el dato 2014 no estaba disponible.

## 5. Reflexiones finales

Las investigaciones sobre la pobreza iniciadas en América Latina en la década de los años ochenta pusieron de relieve los aspectos territoriales del fenómeno en la región, especialmente de lo que se denominó la pobreza estructural. Sin embargo, el estancamiento económico y el debilitamiento de la demanda de trabajo fueron trasladando el centro de la atención a las condiciones de funcionamiento del mercado laboral, con especial foco en la precarización de las condiciones de trabajo. Hacia mediados de los años noventa, y en el marco de una importante reestructuración de las economías latinoamericanas, el acelerado aumento del desempleo y sus consecuencias en las condiciones de vida de la población incrementó aún más la atención en la dimensión laboral. En ese contexto, el análisis de la pobreza se concentró principalmente en la medición de los bajos ingresos y en la cuantificación del empobrecimiento de los sectores medios urbanos, relegando a un

segundo plano las consideraciones sobre el aspecto territorial de la misma.

Fue recién a principios de los 2000 cuando la discusión sobre la dimensión espacial de la pobreza urbana cobró un renovado impulso a partir de los primeros estudios de la segregación residencial. Si bien desde mediados de la década anterior la problemática había ido cobrando mayor interés, la concentración territorial de la pobreza en las periferias urbanas y su persistencia y endurecimiento, aun en el marco del ciclo de recuperación económica iniciado a partir de la primera década del siglo XXI, contribuyó restablecer la centralidad de la cuestión. La segregación residencial se fue perfilando, así como un mecanismo clave en la reproducción de las desigualdades socioeconómicas, el aislamiento de los pobres urbanos y la inseguridad ciudadana.

En este sentido, la concentración de poblaciones en asentamientos informales o precarios es un indicador de este proceso, pero sólo constituyen uno de los extremos de la polaridad socioeconómica residencial. En el otro extremo de la polaridad se ubican las urbanizaciones cerradas, las cuales irrumpen con fuerza en la trama urbana de las grandes ciudades en los noventa. Estas urbanizaciones se estructuran como espacios de acceso restringido desde su construcción y están diseñadas para proveer seguridad a sus residentes y evitar el acceso de no residentes. Son todas urbanizaciones cerradas que marcan un nuevo patrón de apropiación del espacio que acrecienta las brechas sociales, marcando a su vez circuitos diferenciales de apropiación de los bienes de la ciudad.

La segregación residencial socioeconómica comprende los contrastes de ciertos atributos (el ingreso, la educación, las condiciones materiales de vida) que se verifican entre los residentes de distintas zonas de una misma ciudad. El efectivo acceso a las condiciones que permitan ejercer derechos está condicionado por el territorio en donde los ciudadanos experimentan su vida. La desigualdad, la vulneración y la estructuración de riesgos y oportunidades adquieren características únicas en los entramados sociales urbanos. La conjunción de estos factores indica el grado de densidad y calidad del tejido social urbano, como también de los desafíos aparejados a su desintegración y los elementos críticos que deben ser abordados desde la política social para evitar este proceso y revertirlo.

Es en este contexto que resulta relevante examinar experiencias de política pública innovadoras orientadas a enfrentar los procesos de

segregación residencial y exclusión social que atraviesan las grandes ciudades de nuestra región. En este sentido, en el ámbito de las políticas activas para frenar o mitigar la segregación, si bien la revisión de experiencias muestra algunos avances, en general, los mismos han estado más centrados en la mitigación de la pobreza y la vulnerabilidad habitacional que en la segregación poblacional propiamente. Esta parece posicionarse solo recientemente en la agenda pública, y por tal motivo existen desafíos profundos para su instalación y aplicación como parte medular de la política habitacional y urbana en los países de la región.

Aunque tampoco abundan, resulta más frecuente la puesta en marcha de programas orientados a desarrollar obras y acciones en zonas urbanas marginadas y en áreas que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social, para introducir o mejorar infraestructura y equipamiento urbano básicos. Estas acciones generalmente van acompañadas de un mejoramiento del entorno físico, la creación de centros de desarrollo comunitario y la promoción de acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, entre otras medidas de promoción social. Tal como se ha mencionado, estas políticas están más centradas en el de mejoramiento de barrios informales más que en el combate a la segregación residencial socioeconómica.

En este marco, nos ha resultado relevante dar cuenta de la existencia, enseñanzas y principales resultados que ofrece el Plan ABRE, creado en 2014, como programa provincial de gestión integral y a gran escala para el desarrollo humano y social de la población residente en los asentamientos informales y barrios más vulnerables de las principales ciudades de la provincia.

