

A watercolor illustration of a neighborhood scene. In the foreground, a group of people is gathered in a courtyard or street. Behind them, several buildings are visible, some with red roofs and others with white walls. A utility pole with wires is also present. The style is soft and painterly, with a muted color palette of greens, browns, and greys.

# La clave está en el territorio

Conceptos, herramientas  
y análisis de políticas  
sociales urbanas

Roberto Zampani | Cecilia Nieto  
(Coordinadores)



**UNR**  
EDITORIA



*Estas reflexiones, con forma de textos urgentes, están dedicadas a la memoria siempre presente de nuestra profesora, jefa, compañera, amiga y maestra Mónica Bifarello.*

Zampani, Roberto

**La clave está en el territorio: conceptos, herramientas y análisis de políticas sociales urbanas**

Roberto Zampani; Cecilia Nieto; coordinación general de Roberto Zampani; Cecilia Nieto;  
lustrado por Leticia Leonhardt. - 1a ed. - Rosario: UNR Editora, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN **978-987-702-510-1**

1. Trabajo Social. I. Nieto, Cecilia. II. Leonhardt, Leticia, ilus. III. Título.  
CDD 307.76

Ilustración de tapa:

**Leticia Leonhardt**

Corrección:

**Equipo de Redacción de Revista Cátedra Paralela**

Diseño:

**Carlos Verratti**

***“Texto publicado con el apoyo de la presidencia  
de la Cámara de Diputados de Santa Fe”***



# Índice

Presentación: Políticas sociales urbanas. Aproximaciones y claves para su abordaje <b>Diego Beretta   Silvio Crudo</b>	<b>7</b>
Políticas sociales urbanas: Cuestión social urbana, territorio y proximidad <b>Roberto Zampani</b>	<b>17</b>
Herramientas de planificación y participación en la gestión social local <b>Cecilia Nieto - María Laura Sartor Schiavoni</b>	<b>27</b>
Claves para el desarrollo de sistemas de MyE y sistemas únicos de información social en la gestión de políticas sociales <b>Verónica Crescini - María Oliva</b>	<b>35</b>
Aprendizajes y desafíos para la institucionalización del monitoreo y la evaluación: aportes regionales, nacionales y subnacionales para pensar su desarrollo. <b>María Angélica Pignatta - Verónica Crescini</b>	<b>47</b>
Aspectos ambientales en las políticas públicas y sociales. <b>Marianela Motkoski</b>	<b>59</b>
Las Políticas Alimentarias en Argentina. ¿Qué papel cumple el acceso al alimento en los vínculos territoriales? <b>María Noel Ferri</b>	<b>69</b>
Pandemia Covid-19 y estados locales: la construcción del problema en el municipio de Rosario. <b>Nadia Alasino - Renata Manino</b>	<b>79</b>
La institucionalización de la política pública de integración socio-urbana de barrios populares en Argentina: trayectoria, capacidades estatales y alcances locales. <b>María Angélica Pignatta - Leticia María Leonhardt</b>	<b>91</b>
Sobre autoras y autores	<b>107</b>





Presentación  
Políticas sociales urbanas.  
Aproximaciones y claves  
para su abordaje

**Diego Beretta | Silvio Crudo**



## Aproximaciones a la cuestión social ¿urbana?

La política social, en tanto respuesta a los riesgos de la ruptura del lazo social, surge en el contexto de la modernización de las sociedades y de desarrollo de sus fuerzas productivas. Así, se vincula fuertemente al fenómeno de progresivo desplazamiento de la población occidental desde el entorno rural al urbano. Sin embargo, lo urbano no fue un componente central al momento de formular y estudiar la política social, sino hasta hace unas pocas décadas. Y es que la cuestión social era concebida en términos estructurales como emergente de la contradicción entre la igualdad política legalmente reconocida y la desigualdad económica que de hecho impera en el capitalismo (Donzelot, 2007).

Así, las teorizaciones sobre el Estado de Bienestar remarcaban el acuerdo de clases que supuso y los límites que encontró en el largo plazo para sostenerse, sea por su dificultad para conciliar libertad económica y planificación (Offe, 1990), por la necesidad de satisfacer el déficit de motivación y sentido de los individuos con incentivos materiales extraídos de la economía y la producción (Habermas, 1989), o por los efectos de la expansión del sistema estatal sobre el resto de los sistemas en una sociedad funcionalmente diferenciada (Luhmann, 1993).

En el marco del ascenso del neoliberalismo como ideología política y del postfordismo como régimen organizador de las relaciones de producción y de las relaciones sociales (Lipietz, 1997; Fraser, 2003), diversos autores se interrogaron sobre las mutaciones que había sufrido el campo de lo social.

En este sentido, Pierre Rosanvallón (1995) esbozó los rasgos de una nueva cuestión social caracterizada por la reaparición de la desocupación y de la pobreza como problemas públicos, pero también por el agotamiento de los medios de intervención clásicos para dar cuenta de los nuevos fenómenos observados. Entre estos fenómenos novedosos se destacan la exclusión, el desempleo de largo plazo y los grupos con dificultades para insertarse laboralmente. Pero a la vez, surgen problemáticas que no pueden ser abordadas desde el mecanismo clásico del aseguramiento social: inseguridad urbana, contaminación, desastres naturales o crisis económicas internacionales.

En tanto Robert Castel (1995, 2009, 2012) advirtió sobre la crisis de la sociedad salarial, lo cual no conlleva el fin de la relación salarial ni mucho menos del trabajo, sino del estatus del salariado: la capacidad de la condición salarial para asegurar la integración social y proteger contra el riesgo a los trabajadores y sus familias. Ante este panorama, la cuestión social sigue manteniendo su importancia, aunque ya no haya un solo concepto que pueda nombrarla ni un solo referente al que remitirla –como fue en otro momento la lucha de clases–. Esto no implica que no puedan distinguirse ciertos puntos de cristalización de la misma, como la instalación de la precariedad en la condición laboral, el déficit de lugares en la estructura social, o la existencia de un continuo de situaciones de mayor o menor concentración de desventajas que van desde la vulnerabilidad a la exclusión, para mencionar algunos ejemplos.

Como rasgo en común de esta realidad, se destaca la heterogeneidad de quiénes no pudieron adaptarse al cambio de régimen del capitalismo, lo que hace que no puedan ser abordados por los mecanismos burocráticos clásicos del Estado de Bienestar sino por intervenciones casi particulares, centradas en la biografía de cada sujeto.

En este contexto, el panorama quedaría incompleto si no se toma en cuenta otro elemento común: el escenario compartido de estas realidades suelen ser las grandes urbes. Es así que a fines del siglo XX lo urbano toma una relevancia creciente –más allá de los estudios de la geografía clásica– para pensar las reconfiguraciones de la cuestión social.

Según Gorelik (2002), existieron tres claves de lecturas con las cuales el pensamiento social abordó –y se podría agregar que se construyó como objeto– a la ciudad. Un primer enfoque, que se extiende desde las últimas décadas del siglo XIX hasta las primeras del XX, la concibió como un problema, un espacio donde se manifestaban situaciones negativas como desorganización, hacinamiento, pobreza, delincuencia, etc. En un segundo momento, que va desde la década de 1930 a la de 1960, la ciudad deja de ser el resultado inevitable de la modernización y empieza a ser concebida como su motor, un espacio reglado por el poder centralizado y que permite el desarrollo industrial. En este sentido, la práctica de la planificación asume un rol fundamental como conector entre la ciudad presente y la ciudad deseada. Es el momento de las grandes obras urbanísticas, de los sistemas y planes metropolitanos. Una tercera etapa surge en la década de 1960 tras las críticas a la concepción funcionalista de la ciudad. De esta manera, vuelve la concepción trágica sobre ella, pero la respuesta a esta vi-

sión oscila entre la crítica a lo urbano y la recuperación del espacio público.

En América Latina, esta etapa se da de forma convergente con el desarrollo de las teorías de la dependencia y la puesta en evidencia de un conjunto de fenómenos que afectaban las condiciones de vida de las poblaciones urbanas, como la informalidad laboral, la heterogeneidad social –correspondiente a la heterogeneidad de la estructura productiva– e incluso la prescindibilidad de parte de la población trabajadora, como enuncia Nun (1999, 2001) con su concepto de masa marginal.

Como vemos, la problemática urbana había sido construida, aunque aún no asociada a la política social de forma explícita.

## Producción académica y gestión de políticas

Esta situación cambia en las últimas tres décadas. Desde distintas latitudes y disciplinas, en el marco de las ciencias sociales, se viene configurando un campo de estudio y de intervención que procura dar cuenta de las transformaciones urbanas en el centro de la cuestión social. El denominado *giro espacial*, a partir de la extensa obra de Lefebvre (1974), fue uno de los movimientos epistemológicos que interpeló el estudio de la cuestión social hacia la cuestión social urbana. A partir de allí, se difundieron numerosos conceptos intentando explicar los procesos sociales urbanos que fueron asimilados para problematizar las políticas sociales. Desde las ciudades duales (Sassen, 1999), los territorios de relegación en el marco de la definición de régimen de marginalidad urbana acuñado por Loïc Wacquant (2001) y las discusiones sobre la noción de territorialidad (Soja, 1985; Silva, 1992), hasta la fragmentación socio-espacial, la segregación residencial y en enclaves urbanos, y los procesos de insularización (Prevot-Schapira, 2001; Saraví, 2007; Soldano, 2008), por mencionar algunos de los más significativos.

En el campo de la gestión de las políticas sociales, el debate sobre la cuestión social urbana impuso una necesaria reformulación de los procesos de implementación, así como la definición de las orientaciones y la problematización sobre las capacidades para llevarlas a cabo. En este sentido, y a los fines de servir de introducción al presente libro, se reconocen a las políticas sociales urbanas en el complejo universo de las políticas públicas. Así, pueden tomarse como procesos, como campos de permanente disputa política, ideológica y técnica, en un terreno relacional y conflictivo donde distintos actores en pugna presentan sus proyectos sociopolíticos que se traducirán –o no– en distintas formas de intervenir la cuestión social urbana. Desde esta óptica, se recupera de Beretta y Galano (2014) la idea de problematizar la gestión de la política social en clave de una doble dimensión: por un lado, la gestión como un proceso político y de toma de decisiones, y por otro, la gestión como conjunto de herramientas, capacidades y relaciones en el campo de intervención. En la primera, se intenta acercar la mirada a los procesos complejos en donde los actores pugnan por priorizar distintos problemas como problemas de políticas públicas. En la segunda, se pone el foco en los procesos de asignación de recursos, herramientas de planificación y tecnologías de gestión.

Por consiguiente, y a partir de las aproximaciones esgrimidas, interesa destacar algunas dimensiones que se consideran necesarias a tener en cuenta para indagar, teórica e empíricamente, las políticas sociales urbanas, y que están presentes en los diferentes capítulos que integran el presente libro.

En primer lugar, la dimensión contextual es clave ya que las políticas sociales no son neutrales ni pueden desarrollarse ajenas al entorno, escindidas de acontecimientos, factores y eventos (tanto locales como internacionales). Si bien esta dimensión no es específicamente un componente de la cuestión social urbana, incidirá significativamente en su construcción y sus derivas de intervención.

Una segunda dimensión está vinculada a la forma en que se construyen los problemas sociales urbanos. Los problemas sociales no están dados, son un constructo social signado por la producción de conocimiento, por la opinión pública, por intereses económicos y políticos, por cuestiones ideológicas. En el marco de contextos cada vez más cambiantes, dinámicos y complejos, las problemáticas sociales se erigen como multidimensionales y de muy baja estructuración (Repetto, 2010; Bifarello, 2014), configurando a la cuestión social urbana de manera cambiante a lo largo del tiempo.

Por su parte, los instrumentos y herramientas de intervención y gestión constituyen la dimensión dinámica que complementa la construcción de los problemas sociales. Esta dimensión condensa el análisis de las formas y modelos de gestión social: desde la gestión por proyectos, el financiamiento externo, los modos de focalizar la intervención, la organización sectorial de la política social; hasta los intentos de intervenciones integrales y

la planificación estratégica, la gestión territorial y la gobernanza local.

Otra de las dimensiones a tener en cuenta es el análisis de las relaciones intergubernamentales, aceptando el supuesto que el bienestar social en las ciudades implica el resultado de procesos que operan a distintas escalas espaciales y temporales en la que participan distintos actores (Soldano, 2021). En este sentido, es necesario intentar iluminar las relaciones que se dan entre los distintos niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal– en la producción del bienestar, los tipos de interacciones, los vínculos de coordinación, cooperación e incluso el conflicto.

Finalmente, la dimensión actoral reconoce la multiplicidad de actores que inciden y participan en el proceso de la política social. Qué actores, cómo se caracterizan, cuál es la relación y vinculación con el Estado y con el proceso de construcción de ciudadanía, son interrogantes fundamentales al momento de intentar (re)construir las problemáticas sociales en el territorio urbano. Reconocer a los actores en el proceso de la política social implica también reconocer las desiguales capacidades y las heterogéneas racionalidades que despliegan en torno a la cuestión social urbana

## Claves de lectura

*La clave está en el Territorio*, título que abraza las ideas puestas en acción por Mónica Bifarello, es una obra colectiva que intenta contribuir y nutrir al campo de la política social urbana, a su problematización, análisis, diseño, gestión y evaluación.

Desde su origen, la publicación fue pensada como un material que no solo aporte a la discusión teórica y académica, sino también que se dirija a quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones en la gestión de políticas sociales, interesados en los procesos siempre complejos de diseño, elaboración e implementación de dichas políticas.

Por otro lado, las autoras y autores que son parte de este libro comparten la preocupación por la vinculación constante entre investigación y gestión de políticas públicas. Como colectivo, existe un consenso en que la construcción de conocimiento también se cimienta desde la gestión de las políticas. Quiénes participan con sus trabajos tienen un amplio recorrido y experiencias significativas en la gestión de políticas sociales en el ámbito público local y provincial. Cada uno de esos espacios de gestión se nutre en una constante resignificación de las prácticas profesionales, con el objetivo de desplazarse y alejarse de falsas relaciones dicotómicas, donde la relación teoría y práctica emerge como una tensión imposible de ser resuelta.

En tal sentido, el resultado de este libro es una producción en contextos concretos, a partir de una relación dialógica entre procesos y corpus teóricos y las propias prácticas profesionales en diversos entramados institucionales. En definitiva, el contexto de producción de esta obra no se caracteriza por una zona estable y cierta, sino que, al igual que los anfibios, convive, se desarrolla y transita por distintos terrenos. Son quienes tienen los pies en el mundo real y practican lo que han teorizado, y se constituyen, siguiendo a Ramió Matas (2012), en una comunidad epistémica<sup>1</sup>.

*La clave está en el Territorio* reúne ocho capítulos que dan cuentas de las distintas aristas y planos que estructuran el campo de las políticas sociales urbanas, con enfoques disciplinares provenientes de la Ciencia Política, la Arquitectura y el Trabajo Social que se intersectan y se vinculan, y que, lejos de tensionarse, se complementan y producen interesantes matices fértiles para la construcción de conocimiento de los principales nudos críticos de las políticas sociales urbanas. A esto, se le suma el tránsito inesperado por la pandemia del COVID-19, que implicó situar y revisar nuevas ideas en este contexto particular. En definitiva, las dimensiones antes identificadas atraviesan el presente libro y se constituyen en una posible clave de lectura para abordar cada uno de sus capítulos.

---

1| “Una comunidad epistémica consiste en que los profesionales públicos...no sólo sean buenos profesionales, capacitados, son que además tengan capacidad de articular un discurso conceptual propio, de tener capacidad de innovar, de crear conocimientos, para ser mucho más respetados profesionalmente” (Ramió Matas; 2012:40)

El texto de Roberto Zampani, *Políticas sociales urbanas: cuestión social urbana, territorio y proximidad*, es un claro ejemplo de ello. Desde un abordaje centrado en la categoría de territorio –en tanto clave explicativa y operativa–, busca interpretar la política social y sus complejidades. La noción de proximidad emerge en contrapunto a las políticas clásicas del Estado de Bienestar para abrir abordajes novedosos de la cuestión social. Para el autor, la reciente pandemia de COVID-19 puso en evidencia problemáticas como las condiciones de vida en las grandes ciudades, la infraestructura disponible y la asistencia alimentaria. A la vez, reabrió debates sobre dos grandes tópicos: las distintas modalidades que asume el cuidado y las formas de la economía social. Estos no pueden ser tratados sin tomar en cuenta la dimensión urbana/espacial/territorial, la cual podría dar lugar a construir innovadoras estrategias de protección asociadas a derechos.

En este sentido, la gestión de la política social y sus herramientas resultan fundamentales. El capítulo escrito por Cecilia Nieto y María Laura Sartor Schiavoni busca dar cuenta de este objeto desde una perspectiva crítica que se aleja de concebir la gestión como la tarea técnica de especialistas impolutos. Al contrario, las autoras dejan en claro los supuestos con los que trabajarán a lo largo del escrito y sus intenciones al hacerlo. A partir del enfoque de la integralidad, buscan recentrar a los sujetos en la política social, concibiéndolos como sujetos de derechos. Desde allí, interrogan a herramientas como la planificación estratégica, la coordinación o la participación ciudadana, dando cuenta de ciertas limitaciones, pero sobre todo de las potencialidades que presentan para balizar los caminos de la intervención estatal en tiempos de incertidumbres.

Los dos capítulos siguientes se preocupan por el monitoreo y la evaluación en tanto actividad orientada a la mejora de las políticas públicas, pero también como campo en proceso de consolidación, en la experiencia latinoamericana en general y en Argentina en particular. Así, en el primero, Verónica Crescini y María Oliva comparten algunas reflexiones sobre el valor de los procesos de institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación y los desafíos de la implementación de los sistemas únicos de información social. Como indican en sus conclusiones, la institucionalización es un proceso complejo, de largo plazo, sin direccionalidad única, que para que llegue a buen término se hace necesario pensar estrategias que aseguren su existencia y sostenibilidad. Si bien el desafío es grande, la recompensa también lo es: diagnosticar con precisión, optimizar los recursos, diseñar estrategias para viabilizar y monitorear la evolución de las políticas sociales.

Por su parte, el texto conjunto de María Angélica Pignatta y Verónica Crescini parte de diversas experiencias en la región, en Argentina y en la provincia de Santa Fe, buscando sistematizar aprendizajes y desafíos comunes que enfrentan los sistemas de monitoreo y evaluación en su institucionalización. Para el caso argentino, las autoras reconstruyen el camino por el cual el monitoreo y la evaluación van tomando importancia en la agenda pública a partir del año 2011, siendo un hito en este derrotero la creación de una Agencia Federal de Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, queda una importante senda por recorrer cargada de aprendizajes y desafíos que las autoras presentan de una manera muy clara.

En otro orden, el capítulo sobre los aspectos ambientales en las políticas públicas y sociales de Marianela Motkoski reflexiona e interpela sobre la dimensión ambiental que merece ser atendida por los distintos niveles de gobiernos, ya sea desde políticas sectoriales como de manera integral y transversal en el universo de las distintas políticas públicas, destacando las de ordenamiento territorial. Por un lado, la autora realiza reflexiones vinculadas a las acciones en torno a un problema global como el cambio climático. Por otro lado, se refiere a acciones cuyo impacto se registran de manera inmediata en el contexto donde se originan.

Siguiendo con los análisis de políticas sectoriales, María Noel Ferri pone el foco en la implementación de políticas alimentarias a partir de la noción de seguridad alimentaria desde un enfoque de derechos. La particularidad del trabajo radica en las lentes para mirar dichas políticas a partir de una lógica territorial en la que se indaga tanto el rol de organizaciones sociales como el rol de las mujeres-madres-cuidadoras en la construcción de la comensalidad desde una lógica colectiva.

Llegando al cierre, Nadia Alasino y Renata Manino ponen la lupa sobre el caso de la ciudad de Rosario para indagar los procesos de problematización –siempre complejos y disputados– que se configuraron de manera urgente y necesaria para pensar las estrategias de gestión de la crisis derivada de la pandemia COVID-19. Para ello, reconstruyen las formas que adquirieron las agencias estatales para gestionar la pandemia, las estrategias de acercamiento a la población –especialmente a los denominados grupos priorizados–, el protagonismo que asumieron algunas áreas específicas del gobierno local y, finalmente, la descripción del abordaje de la salud que atraviesa integralmente todo el proceso.

El capítulo que cierra este libro explora específicamente las políticas de integración socio urbanas implementadas desde el gobierno nacional a partir de la institucionalización de la Secretaría de Integración Socio Urbana y del Programa Argentina Unida por la Integración Urbana. Para ello, María Angélica Pignatta y Leticia María Leonhardt, se procuran de tres categorías analíticas: las trayectorias de institucionalización, las capacidades estatales y los alcances de la implementación.

*La clave está en el territorio*, como obra colectiva, desafiante por las problemáticas analizadas y tensionada por el contexto de producción, da cuenta de un grupo de investigadoras e investigadores, de gestoras y gestores, que pretenden interpelar a los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales urbana desde una perspectiva integral que supone el compromiso científico, el social y fundamentalmente el político. Este libro, que no intenta cerrar discusiones, sino que alienta la apertura de nuevas preguntas y líneas de indagación, se propone aportar y nutrir al complejo campo –en permanente tensión y construcción– de las políticas sociales urbanas. Esta es la búsqueda que movilizó y alentó a profundizar e indagar sobre la cuestión social urbana, aunque por momentos la realidad social y las imágenes de la desigualdad desalienten; una manera humilde y sentida de seguir con las enseñanzas de Mónica, de “no conformarse y ser creativos en las soluciones”.

## Bibliografía

- Beretta, Diego y Galano, Natalia** (Comp.) (2014). *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario, Argentina, Laborde Editor.
- Bifarello, Mónica** (2014). “Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales”. En D. Beretta y N. Galano. (Comp.), *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión* (27-36). Rosario, Argentina, Laborde Editor.
- Castel, Robert** (1995). *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*. Barcelona, España, Archipiélago.
- Castel, Robert** (2009). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Argentina, Paidós.
- Castel, Robert** (2012). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajos, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Donzelot, Jacques** (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires, Argentina, Nueva Visión.
- Fraser, Nancy** (2003). “¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 46(187) 15 - 33. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/42392/38510>
- Gorelik, Adrián** (2002). “Ciudad”, en C. Altamirano. (Dir.), *Términos críticos de sociología de la cultura* (12-21). Buenos Aires, Argentina, Paidós.
- Habermas, Jürgen** (1989). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu.
- Lefebvre, Henri** (1974). *La producción del espacio*. Madrid, España, Capitán Swing.
- Lipietz, Alain** (1997). “El mundo del postfordismo”. *Ensayos de Economía*, 7(12), 11-52. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/23729>
- Luhman, Niklas** (1993). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid, España, Alianza.
- Nun, Jose** (1999). El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. *Desarrollo Económico* 38 (152), 985-1004.
- Nun, Jose** (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Offe, Claus** (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Ciudad de México, México, Alianza.

- Prévot-Schapira, Marie** (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos* 10 (19), 33-56.
- Ramió Matas, Carles** (2012). Conferencia plenaria del VII Congreso Argentino de Administración Pública Liderazgo, equidad y sustentabilidad. *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental* (31). Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Repetto, Fabian** (2010). “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”. En Proyecto de modernización del Estado. (Ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (47-84). Buenos Aires, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Rosanvallón, Pierre** (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado* Providencia. Buenos Aires, Argentina, Manantial.
- Saraví, Gonzalo** (2007). *De la Pobreza a la Exclusión. Continuidades y Rupturas de la Cuestión Social en América Latina*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo.
- Sassen, Saskia** (1999). *La Ciudad Global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires, Argentina, Eudeba.
- Silva, Armando** (1992). *Imaginario Urbanos*. Bogotá, Colombia, Arango Editores.
- Soldano, Daniela** (2008). “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”. En A. Ziccardi. (Comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* (37-69). Bogotá, Colombia, Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.
- Soldano, Daniela** (Dir.) (2021). *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)*. Santa Fe, Argentina, UNL Ediciones. En prensa.
- Soja, Edwar** (1985). “La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa”. En Gregory y J. Urry. (Ed.), *Social Relations and Spatial Structures* (1-24). Londres, Inglaterra, Macmillan (traducción de H. Torres).
- Wacquant, Loïc JD** (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires, Argentina, Manantial.





# Políticas sociales urbanas: Cuestión social urbana, territorio y proximidad

**Roberto Zampani**

### **RESUMEN**

Analizamos las políticas sociales urbanas en un proceso socio histórico que privilegia o alumbra la cuestión social urbana como interrogante sobre las diversas y múltiples desigualdades en la vida de las ciudades contemporáneas. En ese sentido, el territorio, ya sea en su dimensión geográfica natural, en su dimensión física intervenida por la humanidad o en su dimensión relacional e histórica, se comporta como una característica fundante y fundamental de dichas políticas. Asimismo, la proximidad relacional y la territorial se constituyen en facilitadores u obstáculos a las experiencias del bienestar.

### **PALABRAS CLAVE**

CUESTIÓN SOCIAL URBANA | TERRITORIO | PROXIMIDAD.

## **Introducción**

Hoy en día, debatir políticas sociales requiere dedicar una buena parte del tiempo al análisis y reflexión sobre las denominadas políticas sociales urbanas. Para avanzar en este sentido, proponemos el presente texto como guía de viaje, constituido de aproximaciones conceptuales a diferentes dimensiones que permiten conocer dichas políticas. Hablamos de reconocer tres dimensiones analíticas para su abordaje: I) la emergencia de la cuestión social urbana, II) la noción de territorio como espacio privilegiado donde estas políticas se desarrollan, y III) la proximidad como causa/consecuencia de estas intervenciones territoriales. Por último, ofrecemos algunos interrogantes que la pandemia COVID 19 trae a la sociedad contemporánea y sus estrategias de protección.

## **La cuestión social urbana. Nuevas caras de la desigualdad**

Desde hace más de 30 años, y concomitante con la definición y ejecución de las políticas de ajuste estructural en América Latina y las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, se fue dando un proceso de cambio en la centralidad de las políticas sociales y de protección social. Por un lado, observamos que cada vez se debaten menos las protecciones o las cuestiones del trabajo y cada vez más van apareciendo temas referidos a la pobreza, por ejemplo, las denominadas políticas de enfrentamiento a la pobreza. En términos de Merklen (2005), asistimos a un proceso por el cual se convierten a “trabajadores” en “pobres”. El organigrama de las políticas sociales deja de enunciar y proponer protecciones a las poblaciones en tanto trabajadoras para enunciarlas como pobres y, en este sentido, intervenir sobre sus vidas y entornos. Por otro lado, asistimos a debates y definiciones sobre ciudadanía y el papel de las ciudades como espacios físicos y administraciones públicas encargadas de tales protecciones. Entonces, podemos decir que las formas que adopta la pobreza y los nuevos tipos de desigualdades se incorporan al análisis, pero siempre en su proyección espacial, en su proyección territorial (Dubet, 2013).

En palabras de Castel, pasamos de tener en el centro de los debates y las acciones sobre cuestión social a todo lo referente al mundo del trabajo, sus protecciones, sus expresiones de clase, con un rol central de los Estados nacionales, a colocar allí a la población reconocida como pobre y reconfigurar, en el mismo proceso, al territorio o el espacio a intervenir como ciudades y sus administraciones, es decir, la cuestión urbana. Aunque el autor manifiesta que la centralidad la sigue ocupando la cuestión del trabajo, afirma que en nuestra contemporaneidad es inevitable y necesario pensar y repensar la cuestión urbana como parte importante.

Se observa en verdad desde hace al menos 20 años un desplazamiento que hace que el habitante, más que el trabajador, se convierta en el principal interlocutor de los poderes públicos (véase la política de la ciudad) y, a partir de la descentralización y la reorganización de las políticas públicas, es también por lo general a partir del territorio como se redefinen los desafíos que estructuran los modos de vida de los actores sociales (Castel 2010:42).

En este sentido, se da un proceso de fuerte “localización” de las políticas sociales: los distintos niveles del Estado desarrollan tareas enfocadas en enclaves territoriales cada vez más definidos -focalizados en término de la época- tendiendo a una “municipalización” de los servicios. Aunque algunas de las políticas o programas sociales partan desde los niveles gubernamentales nacional o provincial, el nivel local de gobierno adopta un papel más protagónico en esas ejecuciones. Ya sea en la definición de lugares y poblaciones, en la ejecución de tareas o en la facilitación de recursos humanos, el nivel local se encuentra en el centro de esta nueva forma de enfrentar la cuestión social.

Según Ziccardi “(...) el municipio debe pasar de una actuación restringida al ámbito de la creación de infraestructura social básica, a una política social compleja que contribuya a mejorar la calidad de vida y las for-

mas de convivencia social” (2008:133). De ahí, que las ciudades se coloquen en el centro del debate: las ciudades como territorio de territorios; las ciudades como unidad de análisis donde mostrar y reconocer las diferencias y desigualdades territoriales que la conforman entre barrios y zonas. Por ende, si el enfrentamiento de la denominada cuestión social referida al mundo del trabajo venía por cambios, modificaciones o intervenciones en las relaciones laborales y en las protecciones al trabajo, en la cuestión social urbana toma protagonismo el trabajo territorial, la intervención activa de los distintos niveles del Estado en el espacio urbano y el contacto directo con las poblaciones que habitan dichos territorios.

## **El territorio como clave explicativa y operativa**

### *Territorio y políticas sociales*

Para introducir este apartado, podríamos comenzar por una afirmación: no hay experiencia fuera del territorio. Cualquiera sea la política social a analizar, siempre tiene repercusión sobre el territorio: sean de forma directa —una política de mejoramiento barrial, de intervención física sobre un territorio— o de forma indirecta —la protección al trabajo, la seguridad social, la prestación educativa—, siempre recaen o modifican la vida y la experiencia de vida de personas en territorios, demostrando la necesidad de incorporar la dimensión territorio/territorial para analizar, comprender y/o investigar.

“La clave está en el territorio”, decía la profesora Bifarello. Antes de abordar las poblaciones en un territorio determinado -una provincia, una ciudad, un barrio de una ciudad, un sector de un barrio de una ciudad-, tenemos que tener claro el “plus” que presenta ese territorio, en términos de fortalezas o debilidades, para las personas que viven allí.

### *De qué hablamos cuando hablamos de territorios*

*Territorio como lo físico y/o lo geográfico natural.* Aunque estemos viviendo en el siglo XXI y la naturaleza nos parezca ajena o lejana frente a nuestras ciudades, no podemos dejar de incorporar esta dimensión al conocimiento del territorio. El territorio en cuestión, ¿está al borde de un río?, ¿de uno o más arroyos?, ¿en medio de la llanura?, ¿en zonas de montañas?, ¿en lugares donde prevalece el clima frío o caluroso?, ¿en zonas más ventosas o menos ventosas? Desconocer estas dimensiones produce grandes equívocos o intervenciones desprovistas de “base material”.

*Territorio como lo físico intervenido por la modernidad (espacio urbano).* Ahora bien, estamos frente a territorios intervenidos; territorios que a su morfología natural le suman o presentan sucesivas intervenciones: edificaciones para la vivienda de las personas, vías de comunicación, equipamientos urbanos sociales y culturales, infraestructura bajo y sobre suelo, construcciones destinadas a la producción y el intercambio de la vida material y económica, etc. Asimismo, la ocupación del territorio por lo “humano” es otra característica que hay que tener en cuenta para el análisis. Estas intervenciones sucesivas van creando centros y márgenes en los asentamientos urbanos, las ciudades. Según Wacquant (2013), se dan procesos de segregación socio espacial.

Por consiguiente, podemos sumar un ítem al análisis: la distancia a los centros —económicos, culturales, educativos, etc.—. Así, encontramos territorios donde los habitantes tienen sus vidas condicionadas por la cercanía o lejanía a los centros de servicios y a las vías de comunicación, como vivir al lado de una vía férrea o cerca de una autovía. Pero también, combinando las dos dimensiones planteadas anteriormente —lo geográfico natural y/o construido— podemos encontrar relaciones, no siempre virtuosas, entre construcción y naturaleza, como complejos de viviendas a merced de temperaturas extremas sin preparación o construidos en valles inundables de ríos y arroyos.

Finalmente, podemos analizar estos equipamientos urbanos, tan importantes y necesarios para la vida en las ciudades, como zonas con o sin espacios públicos para el esparcimiento, con cercanía o lejanía a instituciones educativas, de salud, culturales, etc. Además, como contraparte, no solo analizar su existencia sino también su calidad. ¿Se generan equipamientos según la zona? ¿Hay una calidad de construcción en relación al estatus del territorio donde se construye?

*Territorio como lo histórico, lo relacional y lo identitario.* No solo lo físico material es constituyente del territorio. A partir de nuestra experiencia, de nuestro recorrido y de los sucesivos trabajos y lecturas, podemos afirmar que el territorio también es identidad construida y reconstruida históricamente. Dota de identidad a las personas que viven allí. Ser parte de él es una carga/beneficio en la relación con otras personas y con otros territorios.

Las experiencias de vida en un determinado territorio también construyen y reconstruyen relaciones entre sus habitantes y el resto de la ciudad. Tanto desde el lugar donde se vive o sobre los actores públicos y privados que interactúan allí, estas relaciones no sólo moldean la subjetividad de dichos habitantes, sino que también posibilitan u obstaculizan su acceso a la vida material, a los bienes y servicios de la vida en sociedad. En la actualidad, presenciamos un proceso de fijación y estigmatización de los territorios (Wacquant, 2013) que se expresa en la trayectoria de vida de las personas que los habitan. Por ende, vivir en un sector de la ciudad, en un barrio, otorga y construye una identidad territorial que, según el momento de la vida y las aspiraciones o inquietudes de cada habitante, puede convertirse en refugio, en fortaleza, o en límite y faceta de la vida a ocultar.