Un primer conjunto de aspectos a destacar es justamente la capacidad que ha tenido este Plan para encarar de manera innovadora el diseño, la gestión y ejecución de una política pública integral en materia de mejoramiento integral de barrios populares. Es cierto, el Plan ABRE no ha tenido como objetivo superar los factores de segregación socioeconómica residencial que operan a escala provincial; ni mucho menos modificar las condiciones macroeconómicas que explican las condiciones estructurales de pobreza y desigualdad que atraviesan a nuestro país. Pero, no menos importante, tiene como propósito reducir las condiciones de exclusión de amplios sectores sociales, en clave a políticas territoriales generadoras de inclusión social y construcción de ciudadanía.

El Plan ABRE inició un interesante camino en este sentido y, en ese trayecto, generó un conjunto de lecciones aprendidas que seguramente servirán para informar otras intervenciones similares. Entre ellas, cabe destacar el modo integral de abordaje de problemas y demandas sociales, a través del conjunto de acciones y programas que se articulan a nivel territorial. Ello ha implicado la conformación de espacios novedosos de planificación, coordinación, articulación y gestión estatal, de carácter tanto interministerial (ministerios-programas) como intergubernamental (provincia-municipios), evitando de esta manera la fragmentación y/o superposición de las políticas públicas. A ello se ha sumado el desarrollo de acciones directas asociadas a generar articulaciones virtuosas con los gobiernos locales, actores sociales y ciudadanos. En este mismo sentido, la actual línea de trabajo ABRE familia, tiende a llevar la política pública al espacio mismo de los hogares, relevando las necesidades específicas de las familias y vinculando en cada caso, con los programas y/o acciones específicas para atender las problemáticas que se detectan.

Por último, es preciso destacar la decisión política contar con un sistema de información que permita dar seguimiento a las intervenciones que conforman el ABRE e informe su implementación y que posibilite sistematizar y documentar las intervenciones. Para ello se decidió crear el Sistema de Monitoreo Estratégico, que se vale de la planificación operativa y de información de seguimiento como insumos para su gestión.

Otro conjunto de aspectos a destacar, sin duda, son los resultados alcanzados en materia de desarrollo humano e integración social en los barrios en donde el Plan ABRE interviene. La evaluación de resultados desde la perspectiva de los beneficiarios/vecinos da cuenta de un cambio sustantivo entre 2014 y 2018 en la mayor parte de los indicadores de acceso a infraestructura urbana. Los déficits en acceso a agua, luz, pavimentación, alumbrado público, dificultades para transitar dentro del barrio, han mostrado una tendencia al descenso, reflejando en todos casos importantes mejoras. Sin embargo, continúa siendo una demanda sin resolver el acceso a la red cloacal. También la implementación de obras de drenaje que eviten o minimicen los problemas ocasionados por inundaciones.

Al mismo tiempo, cabe destacar el fuerte aumento registrado en el acceso a los servicios públicos de salud. En particular del centro de salud, que muestra un aumento sustantivo. También han mejorado las

evaluaciones positivas respecto de los aspectos materiales del centro y así como también aumentó la confianza comunitaria en esta institución. Entre los desafíos, se destaca –debido al gran aumento de los usuarios del sistema público de salud– que se requiere reforzar los esfuerzos en los centros, en particular en la disponibilidad de medicamentos y de equipos profesionales. En igual sentido se han comportado los indicadores de inclusión educativa y socio-comunitaria para niños/as, adolescentes y jóvenes. Un aspecto por demás importante para promover un proceso de integración y movilidad social inclusivo.

Respecto de las condiciones de seguridad deben mencionarse avances importantes tanto en la disminución efectiva de los hechos de inseguridad (robos, hurtos, violencia) en los barrios con presencia ABRE, como así también en las percepciones de inseguridad en el barrio y en el hogar. Sin embargo, a pesar de los considerables avances en materia de seguridad y la reducción en la percepción de inseguridad en los espacios más próximos, la percepción de riesgo ante el delito sigue siendo elevada, y se destaca como la principal demanda barrial. Con relación a la evaluación de las acciones del Plan es en general positiva y se ha incrementado con el tiempo: la evaluación positiva de las acciones del Plan ABRE es muy alta. En igual sentido, la percepción positiva de los resultados del Plan ABRE, así como la valoración positiva del barrio ha aumentado significativamente.

En fin, el Plan ABRE es una intervención novedosa que logró adaptar las intervenciones públicas de la provincia de Santa Fe a las necesidades concretas de los territorios que se priorizaron, generando articulaciones virtuosas con los gobiernos locales, actores sociales y ciudadanos. En tal sentido, si bien constituye una experiencia que no se ha propuesto incidir en las causas estructurales de la exclusión 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.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUILAR, A. G. y ESCANILLA, I. (2011). *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) - Porrúa.



- ARAVENA, A.; de GREGORIO, J. y PODUJE, I. (2013). "Vía rápida para reducir la desigualdad propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades". *Informe de Políticas Públicas*, N° 2.
- BENNHOLDT-THOMSEN, V. y GARRIDO, A. (1981). "Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría". *Revista Mexicana de Sociología*, 43(4), pp. 1505-1546.
- BRONZO, C. (2005). "Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção"(334 f.). Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*.
- CEPAL. (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2010). *La Hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2001). *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?*. Recuperado en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7149/1/S017595\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7149/1/S017595_es.pdf)
- CIDH-OEA. (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA).
- CRAVINO, C. (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.
- DÍAZ LANGOU, G. y FLORITO, J. (2018). *El plan abre familia. Un dialogo entre políticas públicas y territorio*. Documento de Políticas Públicas N°210. Buenos Aires: CIPPEC.
- DÍAZ LANGOU, G. y AULICINO, C., (2016). *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe*. Documento de Políticas Públicas N° 159. Buenos Aires: CIPPEC.
- FEITOSA, F. y otros (2012). "Countering urban segregation in Brazilian cities: policy-oriented explorations using agentbased simulation". *Environment and Planning B: Planning and Design*. Vol. 39, N° 6.
- GABINETE Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014a). *Objetivos. Programa de Intervención Integral en Barrios*. Documento de trabajo interno (inédito).
- GABINETE Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014b). "Plan ABRE. Plan de Intervención integral en barrios. Gobierno de la provincia de Santa Fe, Argentina. 2014-2015". *Congreso Nacional de Programas Innovadores para Mejorar la Calidad de Vida*, Guanajuato, México.
- GABINETE Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014c). *Sistema de monitoreo estratégico*. Documento de trabajo interno (inédito).

- GABINETE Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015) *Plan ABRE: Plan de Intervención Integral en Barrios* "Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina 2014 -2015. Disponible en: [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/2014\\_GSF\\_Plan%20ABRE%20%E2%80%99CPlan%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Integral%20en%20Barrios%E2%80%9D%20Gobierno%20de%20la%20Provincia%20de%20Santa%20Fe,%20Argentina%202014%20-2015\\_texto.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/2014_GSF_Plan%20ABRE%20%E2%80%99CPlan%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Integral%20en%20Barrios%E2%80%9D%20Gobierno%20de%20la%20Provincia%20de%20Santa%20Fe,%20Argentina%202014%20-2015_texto.pdf)
- GOBIERNO de la Provincia de Santa Fe. (2018). *Plan Abre: Plan de Intervención Integral en Barrios*. Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- INDEC. (2018). Carátula del segmento de viviendas particulares. Cuestionario básico. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Disponible en [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/caratula\\_vparticulares\\_basico\\_c2010.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/caratula_vparticulares_basico_c2010.pdf). Consultado en marzo 2018.
- KAZTMAN, R. (2009). "La dimensión espacial de la cohesión social en las grandes ciudades de América Latina". Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [www.eclac.cl/deype/](http://www.eclac.cl/deype/)
- KAZTMAN, R. (2007). "La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes". *Pensamiento Iberoamericano*, No. 1. noticias/noticias/1/36981/2009\_08\_sem\_cohesion-social\_Ruben\_Kaztman.pdf.
- LÉPORE, E. (2016). *Las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires. Enclaves y circuitos de marginalidad residencial y socio-ocupacional* (Tesis doctoral). Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2007). "Integración de servicios sociales. Conceptualizaciones, tipología e instrumentos". Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colección de lecturas.
- NIETO, C. y WEYRAUCH, V. (2015). "Caso de estudio sobre el uso de conocimiento en el sector público en América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la Provincia de Santa Fe". Buenos Aires: Politics & Ideas.
- OACDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ONU). (2002). *Estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Derechos Humanos*. Ginebra: OACDH.
- OACDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ONU) (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Ginebra: OACDH.
- ODSA-UCA (2015). *Informalidad urbana en las áreas metropolitanas de la Argentina al inicio del siglo XXI*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas y Escuela De Negocios, UCA.