Por último, otro tema a relevar es la cuestión del tiempo. Los territorios no surgen o nacen cuando una persona decide vivir ahí, cuando el Estado decide intervenir o cuando el mercado intenta operar. Los territorios también tienen, y son, historia.

## **Otra clave: la proximidad como límite y posibilidad**

El nuevo papel del territorio y la territorialidad en las formas de protección social, actualiza el debate sobre la proximidad. ¿Será que hay que pertenecer a un “nosotros próximo” para ser parte de esas protecciones? ¿Será que los límites de un territorio definido construyen un “nosotros próximo”? La proximidad no actúa solo en términos o en relación entre personas, sino también con y entre los distintos actores estatales. Castel (1997) plantó cómo la dimensión de proximidad fue clave en la definición del andamiaje social asistencial: no solo había que mostrar/demostrar que una persona no podía valerse por sí mismo, sino que debía ser próximo, debía ser “nuestro”. Entonces, las más diversas formas de protección que se desarrollan en sociedad, entre ellas las políticas sociales urbanas, presentan una necesaria dimensión de proximidad o construcción de un nosotros. De ahí que entendemos la construcción de un nosotros “próximo” como un derivado inevitable de la territorialidad.

Cuando se define un territorio, ya sea como barrio, como espacio a intervenir o como domicilios, nos encontramos que en el mismo proceso se establece quiénes son próximos, quiénes van a compartir esa proximidad en su “experiencia del bienestar” (Soldano, 2019). Esto presenta un tema interesante: si las protecciones o políticas sociales clásicas del Estado de Bienestar de posguerra tenían un fuerte contenido “anónimo” —sabíamos que la seguridad social era para la clase trabajadora y los servicios públicos universales eran para los habitantes de un país o de una ciudad—, ahora nos enfrentamos a una proximidad que retira esta condición de anonimato, provocando que cada persona sea identificable por el sistema de protección y por el resto de sus cercanos. En este sentido, a partir de tecnologías y técnicas de conocimiento y relevamiento de datos cada vez más precisos, los grupos objetivos de las políticas empiezan a tener domicilios, cara, género, identidades diversas, etc.

Siguiendo a Dubet (2020), vivimos un momento en el que el régimen de desigualdades múltiples impacta de lleno en la proximidad. Una de las características de este régimen es que la experiencia de la “desigualdad” es fundamentalmente individual: no es vivida de manera colectiva, ni por las clases sociales o los grupos. Por lo tanto, la comparación es con otras y otros que viven o están cerca, y se convierten en posibles rivales u obstáculos para mejorar o cambiar esa desigualdad experimentada de manera individual. Sin embargo, no solo son debilidades.

La recuperación de la proximidad como eje de análisis y de propuestas en el campo de las políticas sociales nos permite incorporar otra mirada y generar nuevas acciones. Esto implica pensar y construir la idea del “bienestar de proximidad”. Los cambios mencionados más arriba —una cuestión social predominantemente urbana, un nuevo accionar centrado en el territorio, el menor peso de las intervenciones públicas globales a nivel de Estados nacionales y el cada vez mayor protagonismo de los niveles subnacionales de gobierno provinciales y fundamentalmente municipales— nos habilitan a pensar en términos de Goma: “(...) forjar la reconstrucción de los derechos sociales desde las agendas de bienestar de proximidad” (2018:21).

En este punto, cabe preguntarnos ¿qué podríamos reconocer como parte de ese “bienestar de proximidad” o posibles productores de ese bienestar? Sería posible ejemplificar esto con la imagen de una red de lazos y nudos que sostienen, brindan servicios, contienen, abarcan y/o envuelven a las poblaciones de un territorio. Por un lado, tenemos la red de instituciones públicas estatales del sector salud, del sector educativo, de la cultura, de desarrollo y acción social. Por otro lado, la red de instituciones públicas no estatales, como organizaciones no gubernamentales, centros comunitarios, clubes y distintas firmas de organización de la sociedad civil. Pero también, encontramos a los movimientos sociales barriales y las redes de relaciones sociales próximas no institucionalizadas —vecindad, lazos familiares amplios, etc.—. La existencia de estas redes, así como su proximidad y accesibilidad, condiciona de manera clara la vida de las personas en estos territorios. Por lo tanto, su existencia y consecuente modificación debe ser contemplada en el diseño o la implementación de una política social de corte urbano.

Además, la noción de proximidad interroga e interpela a decisores y ejecutores de políticas públicas. Los y las destinatarios y destinatarias de estas políticas pueden incidir, reclamar, proponer y participar en su ejecución. En otro apartado de esta publicación, remitimos a la herramienta de la participación ciudadana en el marco de las políticas sociales urbanas y territorializadas<sup>2</sup>. Esto es un doble desafío para la política social. Las personas dejan de ser sujetos pasivos para convertirse en sujetos activos de la política. Escenas de vecinos y vecinas alrededor de las máquinas en obra, en la puerta de un efector de salud o reunidos en una plaza con representantes de los niveles de gobierno debatiendo temas inherentes a su territorio y vida, muestran que la estrategia de intervención pública requiere admitir y contemplar esta dimensión.

## **Reflexiones condicionadas por la pandemia**

Y un día, llegó esta pandemia. Para su enfrentamiento, se planteó, como principal maniobra, el aislamiento de las personas en sus viviendas particulares. “Quedate en casa” fue el slogan y la estrategia fundamental. En este sentido, la directriz de reducir al mínimo la circulación como forma de disminuir la diseminación del virus presentó muchos desafíos, tanto para la población como para los distintos niveles del Estado que buscaron seguir prestando servicios a la población. En este punto, las políticas sociales no estuvieron ausentes en este debate. Dejando de lado el refuerzo de transferencias de ingresos condicionadas o no a cargo del Estado nacional —refuerzos en asignaciones universales por hijo y en tarjetas alimentarias, o el debut y despedida del Ingreso

---

2| Consultar el artículo de Cecilia Nieto y Maria Laura Sartor en este mismo volumen

Familiar de Emergencia—, hubo otro capítulo con clave territorial y de responsabilidad subnacional —provincias y municipios— que utilizaremos para repensar.

La pandemia y su forma de enfrentamiento manifestaron que hoy, siglo XXI, la cuestión social presenta una cara urbana y territorial. Todos los llamados a quedarse en casa, a recluirse en la vida doméstica de cada hogar, a desarrollar las actividades educativas en las viviendas, demostraron que las condiciones de habitabilidad de casi el 10% de la población nacional impiden esas estrategias, variando en cada ciudad<sup>3</sup>. Además, la dotación de infraestructura en algunos territorios es totalmente deficiente, fundamentalmente en acceso a conectividad. Ahora bien, los territorios se convirtieron en la forma privilegiada de abordaje. Las organizaciones territoriales que brindaron asistencia alimentaria y el trabajo casa por casa de algunos servicios de salud pública posibilitaron la llegada y el desarrollo de políticas públicas para enfrentar una situación social que se agravó con la pandemia. De esta forma, aunque se incentivó el distanciamiento, fueron la proximidad y sus estrategias las que surtieron mayor efecto en términos de protección, conteniendo la situación social y enfrentando la cuestión sanitaria hasta ponerse en práctica las políticas y programas nacionales de gran escala —como el IFE, el refuerzo de la AUH o la tarjeta alimentaria—.

Párrafo aparte para la cuestión de la infraestructura. Esta pandemia puso en evidencia algo que siempre estuvo en los análisis académicos y los debates políticos: la necesidad de infraestructura básica y social de calidad en todo el tejido urbano de la ciudad. ¿A qué nos referimos con esto? En primer lugar, a vivienda y hábitat. En segundo lugar, a sus derivadas o constituyentes, como redes de servicios básicos indispensables —luz, agua y, ahora, conectividad a internet—, espacios públicos de calidad —parques y plazas— e infraestructura de corte social —escuelas, centros de salud, centros culturales—. Los barrios que contaban con estas dimensiones cubiertas, en su mayoría, lograron sortear y aproximar algún nivel mayor de bienestar para sus habitantes, en desmedro de aquellos que carecían de estas coberturas.

Acercándonos al final, traemos un debate muy interesante. Si pensamos que las infraestructuras sociales están para lograr niveles mínimos aceptados de bienestar para la sociedad, ¿pueden estar cerradas? Saliendo del debate político ideológico sobre “clases presenciales sí o no”, proponemos lo siguiente: la escuela, como única infraestructura pública estatal en algunos barrios populares de las ciudades, cumple un rol que va más allá de lo “educativo”. Entonces, ¿no podrían pensarse como espacios necesarios en otros sentidos para un barrio? Y si esto es así, ¿no deberían estar abiertas en situaciones críticas? El parangón con las situaciones de emergencia climática e inundaciones salta a la vista, ya que en situaciones críticas las escuelas son centros de recepción, de evacuación, de alojamiento. Por ende, garantizando recursos humanos bien remunerados, materiales necesarios para sus actividades y edificios cuidados y accesibles, ¿no deberíamos replantear que una infraestructura pública estatal debería estar siempre abierta?, sea de salud, educativa o cultural; ¿no sería una forma de garantizar bienestar de proximidad?

Para concluir, pero no menos importante. En clave de territorios, de proximidad y de políticas sociales urbanas, nos encontramos con dos dimensiones que resultan necesarias analizar, conocer e intervenir: la dimensión del cuidado y la dimensión del trabajo en la economía popular o social. Por un lado, servicios de cuidados a domicilio, estrategias comunitarias de cuidados o infraestructura pública para tal fin, tienen en la cercanía territorial una presencia muy fuerte. En términos de Faur (2014), las familias y las organizaciones sociales amortiguan los vacíos que deja la intervención estatal y los vaivenes del mercado en términos del cuidado de

3| Según el relevamiento del registro nacional de barrios populares (RENABAP) más de 4 millones de personas a nivel país. Y un número aproximado a las 100000 personas en Rosario. <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/en-rosario-unas-cien-mil-personas-viven-112-villas-n1756338.html>

las personas con algún grado de dependencia. Nosotros agregamos que el espacio geográfico privilegiado de este amortiguamiento se da en el territorio y en la proximidad. Por otro lado, la idea de una economía popular o social basada en el trabajo. Según Coraggio (2004), la economía social centrada en el trabajo incluye cooperativas de consumo y producción, asociaciones libres, redes y mutuales comunitarias para gestionar recursos y necesidades de sus miembros y la comunidad. A estos, sumamos los trabajos de producción y comercialización de bienes y servicios, en su mayoría de carácter próximo, que implican pensarlos en estas estrategias territoriales. Ferias barriales (formales o informales), la agricultura urbana, la elaboración de alimentos para la venta, son experiencias que podemos identificar en la territorialidad.

Entonces, el desafío para analistas, formadores de políticas y decisores es no perder de vista esta nueva perspectiva. La cuestión social tiene una dimensión urbana/espacial/territorial que es insoslayable. De ahí, que el territorio en sus más diversas dimensiones y sus relaciones de proximidad pueden ser la clave desde la cual construir innovadoras estrategias de protección que garanticen derechos. Menudo desafío... ◀

## Bibliografía

- Castel, Robert** (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires, Argentina, Paidós.
- Castel, Robert** (2010). *El ascenso de las incertidumbres*. Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Coraggio, José Luis** (2004). “Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social”. En C. Danani (Coord.) *Política social y economía social. Debates fundamentales* (tercera parte). Buenos Aires, Argentina, UNGS-Altamira-Fundación OSDE.
- Duvet, François** (2013). *El trabajo de las sociedades*. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu.
- Duvet, François** (2020). *La época de las pasiones tristes: De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento y desalienta la lucha por un mundo mejor*. Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI Editores.
- Faur, Eleonor** (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI Editores.
- Gomá, Ricard** (2018). Políticas sociales y territorio. Municipalismo y derecho a la ciudad. *Cuestión Urbana*, (4), 19-36.
- Merklen, Denis** (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983 – 2003*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Gorla.
- Soldano, Daniela** (2019). Experiencias del bienestar: para una comprensión de la política social desde el sentido común. *Ciudadanía Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (3), 51-76.
- Wacquant, Loïc JD** (2013). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y Estado*. Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI Editores.
- Ziccardi, Alicia** (2001). “Las ciudades y la cuestión social”. En A. Ziccardi (Coomp), *Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Ziccardi, Alicia** (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población*, 14 (58), 127- 138.





# Herramientas de planificación y participación en la gestión social local

**Cecilia Nieto | María Laura Sartor Schiavoni**

### **RESUMEN**

La pandemia de COVID-19 abrió un escenario de incertidumbre, en el cual se profundizaron la pobreza y las desigualdades sociales. En este marco, resulta indispensable repensar algunas posibles herramientas de gestión de políticas sociales urbanas. Este artículo propone brindar una relectura sobre la planificación, la coordinación y la participación ciudadana como herramientas flexibles y abiertas, que merecen ser interrogadas a la luz de las experiencias prácticas locales. Particularmente, se tendrán en cuenta algunas experiencias de gestión de la ciudad de Rosario, en el marco del contexto actual.

### **PALABRAS CLAVES**

PLANIFICACIÓN | COORDINACIÓN | PARTICIPACIÓN | PANDEMIA

## **Introducción**

La pandemia de COVID-19 significó la emergencia de una situación inédita tanto a nivel mundial como local. La necesidad de una respuesta sanitaria efectiva e inminente demandó a los gobiernos adoptar medidas de aislamiento y focalizarse en la respuesta sanitaria. En este contexto, en nuestro país se profundizó la crisis económica, creció la pobreza y, sobre todo, se evidenciaron las desigualdades existentes en nuestros territorios.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en Argentina el segundo semestre de 2020 el 42% de la población se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. Esta, se concentra principalmente en las ciudades y también se profundiza en la infancia y en la adolescencia. Sumado a esto, se acentuaron otras carencias no monetarias como, por ejemplo, la inasistencia escolar (Salvia et al., 2021).

En este marco, emergieron nuevos retos para la gestión de las políticas sociales urbanas. Nos proponemos en este artículo hacer una breve reflexión, en base a la experiencia práctica, acerca de los desafíos y las herramientas para la gestión de las políticas sociales. Si bien algunos de los conceptos aquí presentados pueden resultar ampliamente recorridos por quienes se desempeñan o estudian este campo, consideramos pertinente revisarlos a la luz de los acontecimientos que nos atraviesan.

## **El enfoque de la integralidad: derechos y territorio**

Partimos de un enfoque que en la actualidad es ampliamente compartido: la idea de que debemos abonar por políticas sociales basadas en derechos, como las únicas capaces de dar respuestas transformadoras. Esta afirmación, aparentemente indiscutible, muchas veces no lo es, sobre todo a la hora de diseñar e implementar políticas sociales, y más aún cuando estas se dan en un marco de emergencia.

El enfoque basado en derechos, implica transitar desde una concepción de personas con necesidades que deben ser asistidas a sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y servicios que se enmarcan en “(...) obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles en el marco de los tratados de Derechos Humanos” (Abramovich, 2006:36). Este concepto procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas: los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento. Este reconocimiento implica, necesariamente, un empoderamiento de los sectores excluidos e incentiva la apertura de canales institucionales que permitan validar estos reclamos.

En este sentido, si partimos desde los derechos, podemos visibilizar sus vulneraciones. Las situaciones de pobreza determinan que haya privación de algunas libertades básicas, como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo. Si bien la pobreza está relacionada en primera instancia con la insuficiencia de recursos económicos, estos no son los únicos causantes de la pobreza, que también depende de factores culturales, de género, sociales, políticos y jurídicos. Por ejemplo, la discriminación contra ciertos individuos o grupos, como las mujeres, las minorías sexuales, los pueblos originarios o las minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclusión social que contribuyen a causar pobreza y profundizan las desigualdades (Abramovich, 2006).

Aquí nos detendremos en un segundo aspecto, la multicausalidad y multidimensionalidad de las problemáticas a las cuales buscan dar respuestas a través de las políticas sociales. Hoy más que nunca, los problemas sociales se cruzan, mezclan, revuelcan y no podemos encasillarlos en una grilla cerrada de categorías (Bifarello, 2014).

Estos aspectos son indispensables a la hora de leer nuestros escenarios de intervención. Al inicio de la pandemia de COVID-19, se habló mucho de que esta igualaba a toda la población, dado que no elegía raza, edad, género o clase social. No obstante, esta visión homogeneizante del contexto rápidamente se vio refutada, ya que si bien es cierto que el virus no elige, las posibilidades con las que cada persona cuenta para enfrentarlo son muy diferentes: desde las condiciones de los hogares, laborales, hasta el acceso a la atención de salud y educación.

En este punto, cobra relevancia una nueva dimensión: el territorio. Comprendemos este concepto como el espacio social y político en donde se manifiestan los actores, se entrelazan vínculos y se tejen redes institucionales. El territorio es el escenario en donde se anclan, modifican y se tiñen los problemas sociales complejos a los que hemos hecho referencia (Bifarello, 2014). ¿Cómo se desarrolló la pandemia en cada territorio?, ¿las políticas deben ser las mismas en las zonas urbanas que en las rurales?, ¿cómo se trabaja en los distintos barrios de una ciudad? La dimensión espacial, el territorio, interpela a la política desde el diagnóstico hasta la ejecución y evaluación.

Ahora bien, si entendemos que debemos ir hacia políticas basadas en derechos, que debemos enfocarnos en la complejidad de lo social y en el territorio como espacio de actuación; esto nos conduce, como única respuesta, al camino de la integralidad.

Por su parte, el término integralidad sin dudas es hoy un concepto muy usado, sin embargo, muchas veces lo hallamos vacío de contenido. Hoy más que nunca debemos revalorizarlos y repensarlo como la brújula, capaz de dar la respuesta —o intentar darla— ante el aumento de la complejidad social en cada territorio.

Así, la integralidad propone dar a las políticas sociales una mayor coherencia e impacto a través de su convergencia, esto en tres sentidos: primero, parte de la base, es decir construye la intervención partiendo desde los sujetos, la comunidad y sus problemáticas; segundo, atiende de modo específico a las características del territorio en el que se realizan las intervenciones; y tercero, pretende coordinar las estrategias (Martínez Nogueira, 2010; Bifarello, 2014). En el primer aspecto, entendemos que una perspectiva integral exige tener como punto de partida un diagnóstico centrado en las necesidades y los derechos. Entonces, el foco de la integralidad debe estar construido desde abajo hacia arriba y no al revés. En lo que respecta al segundo punto, el territorio implica recuperar lo específico y situacional de cada persona o comunidad. Por último, pensar de forma integral a los problemas convoca a atravesar las fronteras de hasta dónde llega cada área y coordinar las intervenciones, desde el diseño, hasta su implementación.

Por lo tanto, la integralidad supone efectuar una operación de reversibilidad: en lugar de que lo central sea la función o el área, si concebimos integralmente el problema, pondremos a las personas -o la familia- en el centro, con toda la complejidad que esto significa. Así pues, la persona no está segmentada en categorías tales como paciente, asistido, beneficiario o educando, estas son categorías estatales. Por lo tanto, se debe leer la problemática como un todo y coordinar las intervenciones para dar una respuesta, realmente integral, a las problemáticas. Para esto, debemos trabajar a fin de fortalecer un tipo de Estado cercano, sensible y accesible, capaz de estar en el territorio, leer la complejidad y, sobre todo, garantizar la participación social.

## Herramientas para la construcción de políticas sociales

Presentar y repasar los instrumentos de gestión para la construcción de las políticas sociales, nos lleva a recorrer un conjunto de prácticas que cuentan con un amplio andamiaje teórico. Estos, se presentan aquí como una “caja de herramientas”; este término, implica pensarlas con un carácter flexible y abierto, plausibles de ser repensado en base a las relaciones y necesidades. En este apartado nos proponemos (re)construirlos desde la fecundidad de la experiencia que nos lleva siempre a interrogarnos: ¿Sirven las herramientas tradicionales en este contexto?, ¿qué nuevas herramientas necesitamos?, ¿cómo podemos repensar los instrumentos existentes?

### La planificación

El punto de partida en todo proceso de gestión social-urbana es el de la planificación. Ahora bien ¿es posible planificar en contextos de crisis y emergencias? La respuesta es, sin dudas, afirmativa. Planificar, más allá de la inminencia de los plazos, implica partir de un diagnóstico, de una o múltiples situaciones problemáticas -y no de lo que “queremos hacer”-, identificar prioridades y facilitar la asignación de recursos escasos. Además, busca anticipar resultados, o al menos, aumentar la capacidad de previsión sobre escenarios futuros.

¿Cómo construir la planificación estratégica desde la perspectiva aquí propuesta? La misma supone:

- a) Construir la multicausalidad de los problemas, utilizando mecanismos participativos como diagnósticos situacionales, árboles de problemas, análisis de FODA<sup>4</sup>, etc. Esto ayuda a mirar estratégicamente el territorio con mapeo de actores y georeferenciaciones
- b) Elaborar una propuesta integral a través de la participación (multiplicar las voces y los actores)
- c) Diseñar un sistema de indicadores por objetivos que implique una sistematización de los procesos, fundamental a la hora de evaluar y ajustar las intervenciones
- d) Generar estrategias de comunicación transversales a los diferentes momentos del proceso

El contexto actual, supone pensar cómo planificar en un marco de incertidumbre. En este sentido, podemos reconocer al menos dos desafíos que nos plantea la pandemia de COVID-19 a la hora de pensar en la gestión.

4| Análisis FODA, es una herramienta de estudio de diagnóstico de una situación de un territorio, institución, proyecto, etc., que busca analizar sus características internas (debilidades y fortalezas) y su situación externa (amenazas y oportunidades).

En primer lugar, la necesidad de actuar ante un escenario desconocido, y con poca evidencia científica, dado que gran parte de la investigación científica y lo que hoy conocemos sobre el comportamiento del virus se generó en el último año. Y en segundolugar, hay un cambio en los tiempos de la planificación debido a que se requieren tiempos más flexibles con metas y escenarios a corto plazo.

Atendiendo estos desafíos, la construcción de datos fue clave: ¿cuántas personas había infectadas?, ¿qué capacidad de respuesta tenía el sistema de salud? La evaluación de riesgo se centró fundamentalmente en indicadores sanitarios epidemiológicos. En cuanto a la comunicación de la información, asistimos a una complejización de los indicadores, pasando de una medición nominal del número de personas infectadas, a la consideración de la tasa de contagio, que proponía una proyección en el tiempo. Por otro lado, la evaluación del riesgo, comenzó a medirse no sólo desde el número de personas infectadas sino, en especial, desde la posibilidad de brindar una respuesta efectiva: cantidad de camas ocupadas en hospitales y sanatorios y camas críticas ocupadas. En otros términos, se vinculó la demanda a la capacidad de respuesta del sistema de salud. Sumado a esto, si bien en un primer momento las medidas adoptaron carácter general en todo el territorio, en una etapa posterior, la georreferenciación de la información permitió diferenciar áreas de mayor y menor riesgo y adoptar medidas focalizadas en distintos territorios.

Sin embargo, si pensamos en una visión integral, uno de los puntos críticos de la gestión social en pandemia ha sido que, mayormente, se centró en un enfoque sectorial: la necesidad de una respuesta sanitaria inminente concentró los esfuerzos y dejó vacantes otras aristas. Estas, sin dudas, han ido emergiendo a lo largo de este tiempo y suponen repensar en una reorganización de la vida cotidiana e incluso del urbanismo: desde el transporte, las formas de habitar los espacios, la recreación, la digitalización de trámites y el comercio, la educación, la necesidad de reformas edilicias, y otros tantos cambios que venimos atravesando, muchos de los cuales recorren los artículos que se encuentran en este libro.

Por otro lado, la comunicación aparece también en un lugar clave, ya que resulta indispensable una comunicación clara, orientada a los diferentes actores. Asimismo, debe ser eficiente, en términos de emplear los medios adecuados según cada circunstancia y acceso a diferentes tecnologías.

### ***La coordinación***

La coordinación es un medio indispensable para el logro de la integralidad. Si bien se trata de un camino más lento, este es necesario para evitar la fragmentación del Estado. Coordinar implica lograr la complementariedad en las reglas, diseños y procedimientos, con el objetivo de sumar voluntades en arreglos sociales multiactorales (Martínez Nogueira, 2010).

La coordinación se da en diversos sentidos y niveles. En primer lugar, implica un trabajo entre niveles del Estado. Esto se refuerza aún más en los Estados federales, en los cuales cada nivel estatal debe garantizar un conjunto de prestaciones sobre un mismo territorio. Al inicio de la pandemia, este proceso apareció, al menos de forma simbólica, explicitado en las comunicaciones oficiales, donde se podía ver la suma de voluntades en mesas federales de trabajo junto al presidente; o, en el caso provincial, comunicaciones que eran brindadas por el gobernador con el respaldo de los intendentes. No obstante, en los últimos meses, y frente a esta segunda ola de la pandemia, los canales verticales de coordinación aparecen más diluidos.

Segundo, podemos hacer referencia a un tipo de coordinación horizontal, en el mismo nivel de gobierno que implica el trabajo intersectorial. Esto significa el trabajo mancomunado de los diversos sectores, representados en el caso local por las diversas secretarías. Si pensamos en el caso de Rosario, de forma temprana, a través de un Decreto Municipal (Nro. 329/2020) el 13 de marzo de 2020 se crea el Consejo de Gestión de Riesgo para el abordaje de la pandemia. Con la finalidad de “desafiar, proponer e implementar las políticas y estrategias del municipio”, así como para “la coordinación de acciones con los lineamientos de los estados nacional y provincial y la comunicación a la ciudadanía”. El Consejo es presidido por el Intendente junto con sus Secretarios<sup>5</sup>. Además, se invita a la Presidenta del Concejo Deliberante y al Presidente de la Comisión de Salud del legislativo municipal. Asimismo, el apoyo del Concejo Deliberante Municipal fue clave dado que a través de una ordenanza municipal, permitió reestructurar el presupuesto municipal en función de las necesidades de la emergencia.

5| De acuerdo al Decreto, está integrado por el Coordinador General de Gabinete, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Salud Pública, la Secretaría de Control y Convivencia, el Secretario de Ambiente y Espacio Público, la Secretaría de Movilidad y el Director-General y Subdirector General de Defensa Civil.

Un proceso interesante de analizar tiene que ver con cómo se reestructuró el funcionamiento de las áreas municipales en función del Consejo de Gestión de Riesgo. La rectoría de la organización se dispuso en dos grandes áreas, el Consejo de Emergencia Salud y el Consejo de Emergencia Central. En un segundo nivel, las secretarías se reorganizaron en siete Consejos de Emergencia (COE): social, transporte, seguridad, recursos humanos, respuesta y mitigaciones, donaciones y suministros e infraestructura y equipamiento. En este sentido, se impulsó una reestructuración del personal de las diversas secretarías en función de la necesidad de respuestas que presentó la pandemia.

Un nudo crítico frente al contexto de la pandemia, fue superar la rigidez característica de las burocracias estatales, que implican un desafío ante la necesidad de pasar a un contexto de mayor flexibilidad: de trabajos por objetivos, de la adaptación a la modalidad de trabajo en casa o home office, la adaptación de los entornos y, en algunos, casos reconvertir las tareas.

Por lo tanto, la coordinación es indispensable si se quiere avanzar en enfoques integrales, y esto requiere cambios en la cultura organizacional. Este punto resulta imposible sin líderes políticos convencidos del enfoque de la integralidad –plano de la decisión política— y equipos técnicos. En este sentido, se necesita de la capacitación, de espacios de reflexión y retrabajo de las prácticas así como también, una documentación y sistematización que permita una acumulación de saberes y aprendizajes (Bifarello, 2014).

### ***La participación ciudadana***

Por otra parte, la participación ciudadana, principalmente las redes y canales de participación de la sociedad civil organizada es un derecho y, al mismo tiempo, una herramienta para garantizarlos. Tiene que estar presente permanentemente, desde el inicio, en todo proceso de gestión pública —esta constituye el tercer tipo de coordinación—.

En este sentido, la ciudadanía es el más poderoso aliado durante la crisis, pues en esta reside la confianza y la voluntad para superar la situación. Sin su apoyo, ninguna estrategia será suficiente. Por ende, es preciso generar acuerdos, puentes de entendimiento y colaboración que puedan ser canalizados hacia soluciones. Así, es mejor un enfoque de cooperación, que de control y disciplinamiento.

Ahora bien, también en este punto el contexto de emergencia da importantes desafíos. Por un lado, por la urgencia de la respuesta y, por otro, porque fue necesario repensar los canales de participación en un contexto donde la presencialidad aparece vedada. ¿Es posible pensar en procesos participativos en el contexto actual?, ¿cómo hacerlo sin dejar a nadie fuera?

Una primera respuesta fue la emergencia de nuevos canales de participación. De ahí que, los encuentros virtuales aparecen como una primera respuesta a la necesidad de encontrarse, de informar, pero también de dialogar. Desde la Municipalidad de Rosario, se comenzaron a realizar Consejos Barriales virtuales, de carácter barrial, distrital e incluso municipal para conversar con vecinos sobre la situación que se atraviesa. Este nuevo dispositivo aparece como un novedoso canal que en gran medida favorece la participación, dado que permite saldar cuestiones de traslado, ampliar horarios de encuentro y traspasar fronteras que la materialidad de lo presencial muchas veces impide.

No obstante, esta solución no es un canal habilitado para la ciudadanía en su totalidad, dado que también se visibiliza la desigualdad en el acceso a la conectividad y los dispositivos necesarios para realizarla. Aquí aparece otro eje que consideramos pertinente resaltar: el fortalecimiento de las redes y liderazgos territoriales.

Siguiendo con esto, la construcción y el reconocimiento de los referentes en territorio permite generar canales de comunicación que habilitan diálogos con los territorios en el momento en que estos parecen más complejos. Las redes en territorio actúan como correas de transmisión de demandas y respuestas que, no exentas de dificultades y contradicciones, funcionan como un canal indispensable en la gestión de lo social durante el confinamiento obligatorio propuesto por la pandemia.

### **Reflexiones finales**

La crisis nos pone ante un escenario de incertidumbre que obliga a pensar nuevas formas de actuación. Sin embargo, partimos de la certeza de que cada vez necesitamos una presencia mayor de un Estado fuerte, sensi-

ble, feminista, abierto y transparente.

Tal vez no se trate tanto de pensar nuevas formas, sino de profundizar los enfoques e innovar en el uso de los instrumentos y herramientas que nos permitan, de forma participativa, leer y analizar mejor la realidad. Es decir, partir de los problemas junto a sus protagonistas.

En este punto, nos encontramos una reflexión necesaria: cuando la situación se presenta esquivada, es cuando más necesarias y urgentes se tornan las herramientas aquí desarrolladas. Quizás una de las certezas, entre tanta incertidumbre, es pensar la necesidad de planificar, coordinar e incluir a la ciudadanía con su participación en la definición y gestión de las políticas sociales de corte urbana. De ahí que pensemos que no hay política social factible frente a tanta incertidumbre si no está pensada y desarrollada a partir de las herramientas antes mencionadas.

¿Podría haber políticas sociales urbanas que no contemplen dichas herramientas? Pues sí, pero su profundidad, su sostenibilidad en el tiempo y, en particular, su accionar garante de derechos, estaría puesta en crisis por la misma realidad que intenta enfrentar.

Por lo tanto, herramientas de gestión social flexibles, abiertas, dinámicas, posibilitan un desarrollo de estrategias sociales más inclusivas, cercanas e integrales a la realidad social heterogénea y multidimensional de nuestras sociedades y nuestros territorios

Por último, y pensando en los decisores políticos y la tecno burocracia involucrada en procesos de política social, es necesario propiciar un profundo debate acerca de los nuevos perfiles (técnicos y/o políticos) necesarios para lograr llevar adelante dichas políticas sociales pero de carácter integral. Perfiles con un claro entendimiento conceptual de lo que significa una política basada en un enfoque de derechos y con la capacidad de generar y sostener procesos de participación y coordinación más horizontales. Perfiles preparados para garantizar y sostener la participación plena, aunque muchas veces incomode. Perfiles que entiendan que la planificación es fundamental en la definición de una política, aún en los momentos de mayor incertidumbre y con tiempos acelerados.

Debemos ser coherentes y persistentes en el enfoque, en los derechos, en que tenemos el desafío de dar vuelta el Estado y sus fragmentaciones, para hacer foco en las personas, las familias y sus territorios. Claves hoy para pensar las políticas sociales. Una política capaz de garantizar derechos. ◀

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor** (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (88), 35-50.
- Bifarello, Mónica** (2014). “Políticas sociales, problemas complejos, respuestas integrales”. En D. Beretta y N. Galano (Comp.) *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario, Argentina, Laborde Editor.
- Martínez Nogueira, Roberto** (2010). “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (14-47). Buenos Aires, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado.
- Salvia, Agustín; Bonfiglio, Juan Ignacio y Robles, Ramiro** (2021). Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana. Una mirada multidimensional acerca del impacto heterogéneo de la crisis tras una década de estancamiento económico (2010-2020). Documento estadístico, Barómetro de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires, Argentina, Educa.



Claves para  
el desarrollo de sistemas  
de monitoreo y  
evaluación  
y sistemas únicos  
de información social  
en la gestión  
de políticas sociales

**Verónica Crescini | María Oliva**

### **RESUMEN**

En las últimas décadas, las actividades de evaluación concentraron la atención de académicos y de referentes sociales y políticos en América Latina. Muchos gobiernos nacionales y subnacionales hicieron grandes esfuerzos por desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación y sistemas únicos de información social destinados a la obtención y tratamiento de datos. No obstante, la institucionalización de estos procesos no resulta tarea sencilla. En este artículo, se comparten reflexiones que surgen a partir del trabajo final de carrera de las autoras, donde el foco se pone en el caso santafesino. El análisis se centra en destacar el valor del Monitoreo y Evaluación y los sistemas únicos de información social para la ejecución de políticas sociales, y se invita a pensar en la importancia de contemplar una estrategia de largo plazo para la creación de demanda y el desarrollo de capacidades que pueda incentivar la producción y uso de la información.

### **PALABRAS CLAVE**

MONITOREO Y EVALUACIÓN | SISTEMAS ÚNICOS DE INFORMACIÓN SOCIAL | POLÍTICAS SOCIALES.

## Introducción

En las últimas décadas, las actividades de evaluación concentraron la atención de académicos y de referentes sociales y políticos en América Latina<sup>6</sup>. A nivel gubernamental, se realizaron diferentes esfuerzos para regularizar la práctica de la evaluación y la producción de evidencia para la toma de decisiones. La creación de sistemas de monitoreo y evaluación (en adelante, MyE) de políticas públicas al interior del Estado es una de las acciones más destacadas, tanto de los gobiernos nacionales como de los subnacionales. Asimismo, en materia de políticas sociales, muchos países de la región —como Argentina, Colombia, Brasil, México, Uruguay, Costa Rica, entre otros— y algunos gobiernos subnacionales han comenzado a generar sistemas únicos de información social destinados a la obtención y tratamiento de datos. No obstante, la institucionalización de procesos de MyE y la implementación de sistemas únicos de información social no resulta tarea sencilla.

Desde 2011, en Argentina, se observan algunos avances respecto al marco normativo y organizacional que representan innovaciones significativas para el desarrollo de una política nacional de evaluación. Sin embargo, todavía está pendiente una ley marco que permita unificar criterios, integrar y coordinar las funciones de MyE, afianzar la cultura de evaluación en la Administración Pública Nacional, definir los parámetros de evaluabilidad para las políticas, programas y planes, desarrollar capacidades, garantizar la calidad e informar el plan de gobierno y designar recursos (Aquilino y otras, 2020)<sup>7</sup>.

En la provincia de Santa Fe, durante la gestión del Frente Progresista Cívico y Social (2008-2019), se llevaron adelante algunas iniciativas de MyE, como las del Plan ABRE y el Plan del Norte<sup>8</sup>. Asimismo, se realizaron importantes esfuerzos por mejorar los sistemas de registro en materia de educación con la implementación del Sistema de Gestión Administrativa Escolar (SIGAE) y en cuestiones sociales con el Registro Único Social (en adelante RUS)<sup>9</sup>. No obstante, no se lograron instalar lineamientos claros y sostenibles para una práctica sistemática de MyE. Estas funciones, que se ejercieron a nivel sectorial sin rectoría ni lineamientos, se llevaron adelante a demanda, apoyadas en la legitimidad de liderazgos políticos. Tampoco se sancionó un marco normativo que oriente y estructure la producción y uso de la información, ni mecanismos de control de calidad, lo cual debilita la credibilidad de los estudios. La utilidad de la información evaluativa se limitaba al rediseño de los planes y programas, teniendo poca repercusión en la rendición de cuentas y la asignación o reasignación de recursos presupuestarios (Aquilino, 2019).

La crisis sanitaria del COVID-19 ha hecho más evidente la necesidad de contar con información de calidad y oportuna de manera regular para dar respuestas ágiles y efectivas ante la emergencia. Contar con información sistemática sobre los resultados de las intervenciones sería estratégico en circunstancias de crisis.

En esta línea, el presente artículo comparte algunas reflexiones sobre el valor de los procesos de institucionalización de los sistemas de MyE y los desafíos de la implementación de los sistemas únicos de información social como herramientas para la producción de evidencia en la toma de decisiones y la gestión de las políticas sociales. Estas reflexiones surgen a partir del trabajo final de carrera realizado por las autoras, donde el foco se

6| El aumento del número de evaluaciones, el desarrollo de diferentes tipos de evaluación, el surgimiento de nuevos grupos profesionalizantes -VOPE's-, la creación de carreras de especialización en la materia y el reconocimiento de la evaluación como función estratégica para el éxito de las políticas públicas por parte de los tomadores de decisiones, da cuenta de este crecimiento del mundo de la evaluación.

7| En el artículo de este libro titulado *Aprendizajes y desafíos para la institucionalización del monitoreo y la evaluación: aportes subnacionales para pensar su desarrollo*, se brindan más detalles de este proceso.

8| El Plan ABRE propone una estrategia de intervención integral en barrios atravesados por problemáticas sociales complejas a través de obras de infraestructura y hábitat y de intervenciones que apuntan a mejorar la convivencia y la participación social. (Ver <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193144>). Por su parte, el Plan del Norte busca potenciar capacidades, recursos y oportunidades, para promover el arraigo de la población y el fortalecimiento económico-productivo de la región norte de la provincia. Más info en [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/209020/\(subtema\)/205735](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/209020/(subtema)/205735)

9| El SIGAE es un sistema informático integrado, provisto por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe y disponible en Internet, destinado a la gestión administrativa de establecimientos educativos. Más info en <https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/content/download/121636/601725/file/08>. El RUS es el sistema de registro, surgido en 2007, de usuarios y usuarias de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Provincia de Santa Fe. Su objetivo consiste en poseer los datos de todas las personas que realizan un trámite ante el MDS que implique un beneficio directo de ese Ministerio (Resolución Provincial 855/2009).

pone en el caso santafesino<sup>10</sup>. En primer lugar, se exponen algunos argumentos para pensar el valor del MyE y los sistemas únicos de información social en la ejecución de políticas sociales. En segundo lugar, se realiza un breve recorrido teórico sobre lo que suponen los procesos de institucionalización de los sistemas de MyE y los factores que propician su desarrollo. En tercer lugar, se hace foco en los principales desafíos que se enfrenta en los procesos de implementación de sistemas únicos de registro de información social, tomando como base el caso santafesino del RUS. Finalmente, a modo de cierre, se invita a pensar en la importancia de contemplar una estrategia de largo plazo para la creación de demanda y el desarrollo de capacidades que pueda incentivar la producción y uso de la información.

## **Sistemas de MyE y Sistema Único de Información Social: su importancia para la gestión de políticas sociales**

Distintos autores señalan la dificultad para generar consensos y delimitar conceptualmente qué se entiende por sistema de MyE (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2008; Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo, 2015). Siguiendo a Di Virgilio y Solano, se define aquí como sistema de MyE a:

(...) un conjunto de herramientas, datos estadísticos, personal capacitado, equipos de informática, comunicaciones y procedimientos organizados que interactúan para capturar, almacenar, actualizar, manejar, analizar y desplegar información en un sistema de referencia que enriquezca las decisiones de una organización (Di Virgilio y Solano, 2012:50).

La existencia de un sistema supone que el ejercicio de MyE no se desarrolle de manera puntual o aislada sino de forma regular, y que los decisores políticos, gestores y ciudadanos utilicen la información generada. En otras palabras, el MyE forma parte habitual del ciclo de política pública.

Los sistemas de MyE implican la articulación de dos componentes: monitoreo y evaluación. Si bien son diferentes, son complementarios; ninguno de los dos es suficiente por sí solo (Kusek y Rist, 2005). Mientras que el monitoreo posibilita el aporte de información de manera recurrente a lo largo de la implementación, la evaluación permite una reflexión sistemática y puntual que explica las causas de lo que se documenta y aporta al aprendizaje. El monitoreo es de naturaleza descriptiva: recolecta datos de manera frecuente para comparar la ejecución de la intervención con los objetivos propuestos. Además, controla la implementación, reporta los avances y alerta de los problemas. En cambio, la evaluación realiza una valoración comparando con los patrones de referencia definidos a través de la visión de escenario futuro que se quiere construir. Asimismo, señala aciertos y lecciones aprendidas, a la vez que brinda recomendaciones para la mejora. En general, el monitoreo es interno, mientras que la evaluación puede no serlo (Di Virgilio y Solano, 2012; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2008; Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, 2010; Kusek y Rist, 2005).

Más allá de las diferencias, es posible reconocer complementariedades del seguimiento y la evaluación. A decir de Kusek y Rist:

En primer lugar, existe la complementariedad secuencial, según la cual la información de seguimiento puede dar origen a preguntas que la evaluación debe responder posteriormente, o al contrario, cuando la información de evaluación genera nuevos campos o dominios en los cuales se debe hacer seguimiento. En segundo lugar, está la complementariedad de la información en la cual, tanto el seguimiento como la evaluación pueden utilizar los mismos datos, aunque planteen preguntas diferentes y formulen análisis diferentes. En tercer lugar, existe la complementariedad entre acciones, según la cual, para ayudar a orientar sus iniciativas, los gestores utilizan conjuntamente el seguimiento y la evaluación (Kusek y Rist, 2005:120).

10| La Tesis de Maestría en Evaluación de Políticas Públicas (Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos) de Verónica Crescini se tituló "Institucionalización de la evaluación a nivel subnacional el caso del Plan Abre Vida del gobierno de la provincia de Santa Fe, 2017-2019". Este trabajo se propuso evaluar el nivel de institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación del Plan Abre Vida del Gobierno de la Provincia de Santa Fe 2017-2019. La Tesina de Grado para la obtención del título de Licenciatura en Ciencia Política de María Oliva que se tituló "La implementación del Registro Único Social de la Provincia de Santa Fe durante el período 2007-2015". Su objetivo principal consistió en analizar la implementación del Registro Único Social de la Provincia de Santa Fe como Sistema Único de Información Social durante el período 2007-2015.

En esta línea, existen variadas herramientas e instrumentos que se consideran propicios para el desarrollo de los sistemas (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2008). Para algunos autores, pueden ser productos acabados y complejos que reportan información procesada y analizada, como informes de desempeño, evaluaciones. Para otros, se tratan de simples técnicas de recopilación de información, como entrevistas, encuestas, grupos focales, cuestionarios, etc. En general, existe acuerdo en que un componente esencial de los sistemas de MyE son los sistemas de información. Por sistema de información se entiende una herramienta dedicada a la recolección, procesamiento y tratamiento del dato, sea este cuanti o cualitativo. Los procesos de MyE requieren de información suficiente en cantidad, calidad, y adecuabilidad.

En este punto, se destaca que las políticas sociales presentan ciertas particularidades que hacen más compleja la tarea de monitorearlas y evaluarlas<sup>11</sup>. Los sistemas únicos de información social son centrales para contar con datos actualizados y fidedignos, ya que presentan, en una única herramienta, toda la información integrada de la población destinataria de políticas sociales junto con información acerca de las intervenciones que el Estado realiza o realizó sobre esa población. Esto permite diagnosticar con precisión, optimizar los recursos, diseñar estrategias para viabilizar y monitorear la evolución de las intervenciones.

De esta manera, las políticas sociales que cuentan con un sistema único de información social y con una estrategia de MyE regular potencian la capacidad instrumental del gobierno para implementar mejores políticas públicas. Esto se debe a varios factores. En primer lugar, estos procesos facilitan el entendimiento entre el gobierno y otros actores sociales que participan del juego político en democracia, para definir cómo se atacarán los problemas y se realizarán los objetivos públicos deseados. En segundo lugar, brindan información sobre el desarrollo de los procesos de políticas públicas, viabilizando la toma de decisiones en asociación y la coordinación gubernamental del trabajo en red (Aguilar y Bustelo, 2010). En tercer lugar, favorecen el aprendizaje social sobre la propia práctica, al reforzar la atención al contexto concreto y determinado de lo que se está evaluando, a las necesidades y naturaleza de las personas destinatarias de dicho servicio y de todos los agentes críticos en el mismo, especialmente el personal que lo atiende y la organización que lo promueve.

## Factores que propician la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación

El estudio de la emergencia, configuración y evolución de los sistemas de MyE en ámbitos estatales es objeto de análisis desde hace relativamente poco tiempo<sup>12</sup>. En nuestra visión, no se reduce a la sanción de normativa o a la creación de estructuras y procesos organizacionales, sino que está ligado a la legitimidad que los actores implicados otorgan a las herramientas de MyE. En esa línea, se define la institucionalización como un proceso discontinuo, no lineal, de largo plazo y particular según los contextos sociales y políticos, tendente a establecer un sistema de MyE valorado y utilizado positivamente por las partes interesadas y sostenible en el tiempo (MacKay, 2006). Siguiendo a Cunill Grau y Ospina Bozzi (2008), esta noción se construye en el marco de dos enfoques interrelacionados: el de la construcción de la demanda de la evaluación y el de desarrollo de capacidades.

La construcción de la demanda implica pensar que estos sistemas no pueden implantarse en gobiernos que no lo deseen y que la demanda de evaluación es el puntapié inicial de estos procesos. Adoptar este enfoque tiene varios supuestos metodológicos y analíticos. En primer lugar, explicita una medida de éxito. Los sistemas de MyE no son buenos en sí mismos, sino que son exitosos cuando son usados por los actores para apoyar las funciones gubernamentales; cuanto más utilizados, más exitosos. En segundo lugar, advierte que el uso de la información no sucede por casualidad ni preexiste una demanda en el sector público; la demanda debe crearse, y para ello es probable que sea necesario desarrollar una estrategia explícita. Este enfoque suministra una trayectoria: cuanto más se promueva la demanda, más posibilidades de que los sistemas sean utilizados. En tercer lugar, encierra el supuesto de que las trayectorias se suponen particulares de acuerdo con el contexto institu-

11] Se sugiere la lectura del capítulo de Crudo, en este mismo libro.

12] En América Latina, los procesos de institucionalización se inician en la década del 80, con la creación de algunos organismos y dispositivos de monitoreo y evaluación (Lázaro, 2015; Neirotti, 2012; Feinstein, 2015). A partir del 2000 emergen los “sistemas de evaluación” y las “políticas de evaluación” en la literatura internacional y aumenta el interés en el estudio de la institucionalización de estos sistemas y sus resultados (Lázaro, 2015).

El campo es relativamente joven, está fuertemente influenciado por los organismos internacionales y las teorizaciones son fundamentalmente instrumentales. Se le suma un pluralismo conceptual generalizado acerca de lo que es un sistema de monitoreo y evaluación, su naturaleza, lo que se entiende por herramienta y lo que se supone por institucionalización (Rist et al., 2011).

cional y político en el que se emplazan. La mayoría de las experiencias que han desarrollado sistemas de MyE no han comenzado con una idea clara de lo que debería haber sido y avanzado hasta allí. No hay una secuencia óptima para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación y los resultados pueden observarse en el largo plazo. Por último, este enfoque de demanda pone en valor la evaluación periódica del sistema para detectar qué es lo que funciona, o no, y por qué (Mackay, 2006). La clave del éxito es el uso, y por eso es necesario conocer los intereses y valoraciones que realizan los diferentes actores.

Por su parte, el desarrollo de capacidades se entiende como la facultad para ejercer funciones de forma eficaz, eficiente y sostenible (Bucheli y Rotondo, 2009). Esto implica pensar en la creación y sostenimiento de sistemas de MyE a partir del desarrollo de conocimiento y habilidades para coordinar, producir y usar una evaluación por parte de todos los actores implicados. De esta manera, se lo entiende como un proceso gradual y creativo de aprendizajes mutuos, en el cual se complementan saberes y experiencias entre diferentes sujetos que interactúan. A su vez, la construcción de un sistema de MyE debe tener en cuenta las necesidades, los usos y las formas de tomar decisiones de múltiples actores, facilitando el aprendizaje social y organizacional. El desarrollo de capacidades puede fomentarse a través de actividades que promuevan la cultura del MyE, como difusión de información, capacitación, facilitación y mentoría, trabajo en redes y comunidades de práctica, investigación-acción, sistematización para promover el aprendizaje de la experiencia, evaluaciones internas que proveen retroalimentación rápida sobre los resultados alcanzados. Estas funcionan mejor cuando se hacen a medida y respondiendo a las necesidades específicas de las organizaciones (Bucheli y Rotondo, 2009).

En esa línea, Cunill Grau y Ospina Bozzi (2008) señalan el valor de reconocer los factores que pueden construir mayores niveles de demanda. Para las autoras, la institucionalización es una variable que depende de la diversificación funcional e instrumental, de la coherencia institucional, de los usos de la información y de la sostenibilidad. Evaluar el estado de estos factores —elementos, condiciones o causas— permite comprender el modo en que pueden instituirse capacidades de evaluación en un gobierno.

En primer término, la diversificación funcional e instrumental se analiza observando las orientaciones funcionales del sistema, los tipos de usuarios, el nivel de influencia del promotor, las herramientas e instrumentos, y la capacidad para diversificar estos últimos. Los sistemas de MyE pueden tener como función la planificación presupuestaria, la planificación política, la planificación operativa —aprendizaje organizacional y mejora de la organización— y la rendición de cuentas. Según hallazgos en la materia, el uso puede fomentarse asegurando la utilidad práctica para los diferentes tipos de usuarios. Esto puede lograrse con mayor diversificación de funciones, las cuales pueden concretarse con mayor variedad de instrumentos (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2008).

En segundo término, la coherencia institucional del sistema se analiza observando el nivel de integración tanto vertical —al interior— como transversal —con otros sistemas—. La integración vertical se vincula, por un lado, con la participación de los niveles proveedores de información en la determinación de prioridades de MyE y, por otro, con la integración micro, meso y macro en el marco de una gestión por resultados. Por su parte, la integración transversal toma en cuenta el grado de articulación del sistema de MyE con otros procesos críticos para la administración pública, como la planificación, la presupuestación, la administración del personal público y el sistema de producción estadística. La orientación funcional del sistema de MyE no asegura la integración con el respectivo proceso de decisiones, por lo que es necesario contar con mecanismos que garanticen la real concreción de las funciones.

En tercer término, las condiciones que influyen para que la información sea utilizada por diversos tipos de actores sociales requieren que esta sea creíble, accesible, se consuma y produzca consecuencias (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2008). En las políticas sociales, los sistemas únicos de información son una herramienta esencial para cumplir con estos requisitos.

Por último, la sostenibilidad es el cuarto factor clave para la institucionalización de los sistemas: “(...) el fortalecimiento de la capacidad de evaluación requiere por lo menos diez años” (Mackay, 2000:14). La sostenibilidad supone la capacidad para perdurar en el tiempo más allá de los cambios en las orientaciones ideológicas de los gobiernos. Por lo tanto, resulta central conocer cuáles son los factores que pueden minimizar los riesgos de que el sistema se trunque. Entre los aspectos a considerar, se encuentran: un marco normativo expreso, el tipo de financiamiento de la unidad coordinadora y el status del personal (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2008).

## Desafíos en la implementación de sistemas únicos de información social para la gestión de políticas sociales

Como se señaló, resulta impensable un sistema de MyE que no contemple entre sus principales componentes la implementación de un sistema único de información. Es decir, una herramienta formulada para la incorporación de datos y su tratamiento que produzca información confiable, fidedigna y suficiente en cantidad, calidad, y adecuabilidad, para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la legitimidad de las políticas sociales (Pautassi, 2013; Serafinoff; CEPAL, 1995; Di Virgilio y Solano, 2012; Fonochietto y Pessino, 2011).

Elaborar información debidamente desagregada para identificar los sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de sus derechos no solo contribuye a garantizar la eficacia de una política pública, sino que es indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria (Abramovich, 2006:45).

En efecto, la información posee un rol primordial para cumplir con las finalidades que persigue el Estado y es fundamental para cualquier proceso de implementación y su posterior monitoreo o evaluación. Además, en un sistema republicano de gobierno, es pública y valiosa para los ciudadanos, quienes tienen derecho a acceder para poder participar activamente en los asuntos públicos y monitorear la actuación de sus representantes (Pautassi, 2013). En este sentido, desde hace algunas décadas, el acceso a la información pública es un derecho de los ciudadanos (Díaz Cafferata, 2009). “Se trata de la obligación estatal de producir (...) información de calidad y en cantidad suficiente y garantizar la publicidad y acceso libre a toda persona que lo requiera” (Pautassi, 2013:66).

No obstante, la implementación de sistemas únicos de información social y la capacidad de los Estados para producirla trae consigo una serie de dificultades. Podemos observar que en todo proceso de implementación de una política intervienen distintos actores y niveles gubernamentales que buscan que sus valores, visiones e intereses predominen por sobre los otros (Subirats, 1992; Cortázar Velarde, 2005). De esta manera, cuando una política se pone en marcha, surgen oportunidades, expectativas, poderes e intereses en juego que provocan que el proceso se vuelva complejo y que aparezcan factores no previstos que puedan incidir negativamente (Aguilar Villanueva, 1993). Estos factores pueden entenderse como barreras en la implementación de los sistemas únicos de información social<sup>13</sup>; es decir, debilidades, dificultades o escollos que se presentan. No obstante, no refieren solo a cuestiones inmodificables con connotación negativa, sino también a aquellas que pueden ser superadas y/o adecuadas mediante transformaciones en las estrategias. Por lo tanto, advertir estas dificultades favorece el diseño más eficiente de estos sistemas únicos de información social, permitiendo incorporar estrategias desde el inicio para superarlos. A continuación, se presenta una sistematización de las principales barreras identificadas, sobre la base de un estudio que analizó la implementación del RUS en la Provincia de Santa Fe.

En primer lugar, se reconoce la escasez de recursos tecnológicos e informáticos en la administración pública. En general, los sistemas únicos de información social están formulados desde un software o sistema en línea que hace impensada su implementación de no contar con estos recursos. Sin embargo, en la administración pública suele dificultarse el acceso a computadoras, internet y sistemas abiertos, ya que los accesos se dan únicamente desde computadoras pertenecientes al sistema informático estatal.

En segundo lugar, existen barreras relacionadas a los niveles de informatización de las y los agentes estatales. Los sistemas únicos de información social demandan determinados conocimientos informáticos para su uso, ya sea para la carga de datos, su procesamiento o su visualización. Sin embargo, no todo el personal del Estado cuenta con ellos ni está muy familiarizado con la digitalización e informatización. Esto representa una barrera importante a la hora de la implementación, ya que se piensa a estas personas como las principales usuarias de los sistemas únicos de información social. Por supuesto, las capacidades informáticas dependen del área o sector donde se busque implementar y varían de acuerdo a cada persona. Por ende, es importante resaltar la relevancia que tiene la capacitación del recurso humano a la hora de diseñar e implementar estos tipos de sistemas.

En tercer lugar, muchos sistemas de información implementados presentan ausencia de datos y desactualización de los mismos. Normalmente, la recolección y carga de los datos queda a cargo de agentes estatales que

13| Estas son una construcción analítica, identificadas en la implementación del Registro Único Social en la Provincia de Santa Fe, pero también observadas frecuentemente en la implementación de otros sistemas tanto provinciales como nacionales.

comienzan a tener nuevas funciones y ven acrecentadas sus responsabilidades. En este sentido, la sobrecarga de funciones, sumado a otras barreras antes mencionadas, dificulta la actualización permanente de los datos.

En cuarto lugar, se observan barreras en la integración de los datos y entre bases de datos o sistemas de información. Al no contemplar en el diseño la vinculación con otros sistemas, resulta común la duplicación de información, la falta de intercambio fluido entre sectores gubernamentales y la ausencia de unificación de criterios entre los niveles del Estado y sus sectores para el intercambio de información.

En quinto lugar, se identifica la ausencia de un área rectora, la falta de devolución y publicación de la información producida. En ciertos casos, no se cuenta con un área responsable del seguimiento y la sistematización de la información especializada. Esto provoca algunos problemas. Por un lado, que los reclamos, sugerencias o necesidades de las y los agentes estatales no tengan a dónde dirigirse. Por otro lado, la falta de devolución de información; es decir, que lo que ese sistema procesa no retorna al personal estatal como información para sus intervenciones o programas, y mucho menos como resultado de una evaluación. Cuando esta barrera se presenta, se obtiene como respuesta la falta de credibilidad en el sistema.

En sexto lugar, se destaca que en las políticas sociales el registro sobre los denominados datos sensibles resulta un tema controversial. Existe una discusión sobre qué registrar, de qué manera y quiénes son las y los responsables, en especial, cuando se trata de datos que relevan origen racial, étnico o información referente a la salud o la vida sexual de las personas. Esto se debe a la creencia, tanto individual como profesional, de que el registro de esta información es poco ético.

En séptimo y último lugar, se identifica como barrera la decisión vertical y horizontal a la hora de formular un sistema único de información social. Por supuesto, la producción de información es una toma de posición política que involucra poder y diversos actores. Sin embargo, la decisión de llevar a cabo un sistema de información y una evaluación no puede olvidar la importancia de que los agentes estatales se apropien de ello. Por ello, es un grave error planificarlos sin incorporar en los procesos de decisión a todas las personas que participarán y determinarán su implementación. Si los trabajadores no se apropian, eso puede llevar al fracaso.

## Reflexiones finales

La institucionalización de un sistema de MyE de políticas sociales y la implementación de un sistema único de información social son procesos complejos, de largo plazo, sin direccionalidad única, que deben desarrollarse de manera conjunta. Por un lado, un sistema de información debe pensarse en el marco de una estrategia de MyE que establezca orientaciones funcionales de la información, que considere el contexto organizacional —con sus posibilidades de aprendizajes—, los actores involucrados —con sus capacidades, sus niveles de participación, sus imaginarios— y los recursos para alcanzar la sostenibilidad. Por otro lado, un sistema de MyE verá muy difícil su institucionalización si no está garantizada la pertinencia, calidad y oportunidad de los datos, que sólo puede lograrse con un sistema único de información.

La instalación de ambos sistemas en la administración pública no sucede por casualidad, sino que es necesario pensar estrategias que aseguren su existencia y sostenibilidad. Entre ellas, en primer lugar, es esencial contar con una demanda política que se traduzca en apoyo a los equipos técnicos que lideran estos procesos y en recursos económicos para sostenerlos. En segundo lugar, es necesario desarrollar capacidades organizacionales a través de la incorporación de nuevos conocimientos que permitan que todo el personal estatal cuente con herramientas para hacer uso de estos sistemas. En tercer lugar, es fundamental la participación de todos los actores involucrados —desde aquellos que cargan información hasta quienes usan los informes— en la toma de decisiones acerca de los fines del sistema, los tipos de productos, las características de las herramientas y de los resultados.

Ni la sanción de normativa, ni la creación de organismos gubernamentales específicos, ni la instalación del mejor software en la materia, pueden garantizar que la información se utilice de manera regular en la administración pública. Solo una estrategia de largo plazo que contemple la creación de demanda y el desarrollo de capacidades puede incentivar la producción y uso de la información. Asimismo, solo un sistema que se use en el tiempo y sea legítimo para los actores involucrados puede alcanzar su institucionalización.

En este artículo, intentamos brindar algunas pistas y herramientas que nos permitan centrar la mirada en los procesos y comprender que cada paso es un eslabón esencial para la garantía del éxito. ◀

## Referencias bibliográficas

- Abramovich, Victor** (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL*, (88), 35-50. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11102-aproximacion-al-enfoque-derechos-estrategias-politicas-desarrollo>
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios** (2010) *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid, España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Recuperado de: [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos\\_de\\_evaluacion.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf)
- Aguilar, Luis y Bustelo, María** (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (4), 23-51. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521696002>
- Aguilar Villanueva, Luis** (1993). “Estudio introductorio en la implementación de políticas”. En M. A. Porrúa (Ed.), *La Hechura de las Políticas* (15-92). México, Porrúa Grupo Editor.
- Aquilino, Natalia y De la Paz Rolón, Guadalupe** (2021). *La creación de la Agencia Federal de Evaluación de Políticas Públicas: una deuda*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/02/INF-MYE-La-creacion-de-la-Agencia-Federal-de-Evaluacion-Aquilino-de-la-P...-1.pdf>
- Aquilino, Natalia; Rubio, Jimena y Laffaire, María** (2020). *Agencia Federal de Evaluación: Antecedentes y desafíos institucionales*. Buenos Aires, Argentina, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/04/DPP-220-Agencia-Federal-de-Evaluaci%C3%B3n-Aquilino-Rubio-y-Laffaire-marzo-....pdf>
- Aquilino, Natalia** (2019). “Descentralización, participación y liderazgo político en el núcleo del sistema provincial de monitoreo y evaluación de políticas en Santa Fe”. En Gobierno de Santa Fe (Ed.), *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas* (171-186). Recuperado de [https://www.santafe.gob.ar/documentos/PlanABRE\\_Integralidad-Territorio-y-Politicas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf](https://www.santafe.gob.ar/documentos/PlanABRE_Integralidad-Territorio-y-Politicas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf)
- Bucheli, Brenda y Rotondo, Emma** (2009). *Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de seguimiento y evaluación y medición del desarrollo de capacidades. Guía para unidades e instituciones gubernamentales ejecutoras de proyectos de desarrollo rural*. Lima, Perú, PREVAL. Recuperado de <http://www.evalperu.org/biblioteca/diagnostico-del-funcionamiento-de-los-sistemas-de-seguimiento-y-evaluacion-y-medicion>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)** (1995). *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile, Chile, Naciones Unidas.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos** (2005). La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33), 1-28. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665004.pdf>

**Crescini, Verónica** (2020). *Institucionalización de la evaluación a nivel subnacional el caso del Plan Abre Vida del gobierno de la provincia de Santa Fe, 2017-2019* (tesis de maestría). Paraná, Entre Ríos, Universidad Nacional de Entre Ríos.

**Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia** (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: estudio comparativo de doce países*. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo del Banco Mundial (CLAD).

**Di Virgilio, Mercedes y Solano, Romina** (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina, CIPPEC y UNICEF.

**Díaz Cafferata, Santiago** (2009). El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley. *Lecciones y Ensayos*, (86), 151-185.

**Feinstein, Osvaldo Nestor** (2015). Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (62), 193-210. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357539626007>

**Fenochietto, Ricardo y Pessino, Carola** (2011). *La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social en Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La\\_efectividad\\_de\\_las\\_redes\\_de\\_protecci%C3%B3n\\_social\\_El\\_rol\\_de\\_los\\_sistemas\\_integrados\\_de\\_informaci%C3%B3n\\_social\\_en\\_Argentina.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La_efectividad_de_las_redes_de_protecci%C3%B3n_social_El_rol_de_los_sistemas_integrados_de_informaci%C3%B3n_social_en_Argentina.pdf)

**Kusek, Jody Zall y Rist, Ray** (2005). Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. *Manual para gestores del desarrollo*. Bogotá, Colombia, Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/254101468183894894/Manual-para-gestores-del-desarrollo-diez-pasos-hacia-un-sistema-de-seguimiento-y-evaluacion-basado-en-resultados>

**Lázaro, Blanca** (2015). Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina. *Colección Estudios N° 15*. Madrid, España, EuroSocial. Recuperado de: <http://eurosocial-ii.eurosocial.eu/es/noticia/estudio-comparado-sobre-la-institucionalizacion-de-la-evaluacion>

**Mackay, Keith** (2000). Fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Guía para el diagnóstico y marco para la acción. Washington DC, EEUU, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/931951468780288768/Fortalecimiento-de-la-capacidad-de-evaluacion-guia-para-el-diagnostico-y-marco-para-la-accion>

**Mackay, Keith** (2006). Desarrollo de la capacidad de Evaluación. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. *Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación. N°15*. Washington DC, EEUU, Banco Mundial. Recuperado de: [http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/monitoring\\_evaluation\\_psm\\_spanish.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/monitoring_evaluation_psm_spanish.pdf)


- Mackay, Keith** (2007). *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Washington DC, EEUU, Banco Mundial. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/644861468140940983/Como-crear-sistemas-de-SyE-que-contribuyan-a-un-buen-gobierno>
- Mackay, Keith** (2010). *Marco Conceptual del Sistema de Monitoreo y Evaluación*. Washington DC, EEUU, Banco Mundial. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/439241468152959891/Marco-conceptual-del-sistema-de-monitoreo-y-evaluacion>
- Maldonado Trujillo, Claudia y Pérez Yarahuan, Gabriela** (2008) *Antología sobre Evaluación. La construcción de una disciplina*. Ciudad de México, México, CIPE. Recuperado de: <http://www.eval.fr/wp-content/uploads/2018/07/S.1.2.-Antologi%CC%81a-sobre-evaluacio%CC%81n-01-Weiss-M.Bus-telo-03.11.2017.pdf>
- Neirotti, Nerio** (2012). “Evaluation in Latin America: Paradigms and practices”. En S. Kushner, y E. Rotondo (Eds.), *Evaluation Voices from Latin America, New Directions for Evaluation N° 134* (134-7). Editor-in-Chief.
- Neirotti, Nerio** (2016). “Hacia un nuevo paradigma en evaluación de Políticas Públicas”. En N. Neirotti (Ed.), *La evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado* (13-30). Buenos Aires, Argentina, EDUNLA.
- Neirotti, Nerio; Brissón, María Eugenia y Mattalini, Matías** (2015). “Tiempo de retorno del Estado: realidades y desafíos del seguimiento y evaluación de políticas y programas en Argentina”. En G. Pérez Yarahuan, y C. Maldonado Trujillo (Eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (31-70). Ciudad de México, México, CIDE-CLEAR.
- Oliva, María** (2018). *La implementación del Registro Único Social de la Provincia de Santa Fe durante el período 2007-2015* (tesina de grado). Rosario, Argentina, Universidad Nacional de Rosario.
- Pautassi, Laura** (2013). Monitoreo del acceso a la información desde los indicadores de derechos humanos. *SUR- Revista Internacional de Derechos Humanos*, 10(18), 57-77
- Resolución Provincial N°855 - Obligatoriedad de la Ficha Única de Registro en el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe** (2009) Santa Fe, Provincia de Santa Fe.
- Rist, Ray; Boily, Marie-Helene y Martin, Frederic** (2011). “Evaluation Capacity Building: A conceptual framework”. En R. C. Rist, M.-H. Boily, y F. Martin (Eds.), *Influencing change: building evaluation capacity to strengthen governance*. Washington DC, EEUU, World Bank. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/806231468327365321/Influencing-change-building-evaluation-capacity-to-strengthen-governance>
- Santa Fe Provincia** (2021). *Plan ABRE*. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193144>
- Santa Fe Provincia** (2021). *Plan del Norte*. Recuperado de: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/209020/\(subtema\)/205735](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/209020/(subtema)/205735)

**Santa Fe Provincia** (2021). *Sistema de Gestión Escolar Web (SIGAE)*. Recuperado de: [http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get\\_tree\\_by\\_node?node\\_id=122273](http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=122273)

**Serafinoff, Valeria** (2017) Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 1(2), 205-228. Recuperado de: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/39>

**Subirats, José** (2006). Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ánfora*, 13(21), 17-41. DOI: <https://doi.org/10.30854/anf.v13.n21.2006.234>

**Subirats, José** (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España, INAP.



Aprendizajes y  
desafíos para la  
institucionalización del  
monitoreo  
y la evaluación:  
aportes regionales,  
nacionales y  
subnacionales para  
pensar su desarrollo.