- OIT (2011). "Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva". Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet. Ginebra.
- ONU (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado: [https://unctad.org/meetings/es/Sessional-Documents/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/Sessional-Documents/ares70d1_es.pdf)
- ONU Hábitat (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Ecuador: Naciones Unidas.
- ONU Hábitat (2015). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/view-File/36443/33018>
- ONU Hábitat (2014). *Planeamiento urbano para autoridades locales*. Recuperado en: <https://unhabitat.org/books/planeamiento-urbano-para-autoridades-locales/>
- ONU Hábitat (2010). UN Habitat for a Better Urban Future. Summary Report of the Fifth Session of the World Urban Forum (WUF 5). Recuperado en: [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/8345\\_58830\\_Summary%20Report%20of%20WUF5.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/8345_58830_Summary%20Report%20of%20WUF5.pdf)
- ONU Hábitat (2005). "Por un mejor futuro urbano". Recuperado de: [http://www.un.org/es/events/habitatday/pdfs/ONU-HABITAT\\_brochure.pdf](http://www.un.org/es/events/habitatday/pdfs/ONU-HABITAT_brochure.pdf)
- PIGNATTA, M. A. (2015). "Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 4 N° 8. Buenos Aires
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD
- PNUD (2009), *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*. Buenos Aires:PNUD.
- RENABAP. (2018). "Resultados del relevamiento nacional de barrios populares en la República Argentina". Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares>.
- ROLNIK, R. y J KLINK, J. (2011), "Crescimento economico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?". Documento presentado en el XIV Encuentro nacional de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional (ANPUR), Río de Janeiro. [En línea] [www.observatoriodasmetroplites.net/download/raquelrolnik.pdf](http://www.observatoriodasmetroplites.net/download/raquelrolnik.pdf).
- ROSSETTI, M. (2014). "La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad". Serie *Políticas Sociales*. N° 199 Santiago de Chile: CEPAL.

- SALVIA, A., y Van RAAP, V. (2018) *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnostico, avances y desafíos del Plan ABRE 2014-2018*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALVIA, A., y 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., y Van RAAP, V. (2014) *Diagnóstico de los barrios en el plan ABRE 2014: Santa Fe, Rosario y villa Gobernador Gálvez. Provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALAZAR, C. y SOBRINO, J. (2010). "La ciudad central de la Ciudad de México: ¿espacio de oportunidad laboral para la metrópoli?". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, N° 3.
- SAMPSON, R. (2012). *Great American City: Chicago and the enduring neighbourhood effect*. Chicago: The University of Chicago Press.
- SEN, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Amsterdam: Elsevier Science.
- SIEMPRO (1999). *Gestión integral de Programas Sociales. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales*. Buenos Aires: FCE y Secretaria de Desarrollo Social de la Nación.
- TECHO (2013). *Relevamiento de asentamientos informales*. Recuperado en: [http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos\\_de\\_asentamientos\\_2013\\_BAJA.pdf](http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf)
- ZUBRINSKY, C. (2003). "The dynamics of residential segregation". *Annual Review of Sociology*, N° 29.

## ANEXO: ALCANCE DEL PLAN

**Figura 1.** Eje Infraestructura y Hábitat: Intervenciones y proyectos según año

Intervención	Proyectos/acciones 2014	Proyectos/acciones 2018
(1) Infraestructuras estratégicas	Infraestructura vial	Infraestructura vial
	Infraestructura educativa	Infraestructura educativa
	Infraestructura en salud	Infraestructura en salud
	Infraestructura cultural	Infraestructura cultural
	Infraestructura en justicia y seguridad	Infraestructura en justicia y seguridad
	Infraestructura en energía	Infraestructura en energía
	Sistema de provisión de agua potable	Sistema de provisión de agua potable
	Protección urbana contra inundaciones.	Protección urbana contra inundaciones.
(2) Mejora del hábitat	Mi tierra, mi casa	Mi tierra, mi casa - Urbanizaciones con servicios
	Mejoramiento barrial en complejos de vivienda social	Mejoramiento barrial en complejos de vivienda social
	Proyectos urbanos en asentamientos irregulares	Proyectos urbanos en asentamientos irregulares
	---	Programa de escrituración de viviendas sociales
(3) Saneamiento	Red de desagües cloacales	Red de desagües cloacales
	Programa Solidario Integrador de Desagües Cloacales.	Programa Solidario Integrador de Desagües Cloacales.
(4) Luz y agua segura	Luz segura	Luz segura
	Agua segura	Agua segura