**María Angélica Pignatta | Verónica Crescini**

### **RESUMEN**

El presente artículo reflexiona sobre diversos aprendizajes y desafíos para la institucionalización del monitoreo y la evaluación (MyE) en función de diversas experiencias de países de América Latina y en particular Argentina, ante el anuncio de creación de una Agencia Federal de Evaluación de Impacto de Políticas Públicas. El análisis parte tanto de experiencias regionales y nacionales como también del ámbito subnacional, considerando especialmente el caso de la provincia de Santa Fe, (Argentina). Para esto, se analizan esfuerzos y pendientes de algunas experiencias nacionales y subnacionales de la región latinoamericana, desde la perspectiva de especialistas y actores involucrados. Posteriormente, se sintetiza el estado del proceso de institucionalización del MyE a nivel nacional. Luego, se identifican aprendizajes y desafíos para el monitoreo y evaluación en la provincia de Santa Fe, en el desarrollo de capacidades y en dos experiencias locales que remarcan la importancia de la participación y la co-construcción de un sistema de MyE que se pretende federal. Finalmente, se sistematizan aprendizajes y desafíos comunes que enfrentan los sistemas de monitoreo y evaluación en torno a la diversificación funcional e instrumental, la coherencia institucional, las condiciones de la información que propician su uso y la sostenibilidad.

### **PALABRAS CLAVE**

EVALUACIÓN | MONITOREO | AMÉRICA LATINA | INSTITUCIONALIZACIÓN

En el presente artículo se identifican algunos aprendizajes y desafíos para la institucionalización del monitoreo y la evaluación (MyE) en América Latina y en particular Argentina, haciendo foco en las posibilidades de desarrollo en la Provincia de Santa Fe.

El análisis se realiza tomando como base la mirada de actores gubernamentales y académicos involucrados en procesos de desarrollo de MyE, que participaron en dos jornadas de trabajo organizadas por las autoras en el marco de la Semana Internacional de la Evaluación<sup>14</sup>. En la primera jornada realizada en el año 2019, se constituyó una mesa redonda denominada *Evaluación en agenda: desarrollo de capacidades en evaluación en Rosario y la Región* con el objetivo de reflexionar acerca del desarrollo en MyE en el ámbito subnacional. La iniciativa fue organizada por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, y contó con la participación de personas de la academia y funcionarias públicas para debatir acerca del desarrollo de capacidades de monitoreo y evaluación de políticas públicas en nuestra ciudad y en la región. En la segunda jornada realizada en el año 2020, se organizó el panel *Aportes subnacionales para la federalización de la evaluación de las políticas públicas*, con el objetivo de debatir sobre cuáles son los desafíos para la creación de una Agencia Federal de Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas, que había sido anunciada en la apertura de las sesiones legislativas por el presidente de la nación Alberto Fernández. La actividad se organizó desde el Grupo de Estudios de Planificación y Evaluación y del Grupo de Estudios Políticas Sociales Urbanas, ambos pertenecientes al Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, y contó con la participación de personas de diferentes países de la región latinoamericana.

Ante la pandemia del COVID-19, la agenda gubernamental de nuestro país —y del mundo, en general— se centró en la emergencia sanitaria y dejó en suspenso las iniciativas en pos de la institucionalización del MyE. No obstante, la crisis hizo evidente la necesidad de contar con datos y evidencia de manera regular, a fin de tomar decisiones eficaces y oportunas. Hoy más que nunca, resulta importante recuperar los debates de 2019 y 2020 en pos de contribuir al desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación que, aun no siendo urgentes, no dejan de ser herramientas fundamentales para mejorar las políticas sociales —específicamente las urbanas que en este libro nos ocupan—, aún más en los contextos de emergencia.

En esa línea el artículo presenta, en primer lugar, una sistematización de los principales esfuerzos y pendientes de algunas experiencias nacionales y subnacionales de la región latinoamericana, reconocidos por especialistas y actores involucrados en dichos procesos. En segundo lugar, se comparte un breve resumen sobre el estado del proceso de institucionalización del MyE en Argentina reconociendo, a la luz de las experiencias regionales, potencialidades y desafíos para el desarrollo de la evaluación en nuestro país ante la potencial creación de una Agencia Nacional de Evaluación que se presenta como federal, abocada a la evaluación de impacto y sobre políticas públicas. En tercer lugar, se identifican aprendizajes y desafíos presentes en experiencias subnacionales de evaluación. Finalmente, se sistematizan aprendizajes y desafíos comunes que enfrentan los sistemas de MyE.

## Desafíos y aprendizajes de experiencias de monitoreo y evaluación en los países de la región latinoamericana

En la región latinoamericana, encontramos procesos dispares en la institucionalización de los sistemas de MyE entre países, entre niveles de gobierno y entre sectores o áreas del Estado. Algunos países de la región han sido pioneros y avanzaron fuertemente en la construcción de estos sistemas, como es el caso de México, Costa Rica, Colombia, Chile, entre otros. En este sentido, las trayectorias de institucionalización son diversas: algunos han priorizado el monitoreo interno y otros la evaluación externa. En ciertos casos, los órganos rectores dependen de organismos dentro del gobierno (hacienda, ministerios de planificación) y en otros, se plantean como órganos externos al poder ejecutivo con ciertos niveles de autonomía, o incluso en el poder legislativo. Asimismo, cada país apuesta a diversas funciones tales como la rendición de cuentas, la asignación del gasto, la mejora de las políticas o el aprendizaje.

Aunque el desarrollo de cada sistema de MyE depende del contexto sociopolítico del país en el que se imple-

14| La Semana de la Evaluación (EVAL) es un punto de encuentro entre el sector público, la sociedad civil y la comunidad académica en la organización de diferentes actividades, para compartir conocimiento y experiencias de monitoreo y la evaluación por medio de una agenda descentralizada con alcance local y global. Impulsada por la iniciativa CLEAR (Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados) surge en 2015 como un evento a nivel nacional en México; para luego a partir de su tercera edición, en 2017, extender su convocatoria a toda América Latina y el Caribe y, en 2019, alcanzar un alcance global en diversas regiones.

menta, y no existe un camino lineal y único hacia el éxito (Mackay, 2006), revisar otras experiencias de la mano de especialistas y actores involucrados permite reconocer lecciones aprendidas en los procesos de desarrollo que sirven de inspiración. Aquí se compartirán algunas experiencias nacionales y subnacionales de América Latina, sobre las que se reflexionó en la jornada por la semana de la evaluación de 2020, anteriormente mencionada. Sobre la base de estos insumos, se identificarán aprendizajes, esfuerzos y potencialidades que constituyen elementos positivos en el desarrollo de los sistemas, así como también desafíos y aspectos pendientes que aún no se trabajaron o deberían profundizarse.

En la jornada de 2020 Myriam Cardozo Braum, quien ha estudiado diferentes procesos de institucionalización en América Latina y el mundo, destacó los sistemas de MyE de una serie de países: Colombia, con el sistema nacional de evaluación de gestión y resultados (SINERGIA) desde 1994; México, que inició con evaluaciones sistemáticas de los programas sociales y rurales (2001) y toma relevancia con la creación en 2004 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y Chile, que plantea un sistema de control de gestión y presupuesto por resultados desde 1994 y un sistema de seguimiento de la programación gubernamental (SPG) desde 2006.

Según Cardozo, el proceso de institucionalización del MyE en Colombia presenta varios elementos positivos. En este sentido, no se redujo a la creación de instituciones formales, sino que implicó la construcción de una cultura que valora positivamente los aportes de la evaluación para la mejora de las políticas públicas orientada a resultados y a la rendición de cuentas. Asimismo, la ponente resaltó el buen desarrollo de los instrumentos y una definición clara de las responsabilidades, que se acompañó con un buen nivel de los profesionales de la evaluación. Además, destacó su estrategia de promoción del uso de las evaluaciones: la capacidad para captar la atención de autoridades del Poder Ejecutivo, el Congreso y la ciudadanía en general, y la creación de incentivos para la formación y capacitación permanente. Entre los aspectos pendientes de la experiencia colombiana, Cardozo mencionó el de fortalecer las capacidades profesionales para evaluar impacto, la necesidad de diseñar términos de referencia para evaluaciones menos estandarizadas y la medición de la satisfacción de las personas beneficiarias, entre otros.

Por su parte, la conformación del MyE de México se inició con el impulso de sistemas sectoriales asociados al área de desarrollo social y a la problemática de la pobreza, y tiende hacia un proceso — aún en marcha— de integración de estos sistemas (Pignatta, 2015). Algunos aprendizajes o esfuerzos destacables de esta experiencia refieren al prestigio que asumió el CONEVAL —que funciona como un incentivo para promover la cultura de la evaluación y la utilización de recomendaciones— a la hora de destacar la importancia de contar con un plan anual de evaluación que prevea qué evaluaciones se realizarán cada año y a qué programas, y la inclusión de “aspectos susceptibles de mejora” derivados de las evaluaciones realizadas en función de los compromisos de la gestión. No obstante, la mayor parte de sus capacidades están en las áreas cuyo campo de actuación es la evaluación de programas y políticas sociales, que representan sólo una proporción reducida del conjunto de las intervenciones; mientras que la capacidad para conducir o contratar evaluaciones y realizar monitoreo de programas no sociales es más limitada. Sumado a esto, otras debilidades se asocian a la proliferación de indicadores que no son usados, problemas en la calidad de algunas de las evaluaciones y la escasa experiencia de evaluaciones a nivel de los estados (Arizti y Fernando Castro, 2010).

Desde una mirada crítica, Myriam Cardozo consideró que se avanzó aceleradamente en la cantidad de evaluaciones, aunque todavía es necesario fortalecer su calidad y la utilización de resultados; y que se resolvieron parte de los problemas iniciales vinculados a la evaluabilidad de los programas al avanzar en evaluaciones de diseño. Sin embargo, aún se mantienen algunos desafíos. Por un lado, respecto a la validez y los sesgos de las evaluaciones. Así, aunque al principio se incorporó el trabajo de campo, en los últimos tiempos se abandonó por completo, generando problemas para validar en territorio la veracidad de la información provista por la gestión, y para incorporar la perspectiva de las personas destinatarias. Además, las evaluaciones se pagan con recursos del propio programa evaluado, lo que puede redundar en sesgos y posibles presiones para quien realiza el trabajo. Por el otro, en relación al perfil de los evaluadores y la transparencia en las convocatorias, la ponente argumentó que es necesario incrementar los programas de formación, aumentar aún más las oportunidades de interacción entre los evaluadores independientes, flexibilizar el formato único de evaluaciones que no permite adaptarse a las diversas políticas y el predominio de asignaciones abiertas o concursos restringidos para la selección de las personas evaluadoras.

La experiencia del sistema de MyE en México resulta particularmente interesante por tratarse de un país federal, lo que hace necesario considerar los aprendizajes y desafíos del complejo andamiaje de coordinación multinivel que supone este sistema de gobierno. Entre las experiencias de gobiernos subnacionales, se destaca el caso de Ciudad de México y del Gobierno del Estado de Jalisco. La primera de estas experiencias, relatada también por Myriam Cardozo Braum, permite reflexionar también sobre diversos desafíos identificados en el sistema nacional, que buscan ser superados en la experiencia local.

Siguiendo con esto, en la ciudad de México se creó en el 2008 el Consejo de Evaluación del Distrito Federal conformado por personas que, si bien reconocían los avances del CONEVAL, habían sido críticos en ciertos aspectos. Los aprendizajes que puso en marcha esta experiencia incluyeron la impartición de cursos, talleres y diplomados en evaluación; la convocatoria de evaluadores por concurso abierto, ya que en su mayoría eran asignaciones abiertas o concursos restringidos; la decisión de no evaluar necesariamente todos los programas y la limitación del número de evaluaciones a realizar simultáneamente y por un mismo equipo para evitar problemas de calidad; la creación de un fondo independiente para el pago de las evaluaciones, administrado por el propio órgano que las lleva a cabo y la evaluación anual de programas seleccionados con base en criterios explícitos.

Además, como innovaciones de estos aprendizajes, se avanzó en varios puntos: la evaluación de políticas públicas —y no sólo programas—, también con base en criterios explícitos; en la metaevaluación de sus evaluaciones para examinar cuál es la calidad de las mismas; también, se introdujo un enfoque teórico constructivista, multidisciplinario y participativo, diferente del predominante en el nivel federal caracterizado por ser más positivista y experimental, que habilitó la incorporación de metodologías de evaluación de impacto no experimentales.

En la experiencia del gobierno de Jalisco —MIDE y EVALÚA Jalisco— es reconocida tanto en el ámbito nacional como en la región latinoamericana, lo que le valió 24 reconocimientos. Por su parte, Mónica Ballezá, expuso que la estrategia que proponen incluye tres grandes ejes: 1) condiciones de evaluabilidad 2) generación de conocimiento 3) usabilidad de la evidencia. La expositora destacó la importancia de contar con un andamiaje normativo y lineamientos generales que definan los objetos de estudio (programas públicos), actores y procesos, tipos y alcances de las evaluaciones, procesos de formalización de agenda de aspectos susceptibles de mejora, difusión y transparencia de los resultados, entre otros aspectos. Como innovaciones de la experiencia, cabe destacar la construcción de un inventario de las políticas públicas susceptibles de evaluación —al tener una teoría del cambio— disponibles en una plataforma única y pública para uso de la ciudadanía. La experiencia coloca sobre la mesa la importancia de contar con información sistematizada en un solo lugar y también de publicitar la información. Por ejemplo, las agendas de mejora que se derivan de una evaluación tienen un seguimiento público y periódico acerca de las actividades y compromisos asumidos. De este modo, se torna relevante la articulación con plataformas informáticas y hacer uso de la tecnología para hacerla pública y con un lenguaje ciudadano.

Otros aprendizajes que destacó, refieren a la importancia de trabajar en red y reconocer la gran labor técnica de los diversos miembros de la red como un incentivo para avanzar hacia la institucionalización del monitoreo y la evaluación. En relación a los recursos financieros de las evaluaciones, la alternativa adoptada puede considerarse un aprendizaje, en tanto implica la constitución de un fideicomiso para otorgar sostenibilidad financiera. Finalmente, se destacó la importancia de contar con consejos ciudadanos conformados por miembros de gabinete y de la ciudadanía (academia y organizaciones de la sociedad civil) como un esfuerzo que implica un ejercicio de co-creación y participación.

Por otro lado, el proceso de institucionalización del MyE de Costa Rica es una de las experiencias latinoamericanas más valoradas en la región. Durante la jornada de 2020, su presentación estuvo a cargo de Carolina Zuñiga Zamora, quien sostuvo que detrás de los resultados positivos obtenidos se realizaron múltiples esfuerzos orientados a generar compromisos políticos, alianzas multi-actor, a fortalecer los recursos humanos y económicos, las capacidades institucionales y la sensibilización. Esto último, implica el desafío de cambiar la perspectiva de la evaluación como control, su uso sancionador —punitivo—, y considerarla como una obligación externa para entenderla como una herramienta de aprendizaje, que es parte del ciclo de políticas públicas y resulta fundamental para mejorarlas. Otros esfuerzos se orientaron a construir un marco teórico-metodológico a partir de diversas guías, que ha resultado fundamental tanto para fortalecer las capacidades institucionales como para democratizar la función de evaluación con la ciudadanía. Los retos que identificó la ponente refieren

más bien a aspectos pendientes o que están en progreso, como el fortalecimiento de los sistemas de datos, por ejemplo, para generar evaluaciones de resultados o impacto, y el fortalecimiento de capacidades institucionales que requieren especialización en diferentes temáticas al interior de las propias organizaciones. Finalmente, entre estos aspectos en progreso, se identifican dos desafíos comunes a diversas experiencias de la región: por un lado, el uso de la evaluación que derivó en la generación de una guía para esta etapa y, por otro, la participación e involucramiento de las personas usuarias, que avanzó en incipientes experiencias, la construcción de una guía y la priorización de la participación como criterio dentro de la agenda nacional de evaluación.

## **Argentina: hacia una Agencia Federal de Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas**

El anuncio de la creación por parte del Poder Ejecutivo Nacional de una Agencia Federal de Evaluación, representa un hito importante en el proceso de institucionalización del monitoreo y la evaluación en Argentina. Aunque en nuestro país la evaluación aún no se concibe como una actividad institucional consolidada, es posible reconocer que desde 2011 la agenda pública viene otorgando un lugar cada vez más relevante a este tema. Así, se evidencia un mayor apoyo político, más reconocimiento de la evaluación como actividad específica, la inclusión de nuevos actores como evaluadores externos y la utilización de metodologías combinadas para avanzar en la comprensión de la complejidad de las políticas y su evaluación integral (Neirotti et al., 2015).

En nuestro país, la sociedad civil cumple un importante rol para visibilizar la evaluación. En 2020 los profesionales de la evaluación se constituyeron formalmente como asociación civil en la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR), abocada a contribuir a la consolidación de la cultura de la evaluación en diversos ámbitos de gestión. Asimismo, se observaron algunos esfuerzos subnacionales por institucionalizar la práctica en las provincias de Córdoba y en Buenos Aires<sup>15</sup>. En Santa Fe, desde hace varios años, se llevan adelante algunas iniciativas de monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas sociales, como el Plan ABRE, el ABRE Familia o el Plan del Norte. También, se han realizado algunos esfuerzos en las políticas laborales como la Agenda de Trabajo Decente 2017-2030 o el Plan para la Erradicación del Trabajo Infantil y en iniciativas vinculadas con la reforma electoral y el proceso electoral (Aquilino, 2019). Además, se trabajó en el diseño de una estrategia de medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 para la provincia de Santa Fe.

En la administración pública nacional, existen avances importantes desde el 2015 en cuanto a estructura organizacional y marco normativo. La sanción de leyes relevantes como la de Acceso a la Información Pública, la de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso y la firma del decreto acerca del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación implementado por el Sistema de Información y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), se presentan como innovaciones significativas para el desarrollo de una política nacional de evaluación. No obstante, está pendiente la sanción de una ley marco que permita unificar criterios, integrar y coordinar las funciones de monitoreo y evaluación, que afiance la cultura de evaluación en la Administración Pública Nacional, que defina los parámetros de evaluabilidad para las políticas, programas y planes, desarrolle capacidades y que garantice la calidad e informe el plan de gobierno y designe recursos (Aquilino et al., 2020).

En marzo de 2020, en su discurso de apertura ante la Asamblea Legislativa, el presidente de la Nación anunció la creación de una Agencia Federal de Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas. Si bien el anuncio no se concretó aún, es posible reconocer algunos avances en materia de monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas tendientes a fortalecer los sistemas transversales y sectoriales.<sup>16</sup>

Durante la jornada realizada en el 2020 Natalia Aquilino reconoció que, aunque no esté garantizada la creación de esta agencia, su anuncio ya implica poner un nuevo pilar o un nuevo mojón para crear comunidad en torno a este tema y avanzar en la construcción de demanda. Asimismo, señaló que existen provincias muy activas que han precedido a la nación en la implementación de programas y sistemas, y que pueden y deben ser líderes en sus propios sistemas de monitoreo y evaluación, al mismo tiempo que se presentan como socios activos en contribuir a una política nacional de evaluación y no limitarse al propio territorio.

15| Sólo dos provincias tienen proyectos de ley vinculados con la evaluación: Buenos Aires, aunque el proyecto del legislador Ricardo Lessalde del Frente Renovador perdió estado parlamentario (D-1675/12- 13- 0), y Córdoba, donde la legisladora María Elisa Caffaratti de la UCR acaba de presentar un proyecto para la creación de una Agencia Provincial de Evaluación (Aquilino, 2019).

16| Se sugiere la lectura de Aquilino, Natalia y De la Paz Rolon Guadalupe (2021).

Para avanzar en el desarrollo de una política nacional de evaluación, según la expositora, el gobierno nacional enfrenta grandes desafíos. En primer lugar, debe asumir el liderazgo y avanzar en la construcción de un lenguaje común a través de capacitaciones y asistencia técnica, que permita crear criterios de calidad uniformes. Asimismo, es importante sumar a aquellas provincias que son menos activas. En este marco, se reconoce que aún no se cuenta con un líder político en este tema, que pueda representar los esfuerzos de la sociedad civil en el debate legislativo, capaz de “mirar los datos antes de tener una idea maravillosa de que van a hacer”. En segundo lugar, es necesario saldar una gran deuda de nuestro país y garantizar la evaluabilidad de las intervenciones. En tercer lugar, el financiamiento debe ser relativamente estable. No hay conciencia de que es una actividad que hay que financiar y se depende del financiamiento internacional. Finalmente, se afronta un desafío semántico de cómo construimos y deconstruimos muchas de las categorías que vienen de afuera y hacemos una adaptación regional. En pos de ello, es necesario formar profesionales.

Del análisis realizado se identifican un amplio abanico de desafíos aún pendientes en Argentina para fortalecer el MyE y, simultáneamente, un momento bisagra para avanzar en este camino. Algunos de estos retos son comunes a las experiencias regionales y ciertos aprendizajes pueden servir de inspiración mutua para generar alianzas multiactorales y captar la atención de las autoridades con el objetivo de fortalecer el liderazgo político, al mismo tiempo que se construyen herramientas (lineamientos, guías, etc) y se fortalece la formación para afinar las capacidades técnicas. Además, sirven para generar evaluaciones de diseño o una plataforma única de programas —con una teoría del cambio clara— para avanzar en la evaluabilidad de los programas y acordar mecanismos (fideicomiso o presupuesto del área rectora) que garanticen el financiamiento de las evaluaciones sin generar sesgos sobre estas.

En este sentido, las innovaciones en evaluación de impacto y de políticas públicas pueden resultar aprendizajes claves para la creación de la Agencia Federal de Evaluación de Impacto de Políticas Públicas<sup>17</sup>. Los países federales, como Argentina, presentan desafíos adicionales vinculados a las complejas operaciones de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, en particular, en relación con la distribución de funciones entre estos niveles para contar con información evaluativa de calidad en forma regular y sostenida. El desafío mayor es no limitar a los espacios subnacionales en el rol exclusivo de recopilación de información, sino construir una visión pedagógica que recupere las experiencias previas y fortalezca las capacidades locales al priorizar la co-construcción de las decisiones sobre los sistemas de MyE y la participación de actores locales y territoriales.

## **Aportes subnacionales para garantizar la federalización: desarrollo de capacidades en evaluación y experiencias pioneras en la Provincia de Santa Fe y la región.**

En el intercambio entre actores del ámbito académico y de la gestión pública durante la jornada del 2019 titulada *Evaluación en agenda: desarrollo de capacidades en evaluación en Rosario y la Región*, los propios actores advirtieron aprendizajes y desafíos en la provincia de Santa Fe y la región. Entre los primeros, se reconoció una zona de oportunidades para fortalecer el monitoreo y la evaluación en razón de importantes avances, tanto en el ámbito académico como en la gestión pública. Por un lado, se destacó la creación de carreras y capacitaciones en la materia que contribuyen a promover una cultura de la evaluación, entre las que se destaca, la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Por el otro, se subrayó la creación de áreas y experiencias de evaluación en los gobiernos subnacionales.

Por su parte, como desafíos a remarcar, aparecen los vinculados a las capacidades, a las condiciones de evaluabilidad, a la realización de evaluaciones de impacto, a la fragmentación de los sistemas de información y al financiamiento de las evaluaciones. Asimismo, se mencionó la necesidad de incorporar nuevas metodologías que incluyan el enfoque de género y de derechos que puedan medir las políticas públicas en términos de integralidad, incorporar enfoques participativos y territoriales y potenciar el uso de las evaluaciones para la toma de decisiones. Entre las conclusiones de este encuentro se advirtió la importancia de avanzar hacia la construcción de un sistema nacional de MyE como una herramienta de transformación de las políticas así como también de los desafíos de la federalización.

17] Sobre este punto, las autoras presentaron un trabajo en el Congreso Internacional de Evaluación de Políticas y Programas Públicos (2020) organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Xochimilco: “Reflexiones en torno al proceso de institucionalización de la evaluación en Argentina: federalización, impacto y políticas públicas”.

En la provincia de Santa Fe, dos experiencias de gobiernos locales resaltan en sus esfuerzos por desarrollar un sistema de MyE. Estas fueron presentadas en las jornadas del año 2020 y permitieron detectar potencialidades y limitaciones territoriales concretas.

La experiencia de Rafaela Evalúa, expuesta por Cecilia Gallardo, se inició en el año 2016 a partir de un convenio con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Se trató de una construcción participativa que puso a consideración de la ciudadanía qué y para qué evaluar, y cuál es el rol deberían cumplir las instituciones locales. Se realizaron actividades de sensibilización de la sociedad, un seminario internacional con expertos y foros de discusión, con la participación de diversos sectores y más de 300 personas y 50 instituciones. De este proceso participativo, surgió el diseño de una normativa que da sustento al Instituto de Monitoreo y Evaluación como organismo autárquico, que estaría conformado por un director ejecutivo designado por el intendente con acuerdo del Concejo Municipal y un consejo directivo compuesto por representantes de instituciones del Consejo Consultivo social, del Consejo Universitario, de gremios, de concejales (del oficialismo y de la oposición), del Departamento Ejecutivo y de la Federación de Entidades Vecinales. Asimismo, se ideó un espacio consultivo en el cual las instituciones serían convocadas en función de los objetivos propios de la evaluación. Entre los avances, se destacan el monitoreo de las acciones realizadas en la emergencia sanitaria y la publicación de informes públicos dentro del Observatorio ConectaDEL<sup>18</sup> y de la Red de desarrollo territorial para América Latina.

Sin embargo, aún está pendiente la sanción de la normativa propuesta que sustentaría la creación del Instituto de MyE. Entre los desafíos, la expositora identificó las insuficientes capacidades estatales, la falta de un esquema de datos sostenibles en el tiempo, la necesidad de una agenda sistemática y de recursos financieros, y los problemas políticos, ya que la oposición no ha apoyado la iniciativa. Para finalizar, la ponente sostuvo que los municipios son quienes verdaderamente conocen las demandas de los territorios y por eso es altamente relevante considerarlos en la conformación de un organismo federal de evaluación.

La experiencia de la ciudad de Santa Fe es aún más incipiente en materia de MyE. La exposición del caso estuvo a cargo de Daniela Soldano y María Paz Gutierrez. Como antecedentes se destacó la existencia de “Santa Fe cómo vamos” creado como un espacio común entre el Estado y la sociedad civil para la elaboración de índices, y la publicación de información suministradas por fuentes oficiales que permita monitorear la evolución de la calidad de vida de las y los santafesinos. Sin embargo, esta experiencia aún no cuenta con un área específica y está lejos de conformar un sistema integral de MyE. Además, se detectaron dificultades en el uso de esta herramienta vinculadas a las bajas capacidades estatales y a la ausencia de una cultura de la evaluación reflejada en la falta de apropiación y resistencias hacia la evaluación. A partir de la nueva gestión que asume en el 2019, se crea el Programa Integrar Santa Fe, orientado a promover la integración social y urbana de los barrios a través de una estrategia de coordinación intersectorial y participativa, con un entramado de instituciones muy denso para sumar a planificar y con el desafío de garantizar la accesibilidad de las familias a las políticas sociales de cuidado.

En el marco de este programa, se está avanzando en un sistema de MyE con fuerte perspectiva participativa y territorial. Aún como desafíos de este proceso incipiente se identifica la necesidad de fortalecer las capacidades estatales y dotar de un marco institucional y normativo al seguimiento que permita contar con fuentes de información pertinentes y confiables, coordinar entre las diversas áreas que trabajan con información, así como profundizar el involucramiento de los actores en estas instancias.

Estas experiencias muestran que los gobiernos locales resultan actores claves para fortalecer un sistema de MyE con alcance federal y para avanzar en los desafíos de incorporar los enfoques participativos y territoriales que requieren las políticas sociales urbanas para incorporar la voz de la ciudadanía y las particularidades de cada contexto local. Así, también para la evaluación de políticas sociales urbanas, se torna central el rol de los actores de la sociedad civil y la academia. El análisis realizado de la provincia de Santa Fe y la región muestra efectivamente la existencia de una zona de oportunidades para fortalecer el MyE al reconocer los avances — aunque algunos aún incipientes— tanto en el ámbito académico como en la gestión pública local.

---

18| Sobre este observatorio se recomienda consultar <http://www.conectadel.org/institucional-2/>

## Reflexiones finales: sistematización de desafíos y aprendizajes desde los niveles regional, nacional y local.

Las experiencias destacadas hasta aquí ponen a la luz que los procesos de institucionalización de los sistemas de MyE son particulares, de largo plazo, no lineales y su direccionalidad se va transformando según avances del propio proceso.

Cunill Grau y Ospina Bozzi (2008) nos invitan a pensar que existen factores que propician el uso de los sistemas, y con ello su institucionalización. Por un lado, la diversificación funcional e instrumental hace referencia a las orientaciones funcionales del sistema, los tipos de usuarios del sistema, el nivel de influencia del promotor, las herramientas e instrumentos y la capacidad para diversificar los instrumentos. Por otro lado, la coherencia institucional se analiza observando la integración vertical o al interior del sistema y la integración horizontal. La primera, se vincula con la participación de los niveles proveedores de información en la determinación de prioridades de MyE y con la integración micro, meso y macro en el marco de una gestión por resultados. Por su parte, la integración transversal se vincula con el grado de articulación del sistema de MyE con otros procesos críticos para la administración pública.

Asimismo, las condiciones que influyen para que la información sea utilizada por diversos tipos de actores sociales requiere que esta sea creíble, accesible, se consuma y produzca consecuencias. Finalmente, la sostenibilidad se analiza sobre la existencia de un marco normativo expreso, el tipo de financiamiento de la unidad coordinadora y el status del personal (Cunill Grau & Ospina Bozzi, 2008)<sup>19</sup>.

Los aprendizajes y desafíos aquí señalados pueden leerse sobre la base de este marco teórico y considerarse como lecciones aprendidas que pueden iluminar posibles caminos en el proceso de institucionalización de los sistemas de MyE en Argentina y en nuestra región. A continuación, presentamos este análisis en un cuadro resumen:

	Aprendizajes	Desafíos
DIVERSIFICACIÓN FUNCIONAL E INSTRUMENTAL	<p>El compromiso político es un elemento central en un sistema de MyE. Esto implica la necesidad de captar la atención de autoridades de los diferentes poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) así como también de la ciudadanía. Generar alianzas multi-actor puede ser una clave.</p> <p>El desarrollo de lineamientos generales para la evaluación (que definan tipos y alcances de las evaluaciones) e instrumentos comunes. La construcción de guías sobre diversas etapas de la evaluación y una definición clara de las responsabilidades resulta central.</p> <p>La construcción de un inventario de las políticas públicas susceptibles de evaluación —con una teoría del cambio— disponibles en una plataforma única y pública para uso de la ciudadanía.</p>	<p>Aún es necesario cambiar la mirada de la evaluación: de función de control, cuyo uso es sancionador y de obligación externa, a herramienta de aprendizaje, parte del ciclo de políticas públicas y de uso fundamental para mejorar las mismas.</p> <p>Los instrumentos deben contar con la flexibilidad necesaria para ser adaptados a los diversos tipos de políticas y contextos.</p>
COHERENCIA INSTITUCIONAL	<p>Construir mecanismos que favorezcan el uso de las evaluaciones, que incluyan tanto el seguimiento de las recomendaciones aceptadas por la gestión, como los aspectos susceptibles de mejoras. La difusión y publicidad de las recomendaciones de las evaluaciones y la transparencia en el seguimiento de las mismas puede potenciar el cumplimiento de los compromisos asumidos.</p> <p>Contar con consejos ciudadanos que incluya a representantes de la administración gubernamental y de la ciudadanía, (incluyendo especialmente a la academia y organizaciones de la sociedad civil) en un esfuerzo que implica un ejercicio de co-creación y participación.</p> <p>La utilización de tecnologías para favorecer la participación ciudadana.</p>	<p>Los niveles subnacionales todavía no han desarrollado una práctica de evaluación.</p> <p>La medición de la satisfacción de las personas beneficiarias y su participación constituye un aspecto que aún se debe profundizar.</p>

19| En el artículo de Crescini y Oliva de este libro se brinda más detalle.

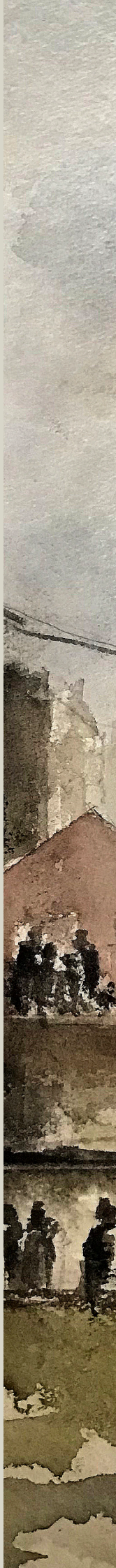
<b>CONDICIONES DE LA INFORMACIÓN QUE PROPICIAN SU USO</b>	<p>Complementar diversos tipos de evaluaciones y metodologías, como por ejemplo: las evaluaciones de diseño de los programas para favorecer su evaluabilidad; las evaluaciones de impacto experimentales o no experimentales que permitan conocer la atribución o contribución de diversos elementos; las evaluaciones participativas que incluyan la perspectiva de las personas destinatarias y también de las implementadoras de las políticas. Resultan innovaciones la evaluación de políticas públicas (y no solo de programas).</p> <p>Confluir diversos enfoques teóricos-epistemológicos que no se restrinjan al positivismo predominante, sino que puedan considerar miradas provenientes desde el constructivismo, la interdisciplina y las perspectivas participativas.</p> <p>La metaevaluación de las evaluaciones resulta clave para examinar la calidad de las mismas.</p>	<p>Es necesario apostar a la construcción de Sistemas de información integrados que incluyan indicadores de resultados.</p> <p>Los problemas de evaluabilidad de los programas se identifican como desafíos iniciales en la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación.</p> <p>Los sistemas de monitoreo y evaluación más avanzados presentan el reto de diseñar los términos de referencia para evaluaciones menos estandarizadas.</p> <p>Las evaluaciones “desde el escritorio”, el abandono del trabajo de campo y la falta de anclaje territorial de los órganos rectores pueden sumar dificultades para la calidad de las evaluaciones y para captar la voz de la ciudadanía.</p> <p>Exceso de indicadores y baja calidad de algunas evaluaciones (en pos de avanzar en la cantidad).</p>
<b>SOSTENIBILIDAD</b>	<p>El andamiaje normativo-institucional que sustenta la evaluación es relevante pero no suficiente para la institucionalización del MyE. Se requiere instalar una cultura que valore esta herramienta para la mejora de las políticas públicas y que favorezca su uso.</p> <p>Los sistemas de MyE requieren contar con recursos asignados que pueden organizarse de diversas formas para no generar sesgos o presiones para la persona evaluadora, por ejemplo, depender del órgano rector o formar un fideicomiso para garantizar la sostenibilidad financiera.</p> <p>La buena calidad general de los profesionales de la evaluación resulta central, tanto al interior de la gestión pública, como en relación a evaluadores externos; y requiere fortalecer los cursos, talleres y diplomados en evaluación; contar con espacios de interacción e intercambio entre personas evaluadoras independientes. Se requiere generar incentivos que fomenten una cultura del monitoreo y evaluación, su puesta en práctica, como así también su uso, entre los cuales, se destacan: el impulso a la formación y capacitación, el prestigio de los órganos rectores, los reconocimientos a las personas que trabajan en la materia.</p> <p>Limitación del número de evaluaciones a realizar simultáneamente por un mismo equipo evaluador para evitar problemas de calidad. La convocatoria de evaluadores por concurso abierto.</p>	<p>Problemas de financiamiento de las evaluaciones, por ejemplo, cuando los fondos dependen del propio programa evaluado puede generar condicionamientos a la persona evaluadora.</p> <p>Se detecta la necesidad de incrementar los programas de formación.</p> <p>Las capacidades para evaluar impacto siguen siendo un desafío de las personas profesionales de la evaluación.</p> <p>Predominio de asignaciones abiertas o concursos restringidos para la selección de las personas evaluadoras.</p>

Cuadro de elaboración propia

## Bibliografía

- Aquilino, Natalia; Rubio, Jimena y Laffaire, María** (2020). *Agencia Federal de Evaluación: Antecedentes y desafíos institucionales*. Buenos Aires, Argentina, CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/04/DPP-220-Agencia-Federal-de-Evaluaci%C3%B3n-Aquilino-Rubio-y-Laffaire-marzo-....pdf>
- Aquilino, Natalia y De la Paz Rolon, Guadalupe** (2021). *La creación de la Agencia Federal de Evaluación de Políticas Públicas: una deuda*. Buenos Aires, Argentina, CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/02/INF-MYE-La-creacion-de-la-Agencia-Federal-de-Evaluacion-Aquilino-de-la-P...-1.pdf>
- Aritzi, Pedro y Fernando Castro, Manuel** (2010). *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. Washington D.C., Estados Unidos, Grupo Banco Mundial Editores.
- Crescini, Verónica** (2019). Evaluación en la agenda de la Ciencia y de la Política: un estado del arte sobre los estudios de los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina. *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”* S.A.A.P. San Martín, Argentina, Universidad Nacional de San Martín.
- Crescini, Verónica y Pignatta, Ma. Angélica** (2020). “Reflexiones en torno al proceso de institucionalización de la evaluación en Argentina: federalización, impacto y políticas públicas”. *Congreso Internacional de Evaluación de Políticas y Programas Públicos (2020)*. Ciudad de México, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Política y Cultura, Maestría en Políticas Públicas.
- Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia** (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Estudio comparativo de doce países*. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Banco Mundial CLAD.
- Pignatta, María Angélica** (2015). *El monitoreo: entre las concepciones y la práctica de la gestión pública. Una clave para la integralidad*. Documento elaborado en estancia de investigación en el Centro CLEAR para América Latina. Inédito





# Aspectos ambientales en las políticas públicas y sociales.

**Arq. Marianela Motkoski**

### **RESUMEN**

La dimensión ambiental de los fenómenos que se expresan en el territorio, ya sea urbano, rural o natural, ha adquirido una presencia progresivamente mayor en las discusiones técnicas, políticas y mediáticas. Esto ha ocurrido no solo frente al escenario planteado por la pandemia del COVID-19 sino, y en especial, frente a catástrofes registradas en los últimos años y en distintos contextos a nivel global. Incendios descontrolados, temperaturas extremas, sequías, inundaciones, ecosistemas desequilibrados; agua, aire y suelo contaminados; una abrumadora multiplicidad de sucesos cuyo mayor impacto es soportado por las poblaciones más vulnerables. Si las políticas públicas y las políticas sociales tienen el propósito de morigerar las desigualdades y promover condiciones adecuadas y aceptadas de bienestar, la dimensión ambiental o ecológica de las acciones implementadas por el Estado requiere ser considerada una política social, que contemple tanto acciones específicas como transversales e integradas a otras políticas públicas.

### **PALABRAS CLAVE**

URBANISMO Y AMBIENTE | URBANISMO Y ECOLOGÍA | POLÍTICAS AMBIENTALES

## Introducción

Desde del año 2020, y sin vislumbrar aún un final, la humanidad se enfrenta a un problema sanitario que ha impactado en los planos individuales y colectivos de la vida. La irrupción del SARS-CoV-2, con su implacable diseminación, puso en crisis la gestión de las políticas públicas en la mayoría de los países y abrió un debate sobre diversas variables y posibles explicaciones. Entre ellas, se ha puesto foco en los desequilibrios que el desarrollo humano ha ocasionado en la matriz ambiental del planeta, muchos de ellos irreversibles (Nello, 2020).

Este debate tuvo lugar en el ámbito nacional y local, sumándose a diversas iniciativas populares, de gestión y de producción legislativa que buscaron reflexionar y remediar algunos de los impactos causantes de estos desequilibrios. Sin duda, se trata de un cambio de paradigma que no solo requiere el involucramiento de la comunidad en su conjunto, sino que implica el desarrollo de un amplio abanico de políticas, del cual se ha tomado nota en los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la Organización de las Naciones Unidas. Si bien este cambio demanda la acción conjunta de entes privados y públicos, es el Estado quién debe liderar este proceso, articulando políticas públicas en distintos órdenes y niveles.

Sin embargo, aunque dentro de las preocupaciones de las políticas públicas se encuentra la de minimizar el impacto del desarrollo antrópico sobre el soporte natural de nuestras ciudades, hasta el momento no se ha logrado una reversión significativa. En la provincia de Santa Fe, los sucesivos gobiernos han emitido distintas normas en materia ambiental, procurando regular actividades o promover prácticas de mayor impacto. Este repertorio incluye leyes concebidas bajo un enfoque sectorial, como la 11.730 referida a zonas inundables o la 13.055 sobre la gestión de residuos, y otras focalizadas en ámbitos definidos e incorporadas mediante decretos reglamentarios, como la ley 12.175 que crea el Sistema Provincial de Áreas Protegidas. Además, a lo largo del territorio, se han formulado programas para el abordaje y control de distintos aspectos ambientales, cuya implementación está supeditada a cada gestión de gobierno (Plan Estratégico Provincial, 2008).

No obstante, se verifica que los efectos indeseados de este desequilibrio ambiental se agravan de manera progresiva afectando nuestra vida cotidiana a escala local y regional. Esta situación pone en evidencia la necesidad de asumir compromisos a corto plazo, sin importar si se trata de poblaciones pequeñas o de grandes ciudades, marginales o centrales, ya que estos desequilibrios afectan primero a las poblaciones más pobres.

En este sentido, considerando que gran parte de la población habita territorios “urbanizados” *de facto* y está excluida de una mínima calidad urbana, cabe preguntarse si su incorporación a la formalidad debe reproducir el modo vigente de hacer ciudad —cuyos impactos sobre el ambiente se encuentran en discusión— o si ese déficit es la oportunidad para implementar nuevas formas de hacer uso del soporte natural, asociadas a un desarrollo humano sostenible. De esta manera, nos encontramos interpelados por un profuso debate mundial sobre la urgencia de afrontar la dimensión ambiental para reducir —y en muchos casos revertir— los altos impactos del desarrollo humano sobre el ambiente.

En esta línea, el presente trabajo busca introducir una reflexión acerca de los aspectos que las políticas públicas están en condiciones de afrontar para incidir positivamente en la eficiencia ecológica de nuestro medio asociada al desarrollo humano, sin dejar de señalar que existen numerosas acciones ya puestas en marcha, principalmente en lo normativo.

Los problemas o temas que son susceptibles de ser abordados desde las políticas públicas pueden ser organizados en dos grandes categorías asociadas a la escala de los fenómenos. La primera refiere al cambio climático, problema de escala global frente al cual corresponde asumir el compromiso de implementar medidas que cooperen con la acción de otros territorios. Aquí se incluyen las cuestiones referidas a emisiones de efecto invernadero, transición de matriz energética y consumo de energía, entre otras. La segunda categoría refiere a los desequilibrios en los sistemas de soporte, e involucra cuestiones cuyas causas y consecuencias se verifican en la escala local o regional, como los impactos en el soporte natural —pérdida de biodiversidad, impermeabilización del suelo, entre otros— y los desequilibrios en los sistemas urbanos e isla de calor urbana.

Enunciar estos aspectos es una forma de exponer de manera sintética el conjunto de acciones plausibles de ser abordadas desde las políticas públicas mediante acciones específicas, así como a través de la incorporación de la dimensión ecológica al conjunto de acciones que lleva a cabo el Estado en todos sus niveles.

## Cambio climático

### *El cambio climático dentro del cambio global*

Por cambio global se entiende el conjunto de transformaciones que ha introducido la humanidad en el planeta desde los inicios del siglo XIX hasta nuestros días. Si bien la Tierra siempre ha estado sometida a mutaciones, la particularidad de este proceso es la rapidez con que estos cambios se producen y el hecho de ser generados por una única especie.

Dentro del conjunto de transformaciones que comportan el cambio global, se encuentra la globalización de los procesos de consumo y de desecho, es decir, el impacto sobre el soporte natural que ocasionan las actividades humanas, identificado como huella ecológica. El alcance de la misma está íntimamente ligado al nivel de desarrollo económico y de consumo de cada país o región. Según un interesante estudio presentado en el sitio *Treehugger. Sostenibilidad para todos*, si todos los países del mundo tuvieran un nivel de consumo equivalente al de Australia, serían necesarios 4,5 planetas Tierra para dar respuesta a esa demanda. En el otro extremo, si el nivel de consumo global se pareciera al de India, bastaría solo un 0,7 del planeta. Finalmente, en el nivel de consumo global actual se necesitaría al menos un 60% más de recursos planetarios. Esta comparación no sólo plantea la sobreexplotación del único planeta que tenemos, sino que expone cómo numerosos países, cuya huella ecológica no excede las capacidades del soporte físico, sufren las consecuencias del cambio global debido al desarrollo extendido de las huellas de sus pares más desarrollados.

Es este sentido, dentro de los impactos que genera la humanidad al soporte ambiental<sup>20</sup> se encuentra el cambio climático. En términos generales, se define como un aumento de la temperatura promedio y global de la atmósfera terrestre, producido por el aumento de emisiones de dióxido de carbono (en adelante CO<sub>2</sub>) derivadas de la combustión de combustibles fósiles. Este fenómeno se combina con una extendida deforestación que elimina la posibilidad de absorber esas cantidades excesivas. Ambas acciones posicionan al hombre como principal responsable del calentamiento de la atmósfera, dado que el incremento térmico global se inicia con las innovaciones tecnológicas que introdujo la revolución industrial de los siglos XVIII y XIX, y crece de manera exponencial a partir de la explotación del petróleo.

### *Impactos del cambio climático*

Para dimensionar el impacto del cambio climático, podemos observar como en la actualidad la temperatura promedio se encuentra 1 grado Celsius por encima de la temperatura estimada a mediados del siglo XIX. Además, se calcula que a ese ritmo de crecimiento la diferencia ascenderá a 4 grados a fines del presente siglo. En el caso de que se tomen medidas de mitigación a nivel global, este diferencial podría ubicarse en los 2,8 grados, en tanto el escenario ideal requeriría que no exceda los 1,5 grados (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2018). Si bien en distintos ámbitos se establece un horizonte de 2 grados como escenario deseable, es posible que en ese nivel se desencadenen fenómenos difíciles de controlar (Bono, 2013).

Por otra parte, se verifica que los efectos negativos de los desastres ambientales tienen un impacto mucho mayor en países no desarrollados que en los desarrollados<sup>21</sup>. Las consecuencias en situaciones de vulnerabilidad, o bien los multiplicadores de la condición de vulnerabilidad originados por los desequilibrios ambientales, pueden ser:

- una menor productividad agrícola, tanto por sequía como por períodos prolongados de altas temperaturas. Esto es más importante en aquellas comunidades que desarrollan actividades agrícolas de manera no tecnificada y en pequeña escala, en ocasiones solo para autoconsumo.
- Mayor inseguridad en relación al acceso al agua potable.
- Mayor exposición a eventos y condiciones climáticas extremas como huracanes, sequías o inundaciones. Este último caso es recurrente en nuestra región y se complementa con el asentamiento de personas

20| La matriz o soporte ambiental es “el resultado de las interrelaciones entre la matriz biofísica y las transformaciones fruto de la actividad humana (...), siendo el paisaje una de las principales expresiones de estas interrelaciones”. En tanto, la matriz biofísica está conformada por “los condicionantes bioclimáticos, geomorfológicos, hidrogeológicos y ecosistémicos (...) de un espacio determinado” (Folch y Bru, 2017:48)

21| Entre 2000 y 2004, 1 de 19 personas se ve afectada por catástrofes climáticas en países no desarrollados, mientras que solo 1 en 1500 se ve afectada en países desarrollados (PNUD, 2007, citado en Bono, 2013)

en suelos recurrentemente “inundables” por estar integrados en el ámbito de cuencas de cursos de agua.

- El colapso de los ecosistemas, como consecuencia de la dificultad para recuperarse ante la sobreexplotación y el cambio de las condiciones climáticas, hídricas, etc.
- Mayores riesgos de salud, ante la aparición y reproducción de especies vectores de enfermedades. Actualmente, el ejemplo más evidente es la aparición del Dengue como consecuencia de mayores temperaturas y condiciones de humedad que se asemejan al clima subtropical del norte.

### ***Posibles acciones contra el cambio climático***

¿Cómo empezar a reducir las emisiones de efectos invernadero? Numerosos científicos coinciden en la necesidad de implementar cambios tecnológicos que tiendan a mejorar la eficiencia energética de todos los procesos, entre los que se mencionan (Bono, 2013):

- un desarrollo urbano que facilite la utilización del transporte público y desalienten el uso del vehículo particular. En esta línea, iniciativas como la ciudad de los 15 minutos y la supermanzana han cobrado fuerza durante la pandemia, ante la restricción para realizar grandes desplazamientos. Si se avanza firmemente en esta dirección se reducirían las emisiones de CO<sub>2</sub> en un mediano plazo.
- Aislar adecuadamente las edificaciones con el fin de reducir la demanda de energía para lograr condiciones de confort.
- Multiplicar el uso de energías renovables, así como de la climatización geotérmica que utiliza las condiciones de estabilidad térmica de la tierra para enfriar o calentar agua o aire y climatizar ambientes.
- Detener la deforestación y reforestar. Asimismo, multiplicar el uso de cultivos y tecnologías agrícolas que incrementen las reservas de carbono y no sea liberado a la atmósfera.

Para lograr estos objetivos es necesario generar infraestructura que posibilite pasar a un consumo energético más eficiente y más sustentable de manera gradual, establecer un marco fiscal e institucional que emita señales claras y coherentes acerca de la dirección a seguir, y generar regulaciones sobre prácticas energéticas (Bono, 2013).

### **Desequilibrios en los sistemas de soporte**

Dentro de la segunda categoría de temas o problemas a abordar desde las políticas sociales, interesa focalizar en aquellos cuyo impacto se registra de manera mucho más inmediata en el propio contexto donde se originan. Por ende, revertirlos no depende de una actitud planetaria conjunta, sino de acuerdos en nuestra región. Nos referiremos, en particular, a la región geográfica en la que nos encontramos, apuntada como Pastizales de la Pampa Húmeda (Biasatti, 2016).

La región pampeana no ha sido ajena a un proceso global que está llevando a la gran mayoría de los agroecosistemas del mundo hacia una presión cada vez mayor, que se traduce en simplificación (pérdida de biodiversidad), tecnificación (aplicación de paquetes tecnológicos generalmente desarrollados por empresas multinacionales), producción de escala (eliminando o desplazando a campesinos y pequeños productores) y creciente aplicación de insumos (fertilizantes, biocidas, etc.) (Biasatti, 2016:12).

En los ámbitos menos antropizados, o rurales, las acciones más evidentes refieren a deforestaciones con el fin de extender la agricultura extensiva. Esta acción provoca la impermeabilización de los suelos, la destrucción de los ecosistemas y la biodiversidad, la expulsión de población campesina y la contaminación del suelo, el agua y el aire. Por su parte, en los entornos rurales de los centros urbanos, especialmente de las localidades intermedias o pequeñas, se verifica la existencia de basurales a cielo abierto. Estos suelen estar dispuestos en cavas inadecuadas para la disposición final de residuos, generando que su degradación contamine las napas, que el nylon invada el entorno y que se produzcan frecuentes quemas que contaminan el aire.

Por otro lado, se identifican una serie de fenómenos de carácter ambiental que impactan en los sistemas urbanos donde reside la mayor parte de la población. En estos casos, el deterioro de la calidad de vida se manifiesta en diversos aspectos:

- La segregación socioespacial, traducida en el asentamiento concentrado de personas con condiciones socioeconómicas semejantes, que desplazan a las que cuentan con menos recursos hacia sectores de la ciudad con escasas o nulas condiciones de habitabilidad, dejándolos expuestos a los problemas de los desequilibrios ambientales.
- Los desequilibrios urbanos, traducidos en un acceso diferencial a espacios públicos y verdes de calidad, a infraestructura, servicios y equipamientos.
- La impermeabilización del suelo, como consecuencia de las tecnologías empleadas en la urbanización, que genera anegamientos en las zonas bajas o mal drenadas; zonas que, aunque no deberían estar habitadas, lo están debido a la dificultad de acceso al suelo y la vivienda.
- La contaminación del aire en general y la contaminación sonora en las áreas más densas.
- La falta de saneamiento, que obliga a muchas personas a convivir con efluentes contaminados.
- Las economías de subsistencia, que encuentran en la recolección y selección informal de residuos una fuente de recursos, pero que exponen a muchísimas personas a un contacto peligroso con la basura.
- Los altos niveles de consumo y generación de residuos, cuya disposición formal se realiza fuera de la ciudad.
- El gran consumo de alimentos no producidos en el centro urbano, cuyo traslado desde otras regiones genera un gran impacto en la emisión de CO<sub>2</sub>.
- Finalmente, el gran consumo de recursos —como energía, agua y suelo— cuando se trata de urbanizaciones de baja densidad. Actualmente, a nivel global se consume cada vez más cantidad de agua por habitante, y Argentina no es la excepción.

### *Isla de calor urbana*

En línea con lo anterior, uno de los efectos más perceptibles en las grandes ciudades, y especialmente en Rosario y el Gran Rosario, es el aumento de la temperatura en los entornos urbanos. Esto se produce como consecuencia de la radiación absorbida por la masa edificada y liberada durante la noche, que impide el descenso de la temperatura. Este efecto tiene su origen en las condiciones de urbanización, las cuales son difíciles de revertir, pero factibles de prevenir en nuevos desarrollos urbanos. La escasa forestación y la ausencia de carpetas verdes, la continuidad de la aglomeración urbana con poca presencia de parques que intercalen masas de aire en la planta urbana, y la clausura del recambio de aire por acción de la edificación alta y continua sobre los frentes de renovación —como la ribera del río Paraná—, son algunas de las razones que contribuyen a este fenómeno. Además, se destaca la emisión de calor y de gases de efecto invernadero generados por el transporte motorizado, las actividades productivas y las emisiones domésticas.

## **Las políticas públicas contra el cambio climático y los desequilibrios en los sistemas de soporte**

Como se indicó más arriba, hacer frente a estos desequilibrios depende de un cambio socioeconómico global y profundo. Las entidades públicas y privadas, las organizaciones y los individuos, tienen la capacidad y la responsabilidad de llevar adelante este cambio. Sin embargo, al Estado le cabe un rol protagónico en todos sus niveles, a través de acciones de inversión, ejecución o regulación. A continuación, se señalan algunas.

### *Inversión en infraestructuras*

Entre las inversiones directas, podemos mencionar:

- El reemplazo paulatino de la matriz energética, a través de la generación de fuentes de energía renovable que sustituyan la utilización de combustibles fósiles. En este aspecto, en la provincia de Santa Fe se ha creado un parque fotovoltaico en la ciudad de San Lorenzo y se ha implementado el Programa Prosumidores.
- La incorporación de tecnología en el transporte público de pasajeros, con el fin de hacer más eficiente su funcionamiento y menos contaminantes las emisiones. Además, y de manera progresiva, la incorporación de modos que utilicen energía eléctrica en su funcionamiento, tales como los sistemas ferroviarios y tranviarios

- El tratamiento de residuos, para controlar las emisiones de metano y la generación de líquidos lixiviados, y así reducir su volumen. Cabe destacar que en nuestro contexto está aceptada y regulada la disposición final de residuos en rellenos sanitarios, y no su incineración. No obstante, de no mediar procesos de tratamiento previos a la disposición —especialmente de la fracción orgánica de los residuos, de los metales pesados o sustancias contaminantes incorporadas en los residuos domiciliarios— dicha contaminación se traslada al suelo y al agua, o a la atmósfera con la liberación de gases de efecto invernadero.
- El reciclaje de materiales —junto con la reducción de residuos a disponer—, a través de un menor consumo y la recuperación de aquellos que se puedan reciclar. Para aplicarlo, es necesario políticas de separación de residuos e inversión en procesos de recolección, separación y tratamiento de los materiales reciclables.

### ***Urbanismo y ordenamiento territorial***

En el ámbito de la planificación y el ordenamiento territorial, las acciones de las políticas públicas que contribuyen con la reducción del impacto ambiental se orientan, por un lado, a la configuración de las ciudades y, por otro, a la relación entre entornos urbanos y naturaleza, ya se trate de los grandes sistemas naturales o los reductos intersticiales de especies vegetales y animales dentro de la ciudad. Regiones equilibradas, compuestas por áreas urbanas compactas y áreas rurales intermedias, o centros urbanos conectados, pero no permanentemente dependientes, hacen más eficiente la provisión de infraestructura de servicios y de movilidad. La ciudad de proximidad, esa que descubrimos como fundamental en tiempos de pandemia y aislamiento, la que nos permite solucionar nuestra vida cotidiana a pie, no solo genera menos viajes y menos utilización de medios de transporte, sino también mayor calidad de vida. En este sentido, el Estado puede desplegar un conjunto de herramientas que orienten el desarrollo urbano hacia una configuración más sostenible por medio del ordenamiento urbanístico, de la regulación normativa, de políticas de suelo y de vivienda, de inversión en infraestructura y, fundamentalmente, de regulación del mercado inmobiliario en favor del espacio público, la calidad urbana y la ciudad inclusiva.

Por otro lado, la relación con el medio natural —o lo que queda de él en los entornos urbanos— es otro de los aspectos sobre los que regula, en mayor o menor medida, el ordenamiento territorial y sus instrumentos de actuación. Ya no se trata solamente de preservar a los habitantes urbanos de los efectos de procesos naturales como inundaciones o sismos, sino de concebir a la ciudad como un ambiente en el que puedan reproducirse especies animales o vegetales compatibles con la vida urbana. Asimismo, se trata de regular el modo en que se construye ciudad y se hace más resiliente en su asociación con la naturaleza. Es así como, a través del diseño urbano, es posible incorporar progresivamente espacios que garanticen la reproducción y la movilidad de especies, y promover una vinculación natural entre los grandes sistemas naturales. Por ejemplo, en nuestra zona el río Paraná, sus riberas e islas, el ámbito periurbano, los grandes espacios públicos y los pequeños reductos urbanos de naturaleza, pueden ser los componentes de un sistema integrado de corredores biológicos.

También, es fundamental que las construcciones no impermeabilicen completamente el suelo, incrementando las escorrentías superficiales, ni anulen el intercambio de aire con las áreas abiertas, ya que esto contribuye con el control del efecto de isla de calor urbana. Para la regulación de estas condiciones, existe una serie de indicadores que se aplican o son susceptibles de ser aplicados: factores de impermeabilización de suelo, índices de biodiversidad urbana, o la simple regulación de la masa edificatoria bajo nuevos conceptos, son medidas a revisar para reducir la conflictividad con los fenómenos de la matriz biofísica.

### ***Vivienda financiada por el Estado***

Un vasto campo de acción en materia de impactos ambientales y calidad urbana es la construcción de nuevas viviendas, tanto de la actividad pública como privada. Como generador de grandes enclaves residenciales, generalmente destinados a población de menor poder adquisitivo, el Estado tiene la responsabilidad de producir viviendas de altos estándares en términos de eficiencia de recursos, calidad constructiva e integración urbana. Hoy más que nunca, la vivienda “social” —como comúnmente se la conoce— requiere contar con una dotación completa de infraestructura de servicios, situarse en entornos de alta calidad urbana y de acceso a servicios públicos, y mejorar su eficiencia energética a través de la incorporación de tecnología y calidad constructiva, que redunde en su durabilidad y bajo costo de mantenimiento. Sin embargo, las condiciones que tienden a una mayor eficiencia de recursos suelen oponerse al modelo de la vivienda unifamiliar, más extendido en las

operaciones recientes. Este modelo reduce el nivel de conflictividad en la gestión de las áreas comunes, pero resulta claramente insostenible a la hora de generar respuestas masivas.

Otra alternativa es la implementación de políticas que utilicen el parque habitacional existente, facilitando el acceso a viviendas desocupadas con alquileres a valores regulados y con garantías por parte del Estado<sup>22</sup>. Estos espacios cuentan con condiciones difícilmente reproducibles por nuevos conjuntos habitacionales, como la inserción en un medio urbano consolidado y con mayor mixtura socio cultural. Además, si se pondera la huella ecológica que implica la construcción de nuevas viviendas, las viviendas ya construidas casi no tienen impactos en comparación a la vivienda por construir, cuya realización demandará materiales, energía y generará residuos.

### ***Desarrollo de las áreas periurbanas***

La gestión y el desarrollo de los territorios periurbanos o rururbanos merece una atención especial. Estos espacios tienen un carácter predominantemente rural y actividades que se desprenden de la dinámica urbana, como campos de deportes, establecimientos agroindustriales, viviendas rurales o marginales, entre otras. Sin embargo, pese a su base rural, no pueden desarrollar prácticas de agricultura extensiva por la imposibilidad de aplicar productos fitosanitarios en la proximidad de las áreas urbanas. Por ende, el suelo periurbano se perfila como un territorio con un alto potencial para el desarrollo de la agroecología y de la agroindustria familiar en el marco de políticas públicas.

En este aspecto, la provincia de Santa Fe cuenta con experiencia en programas de apoyo a los productores pequeños, familiares o cooperativos. De esta manera, un interesante campo de acción para las políticas sociales urbanas es la articulación entre ordenamiento territorial, que incluya la definición de las áreas periurbanas y un desarrollo normativo, y las políticas de incentivo, asistencia y acceso al suelo por parte de pequeños productores.

Además, el desarrollo del periurbano dentro de las políticas públicas significa la posibilidad de recuperar los servicios ambientales que otrora brindaba un medio rural mucho menos tecnificado y más diverso en flora y fauna. En estos términos, representa la enorme oportunidad de que las ciudades se beneficien de estos servicios y de productos agrícolas de mayor calidad y menor huella de carbono, ya que provendrían de las inmediaciones de los centros donde se consumen.

### ***Formación y capacitación***

La transformación paulatina de las prácticas constructivas y la adopción de tecnologías más eficientes en términos energéticos y de consumo de recursos, así como de generación de desechos, requiere que las personas a cargo de esas tareas estén capacitadas para trabajar bajo estos paradigmas. La capacitación y formación en sistemas constructivos más eficientes, en instalaciones que contemplen las energías renovables, en el manejo de residuos o en prácticas agroecológicas, es un amplio campo de acción a través del cual las políticas públicas sociales pueden brindar herramientas de cualificación laboral para un mercado que, en el mediano plazo, va a requerir un perfil de trabajadores diferente.

## **Comentarios finales**

La necesidad de un cambio de paradigma en relación al consumo que estamos haciendo de nuestro planeta es cada día más evidente. La pandemia del virus SARS-CoV-2 demostró que una vez desatados ciertos fenómenos no hay fronteras que puedan evitarlos. Además, verificó que las capacidades de los Estados para proteger a su población son directamente proporcionales a los recursos de cada país. Por esta razón, urge este cambio de paradigma: todos los excesos que se cometan -y que ya se cometieron- con el ambiente físico y humano serán soportados, en primer lugar y en mayor medida, por las poblaciones de menos recursos.

Es fundamental que las políticas públicas sociales incorporen la dimensión ecológica en todos sus procesos, y que lo hagan de manera transversal en vez de sectorial. Esta dimensión debe estar presente en todas las áreas: en la economía, en la política energética, en la política de hábitat, obras e infraestructura; en la producción agro-

---

22] Un ejemplo es la Bolsa de Alquiler del Ayuntamiento de Barcelona. Se sugiere ver: <https://habitatge.barcelona/es/servicios-ayudas/bolsa-alquiler>

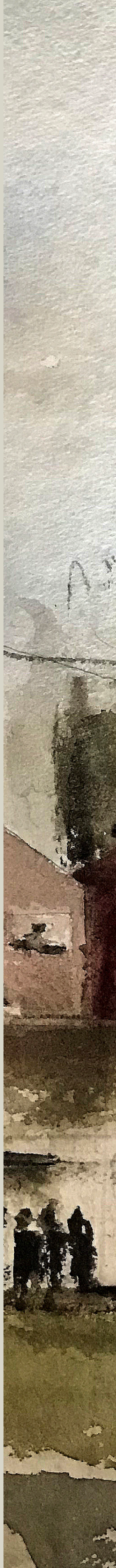
pecuaria e industrial; en el manejo de residuos y en cada línea de actuación pública; también, en la capacitación de recursos y en la sensibilización de la ciudadanía.

Frente a distintas alternativas, siempre hay una de menor impacto; muchas veces, no es la más “barata” en términos presupuestarios, sólo por no haber ponderado los “costos” ambientales en la ecuación económica. La dimensión económica dentro de las políticas públicas es, quizá, una de las primeras áreas a transformar, ya que dimensiona y prioriza las acciones públicas. Autores como Naredo (2002) postulan la necesidad de “ecologizar” la economía, es decir, considerar a los procesos económicos como parte integrante de la naturaleza. Para ello, una premisa básica es desacoplar el crecimiento económico del consumo de recursos naturales.

Por último, afirmamos que el desarrollo y la búsqueda del bienestar humano debe alcanzarse con una mayor eficiencia y un mejor aprovechamiento de los recursos. Sin duda, las políticas públicas en nuestra región tienen mucho por avanzar en esa materia. ◀

## Referencias bibliográficas

- Ascelrad, Henry** (1999). Sustentabilidad y ciudad. *Revista EURE*, 25(74), 35-46. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611999007400003>
- Barragán-Escandón, Edgar Antonio; Zalamea-León, Esteban Felipe; Terrados-Cepeda, Julio y Parra-González, Alejandro** (2019). Las energías renovables a escala urbana. Aspectos determinantes y selección tecnológica. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(2), 39-48. DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n2.65720>
- Biasatti, Néstor Ricardo** (2016). *Las ecorregiones, su conservación y las Áreas Naturales Protegidas de la provincia de Santa Fe*. Rosario, Argentina, Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe. Recuperado de: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/229660/1202209/file/LIBRO%20ECOREGIONES\\_web.pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/229660/1202209/file/LIBRO%20ECOREGIONES_web.pdf)
- Bono, Emèrit** (2008). Cambio climático y sustentabilidad económica y social: implicaciones sobre el bienestar social. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (61), 51-72. Recuperado de: [http://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/6103\\_Bono.pdf](http://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/6103_Bono.pdf)
- Folch, Ramón y Bru, Josefa** (2017). *Ambiente, Territorio y Paisaje*. Madrid, España, Barcino S.A.
- Guattari, Felix** (1989). *Las tres ecologías*. París, Francia, Éditions Galilée
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)** (2019). *Calentamiento global de 1,5 °C*. Recuperado de: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf)
- Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe** (2019) *Estrategia provincial de cambio climático*. Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe, Argentina.
- Naredo, José Manuel** (2002). Economía y sostenibilidad: la economía ecológica en perspectiva. *Polis Revista Latinoamericana*, (2), 1-29. Recuperado de: <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/155>
- Nel-lo, Oriol (2020). “La Ciudad y la Plaga”. *El Diario*. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/ciudad-plaga\\_129\\_1220339.html](https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/ciudad-plaga_129_1220339.html)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** (2007) *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Madrid, España, Mundi Prensa.
- Rueda Palenzuela, Salvador** (2012). *Libro verde de medio ambiente urbano*. Barcelona, España, Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.