**Fuente:** ODSA-UCA 2015, 2018, en base documentos de programa

**Figura 2.** Eje Convivencia y participación: Intervenciones y proyectos según año

Intervención	Proyectos 2014	Proyectos 2018
(1) Trayectorias de vida. Inclusión socio-educativa	Vuelvo a Estudiar	Vuelvo a Estudiar
	Fomento de Clubes de Barrio	Fomento de Clubes de Barrio
	Fortalecimiento de los Centros de Día	Fortalecimiento de los Centros de Día
	Jornada Ampliada en Escuelas Primarias	Jornada Ampliada en Escuelas Primarias
	Verano Joven	Verano Joven
(2) Trayectorias de vida. Inclusión laboral	Formación para el Trabajo/Nueva Oportunidad en Rosario	Nueva Oportunidad
	---	Emprende Joven
	---	Nexo Oportunidad
	Empresas sociales de inclusión Impulso de la economía social en los barrios	Empresas Sociales de Inclusión (Acercarse)
(3) Trayectoria de Vida. Abordaje integral de adicciones.	Abordaje integral de adicciones	Abordaje integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones en la provincia de Santa Fe.
	---	Lazos
	---	Abriendo el Juego
	---	Hay equipo
(4) Convivencia barrial.	Querer, crear, crear: culturas en movimiento	Hoy en mi barrio
	Ingenia	Ingenia
	Encuentros de la convivencia	Somos Barrio
	---	Sistema Aleros
(5) Seguridad ciudadana	Policía Comunitaria	Policía Comunitaria
	Centros Territoriales de Denuncia (CDT)	Centros Territoriales de Denuncia (CDT)
	Acceso cercano al trámite de DNI	Acceso cercano al trámite de DNI
	Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito	---
	Plan de refacción de comisarías	---
(6) Promoción de derechos. Difundir, prevenir y educar.	Acceso cercano al trámite de DNI	---
	Campañas en medios masivos y difusión en los barrios	---
	---	Cuidado de la Salud integral
	---	Cuidado del medioambiente
	---	Periplo Colectivo
(7) Participación social	Mesas de gestión barrial	Mesas de Gestión Barrial
	---	Conformación de Consorcios
	---	Consorcio Social

*Fuente: ODSA-UCA 2015, 2018, en base documentos de programa*

**Figura 3.** Resultados de alcance publicados por Gabinete social según año

	<b>Resultados Parciales - Plan Abre (Enero-Julio 2014)*</b>	<b>Plan ABRE en cifras (2014-2018)**</b>
Infraestructura y Hábitat	54 proyectos de infraestructura estratégica en marcha.	5 Centros de salud construidos 3 Nuevos edificios educativos y 4 en ejecución 2 Aleros en funcionamiento y 8 próximos a inaugurarse 6 Avenidas de acceso a los barrios remodeladas (ciudad de Rosario) 54 Escuelas mejoradas 1000 Viviendas construidas
	45 proyectos relacionados a la mejora del hábitat en marcha con diversos niveles de avance.	58 Convenios destinados a la mejora del hábitat y de saneamiento en la ciudad de Rosario 25 Barrios con mejoras en accesos y calles
	16 proyectos de saneamiento en marcha con diversos niveles de avance.	13 Barrios con extensión de su red de desagües cloacales 14 Barrios con mejoras en la provisión de agua
	38 proyectos en marcha de luz y agua segura.	13.160 Conexiones
Convivencia y participación	1223 jóvenes visitados en el marco del programa Vuelvo a Estudiar	4428 Jóvenes visitados
	945 volvieron a la escuela	2793 jóvenes retomaron sus estudios entre 2016 y 2017
	160 clubes en proyectos de fortalecimiento institucional.	91 clubes fortalecidos 40 clubes participan del programa Abriendo el Juego
	2 Empresas sociales de inclusión y más de 15 espacios de formación con distintos grados de desarrollo. 1000 becas para jóvenes desvinculados de espacios institucionales.	16 empresas proyectadas 152 jóvenes participando de Nexo oportunidad 22.300 jóvenes participaron de Nueva oportunidad
	7 eventos Querer, Creer, Crear realizados y planificados.	63 Eventos "Hoy en mi barrio" 38 Eventos "Somos Barrio"
	28 mesas de gestión barrial en funcionamiento	50 mesas de gestión barrial funcionando periódicamente 192 Consorcios conformados en Complejos de Vivienda Social en 11 barrios de las ciudades de Rosario y Santa Fe

**Fuente:** \*Plan ABRE: "Plan de Intervención Integral en Barrios" Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2014 -2015

\*\*Plan ABRE Política social integral en barrios - Noviembre 2018

**Figura 4.** Cantidad de barrios y ciudades alcanzados por el Plan ABRE según año

	2014	2015	2018 (al momento de la evaluación)*
Cantidad de Ciudades	3	4	4
Cantidad de Barrios	33	43	51

**Fuente:** ODSA-UCA 2015, 2018, en base documentos de programa.

*\*Al momento de la publicación del artículo el Plan incorpora las localidades de Santo Tomé y Granadero Baigorria sumando un total de 66 barrios.*