Las políticas  
alimentarias  
en Argentina.  
¿Qué papel cumple  
el acceso  
al alimento en los  
vínculos territoriales?

**María Noel Ferri**

### **RESUMEN**

Este artículo intenta reflexionar acerca de la conformación de organizaciones de base en los barrios populares a partir de observar la cuestión alimentaria en Argentina. Buscaremos analizar las decisiones en materia de políticas públicas para abordar la cuestión alimentaria en Argentina y la aparición de las organizaciones de base como aliadas a la implementación de las mismas. Nos enfocaremos especialmente en aquellas políticas sociales que tengan como objetivo trabajar sobre la emergencia alimentaria y la cobertura en el acceso de alimentos de las clases populares, dejando de lado todas las definiciones en materia de precios y producción de los mismos. Además, reflexionaremos acerca del rol de las mujeres-madres-cuidadoras en la construcción de la comensalidad colectiva, entendiendo al acto de comer como un acto social. Partiremos de la noción de “seguridad alimentaria” desde un enfoque de derechos.

### **PALABRAS CLAVES**

POLÍTICAS SOCIALES | POLÍTICAS ALIMENTARIAS  
ORGANIZACIONES COMUNITARIAS | COMENSALIDAD COLECTIVA.

## Introducción

Este artículo intenta reflexionar, preguntarse, acerca de la conformación de organizaciones de base en los barrios populares a partir de observar la cuestión<sup>23</sup> alimentaria en Argentina. En este sentido, se abren algunos interrogantes que aportan a ampliar algunas inquietudes e interpelaciones, que sin dudas distan de ser acabadas: ¿Cómo fueron apareciendo las organizaciones comunitarias en la elaboración e implementación de las políticas sociales alimentarias?, ¿qué tipo de participación territorial representan sus prácticas?, ¿son “creadoras” de sentidos y representaciones en lo territorial?, ¿qué papel cumple el acceso al alimento en los vínculos territoriales?, cuál es el rol de las mujeres en estas organizaciones?

Estas reflexiones no desconocen que la problemática de la alimentación, denominada y reconocida como “seguridad alimentaria” o “inseguridad alimentaria”<sup>24</sup>, excede los márgenes populares. Las discusiones sobre qué comemos, cómo comemos y dónde comemos son una expresión cartográfica, histórica, de la distribución del ingreso y de una red de significaciones de prácticas colectivas y subjetivas que reflejan las dinámicas sociales y temporales del acto de comer. Por lo cual el mismo deja de ser, según sostiene Patricia Aguirre (2010) en su hipótesis principal, sólo un evento biológico para convertirse en un acto social. La noción de “seguridad alimentaria”, desde esta óptica, debe ser interpretada desde un enfoque de derechos.

Partiendo de esta hipótesis nos enfocaremos en las políticas que se han elaborado y pensado para el acceso de las clases populares a su alimentación cotidiana; y cómo las mismas inciden en la generación de acciones territoriales de gestión de los alimentos como estrategia barrial, y por ende, a partir de ella se construyen entramados de sociabilidad, referencias barriales e identidades. Es importante resaltar, que la dimensión temporal será un factor determinante. Así, las estrategias de consumos de alimentos varían según las coyunturas: las crisis económicas y sociales han sido en nuestro país espacios temporales de creación y aparición de organizaciones comunitarias que, por redefinición de actividades o gestación, han asumido la tarea de alimentar a grupos de proximidad.

A esto lo denominaremos *comensalidad colectiva* (Aguirre, 2010) que, en la mayor parte de los casos, está a cargo de mujeres o grupos de estas, de los mismos entornos barriales. Por lo tanto, entendemos que “(...) la comida y la comensalidad compartida no tienen un estatus menor al resto de las actividades, la alimentación es parte de la educación comunitaria” (Fournier, 2016:95). En algunas experiencias, son estas organizaciones territoriales las que, a partir del alimento, sirven como actores estratégicos del Estado para la inserción territorial del mismo. Por tanto, siguiendo a Claudia Danani (2009) entendemos a “las políticas sociales como aquellas intervenciones sociales del Estado que producen y moldean directamente las condiciones de la vida y de reproducción de vida de distintos sectores y grupos sociales” (Danani, 2009:32). En esa línea, complementaremos la mirada con la definición de María del Pilar Lava (2014) sobre las políticas alimentarias:

(...) todas aquellas intervenciones estatales diseñadas para incidir en cada uno de los nodos estructurales que hacen a la problemática alimentaria (...) Por tanto, los modos que adquieren estos nodos estructurales, en cada sociedad, darán forma a un tipo de sociabilidad alimentaria particular (Lava, 2014:78).

En este sentido, la acción u omisión de la injerencia de la política estatal en cada uno de ellos configuran un escenario particular que repercutirá en las estrategias de consumo de alimentos de los agentes sociales.

Observaremos cómo en contextos de crisis la participación del Estado en los territorios cobra un mayor protagonismo en cuanto a la distribución del alimento desde los 2000 hasta la actualidad, con un fuerte protagonismo de las organizaciones comunitarias. De ahora en adelante, las identificaremos, siguiendo a Adriana Rofman (2019) como una “multitud de agrupaciones pequeñas e informales, algunas preexistentes y otras producto del encuentro de vecinas –puesto que son mayormente mujeres– que procuraban hacer frente al hambre a través

23] El proceso por el cual un tema es problematizado socialmente, transformado en cuestión e incorporado a la agenda del debate público; y por otro lado, la manera en que los diferentes actores desde sus respectivas lógicas de funcionamiento toman posición o deciden políticas frente a la cuestión, y, con ello, definen la naturaleza, intensidad y límites del área de conflicto social. (Oszlak y O'Donnell, 1984, 99)

24] Agustín Salvia, Sergio Britos y Eugenio Díaz-Bonilla (editores) en “Reflexiones sobre las políticas alimentarias nutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19” -Septiembre del 2020- toman el concepto de “inseguridad alimentaria” como línea para reflexionar acerca del problema de la alimentación en Argentina. Sin embargo, otros autores abordan la cuestión de la “seguridad alimentaria” como resultado esperado al momento de analizar las políticas públicas elaboradas para alcanzarlo.

de estrategias de autoayuda, o apelando a contribuciones externas” (Rofman, párr. 13). En esta dinámica, las organizaciones comunitarias se entrelazan con la política social asistencialista y focalizada como vía para obtener recursos que sostengan su labor.

## **Las políticas alimentarias. ¿Cuándo aparecen las organizaciones sociales como actores aliados?**

En este apartado buscaremos analizar las decisiones en materia de políticas públicas para abordar la cuestión alimentaria en Argentina y la aparición de las organizaciones de base como aliadas a la implementación de las mismas. Nos enfocaremos especialmente en aquellas políticas sociales que tengan como objetivo trabajar sobre la emergencia alimentaria y la cobertura en el acceso de alimentos de las clases populares. Asimismo, dejaremos de lado todas las definiciones en materia de precios y producción de los mismos. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que este recorte es a los fines de la propuesta de trabajo ya que, tanto la producción de alimentos como la calidad de ellos, forman parte de una visión integral a la hora de pensar soluciones a esta problemática.

Hagamos historia. Hacia mediados de la década del 70 comienza a imponerse en la Argentina un nuevo modelo denominado aperturista. De esta manera, con el “nuevo” modelo se articulan políticas que privilegian la vigencia de los precios del mercado como régimen básico de funcionamiento, la promoción de los sectores competitivos, la apertura de la economía a la importación de bienes y capitales, la contención de los salarios reales como mecanismos para controlar la inflación y asegurar la reducción de los costos de la mano de obra y la reingeniería del aparato del Estado. Los primeros impactos de estas medidas incidieron en el volumen y en la estructura del mercado de trabajo, modificando progresivamente la morfología de la sociedad.

En 1983 comienza un nuevo período democrático en Argentina que tuvo que emprender la tarea de construir democráticamente nuevas formas de convivencia social, y también la elaboración de políticas públicas que atendieran las brechas de desigualdad que comenzaba a asomar como consecuencia de la estrategia aperturista.

En este marco, y en lo referido a la temática que nos convoca, el gobierno impulsó el Programa Alimentario Nacional (PAN), el cual fue Ley (23.056) en 1984. Este programa nace para atender de manera transitoria la emergencia social con el objetivo de cubrir el deterioro de los ingresos de vastos sectores. De hecho, hacia mediados de los 80, el PAN y el Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU)<sup>25</sup> conformaban los programas de ayuda alimentaria de mayor envergadura desarrollados en el país hasta entonces (Lava, 2014). A estos dos programas se suman el programa de asistencia alimentaria a los comedores escolares. Es importante remarcar que, en términos de la institucionalidad de la política, aún nos encontrábamos frente a una gestión centralizada y universal de las mismas.

Con la crisis de 1989, se produce una masificación de las ollas populares como forma de acción colectiva, muchas de estas propulsadas por la Iglesia Católica. Las estrategias de comensalidad colectiva no son una experiencia exclusiva de la década de los 80, sin embargo, podemos indicar que desde esta en adelante comenzó a ser una práctica ligada al crecimiento de la pobreza estructural. Esto también se vio acompañado de un proceso, cada vez mayor, de fragmentación en los patrones de consumo de alimentos, que inauguró lo que años después se reconoció como “comida de ricos” versus “comida de pobres”.

Durante la década de los 90, las medidas aperturistas encuentran su aceleración y profundización a partir del Plan de Convertibilidad puesto en marcha por el gobierno de Carlos Menem. Así, al mismo tiempo que el modelo neoliberal conducía a la profundización de los procesos de desalarización, empobrecimiento y desafiación masivos, la incapacidad del Estado de satisfacer las demandas y necesidades sociales de diverso tipo generaban ciclos de protesta que se viabilizan por canales extra institucionales. Este proceso resquebrajó la mediación (tradicional) entre Estado y Sociedad, constituyendo frágiles relaciones en el mundo de lo cotidiano y cristalizando situaciones de pobreza y vulnerabilidad social.

En palabras de Denis Merklen (2010), este viraje se sustentó sobre tres factores. En un primer momento, la mayoría de las reformas tuvieron por objeto obtener una participación del sector privado en la provisión de los servicios sociales. En una segunda etapa, este movimiento modernizador propuso una reorientación de las políticas. Así, buscaban abandonar las pretensiones universalistas para focalizar las acciones sobre las categorías

25| El Programa de Promoción Social Nutricional tenía como objetivo la nutrición infantil, con gestión descentralizada en las provincias.

de pobres más afectadas por las dificultades económicas. Esto debió ser acompañado, en tercer lugar, de una descentralización de las responsabilidades del Estado central en beneficio de los gobiernos locales, con el objeto de mejorar la eficiencia de las políticas en términos de costo e impacto.

Estos tres factores, comenta Lava (2014) siguiendo a Grassi, Hintze y Neufeld (1994), influyeron en la dirección de las políticas públicas en general y las alimentarias en particular. En este sentido, señalan, como una característica de estas, la desestructuración de programas de intervención estatal en la cadena agroalimentaria (producción, controles de precios y subsidios) y el auge de políticas alimentarias de asistencia directa, focalizadas, de ejecución descentralizada y con participación de los beneficiarios en los programas. En este esquema, aparecen como estrategias de intervención programas de coparticipación directa con las provincias<sup>26</sup>, intervenciones directas según franja etaria<sup>27</sup> de los beneficiarios. Asimismo, comienzan a aparecer —dinámica que se profundizó mucho más después de los 2000— la asistencia directa a las organizaciones comunitarias que tenían a su cargo la alimentación de grupos de personas.

Ahora bien, estos tres factores provocan un replanteo de la relación entre el Estado y las clases populares. Es decir, cambia la forma de institucionalizar lo social, con lo cual, son otros actores los que aparecen en escena. En este sentido, ya no son los sindicatos los que llevan la bandera del reclamo por el acceso a derechos sociales, sino que son las organizaciones territoriales de base las que pudieron ampliar su participación en el juego de las políticas sociales. Además, estas se ven beneficiadas por el juego triangular entre agencias internacionales (proveedoras de fondos), ONG y gobiernos, siendo convocadas para representar los “intereses de las clases populares”. De esta manera, la descentralización administrativa, la focalización y la participación revelan a las organizaciones comunitarias como protagonistas de la política local, al mismo tiempo que territorializa la ayuda social.

Los debates en torno a las políticas sociales que se abren después de los 90 —universales versus focalizadas— nos ayuda en este análisis solo a los fines de marcar que la concepción que propone esta última sobre la cosmovisión de lo social, dada a partir de la definición de pobreza y de los factores que inciden para llegar a esa condición, responde a diversos paradigmas. Asimismo, cada uno de ellos expresa una cierta concepción de las necesidades sociales y define el rol del Estado en relación a las estrategias de intervención. La forma de interpretar lo social moldea la manera de entender los derechos y la construcción de ciudadanía. (Perona, Rocchi; 2012)

Con el estallido político, social y económico del 2001 la cuestión alimentaria se declaró Emergencia a partir de la sanción de la Ley —que lleva esa misma denominación—, y las provincias comenzaron a estar habilitadas para utilizar fondos a través de variadas modalidades: bolsones, tickets, ayudas a comedores, etc. También, en esos años, se implementa el Fondo de Participación de Inversión Social (FOPAR), el cual pone el foco en la mejora de las prestaciones de los comedores comunitarios en funcionamiento mediante la transferencia directa de fondos, contando con una previa aprobación técnica y social. Este programa requería de cierto proceso de formalización del trabajo. Las organizaciones debían presentar Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias, los cuales eran evaluados al momento de transferir los recursos y luego controlados.

Así pues, toman protagonismo en la implementación de la política las organizaciones que acreditaban tener dos años de experiencia en la gestión de prestaciones alimentarias o servicios comunitarios y debían atender a menores de entre 6 y 18 años, mujeres embarazadas, mujeres con hijos lactantes, adultos en situación de abandono y adultos con algún grado de discapacidad. Esto, marca un reconocimiento de las mismas en el trabajo territorial, una llegada directa a las poblaciones de abordaje crítico y un aliado fundamental en este contexto de crisis.

Producto de la acción colectiva de un colectivo de organizaciones, que tuvo como principal repertorio de acción la generación de campañas de movilización y una gran visibilización de la cuestión a través de los medios de comunicación, se llevó adelante el programa El Hambre más Urgente, el cual derivó en 2003 en la creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación<sup>28</sup>.

Actualmente, la Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH) y el Plan Nacional de Primera Infancia (en adelante, PNPI) y el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (en adelante, PNSA) creado a partir de

26| PROSOCO Programa de Políticas Sociales Comunitarias fue un Fondo Coparticipable con las provincias.

27| PRANI Programa Alimentario Nutricional Infantil, ASOMA Programa de Apoyo Solidario a Mayores

28| Compuesto por: PROHUERTA, Programa Comedores Comunitarios, Programa Comedores Escolares, Plan Educación Alimentaria y Nutricional, Asistencia a la población en situación de riesgo social.

la sanción de la Ley 25.724, son las políticas nacionales de asistencia alimentaria. En estas políticas, la principal modalidad es la transferencia económica directa o a través de las provincias, a los titulares. A inicios del 2020, el gobierno nacional lanza el Plan Argentina contra el Hambre (en adelante, PACH) que tiene como finalidad fortalecer las acciones del PNSA, también con transferencia directa a los beneficiarios. Es importante aclarar que esta definición política no disminuye la existencia de organizaciones comunitarias, y la complementaria de acciones individuales con estrategias de comensalidad colectiva. Además, estas políticas se articulan con propuestas provinciales y locales complementarias tendientes a generar acciones de seguridad alimentaria. Sin embargo, una de las mayores carencias de los últimos años pone el foco en la integralidad de las estrategias (Salvia, Britos y Díaz-Bonilla:2020).

En el 2020, el PNSA y la AUH se articulan con la distribución de 1.455.517 Tarjetas AlimentAR, con un alcance estimado en 2.004.471 embarazadas, bebés, niños y niñas de 0 a 6 años (Tolosa Paz, CNCPS, 2020). Como ampliación del PNSA, y una nueva partida estimada en \$60.000 millones de pesos (aproximadamente \$952 millones de dólares). La tarjeta incrementa el PNSA de \$23.475 millones a un mínimo de 84 mil millones de pesos en 2020 (+256%) (Salvia, Britos y Díaz-Bonilla, 2020:77)

¿Qué pasó en contextos de Pandemia con las Políticas Sociales Alimentarias en Argentina? A partir de la irrupción de la pandemia COVID-19 y la política sanitaria de implementar férreas acciones de aislamiento social obligatorio, el gobierno procuró ampliar y/o reforzar los programas de protección social. De esta manera, además de la AUH, el PACH, las pensiones no contributivas, la asistencia a comedores escolares y comunitarios, el programa Potencia Trabajo (ex Salario Social Complementario y Hacemos Futuro) —preexistentes al inicio de la nueva administración—, se le sumaron, entre los meses de marzo y junio de 2020, una serie de refuerzos a esas transferencias y nuevos programas e incentivos: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo (ATP) y bonos no remunerativos para los trabajadores de la salud.

En este apartado nos hemos dispuesto hacer una descripción de las estrategias nacionales sobre la cuestión alimentaria a los fines de marcar cómo a las demandas y necesidades de asistencia de esta problemática, y las estrategias focalizadas por parte del Estado, ponen el foco en los territorios urbanos y ayudan en la co-creación<sup>29</sup> de su geografía y representaciones políticas y sociales. En el siguiente apartado intentaremos hacer *zoom* y expresar algunas reflexiones sobre las dinámicas de los barrios populares.

## El territorio, las organizaciones y la comensalidad colectiva

Según el informe del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en su Resumen de Indicadores y Programas Sociales a 25 de Marzo 2021 considerando los últimos 4 meses del 2020, el Estado nacional financia para la asistencia alimentaria a 2.291 comedores comunitarios en todo el país<sup>30</sup>. Estas organizaciones conforman pequeños entramados de solidaridad que representan para las familias un modo de acceder a un bien de subsistencia, como es el alimento. Como menciona Daniela Soldano (2019), desde 2003-2004 a esta parte las políticas sociales nacionales tendieron a la des-territorialización. Así, las dinámicas propias del territorio y algunas de las necesidades de la población en los contextos urbanos vulnerables, aún marcan la mirada sectorial y la importancia de la complejidad en el abordaje de las problemáticas desde la integralidad en las políticas.

En esta línea, las estrategias de sociabilidad y acceso al alimento nos conectan con dinámicas territorializadas, a un campo de conflictos y disputas, donde la referencialidad se construye —en una primera instancia— a partir de los “modos de dar de comer” y las formas de garantizar la comensalidad colectiva.

“¿Quién garantiza en el barrio que comamos?” Graciela, para una entrevista en el diario El Ciudadano en julio del 2020<sup>31</sup>, expresa: “En los barrios nos organizamos entre todos para sobrevivir”. Estas acciones cotidianas tienen como protagonistas a las mujeres de los barrios populares quienes, en su gran mayoría, emprenden

29| En el barrio estas organizaciones son el epicentro de múltiples acciones y actividades, no solamente el ir a comer; también se convierten en espacios de consultas; delimitan sus propios espacios de poder en relación a otros, la mayoría de las veces viven en lugares más urbanizadas de los que viven aquellos que van a buscar alimentos y esto produce una distinción interbarrial. Es una propuesta a pensarlas como actores totalmente productores de su entorno y no meros espacios de producción de comida.

30| No se han encontrado informes de similares características en la Provincia de Santa Fe y en Rosario.

31| <https://www.elciudadanoweb.com/mujeres-que-luchan-como-es-sostener-un-comedor-barrial-en-tiempos-de-pandemia/>

tareas de cuidado comunitario a partir de la búsqueda de satisfacer sus propias necesidades. Es a partir de su propia búsqueda que logran hacerse de una red de apoyos y recursos materiales y simbólicos que construyen una referencialidad barrial, logrando penetrar en las lógicas de organización familiar. Esta legitimidad, también habilita acceder a formas de “negociación política” con algunos funcionarios estatales, lo cual introduce otras prácticas que complejizan las representaciones y referencias barriales (Vommaro y Quiroz, 2011).

También, es importante mencionar que esta relación siempre es de ida y vuelta: no solo los actores barriales –en este caso mujeres– salen en búsqueda de ayuda, sino que, en muchas ocasiones, es el Estado quien incluye a estas organizaciones como enclaves de estrategias de contención y abordaje de otras problemáticas<sup>32</sup>. Muchas veces, este vínculo con “las formas de la institucionalidad” exige a estos grupos convertirse en Asociaciones Civiles y/o Centros Comunitarios. Esta forma jurídica, para estos grupos, sólo sirve como instrumento válido para definirse ante un otro. Sin embargo, la participación social (Clemente, 2016) o comunitaria puertas adentro y en el barrio dista mucho de respetar las formas “democráticas” estipuladas por el código.

En este sentido, en la mayoría de las organizaciones el vértice de la misma se reconoce con la figura ejecutiva asociada a las representaciones simbólicas de “alguien que preside”. El resto de los miembros escalan posiciones según la relación que tengan con ésta. Es a partir de allí que nacen denominaciones estrechamente asociadas a las actividades culinarias: “la encargada de la copa”, “la encargada de la cocina”, “la que corta”, “la que prueba”, “la que limpia”, etc<sup>33</sup>.

Así pues, los saberes en torno a la cocina de cada una de estas personas justifican el lugar que ocupan dentro de la organización. Como mencionamos unos párrafos más arriba, la mayoría de estas referencias son mujeres; aquellos símbolos se convierten en reglas, dentro y fuera de las grupalidades, reflejando una forma de comprender el rol de la mujer en las lógicas del campo familiar. Las redes de vínculos dentro y fuera de las organizaciones se sostienen por una ecuación que resuelve: mujer-madre-cuidadora. Siguiendo a Vommaro y Quiroz (2011), hay una dimensión moral del vínculo que está dada por el valor de lo que se intercambia, el cómo se intercambia y la dosis de interés y compromiso en cuanto al bien individual o común. En lo relativo a esta situación, parece estar atravesadas por las lógicas del cuidado.

Entonces, las formas de construir poder para estas pequeñas organizaciones en el territorio, se simbolizan a través de los múltiples sentidos que se logran transmitir en el hecho de dar de comer. Estas logran incorporarse en las lógicas familiares, asumiendo la responsabilidad del alimento para las niñas y los niños del entorno barrial, en su gran mayoría. Por lo tanto, las familias son necesarias para la proyección de estas organizaciones en el tiempo, así como también estas son parte fundamental de las estrategias de reproducción familiar en entornos de pobreza estructural.

Por consiguiente, las formas en que las políticas sociales en los 90 sectorizan y focalizan la llegada del Estado a los territorios, parece no haberse modificado mucho en cuanto a las estrategias de abordaje de los déficit alimentarios en las clases populares. Este factor, se incrementa en tiempos de crisis. En cuanto a estas dinámicas, no parece haber modificaciones en cuanto a la construcción simbólica de qué es la pobreza o vivir en esas condiciones en un determinado territorio. Las formas de comensalidad colectiva siguen siendo privativas de construcción de un sinnúmero de otredades, con límites simbólicos y territoriales bien marcados. Y aquí vale preguntarse: ¿Todos elegimos qué comer?

32| En esa línea el programa Nueva Oportunidad, fue un proceso que políticas que comienza en la ciudad de Rosario y luego se extiende a otras grandes urbes de Santa Fe, que comienza a trabajar con organizaciones comunitarias en la contención de jóvenes en conflicto con el sistema penal; lo que exigió la formalización ante el Estado, el cambio de lógica y referencia política de estas organizaciones.

33| Todo este análisis de fuentes primarias tiene como origen una investigación previa de mi autoría denominado: Política en el territorio. El rol de las Copas de Leche y Comedores en la construcción de identidades sociopolíticas y su vinculación con el Estado provincial entre los años 2008-2011, en los Distritos Sudoeste y Noroeste de la Ciudad de Rosario (2012).

## Conclusiones

A los fines de generar un cierre de estas reflexiones, que sólo funcionará hasta que nuevamente se vuelvan a leer estas páginas y se arriesguen nuevos interrogantes, seguiremos a Marisa Fournier (2016) cuando sostiene que:

la relevancia que tienen estas organizaciones en la ampliación de la calidad de vida en territorios vulnerables, aún no cuenta con estadísticas y registros que nos permitan medir su alcance en términos de cantidad de instituciones, de mujeres referentes que las componen, ni de niños, niñas, jóvenes y adolescentes que reciben sus servicios de cuidado. Se trata de un “sector” fuertemente invisibilizado, con una presencia importante en los barrios pobres de las periferias y con funciones estratégicas en la promoción de derechos y el acceso a estándares mínimos de bienestar. La falta de visibilidad y cuantificación es una limitación grave, en tanto condiciona las posibilidades atender política y estatalmente tanto las necesidades que cubren, como sus propias necesidades y demandas como trabajadoras/es del cuidado socio territoriales (Fournier, 2016:93).

Así, la política en estas estructuras se pone en marcha a través de los modos de dar de comer, a partir de las decisiones –de las referentes– de quienes pueden concurrir y quiénes no, qué se come y qué no. El Estado se encuentra presente en la actividad primaria de estas organizaciones, aquella que le da una parte de su legitimidad: el hacer de comer. Él mismo como responsable de la alimentación y “la mujer-la madre-cuidadora” como la única encargada de sus hijos, son algunos de los sentidos que se construyen en esta comensalidad colectiva a los que habría que ponerles preguntas, ordenarlos y cuestionarlos también desde la feminización de las políticas sociales.

Navegando río arriba encontramos que las dimensiones históricas son fundamentales para comprender las relaciones sociales que se producen y reproducen en los espacios sociales, en este caso signados por la vulnerabilidad. Entonces, desde allí es necesario reflexionar sobre aquello que ha cambiado, lo que no y lo que se ha convertido en parte de las lógicas de lo barrial. Y, de este modo, poder abordar otras complejidades, tratando de incorporar nuevos modos, nuevas preguntas. ◀

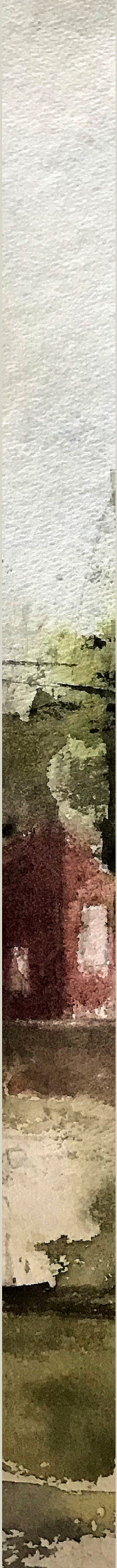
## Bibliografía

- Aguirre, Patricia** (2010). *Ricos Flacos y Gordos Pobres: a alimentación en crisis*. Buenos Aires, Argentina, Capital Intelectual.
- Clemente, Adriana** (2016). “La participación como enfoque de intervención social”. En A. Rofman (Comp.), “ *Participación, políticas públicas y territorio : aportes para la construcción de una perspectiva integral*” (119-136). Buenos Aires, Argentina, Ediciones UNGS.
- Danani Claudia** (2009). “La gestión de la Política social: un intento de aportar a su problematización”. En C. Magdalena y M. Di Virgilio (Org.), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (25-51). Buenos Aires, Argentina, Ediciones UNGS.
- Buchara, Arlen** (19 de julio de 2020). Las que paran la olla. Mujeres que luchan: como es sostener un comedor barrial en tiempos de pandemia. *El ciudadano*. Recuperado de: <https://www.elciudadanoweb.com/mujeres-que-luchan-como-es-sostener-un-comedor-barrial-en-tiempos-de-pandemia/>.
- Ferri, María Noel** (2012). *Política en el territorio. El rol de las Copas de Leche y Comedores en la construcción de identidades sociopolíticas y su vinculación con el Estado provincial entre los años 2008-2011, en los Distritos Sudoeste y Noroeste de la Ciudad de Rosario* (tesina de grado). Rosario, Argentina, Universidad Nacional de Rosario.
- Fournier, Marisa** (2017). La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de “abajo hacia arriba”? *Trabajo y Sociedad* (28) 83-108.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales**. *Resumen de Indicadores y Programas Sociales (25 de marzo de 2021)*. Buenos Aires, Argentina, Presidencia de la Nación. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen\\_indicadores\\_y\\_programas\\_sociales\\_al\\_25\\_de\\_marzo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_indicadores_y_programas_sociales_al_25_de_marzo.pdf)
- Lava, María del Pilar** (2014). “Un recorrido posible por las políticas alimentarias. El caso de los programas y planes nacionales argentinos desde la década del ochenta hasta la actualidad”. En A. De Sena (Comp.), *Las Políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (73-98). Buenos Aires, Argentina, Estudios Sociológicos Editora.
- Merklen Denis** (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Gorla.
- Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo** (1984) en “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Argentina, Documento G.E. CLACSO/Nº4, 1981.
- Perona Nélica y Rocchi Graciela** (2012). Los programas de transferencias condicionadas: ¿Cuáles son los efectos en y la percepción de beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo?”. Quito, Ecuador, ALACIP.
- Salvia Agustin, Britos Sergio y Díaz-Bonilla Eugenio** (2020). *Reflexiones sobre las políticas alimentarias*

*nutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19*. Washington D. C., Estados Unidos, IFPRI.

**Soldano, Daniela** (2019). “Política social y territorio. Breves notas para un largo diálogo”. En Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas: la experiencia del Plan Abre en la provincia de Santa Fe* (101-110). Rosario, Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe.

**Vommaro, Gabriel y Quiros, Julieta** (2011). Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos Revista de Ciencias Sociales*, (36), 65-84.



# Pandemia COVID-19 y estados locales: la construcción del problema en el municipio de Rosario.

**Nadia Alasino | Renata Manino**

*“Estoy seguro de que en el futuro cercano esta pandemia  
nos dará más lecciones y que siempre lo hará de manera cruel.  
Si seremos capaces de aprender es una pregunta por ahora abierta”.*

(De Sousa Santos, 2020:75)

### **RESUMEN**

En el contexto de surgimiento y desarrollo de la pandemia por Coronavirus, las sociedades han enfrentado nuevos interrogantes frente a las formas más habituales de abordar problemas colectivos, gestionar los asuntos comunes y garantizar la producción y distribución de bienes sociales. Los Estados y los actores de la sociedad civil que participan de los procesos de políticas públicas, han iniciado en este período nuevas conversaciones y esbozado renovadas respuestas que buscan acercar soluciones a las cuestiones emergentes. En este apartado, nos proponemos revisar cuáles han sido los principales desafíos de los gobiernos locales en un proceso que ha ubicado a la salud en el centro de la escena, analizando particularmente el caso de Rosario. Se revisan cuáles fueron las problematizaciones sobre la pandemia que se plantearon desde la gestión municipal en la ciudad de Rosario, utilizando para ello fuentes de información secundarias recuperadas a partir de informes de gobierno, notas periodísticas y normativa local.

### **PALABRAS CLAVES**

CONSTRUCCIÓN DE PROBLEMAS | PANDEMIA | POLÍTICAS LOCALES.

## Introducción

La situación de pandemia no es nueva en el mundo, que ya ha conocido la de la Peste Negra y la Gripe Española, por nombrar algunas de las más emblemáticas. Sin embargo, cada una ha tenido características propias y distintivas. Se puede afirmar que la pandemia desatada por el COVID-19 nos ha invitado a vivir en una distopía, de las tantas que han sido retratadas en películas y libros de ciencia ficción. Paradójicamente, esta particularidad no radica en las características del virus y su contagiosidad/mortandad, sino en el reflejo que nos devuelve sobre nuestra propia vida y la organización de la misma. En este sentido, Hugo Spinelli (2020) sostiene que: “La pandemia no sólo desnudó dimensiones político-económicas e ideológico-culturales, sino que nos deja preguntas y problematizaciones producto de quiebres que se han ido acumulando” (Spinelli, 2020:53).

Por esta razón, la gestión de la pandemia resulta un desafío complejo para los gobiernos, debido a que implica la conjunción de distintos fenómenos disímiles: por un lado, tiene un carácter eminentemente vinculado a salud, pero por el otro lado, abarca casi todos los sectores de la vida social (Oszlak, 2020). En efecto, consideramos que este desafío le devuelve la centralidad al Estado ya que aumenta su intervención para tratar de aplanar la curva de contagio, a la vez que interviene para intentar morigerar los efectos que las distintas medidas de aislamiento ocasionan sobre la vida social. Así, “El nuevo escenario interpeló a los actores gubernamentales de todos los niveles. La gestión de la crisis puso a prueba las capacidades institucionales de los gobiernos locales para afrontar un escenario sumamente complejo” (Couto et al., 2020:3).

En consecuencia, el Estado fue asumiendo distintos roles conforme a la problematización que se hizo de la cuestión. Como toda situación problemática, la actual pandemia fue construida desde distintos discursos en pugna, distintas narrativas que definen el problema y, por lo tanto su solución, perfilando posicionamientos público-estatales particulares (Nogueira, 2020).

El presente trabajo propone un análisis de la construcción desde el Estado municipal de la problemática local originada por la pandemia de COVID-19 en la ciudad de Rosario. Entre el 2 y el 14 de marzo se confirmaron en Argentina primero, y en el municipio de Rosario después, los primeros casos de COVID-19. En ese lapso, se comenzaron a pensar y definir una serie de medidas orientadas a limitar las vinculaciones del país con el exterior; disminuir la circulación interna de personas y contener la propagación del virus; proteger a los identificados como grupos de riesgo; fortalecer el sistema de salud y adecuar su funcionamiento a los nuevos requerimientos; disponer espacios adecuados para el cumplimiento del aislamiento en las comunidades vulneradas; establecer protocolos de funcionamiento de las actividades consideradas esenciales; compensar los impactos sobre las actividades económicas de la restricción de actividades, entre otras. Asimismo, Argentina dispuso muy tempranamente un aislamiento social, preventivo y obligatorio en todo su territorio a partir del día 20 de marzo (DNU N° 297, 2020).

La gestión local, imbuida de la información proveniente de otros países, contextualizó datos y reportes, anticipando posibles escenarios en lo local (Barrandeguy, 2020). De este modo, se convocó tempranamente al Consejo de Gestión del Riesgo, la misma semana en que la Organización Mundial de la Salud (OMS) definía la presencia del virus como problema mundial (Vía Rosario, 2020).

Desde estos primeros momentos, a partir de sucesivas tomas de posición, se fue constituyendo una concepción local sobre las problemáticas que emergen con la circulación del virus COVID-19, que fue dando forma a una problematización pública. El objetivo de este escrito es analizar este proceso, señalando las tensiones, así como también las oportunidades para hacer o no hacer que encontró el gobierno rosarino a partir de ese enmarque de la cuestión. Son utilizadas para ello fuentes de información secundarias recuperadas a partir de informes de gobierno, notas periodísticas y normativas locales. Se toma como período de referencia el comprendido entre marzo y diciembre de 2020<sup>34</sup>.

El documento se ordena, a partir del siguiente esquema. En primer lugar, se desarrollan las nociones teóricas que sirven como guía orientadora; luego, se construye un análisis de la temática antes señalada; para concluir con unas reflexiones finales.

34| Es necesario hacer un paréntesis para hacer la siguiente aclaración: en el momento en que se discutió y se vislumbró la escritura del presente artículo, se creía que se trataría sobre una reflexión de una situación que estaba por lo menos cerca de ver su finalización. Sin embargo, mientras este artículo es escrito en el mes de abril de 2021, el país comenzó lo que muchos llaman una nueva ola de COVID-19, a raíz de la entrada en el país de nuevas cepas del virus (Manaos y Nueva York) Por lo tanto, es importante tener presente que no hay certeza del curso que tomará la situación sanitaria, ni qué dimensiones alcanzará, ni cuáles serán sus efectos. Cualquier reflexión sobre la pandemia y el abordaje de la misma por el gobierno local de Rosario debe ser tenida en consideración como preliminar.

## Herramientas teóricas para el análisis

Se recupera aquí la problematización de la pandemia en la ciudad de Rosario, entendiendo esta conformación de la cuestión<sup>35</sup> como un momento del proceso de la política pública, en el que se van dando sucesivas tomas de posición de diferentes actores, quienes participan en dicho proceso con intereses, objetivos y estrategias particulares (Majone, 1994). Se entiende que las relaciones que mantienen entre sí y los recursos que cada uno de ellos puede movilizar, inciden sobre la forma de expresión del problema en el escenario local. En este proceso, la posición del Estado asume un carácter abierto, plural y conflictivo, que expresa las diversas racionalidades de quienes integran las estructuras institucionales. Por ello, no tiene un carácter unívoco, homogéneo, ni permanente (Oszlak et al., 1995).

Está claro que la gestión de la pandemia no es sólo un problema sanitario, sino que implica la intervención en las múltiples dimensiones de la vida social, siendo necesarios enfoques transversales que propongan estrategias multidimensionales. De allí que se conceptualicen en este trabajo las políticas en salud como procesos político-ideológicos, articulados a las formas que adquiere en una sociedad la reproducción de la fuerza de trabajo, las formas de acumulación, la circulación de mercancías, el papel del Estado y la configuración de instituciones sanitarias (López Orellano, 2017).

La enfermedad por COVID-19 se constituyó como problema público a nivel mundial, siendo la declaración como pandemia de la OMS un momento clave para su incorporación en la agenda de los Estados. Se considera aquí a la pandemia como problema público, partiendo de una definición de este como una interpretación subjetiva de condiciones que adquieren el status de “problemáticas”, en donde los marcos cognitivos, las distintas posturas epistémicas-políticas y las narraciones discursivas moldean cómo los actores comprenden, aprehenden y buscan solucionar dicha cuestión. De allí que las construcciones de políticas públicas son correlativas a las formas de construir la cuestión que les da origen. Es decir, una política refleja o indica una manera de comprender el problema, un proceso de problematización, abre y cierra oportunidades de hacer o no hacer por parte del Estado en ese caso. Como sostiene André-Noël Roth Deubel (2017):

Una política pública no es solamente el resultado de un proceso de racionalización a partir de datos objetivos, evidencias y relaciones causales respaldados por métodos científicos, sino también resultado de un proceso valorativo, es decir irreduciblemente contingente y político. Estos dos procesos se encuentran inextricablemente ligados entre sí. (Roth Deubel, 2017:7)

El concepto de marco (*frame*) permite dar cuenta de la forma en que se le da sentido a la situación problemática. Esto es, la forma en que se integran los hechos, valores, teorías e intereses (Rein et al., 1999). En este punto, para el análisis de la problematización de la pandemia en la ciudad de Rosario, es preciso recuperar la perspectiva desde la cual se construyó en el municipio una mirada sobre la salud pública, que operó como marco interpretativo en este contexto. El tema de la pandemia tiene un alto grado de politización, en donde distintas formas de pensar el problema compiten entre sí para poder imprimir su impronta a las políticas públicas y permitir la priorización de unas en detrimento de otras. Es por ello que es importante resaltar los elementos que compusieron una definición del problema, a partir del cual se construyeron los procesos de políticas que el municipio de Rosario llevó adelante. Recuperamos estas problematizaciones no sólo desde el análisis del discurso de las autoridades gubernamentales, sino también desde las líneas de políticas que implementó el gobierno municipal.

---

35| Oszlak y O'Donnell desarrollan el concepto de “cuestión” para referirse a estas demandas o necesidades que son efectivamente problematizadas socialmente (Oszlak et al., 1995).

## La problematización de la cuestión

En este apartado se desarrollan diversos aspectos considerados constitutivos de la construcción del problema de la pandemia COVID-19 en la ciudad. Se consideran para ello: las formas en que se organizaron las agencias estatales para la conducción de su accionar en dicho proceso; cuáles fueron las estrategias de acercamiento a la población, haciendo hincapié en la definición de los grupos sociales priorizados por dicho estado; cuáles fueron las secretarías y áreas estatales privilegiadas en la construcción de dichas políticas; y, por último, cuál fue el abordaje de la salud explicitado públicamente.

La primera medida que es preciso ubicar en el abordaje de la problemática tiene que ver con la reorganización y coordinación interna del gobierno. La creación del Comité de Riesgo (Decreto N° 329, 2020), implicó cambios en el organigrama municipal para atender a la pandemia. Este Comité deviene, con el avance de la crisis sanitaria (a pocos días de que el DNU 297/20 estableciera el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio), en el Consejo de Gestión de Riesgo, donde el área de salud tiene un lugar prioritario. Esta estructura no sólo se encarga del diseño e implementación de estrategias y políticas, sino que también coordina con los otros dos niveles de gobierno (provincial y nacional), a la vez que se encarga de comunicar a la ciudadanía. En el anuncio de la medida, el intendente Pablo Javkin declaró a Rosario3 el 24 de marzo de 2020: “hemos resuelto cambiar toda la organización de la municipalidad. Vamos a tener ocho comandos, con prioridad en la salud” (Rosario3, 2020, párr. 2).

La priorización de salud en el abordaje de la cuestión implicó, al interior de la Secretaría de Salud Pública, la transformación de muchos de los procesos de trabajo, a medida que se iba construyendo un mejor acercamiento a la cuestión y se iban presentando las dificultades a resolver. De acuerdo a lo recuperado a partir de los informes y normativas públicas del gobierno municipal, encontramos dos dispositivos de gestión constituidos a partir de la pandemia: el COE sanitario<sup>36</sup> y la Mesa de Ayuda Permanente para la Pandemia<sup>37</sup>. Estos dispositivos vincularon distintas áreas, dependientes todas ellas de la Secretaría de Salud Pública. Se considera que la conformación de los mismos se correlaciona con los cambios en el organigrama municipal asumidos a partir del escenario de pandemia, relatados más arriba.

En este sentido, la tendencia en ambos niveles fue buscar espacios de encuentro entre las diversas áreas, construyendo problemas transversales a las diferentes agencias. Así quedó reflejado en dispositivos como los Refugios Municipales, que se armaron para personas en situación de calle. En ellos trabajan equipos interdisciplinarios e intersectoriales, pertenecientes tanto a las secretarías de Salud Pública y como de Desarrollo Social y Hábitat, donde también hay articulación con organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, estas experiencias se vinculan con aprendizajes anteriores del gobierno municipal en gestión de crisis. Denotan a su vez, que los espacios de encuentro no eran construcciones sólidas pre-existentes, sino que debieron gestionarse intencionalmente.

Junto a salud se conformaron otras siete áreas que atendieron a las siguientes cuestiones: Donaciones, Suministros, Infraestructura, Respuesta y Mitigación, Asistencia Social, Seguridad y Transporte. En otras palabras, la problematización de la coyuntura, sin desestimar lo sanitario, atendió también a otras dimensiones sociales que constituían para estos actores problemáticas prioritarias de la comunidad rosarina. Así lo plasmaban las máximas autoridades en declaraciones públicas: “La efectividad del Consejo de Riesgo y los Comandos Operativos radica en la posibilidad de trabajar en paralelo con los distintos frentes de la crisis sanitaria” (Capello et al., 2020:15).

Además, la presencia de un espacio destinado al trabajo de gestión de donaciones permite identificar que se visualizaba como necesaria una articulación del gobierno municipal con actores de la sociedad civil para generar las respuestas. Estas medidas se implementaron en coordinación con distintas áreas municipales, a través de la reestructuración del organigrama en los comités. Las articulaciones involucraron a diferentes actores públicos como la Universidad Nacional de Rosario, y también actores de la sociedad civil, como el Banco de Alimentos, la Bolsa de Comercio y voluntariados de distintas organizaciones.

36| Tiene por funciones: preparar el sistema de salud ante diferentes eventualidades de la epidemia; proponer acciones sanitarias preventivas de acuerdo a la realidad epidemiológica local; elaborar informes de acciones en función a los resultados que arrojen los indicadores sanitarios valorados.

37| Tiene por objetivo producir información sanitaria de relevancia para la gestión pública: relevar datos epidemiológicos, reunir conocimiento en torno a la enfermedad, probar modelos de escenarios futuros, desarrollar visualizaciones de la información disponible.

Entendemos que la pandemia no afecta a todos por igual y delinea grupos definidos como prioritarios para el Estado. Medidas simples como lavarse las manos y quedarse en casa durante la cuarentena, resultan imposibles de ser llevadas a cabo para grandes sectores de la población latinoamericana que vive en asentamientos precarios o se encuentra en situación de calle. Otro grupo vulnerable lo representan los adultos mayores, quienes cuentan con las mayores bajas en sus rangos a causas del COVID-19. Retomando a Daniel Cravacuore (2020):

Adicionalmente, la estrategia de mitigación adoptada —el aislamiento social obligatorio— aqueja principalmente a la población pobre, que carece de ingresos regulares y de ahorro para soportar largos períodos de inactividad laboral. Este punto redobla la presión administrativa y presupuestaria sobre los gobiernos locales para atender las necesidades básicas de una gran franja de habitantes en materia de alimentación y energía (Cravacuore, 2020: 2).

Así, las políticas orientadas hacia estos grupos poblacionales en la ciudad de Rosario abarcaron diversos aspectos. Aquellas orientadas a atender lo alimentario estuvieron bajo el área de la Secretaría de Desarrollo Humano y Hábitat, a través del Comité de Riesgo de Asistencia Social. En las declaraciones oficiales, ya no sólo se identifica al intendente y al Secretario de Salud Pública, sino que asume cierto protagonismo el Secretario de Desarrollo Humano y Hábitat. La resolución N<sup>a</sup> 0049/20 define las actividades de las áreas dependientes de la Secretaría de Desarrollo Humano como “servicio de asistencia alimentaria” y los agentes de la secretaría quedan encuadrados dentro del personal considerado esencial.

Las autoridades destacaban en sus alocuciones públicas que “el foco está puesto en lo alimentario” para asistir a las “poblaciones que son las más afectadas por la cuarentena: personas en situación de calle, adultos mayores, y las de economías informales” (Gianelloni, 2020)<sup>38</sup>. Asimismo, el funcionario, en declaraciones al medio Rosario Noticias el 5 de diciembre de 2020, indicaba que “nuestra prioridad en esta época que nos toca transitar es continuar acompañando a todos los sectores de la ciudad y sobre todo a los más vulnerables” (Rosario Noticias, 2020).

Es evidente que el concepto de *cuidado* ha adquirido cierta relevancia en los últimos años, pero su difusión no siempre ha sido acompañada de la rigurosidad conceptual que merece, provocando muchas veces un vaciamiento de su contenido. Escapa a los fines del presente artículo debatir sobre su conceptualización y qué estrategias y políticas incorporan un correcto uso de su significado en lo discursivo, pero sí interesa hacer algunas acotaciones. En primer lugar, se puede identificar en el contexto de pandemia, una asimilación del concepto de “cuidado” con el de acompañamiento, dónde, como escribe Rita Segato (2020), el estado iguala la gestión u administración con el “cuidar”, como puede verse en las declaraciones de los funcionarios arriba citados.

Sin embargo, si se analizan los discursos desde la Secretaría de Salud Pública, el término de cuidado cambia de enmarque al ser pensado desde una perspectiva social, desde concepciones más ligadas a la salud colectiva, o a la medicina social que incorporan una visión más amplia de las prácticas de atención y los procesos de salud-enfermedad. Se trata de corrientes de pensamiento que han tenido una importante influencia en la construcción de la salud pública concebida como derecho, lo que ha permitido correr la mirada centrada en lo biológico y la atención hospitalaria de los casos infectados hacia estrategias ancladas en el territorio, lugar dónde el enfrentamiento con la cuestión problematizada ocurre. Tomando las palabras de un funcionario municipal:

Llevamos 30 años de un modo de manearnos que pone el acento en el conocimiento de los vecinos por parte de los trabajadores de la salud. Por eso se pudieron captar en forma rápida algunos positivos en zonas más vulnerables, aislarlos por prevención y cuidado en lugares adecuados cuando no podían permanecer en sus domicilios y garantizar el seguimiento de todos los contactos (O’Keeffe, 2020).

De lo antedicho, puede inferirse que en la problematización de la pandemia se configuraron particularidades que permitieron reconocer “distintas pandemias” en función de los sectores de la población tenidos en cuenta como referencia. La atención a los grupos más vulnerados de la población se articula en el discurso con el protagonismo de los Centros de Salud y Centros de Convivencia Barriales<sup>39</sup>. Es a través de estas estructuras

38| Nicolás Gianelloni es el actual secretario de la Secretaría de Desarrollo Humano y Hábitat de la Municipalidad de Rosario.

39| Rosario cuenta con una red en salud compuesta por 49 Centros de salud municipales dispuestos por todo el territorio, 5 Hospitales generales, una maternidad, un policlínico y un Instituto de Lucha Antipoliomielítica y Rehabilitación del Lisiado (ILAR). El territorio además cuenta con 38 Centros de Convivencia Barrial (CCB) distribuidos por todo el territorio.

preexistentes que el gobierno municipal adquiere presencia territorial y se vincula con estos sectores de la población. Estas trayectorias estuvieron presentes como herramientas que intervinieron en el diseño de muchas de las estrategias implementadas y reconocidas como acciones de cuidado. Desde estas palabras, declaradas por el intendente a Rosario Noticias el 23 de junio de 2020, las autoridades municipales construyen el discurso oficial:

Quiero agradecer especialmente a los trabajadores de los centros de convivencia barrial, porque desde el primer día tomamos una decisión y de esta manera los centros de salud y los centros de convivencia barrial no se cerraron ni un solo día. Hoy muchos preguntan por qué a Rosario le fue bien. Y eso fue porque tenemos, en cada barrio, lugares del Estado en el territorio que se pusieron al hombro el trabajo frente al coronavirus (Rosario Noticias, 2020).

Otro ejemplo es la declaración, al mismo medio, dada por Gianelloni el 19 de diciembre de 2020:

En este contexto de crisis y complejidad, los centros de convivencia barrial se consolidaron como espacios territoriales de referencia y por, sobre todo, de cuidado y atención integral de la población en situación de vulnerabilidad. Son los espacios en que el Estado local brinda información y propicia encuentros para mantener el vínculo con el fin de asistir, tanto en lo alimentario y en cuanto a necesidades básicas, como también desde la educación, la capacitación y la recreación (Rosario Noticias, 2020).

También, este vínculo entre población y Estado fue particularmente destacado por el área de salud al describir su posicionamiento y su accionar en términos de una construcción colectiva, particularmente con relación a la prevención y cuidado de los grupos más vulnerados. Algunas expresiones vertidas en los medios de prensa local reflejan esta posición:

Cambiar el miedo, la estigmatización, la mirada individual por la importancia de los vínculos entre el equipo de salud y la comunidad, y la confianza entre los vecinos. La estrategia sanitaria es colectiva (O’Keeffe, 2020).

Yo creo que lo que se ha generado progresivamente en la ciudad fue una construcción de confianza entre la población y el Estado, en términos de ir asumiendo todos los elementos de cuidado, de distanciamiento. Esa confianza en la cuarentena más dura hay que seguir potenciándola en esta etapa. No va a ser con el control, ni con la vigilancia que vamos a resolver el problema. Es con la conciencia ciudadana (Feldman, 2020).

Desde el área de salud, esta mirada se vinculó a su vez con una definición, que sin desconocer los aspectos clínicos y de atención a la criticidad en los mayores niveles de complejidad tecnológica de los efectores de salud, recuperó también aspectos de la dinámica territorial como parte intrínseca de la cuestión, a partir de la movi- lización de los equipos del primer nivel de atención. Así lo expresaban:

Tenemos un sistema de salud y una presencia territorial que busca igualar, por eso fuimos críticos a esas concepciones que miraban la pandemia sólo desde grandes centros hospitalarios y de intervenciones de las ‘camas críticas (Feldman, 2020).

Nuestra historia de vínculo con la población nos permite hacer otras intervenciones como por ejemplo vacunar a adultos mayores, que habitualmente se atienden en Centros de Salud, en sus domicilios, les llevamos la medicación crónica por 3 meses para que no salgan. Esta tecnología e infraestructura también está en juego durante la pandemia (Webdesalud, 2020).

Cuando hablamos de Salud no lo hacemos únicamente por la presencia de médicos y enfermeros, sino por la presencia de otras áreas, de la construcción de derechos y de confianza (Feldman, 2020).

## **Conclusiones**

El abordaje de la pandemia por parte de los Estados –a lo largo del mundo– no ha sido para nada homogéneo, tanto en sus estrategias como en los resultados que estas arrojaron, representando para los gobiernos locales grandes desafíos. En lo que sí hubo acuerdo es en el protagonismo que asume el estado como eje vertebrador de los mecanismos de coordinación e integración social.

Esta renovada centralidad estatal está directamente ligada a la necesidad de que el Estado garantice la protección social para reducir la desigualdad en tiempos de pandemia. Por otro lado, si bien la pandemia le devolvió el protagonismo al Estado, no es él quien se enfrenta directamente con el problema, sino el territorio. Esto ha generado distintos desafíos a los gobiernos locales, los cuales fueron abordados de acuerdo a la construcción del problema que cada Estado hizo de la cuestión.

Sintéticamente, con respecto al caso analizado, la construcción de la pandemia como problema para la gestión del gobierno municipal de la Ciudad de Rosario se realizó contemplándola como un asunto transversal que impactaba y convocaba a diferentes espacios del gobierno; que requería de la conformación de espacios de articulación intersectorial interdisciplinaria; que, si bien contenía principalmente aspectos sanitarios, no se reducía sólo a ellos; que suponía cosas distintas para los diferentes grupos poblacionales; y que, por lo tanto convocaba a una acción territorializada del Estado.

Para finalizar, entendemos que cualquier análisis que se proponga sobre la pandemia y su abordaje específico en determinado territorio no puede obviar la construcción de dicha cuestión por parte del Estado. Interrogar sobre la construcción del problema —sobre los marcos interpretativos que sostienen a las políticas públicas— no sólo acerca a la prospectiva de dichas políticas, sino que permite profundizar sobre las características de las agencias del Estado, las trayectorias de las políticas públicas y las redes de actorales que intervienen en dichos procesos. Todos ellos son elementos claves para explicar la heterogeneidad de respuestas estatales y sus resultados en el territorio. ◀

## **Bibliografía**

- Barrandeguy, Tomás** (07 de junio 2020). Quiénes están detrás de la contención del coronavirus en Rosario. *La Capital*. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/pandemia/quienes-estan-detras-la-contencion-del-coronavirus-rosario-n2589357.html>
- Capello, Marcelo; Beltramino, Carolina y Zabala, Anabela** (2020). Rol de los municipios en una pandemia: el caso de argentina con el covid-19. Documento de Trabajo, (año 24, n° 195). Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y latinoamericana (IERAL). Córdoba, Argentina, Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de Córdoba).
- Caruana, Leonardo** (7 de junio de 2020). Un sistema que busca igualar / Entrevistado por Feldman, Pablo. Suplemento *Rosario 12*, *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/270771-un-sistema-que-busca-igualar>
- Couto, Bárbara; Carmona, Rodrigo; Martínez, Carlos; Lucero, Rubén; Castellano, Melina; Basanta, Natalia; Toftum, Nicole y Caloni, Nicolás** (2020). *Capacidades institucionales de los municipios del Conurbano Bonaerense*. Informe del eje capacidades municipales del Proyecto Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional apoyado por la Agencia I+D+i.(Idea Proyecto 415, UNGS) Proyecto marco: Ideas Proyecto Agencia I+D+i 415 | 440 | 650 | 763 - Prevención, control y monitoreo multidimensional y multiescalar de los efectos sanitarios y socioterritoriales de la pandemia por COVID19 y las medidas de ASPO en Argentina. Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Sep-2020-07-Capacidades-municipales-1.pdf>
- Cravacuore, Daniel** (Abril de 2020). Desafíos del Municipalismo Latinoamericano ante la pandemia del coronavirus COVID-19. XXV Congreso Internacional de CLADA Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal, CLADA. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/340953071\\_DESAFIOS\\_DEL\\_MUNICIPALISMO\\_LATINOAMERICANO\\_ANTE\\_LA\\_PANDEMIA\\_DEL\\_CORONAVIRUS\\_COVID-19](https://www.researchgate.net/publication/340953071_DESAFIOS_DEL_MUNICIPALISMO_LATINOAMERICANO_ANTE_LA_PANDEMIA_DEL_CORONAVIRUS_COVID-19)
- De Sousa Santos, Boaventura** (2020). *La cruel pedagogía del Virus*. Buenos Aires, Argentina, CLACSO.
- Decreto Nacional N° 297** - Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (2020). Buenos Aires, Argentina, Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto Municipal N° 329** - Pandemia Coronavirus (COVID-19). Consejo de Gestión de Riesgo. Conformación. Medidas preventivas. Disposición (2020). Rosario, Argentina, Municipalidad de Rosario.
- Gianelloni, Nicolás** (30 de marzo de 2020). El foco social en Rosario está puesto en lo alimentario/ Entrevistado por Borrego, Facundo. *Letra P*. Recuperado de: <https://www.letrap.com.ar/nota/2020-3-28-14-14-0--el-foco-social-en-rosario-esta-puesto-en-lo-alimentario>

- López Arellano, Oliva** (2017). “Salud colectiva y salud pública, ¿se está hablando de lo mismo?”. En M. **Morales Borrero** (Ed.), *Cuadernos del Doctorado Nro 18: Salud colectiva y salud pública ¿Se está hablando de lo mismo?* (15-30). Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia.
- Majone, Giandomenico** (1994). “Los usos del análisis de políticas”. En A. Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (341-366). Ciudad de México, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Nogueira, María Elena** (2020). Estado y pandemia: reflexiones acerca de su problematización mediática en el caso argentino. *Pilquen* 23(3), 124-134. Recuperado de: <http://revela.uncoma.edu.ar/htdoc/revela/index.php/Sociales/article/view/2728/59571>
- O’Keeffe, Florencia** (10 de mayo de 2020). Pensar al virus como enemigo solo trae miedo y discriminación. *La Capital*. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/pandemia/pensar-al-virus-como-enemigo-solo-trae-miedo-y-discriminacion-n2583297.html>
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo** (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4), 99 – 128.
- Oszlak, Oscar** (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19. *Cuadernos del INAP*, 1 (11). Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap\\_11\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_11_2020.pdf)
- Rein, Martín, y Schon, Donald** (1999). “Un discurso de políticas que refleja su marco”. En P. Warner. (Ed.), *Ciencias sociales y estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas* (327-356). Ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica.
- Por la emergencia sanitaria, el municipio pasa a funcionar en “ocho comandos”** (24 de marzo de 2020). *Rosario 3*. Recuperado de: <https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Por-la-emergencia-sanitaria-el-municipio-pasa-a-funcionar-en-ocho-comandos-20200324-0015.html>
- Destacan el trabajo esencial de los centros de convivencia barrial durante la pandemia** (19 de septiembre de 2020). *Rosario Noticias*. Recuperado de: <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/276245/title/Destacan-el-trabajo-esencial-de-los-centros-de-convivencia-barrial-durante-la-pandemia>
- La Municipalidad pone en marcha un plan de cuidado para los barrios populares** (23 de junio de 2020). *Rosario Noticias*. Recuperado de: <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/264036/title/La-Municipalidad-pone-en-marcha-un-plan-de-cuidado-para-los-barrios-populares>
- Seguridad y soberanía alimentaria: El Municipio promueve una nutrición adecuada en la primera infancia** (5 de diciembre de 2020). *Rosario Noticias*. Recuperado de: <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/287722/title/Seguridad-y-soberan%C3%ADa-alimentaria%3A-El-Municipio-pro>

mueve-una-nutrici%C3%B3n-adecuada-en-la-primera-infancia

**Roth Deubel, André-Noël** (2017). Hacia un enfoque de análisis barroco de las políticas públicas en América Latina. 9º Congreso de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Recuperado de: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjZmYiO30iO3M6MToiaCI7czoZMjoiZmI1ODE1ZDBlMDk0N2JiZjA5MmZmYzg2YTllZWUwMDIiO30%3D>


**Segato, Rita** (2020). “Coronavirus: Todos somos mortales. Del significativo vacío a la naturaleza abierta de la historia”. En L. Siegrist; F. Escribal, & N. Sosa. (Coord.), *El futuro después del Covid-19* (76-88). Buenos Aires, Argentina, Argentina Futura – Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina.

**Spinelli, Hugo** (2020). El devenir de la Pandemia. *Voces en el Fenix*, 10 (82), 48-55. Recuperado de: [https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/fenix%2082%20baja.pdf](https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/fenix%2082%20baja.pdf)

**Coronavirus: debut del Consejo de Gestión del Riesgo y actualización del protocolo del aeropuerto** (14 de Marzo de 2020). *ViaRosario*. Recuperado de: <https://viapais.com.ar/rosario/1640924-coronavirus-debut-del-consejo-de-gestion-del-riesgo-y-actualizacion-del-protocolo-del-aeropuerto/>.

**La pandemia pone en jaque el discurso del Estado chico y la salud mercantilizada** (01 de junio de 2020). *WebdeSalud*. Recuperado de: <https://webdesalud.com.ar/2020/06/01/la-pandemia-pone-en-jaque-el-discurso-del-estado-chico-y-la-salud-mercantilizada/>





La institucionalización  
de la política pública de  
integración socio-urbana  
de barrios populares  
en Argentina:  
trayectoria,  
capacidades estatales  
y alcances locales

**María Angélica Pignatta | Leticia María Leonhardt**

### **RESUMEN**

El presente trabajo analiza el proceso de institucionalización de la política nacional de integración socio-urbana de barrios populares puesto en marcha a partir del relevamiento nacional de Barrios Populares en 2016 desde tres categorías centrales: las trayectorias de institucionalización, las capacidades estatales y los alcances en su implementación. En primer lugar, la trayectoria de institucionalización de esta política muestra una direccionalidad de abajo hacia arriba, con fuerte incidencia de diversas organizaciones sociales que colocaron este problema en la agenda del gobierno nacional. En segundo lugar, se busca indagar en las fortalezas y debilidades que presentan las capacidades estatales para llevar adelante esta política tanto al interior del Estado y entre sus diversos niveles y sectores, como también hacia afuera en la interfaz Estado-sociedad. Por último, el análisis de los alcances del programa permite considerar qué avances se materializan en su implementación a nivel nacional y a nivel local en la ciudad de Rosario, así como también los desafíos pendientes.

### **PALABRAS CLAVE**

BARRIOS POPULARES | INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA

INSTITUCIONALIZACIÓN | ARGENTINA

## Introducción

En un escenario de desigualdades múltiples y de creciente aumento de la población en áreas urbanizadas, las ciudades latinoamericanas se han caracterizado por la segregación en enclaves urbanos y sociales de pobreza estructural y la concentración geográfica de desventajas vinculadas al desempleo y la precariedad laboral, la violencia e inseguridad, el abandono escolar y embarazo adolescente, el consumo de drogas e inactividad juvenil, entre otros aspectos (Saraví, 2007). Las desigualdades territoriales actualmente han quedado más expuestas y aumentaron aún más con la llegada del COVID-19.

Estos enclaves se fueron consolidando como tales a lo largo del tiempo, surgiendo como un fenómeno urbano que suponía una excepción y un tiempo acotado de existencia, y su desarrollo terminó convirtiéndose como norma en las grandes ciudades y metrópolis latinoamericanas<sup>40</sup> (Oszlak, 2016).

La problemática de estos territorios en Argentina ha sido abordada por el Estado de diversas maneras desde los tres niveles del gobierno<sup>41</sup>: desde la promoción de procesos de erradicación durante la década del 40, primero brindando soluciones alternativas y luego, durante la última dictadura militar, a partir de procesos de erradicación violenta; a las políticas de radicación, sustentadas sobre el derecho de las poblaciones de residir en dichos territorios con el regreso de la democracia en 1983; y, en los últimos tiempos, las políticas de regularización y urbanización, políticas de reurbanización y de integración territorial o socio-urbana (Di Virgilio et al., 2018). Así, el énfasis de las intervenciones en los últimos tiempos se trasladó a la integración socio-urbanística de los barrios (Brizuela y Campana, 2019).

Este recorrido histórico da cuenta del grado constitutivo de la problemática y de la dificultad que significa para el Estado arribar a una solución y a una respuesta estructural a la misma, motivo por el cual se debe pensar en políticas públicas integrales capaces de abordar esta complejidad.

El presente trabajo busca reflexionar sobre las políticas públicas que se están desarrollando a nivel nacional para abordar esta problemática estructural, entendiendo el rol clave que le cabe al gobierno nacional para promover y llevar adelante estrategias que aporten herramientas e instrumentos de intervención. En particular, se analiza el proceso de institucionalización de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) y del actual Programa Argentina Unida por la Integración urbana de los barrios populares, que tiene sus inicios en 2016 a partir del relevamiento de barrios populares impulsado por diversas organizaciones sociales.

El análisis se ordena en base a tres categorías centrales que organizan cada uno de los apartados del presente trabajo: las trayectorias de institucionalización, las capacidades estatales y los alcances en la implementación de la política a estudiar.<sup>42</sup>

En primera instancia, los procesos de institucionalización se entienden como aquellos procesos mediante los cuales determinadas cuestiones ingresan a la agenda pública y a las estructuras del Estado, en el marco de espacios continuados de diálogo entre el Estado y la sociedad civil.<sup>43</sup> Para operacionalizar el análisis del proceso de institucionalización se incluyen las siguientes dimensiones: direccionalidad de la trayectoria, el marco legal-normativo, el aparato institucional del Estado, las relaciones Estado/sociedad civil y la sostenibilidad. Las trayectorias de institucionalización pueden tener diversas direccionalidades, ya sea una institucionalidad

40| El motivo de conformación de los mismos, al igual que sus denominaciones, fue variando según el país y el contexto sociopolítico del momento. En Argentina, se han estudiado las similitudes y diferencias entre la villa y los asentamientos informales o irregulares: ambas tienen una relación directa con el modelo de desarrollo urbano y su origen se debe a diferentes situaciones sociales y coyunturas políticas que el país atravesó. Pero la villa representa al inmigrante obrero de las pequeñas localidades del interior o de países limítrofes que se trasladaba a las grandes ciudades, movimiento que tiene lugar a partir de la década de los 40; y, también representa a la población urbana de la década de los 90 con condiciones de pobreza extrema e indigencia. Los asentamientos surgen en el área metropolitana de Buenos Aires en la década del 80 como una nueva modalidad de hábitat popular, que se asimila a la villa por la precariedad de las viviendas, pero se diferencia de la misma en tanto la configuración espacial que se conforma se parece más al barrio obrero o loteo popular (Merklen, 2009; Merklen, 1995). En los últimos años, la acepción de barrio popular, que se utiliza en este trabajo, ha tomado mayor protagonismo fundamentalmente a partir de la sanción del decreto de 2017 que da lugar a la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en el cual se establecen las condiciones específicas para ser considerado como tal, que se describen en el apartado 3.

41| En Argentina los tres niveles de gobierno refieren al nacional, provincial y local o municipal.

42| Un primer ejercicio de análisis de este programa sobre la base de estas tres categorías y en comparación con el Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe fue presentado en el Congreso de Desarrollo Territorial (Pignatta, 2020).

43| Este concepto retoma a la significación asignada por diversas autoras (Rodríguez Gustá, 2019; Guzmán Barcos y Montaña Virreira, 2012) a la institucionalidad de políticas de género.

ascendente<sup>44</sup> (de abajo hacia arriba o *botton up*) con fuerte incidencia de las organizaciones sociales o descendente (de arriba hacia abajo o *top down*) impulsados desde los gobiernos centrales.

En segunda instancia, la noción de capacidades estatales implica considerar la perspectiva del Estado “en acción” al brindar una aproximación a la forma en que el Estado “produce” políticas públicas y a los procesos mediante los cuales las mantienen y las mejoran. Asimismo, se incluyen dimensiones técnicas y políticas, con eje no sólo al interior de los Estados, sino también hacia afuera en la interfaz Estado-sociedad (Rodríguez Gustá, 2004; Bernazza y Longo, 2014). En el presente trabajo se consideran las dimensiones de las capacidades estatales relativas a: la participación, la intersectorialidad (coordinación entre diversas áreas del Estado), la coordinación multinivel entre los niveles nacional, provincial y municipal de gobierno, la planificación (estratégica, urbana y barrial), la territorialidad, los recursos financieros, la información territorial, el monitoreo y evaluación.

Finalmente, el análisis de los alcances del programa permite dar un paso más allá de la fase de formulación del programa para considerar qué avances se materializan en su implementación a nivel nacional, y especialmente en la ciudad de Rosario. Las reflexiones finales apuntan a realizar un balance de la política estudiada, considerando sus fortalezas y debilidades a la luz de las categorías propuestas.

## Trayectorias de institucionalización de la política de integración socio-urbana de barrios populares

El proceso de institucionalización de la política de integración de barrios populares se caracterizó por una trayectoria ascendente, esto es, desde abajo hacia arriba; en tanto el protagonismo de las organizaciones sociales y su capacidad de incidencia fue clave para incluir esta cuestión en la agenda del gobierno nacional. El antecedente inicial de este proceso puede remontarse al año 2016 con el relevamiento de barrios populares realizado en el país, a partir del impulso y liderazgo de organizaciones sociales territoriales: Techo, Cáritas, Somos Barrios de Pie, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y La Corriente Clasista y Combativa (CCC). Previamente, la organización Techo había comenzado desde el año 2011 a realizar relevamientos de asentamientos informales, con una prueba piloto que comenzó en La Plata y luego se extendió a diversas provincias adquiriendo progresivamente mayor periodicidad y cobertura. En este punto, cabe destacar la estrategia de incidencia conjunta entre las organizaciones impulsoras, con características muy diversas, que entendieron que esta se amplifica al trabajar unidas en pos de objetivos comunes (Entrevista, 2020).

Producto de este proceso de incidencia, este relevamiento avanzó en su institucionalización al crearse formalmente el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), mediante el Decreto 358/2017, en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Así, su función principal es registrar los bienes inmuebles (ya sean de propiedad fiscal o de particulares) de los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas.

Además, mediante este mismo decreto, se crea el Certificado de Vivienda Familiar como herramienta para avanzar en el acceso a distintos servicios básicos, desarrollar políticas de integración urbana y otorgar seguridad a los habitantes respecto de la tierra que habitan. Este certificado es emitido por la Agencia de Administración de Bienes del Estado y entregado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Dicho certificado funciona como un documento público que legaliza el domicilio de las familias para que puedan solicitar la conexión a los servicios y es utilizado por diversas organizaciones sociales como herramienta de denuncia frente a los intentos de desalojar barrios. Sin embargo, se han realizado críticas referidas a que no garantiza los mismos derechos y obligaciones que el título de propiedad y a que la posibilidad de solicitar los servicios públicos tampoco resuelve el problema asociado a su provisión en estos espacios (Brizuela y Campana, 2019).

Siguiendo con esto, una advertencia a considerar refiere a que las diferencias entre los derechos que garantiza el certificado y el título de propiedad intensifican el riesgo de operar desde una gestión diferencial que constituye ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría. Asimismo, se advierte sobre el peligro impulsar procesos de integración subordinada que reproducen o consolidan desigualdades o, en el mejor de los escenarios, sólo permiten suturarlas sin generar transformaciones profundas (Brizuela y Campana, 2019).

Un paso fundamental en el proceso de institucionalización del programa fue la sanción por unanimidad del Congreso de la Nación de la Ley 27.453 “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana”.

44| Según Fournier (2017) es posible referirse a “institucionalidad ascendente” cuando se da el reconocimiento formal del Estado a las iniciativas comunitarias ya que los arreglos locales escalan a otros niveles.

na” en octubre de 2018 y su posterior reglamentación aprobada por el Decreto 819/2019; la misma, construye las bases jurídicas para el trabajo del Estado en los barrios populares. El consenso de todo el arco político en torno a la sanción de esta ley es parte del proceso de incidencia de las organizaciones sociales que desde el principio han impulsado esta iniciativa y generaron una estrategia de trabajo con los diversos partidos y sectores políticos (Entrevistas, 2020). Esta ley crea formalmente el Programa de Integración Socio Urbana en el marco del Ministerio de Salud y Desarrollo Social,<sup>45</sup> para determinar, en conjunto con las jurisdicciones locales, el plan de desarrollo integral necesario para cumplir los objetivos de la presente ley. También, declara de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles identificados en el RENABAP, suspende los desalojos en los barrios por cuatro años y prevé la creación de un fideicomiso para el financiamiento de los costos de expropiación y proyectos de integración socio-urbana. Como aspecto innovador establece que las obras a realizarse en estos barrios deberán adjudicarse, en un 25% como mínimo, a las cooperativas de trabajo o grupos de la economía popular integradas, preferentemente, por los habitantes de dichos barrios (Ley 27453/2018).

Durante la gestión de gobierno nacional 2015-2019, el proceso de institucionalización se caracterizó por cambios en la ubicación del área rectora que, en una primer instancia, dependió directamente de Presidencia de la Nación cuando era un programa de relevamiento; luego, pasó a la Jefatura de Gabinete como Registro; y, finalmente, en 2018 se jerarquiza como secretaría al transformarse en programa de integración socio urbana, reubicándose en el marco del Ministerio de Desarrollo Salud y Desarrollo Social. Si bien la creación de la Secretaría de Integración Socio Urbana supone una jerarquización del área, su dependencia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social fue valorado como una situación de pérdida de recursos inclusive en la celeridad para la asignación y ejecución de los mismos (Entrevistas, 2021).

Con la asunción del nuevo gobierno a finales de 2019, se crea el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, donde se ubica la Secretaría de Integración Socio Urbana. La inclusión de la secretaría en este ministerio podía considerarse como un avance significativo en términos de planificación territorial y urbana a escala nacional, dada la importancia que conlleva la articulación de políticas públicas vinculadas a la gestión del suelo, ubicadas dentro de sus competencias. A partir del mes octubre de 2020, la secretaría pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Social.

Es así que, en el contexto de la crisis social derivada de la pandemia del COVID-19, este cambio se enmarca en un clima de conflicto político sustentado en el reclamo desde la conducción del área y desde los movimientos sociales de avanzar más aceleradamente en la implementación y ejecución presupuestaria, que hasta ese momento no se había logrado (Entrevistas, 2021). El aspecto positivo de este cambio es que el Ministerio de Desarrollo Social “entiende la informalidad” y la necesidad de trabajar con las personas que habitan esos barrios (Entrevistas, 2021). En este nuevo escenario, se plantea el interrogante acerca de cómo será la gestión, coordinación y articulación de estrategias llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y por el Ministerio de Desarrollo Social para avanzar en el objetivo de la integración socio-urbana.

Cabe destacar que este proceso de institucionalización presenta como característica distintiva su sostenibilidad ante el cambio de gobierno nacional en el año 2019. Esto, puede asociarse claramente al impulso e incidencia conjunta de las organizaciones sociales que se constituyen en actores clave para impulsar la continuidad.

---

45| Cabe aclarar que este mismo año se había generado un proceso de desjerarquización de diversos ministerios con lo cual desarrollo social y salud se encontraban bajo la misma órbita.

Gráfico 1: Principales hitos del proceso de institucionalización de la política nacional de integración socio-urbana de barrios populares



Fuente: elaboración propia

## Capacidades estatales para la implementación de la política de integración socio urbana

El análisis de la política nacional de integración de barrios populares desde las capacidades estatales, tanto técnicas como políticas, permite profundizar en las fortalezas y debilidades de esta política en relación a las aptitudes con que cuenta el Estado para su implementación.

En línea con el argumento desarrollado en el apartado anterior, las fortalezas en términos de capacidades estatales se vinculan más bien a las capacidades “hacia afuera” del Estado, en relación a la interfaz que se establece entre el Estado y la sociedad civil; en el marco de una trayectoria de institucionalización de “abajo hacia arriba” caracterizado por la fuerte incidencia de las organizaciones sociales para la inclusión de esta problemática en la agenda de gobierno. De esta manera, la participación puede caracterizarse en términos de Adriana Clemente (2016), como un proceso definido desde la base, que no se limita a la generación de espacios de deliberación, sino que implica la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones en línea con el enfoque de derechos. Estas intensas interacciones entre el Estado y la sociedad civil generaron un proceso mediante el cual algunos representantes de las organizaciones sociales territoriales asumen diversas funciones, técnicas y políticas, dentro de la estructura del Estado generando un doble rol, como parte de la organización y del Estado.

Aquí, cabe destacar que el cargo de secretaria de integración socio urbana desde el cambio de gobierno en 2019 es ocupado por una referente de los barrios populares y militante del Movimiento de los Trabajadores Excluidos (MTE) que participó activamente en el proceso de incidencia. El acceso a este alto cargo nacional de toma de decisiones por parte de una mujer que habita en un barrio popular resulta altamente significativo en términos simbólicos y políticos, así como también en el fortalecimiento de capacidades territoriales del Estado y el conocimiento de las necesidades los barrios desde la experiencia de vida, las formas de pensar, sentir y vivir en estos territorios.

Así, los equipos territoriales del programa incluyen figuras regionales (militantes de organizaciones que acompañan los relevamientos y ante pedidos de extensión de los servicios) y zonales (que actúan como intermediarios más institucionales). Se valora como una potencialidad interesante esta doble pertenencia como militantes sociales de base y equipos del Estado, fundamentalmente, por el conocimiento territorial de los barrios y de las necesidades de las personas que allí habitan, valorado como un saber esencial para la implementación de esta política (Entrevistas, 2021).

Asimismo, la Mesa Nacional de Barrios Populares funciona como mecanismo de participación que constituye en un espacio conjunto donde las organizaciones acuerdan posicionamientos y estrategias comunes para generar incidencia. En el ámbito subnacional, también se conformaron mesas locales de participación, con particularidades de acuerdo a cada territorio. Por ejemplo, en las ciudades de Rosario y Santa Fe esta instancia funciona desde el año 2018, pero predominan los representantes de organizaciones sociales (más que referentes barriales) y no se ha avanzado en integrar a representantes de la provincia y el municipio; mientras que en el caso de Neuquén en el marco del Concejo se generó una mesa con referentes barriales y representantes de distintos niveles del Estado (Entrevista, 2020). Más allá de las diferencias territoriales en el funcionamiento de este espacio local de participación, se identifica como un desafío lograr la participación no sólo de representantes de las organizaciones sociales sino fundamentalmente de referentes barriales para discutir cómo debe ser la integración de los barrios (Entrevistas, 2020).

En relación a las capacidades “hacia adentro” del Estado es posible identificar fortalezas y debilidades. En primer lugar, la intersectorialidad (o coordinación entre diversas áreas del Estado), como una de las dimensiones de las capacidades estatales, no encuentra un andamiaje sólido de mecanismos de coordinación que impulsen el trabajo sinérgico entre diversas áreas del Estado. Así, la política se caracteriza, más bien, por un esquema de implementación tradicional basado en la creación de un área encargada de la implementación. Se detectan algunas articulaciones con diversas áreas, por ejemplo, con ANSES en relación a trámites de documentación, migraciones, entre otros; con el programa El Estado en tu Barrio para facilitar el acceso a diversos servicios y prestaciones o con el área nacional de género y diversidades para incorporar la perspectiva de género y feminista (entrevistas, 2021).

Asimismo, se está trabajando en un convenio con el PAMI para generar dispositivos con adultos mayores, que se detecta como una necesidad de los barrios (entrevista, 2021). Más allá de estos esfuerzos incipientes, y si bien en la normativa del programa plantea la necesidad de integralidad de las acciones, es necesario fortalecer mecanismos de coordinación intersectorial para generar un involucramiento desde diversas áreas y ministerios que prioricen la problemática de los barrios populares y así fortalezcan la actuación simultánea para enfrentar múltiples problemas que se acumulan en estos territorios.

Por otro lado, un avance en la articulación con un espacio de coordinación intersectorial se dio en la evaluación de las condiciones de vida de los barrios populares realizada por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), dependiente del Consejo Nacional de Políticas Sociales, en el marco de la pandemia. Sin embargo, se considera que este Consejo —como ámbito de coordinación intersectorial de las políticas sociales a nivel nacional— podría ser un espacio clave para otorgar prioridad a esta temática en las agendas de las diversas áreas y ministerios. No obstante, esto necesariamente debería ir acompañado con un fuerte apoyo político al más alto nivel (presidencia y jefatura de gabinete de ministros) que impulse los avances efectivos y la apropiación del programa no sólo como responsabilidad exclusiva de la SISU, sino también como un eje transversal de los diversos sectores del Estado. Las estrategias para fortalecer la coordinación intersectorial podrían ser diversas, desde utilizar mecanismos ya existentes hasta incluir la conformación de un mecanismo “ad hoc” adaptado a esta temática en particular, como un consejo o gabinete de coordinación para la integración socio-urbana.

Al considerar la coordinación multinivel —entre los niveles nacional, provincial y municipal de gobierno— se identifican diferencias entre las diversas provincias del país y transformaciones a la largo del proceso de institucionalización vinculados al cambio de gestión a nivel nacional. De esta manera, en la gestión nacional 2015-2019, el relevamiento se articulaba entre las organizaciones y el gobierno nacional, en diversos contextos territoriales, pero con escasa coordinación con los gobiernos locales y provinciales, aunque serían los encargados de proveer los servicios que el certificado de vivienda buscaba garantizar.

A partir de la nueva gestión y con el avance del proceso de institucionalización plasmado en la creación de la Secretaría (SISU), se propone una nueva etapa de actualización del relevamiento, pero se contacta primero a los municipios a partir de una comunicación institucional. Desde el inicio de la implementación en los barrios, si bien los principales interlocutores siguen siendo las organizaciones sociales, se empieza a trabajar con los municipios para que presenten proyectos para mejoramiento de los barrios y se propone incluir también a localidades más pequeñas<sup>46</sup> (Entrevista, 2021).

Las articulaciones con las provincias también varían en función del territorio, como ejemplo, en la provincia de Santa Fe se identificó articulación provincial en uno de los barrios vinculado a la relación directa entre la organización que trabaja en el mismo y el funcionario provincial de turno. A contrapelo de estas articulaciones aisladas, los gobiernos provinciales deberían asumir mayor protagonismo en esta política al considerar la organización federal que caracteriza a nuestro país y los procesos de descentralización que les otorgaron importantes competencias (educación, salud, seguridad), que resultan centrales para la integración urbana de los barrios populares.

Por otra parte, más allá de la mayor comunicación institucional con los municipios, este programa requiere la puesta en marcha de mecanismos de coordinación multinivel que involucren, además de a las organizaciones sociales, a los municipios y las provincias para generar procesos sinérgicos de trabajo en estos barrios. De esta manera, coordinar los esfuerzos entre los diversos niveles de gobierno resulta clave para potenciar la escala y la integralidad de las acciones de integración socio-urbana de los barrios populares.

En este sentido, las capacidades territoriales resultan clave en este procesos y, como fue mencionado, el conocimiento territorial es altamente ponderado como capacidad de los equipos que forman parte del programa y como criterio para la definición y delimitación de los barrios, donde se prioriza que exista trabajo territorial. Este punto, implica reconocer un saber del territorio y de la militancia barrial, para que no suceda que las acciones no respondan a las necesidades y también para garantizar su sostenibilidad (Entrevista, 2021). Además del valor central de la referencia barrial de las organizaciones para consolidar la sostenibilidad de las acciones en los barrios, resultaría clave también involucrar el trabajo en red con equipos territoriales estatales, ya sea municipales, provinciales y nacionales, de las diversas áreas que trabajan en instituciones con anclaje en cada uno de los barrios.

Las capacidades estatales de planificación evidencian fortalezas y debilidades. Entre las primeras, se destacan los avances en la planificación a nivel barrial en función de la gran cantidad de información de los barrios, producto de los relevamientos realizados en el marco del RENABAP, como también de los diagnósticos urbanos que comenzaron a realizarse en el año 2019 sobre los diversos barrios. Estos diagnósticos se implementaron a partir de aplicaciones móviles y consideraron, entre otras dimensiones, el acceso a servicios públicos, el punto más cercano de los servicios, o la proximidad al centro de salud con el objetivo de planificar a futuro políticas relacionadas con la integración estructural del barrio.

A partir de esto, en el marco de la Mesa Nacional de Barrios Populares y por medio de una consultoría contratada, se confeccionó un *master plan* que buscó presupuestar cuánto costaría avanzar con la urbanización de los barrios, considerando especialmente el acceso a servicios públicos.<sup>47</sup>

Al mismo tiempo, dentro de las líneas de trabajo que se implementan en los barrios, se incluye la modalidad referida a los servicios vinculados a la formulación y elaboración de un Proyecto Ejecutivo General (Pre-PEG) por parte de la unidad ejecutora, orientado a la integración socio-urbana de un barrio popular. Esta etapa pre-

46] En la provincia de Santa Fe, los municipios son aquellos centros urbanos con más de 10.000 habitantes y las comunas refieren a aquellas localidades que tienen una población entre 500 y 10.000 habitantes.

47] La estimación realizada alcanza a 26.000 mil millones de dólares (entrevista, 2021).

via a la implementación resulta clave para la planificación de este tipo de intervenciones, siendo fundamental también la coordinación entre los actores locales para que la elaboración de un plan de desarrollo integral sea acorde a los criterios urbanísticos de cada ciudad y con el marco legal correspondiente a cada jurisdicción.

En ese sentido, se identifican debilidades en relación a la escasa concurrencia entre la implementación de políticas de ordenamiento territorial a nivel nacional y provincial y la planificación urbana a nivel local. Esta situación se manifiesta aún más con el traslado de la Secretaría de Integración Socio Urbana a otro ministerio, disminuyendo el potencial de articulación que le imprimía el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat al inicio de la nueva gestión.

La capacidad financiera y la asignación de recursos, así como su ejecución, resultan aspectos clave de la gestión pública. Cabe destacar que esta ha sido una debilidad a lo largo del proceso de institucionalización, ya que durante el gobierno de la alianza Cambiemos no hubo una asignación presupuestaria que permita avanzar en la implementación de acciones de integración socio-urbanas a nivel país. Incluso, durante el año 2019 se detecta el recorte de viáticos y gastos para los equipos territoriales que realizan los relevamientos (Entrevistas, 2021).

A partir del nuevo gobierno del Frente de Todos, el tema de la asignación y la ejecución presupuestaria se identifica como uno de los problemas que deriva en el pase de la SISU al Ministerio de Desarrollo Social. De hecho, si bien el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) fue creado por el decreto 819/19 en el marco de la Ley 27.453/18, se puso en funcionamiento efectivamente a principios de 2021. A este fondo se deriva el 9% del impuesto a la compra de dólares para el ahorro (Dólar País) y, en el marco de la pandemia, se sumó el 15% de lo recaudado en el marco de la Ley 27.605 de Aporte solidario y extraordinario a las grandes fortunas. A su vez, el esquema de fideicomiso permite que el área tenga autonomía presupuestaria y que los fondos no se desvíen para otros usos como podría suceder con una partida presupuestaria. Estos avances recientes en la capacidad presupuestaria se evidencian en la comparación de la ejecución presupuestaria entre el año 2019 y 2020: en el primer año ejecutó apenas 100 millones de pesos en obras, mientras que en los primeros cuatro meses de 2021 el presupuesto utilizado pasó a 4.300 millones (Página/12, 2020). Más allá de estos avances incipientes, aún se requiere fortalecer el presupuesto en el mediano plazo y la celeridad en la ejecución para alcanzar la escala e integralidad que la magnitud y complejidad de esta problemática requiere.

Por otro lado, una fortaleza clave de esta experiencia es la información obtenida de los barrios a partir de los relevamientos, que implicó construir una metodología común y permitiendo la elaboración de un diagnóstico de la problemática a nivel nacional. La conformación de un Sistema de Información Geográfica (SIG) también es un avance en el fortalecimiento de las capacidades estatales, en tanto permite hacer pública una información sensible y visibilizar la problemática. Si bien el registro no implica la inclusión formal de los barrios en los empadronamientos catastrales locales y provinciales, significa un cambio de paradigma a la hora de documentar la información, ya que la cartografía catastral oficial no da cuenta de la localización de los barrios populares por tratarse de una ocupación irregular del suelo, siendo representados generalmente como un vacío urbano.

En ese marco, trabajar sobre una base SIG permite no sólo conocer la localización precisa de los barrios y de las unidades habitacionales en cada localidad sobre una base única, sino que también permite que los gobiernos provinciales y locales puedan disponer de los relevamientos territoriales con toda la información complementaria relevada para ser incluida en sus propias Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) en el caso de aquellos que ya cuentan con un sistema, o para empezar a consolidar una base sistematizada de información geográfica.

En relación a las capacidades de monitoreo y evaluación, se identifica como una debilidad que no se ha construido aún un sistema de monitoreo y evaluación del programa, aunque se identifican avances incipientes como la mencionada evaluación diagnóstica realizada por el SIEMPRO sobre las condiciones de vida en los barrios populares en el marco de la pandemia. Resulta clave avanzar en acciones de seguimiento y evaluación sobre los procesos y resultados del programa, con una perspectiva de aprendizaje, que permita mejorar permanentemente la política pública.

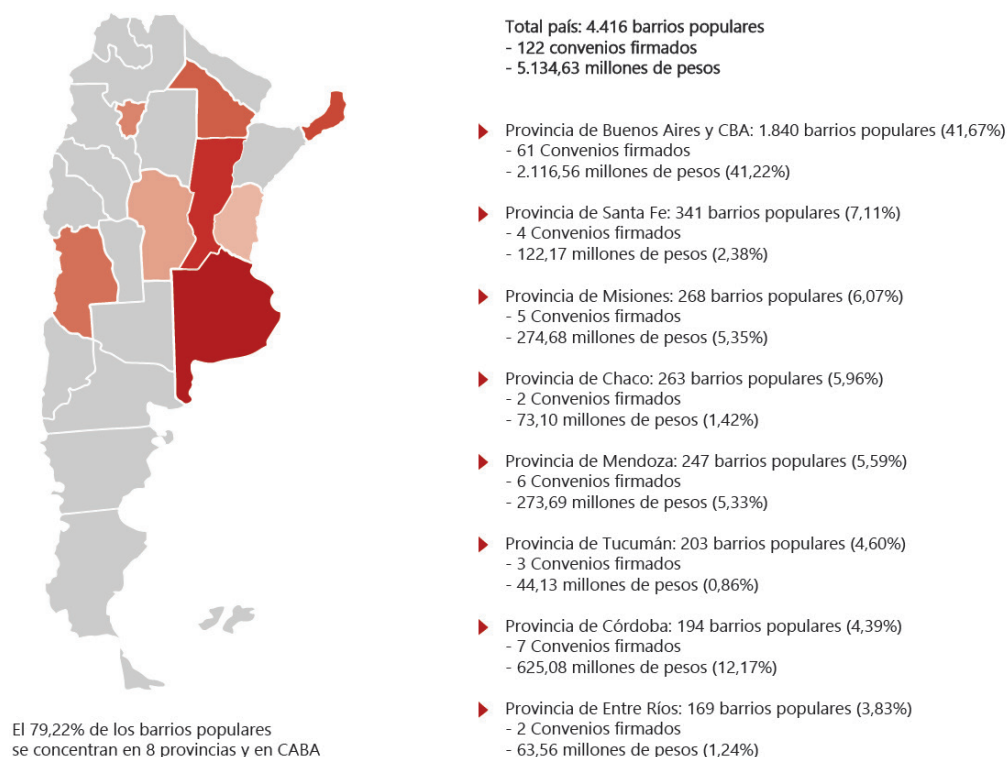
## Implementación del Programa Argentina Unida para la integración de Barrios Populares. El caso de la ciudad de Rosario.

En este apartado se consideran aspectos relativos a la implementación del programa, vinculados tanto a su alcance como a la integralidad de las acciones en territorio. Se recopila información de la implementación a nivel nacional y local, considerando para esto último, información de la ciudad de Rosario, lo cual permite incorporar una perspectiva sobre los alcances federales de este Plan.

El objetivo general del programa se orienta al financiamiento y a la elaboración e implementación de proyectos que aporten a la integración socio-urbana de los barrios inscriptos en el RENABAP. No obstante, es posible interrogarse sobre cómo se busca hacer operativa la integración socio-urbana en estos territorios. En ese sentido, establece un criterio de definición unificado para todo el territorio nacional, en donde se entiende como Barrio Popular a aquel que reúne al menos a 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a por lo menos dos de los tres servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal) (Decreto 358/2017).

La cantidad de barrios relevados en el RENABAP alcanza a 4.416 barrios, distribuidos en todo el territorio nacional, pero con mayor concentración en la Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 1.840 barrios. Sin embargo, el alcance en la implementación de las acciones en los barrios muestra un avance aún incipiente en tanto se ha llegado a trabajar sólo en el 2.26% de los barrios relevados. Según declaraciones de la secretaria de integración socio urbana, hasta mayo del 2021, se habían comenzado trabajos en unos 100 barrios populares de todo el país y, a partir de los 50 mil millones de pesos para financiar sus obras con el aporte extraordinario a las grandes fortunas, se propone alcanzar la urbanización de 400 barrios durante 2021 (Página/12, 2021). Con esta proyección, el alcance territorial llegaría al 9.05% de los barrios relevados.

Gráfico 2: Provincias con mayor cantidad de barrios populares relevados, convenios firmados y monto de inversión.



Fuente: elaboración propia en base a RENABAP

Además del alcance territorial del programa, otra cuestión a analizar es la integralidad de las acciones que se implementan, esto es, si se avanza en abordar las múltiples aristas interdependientes de los problemas que se acumulan en estos territorios. La formulación del programa refiere a que las acciones del mismo deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad (Ley 27453, 2018). En este sentido, la integración socio urbana es entendida como el conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento comunitario y de la infraestructura social, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial.

Además, una limitación ya planteada en el análisis de las capacidades estatales es que las debilidades en la coordinación intersectorial condicionan la integralidad del programa. La búsqueda de integración socio-urbana requiere actuar no sólo en el plano de la infraestructura urbana y el acceso a servicios sino también, por ejemplo, en los problemas de violencia, desempleo y precarización laboral, los déficits de acceso a la educación y la salud, lo que marca la necesidad de involucrar a otras áreas y ministerios para que sus acciones y políticas prioricen el trabajo en estos territorios. La adjudicación de obras, al menos en un 25%, a cooperativas de trabajo o grupos de la economía popular (prioritariamente de los barrios), resulta un avance en la integralidad del programa en tanto permite generar sinergia al avanzar simultáneamente en la ejecución de obras que garantizan el acceso a servicios públicos básicos y promover el acceso al trabajo de las personas que habitan dichos territorios. Para avanzar en este análisis, resulta relevante considerar los componentes del programa vinculados directamente con la intervención territorial:

- a. Ejecución de Proyectos de Obras Tempranas (POT), complementarias y/o de asistencia crítica, que incluye el financiamiento de obras específicas sin la necesidad de que estén incluidas en un Proyecto General, tales como el mejoramiento de la accesibilidad y conectividad al ejido urbano, la construcción de infraestructura o equipamiento urbano, el acceso a los servicios básicos, entre otras.
- b. Servicios vinculados a la formulación y elaboración de un Proyecto Ejecutivo General (Pre-PEG) que incluye el financiamiento para la elaboración de un Proyecto Ejecutivo por parte de la Unidad Ejecutora, orientado a la integración socio-urbana de un barrio popular.
- c. Implementación de un Proyecto Ejecutivo General (PEG) para la Integración Socio Urbana, que incluye el financiamiento de la totalidad de las obras necesarias para la ejecución de un Proyecto Ejecutivo General (PEG).

La formulación dentro del programa de diversos componentes de los proyectos permite avanzar simultáneamente en obras de menor escala que tienen mayores facilidades para implementarse y fortalecen la organización comunitaria como así también en proyectos más amplios tendientes a la integración socio-urbana de los barrios que requieren mayores tiempos, recursos y sostenibilidad de las acciones.

Para analizar la implementación a nivel local tomamos el caso del Área Metropolitana de Rosario (AMR) de la provincia de Santa Fe<sup>48</sup>. Según el relevamiento realizado por el RENABAP, en el AMR existen 188 barrios, de los cuales 111 pertenecen a la ciudad de Rosario, donde se estima que residen un total de 35.000 familias, lo cual representa el 63% de la población del AMR (Campana y Brizuela, 2019).

Dicho relevamiento se condice con los datos de la municipalidad de Rosario, que a su vez registra y sistematiza la superficie ocupada y la condición del dominio de la tenencia de la tierra. Dicho registro da cuenta que los barrios populares se ubican en suelo de dominio público (propiedad del Estado municipal, provincial o nacional) y de dominio privado, ocupando aproximadamente 550 ha del ejido urbano, lo cual representa el 3,05% de la superficie total de la ciudad. (Documento Base para la actualización del Plan Urbano, 2019).

En el año 2020, a través de Ordenanza 10.123, la ciudad de Rosario adhiere al Régimen de Regularización Dominial para la integración Socio Urbana, Ley Nacional N° 27.453, declarando de interés público el Régimen de Integración Socio Urbana de los siguientes Barrios Populares: Cañaverall, Los Unidos y Nuevo Alberdi Oeste y zona rural.

Si bien la ordenanza refiere a las políticas que el municipio llevó adelante y a las estrategias previstas para estos barrios en las normas urbanísticas vigentes como parte de la fundamentación que justifica la intervención

---

48| En el caso de la Provincia de Santa Fe, se identificaron 341 barrios populares que incluyen un total de 72.572 familias al año 2017, siendo la segunda provincia en el país con mayor cantidad de barrios populares relevados, después de la provincia de Buenos Aires.

prioritaria en estos barrios, se reconoce como condición esencial para la selección, la prioridad de que existan organizaciones sociales trabajando en ellos (Entrevista, 2021).

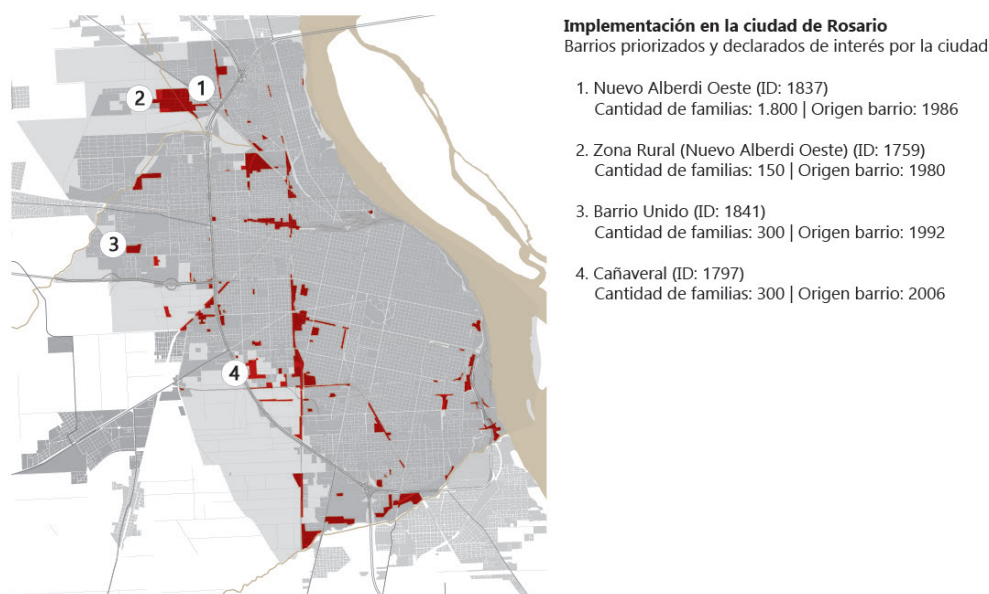
En cuanto a las acciones implementadas, de los convenios firmados para los barrios priorizados de Rosario<sup>49</sup>, se destaca el proceso de planificación que se está desarrollando en los barrios Nuevo Alberdi Oeste y Zona Rural, donde el financiamiento de servicios para la formulación y elaboración de un Proyecto Ejecutivo General (Pre-PEG) implicó que el municipio trabaje en forma conjunta con la organización de base y la consultora a cargo del desarrollo del proyecto. Este proceso de articulación y acuerdo entre las partes se vio reflejado en la sanción de la Ordenanza 10.144/20 que prevé el desarrollo del Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental canales Ibarlucea y Salvat. Este proceso, aún en desarrollo, comporta una innovación en materia de planificación y gestión urbana, al incorporar a los actores involucrados en el territorio al debate y determinación de las directrices y condiciones de urbanización de un sector clave de la ciudad.

El resto de los convenios se relacionan con el componente de obras tempranas, complementarias y/o de asistencia crítica, por tanto, son intervenciones puntuales en los barrios que no revisten un carácter integral o significativo respecto del proceso de integración socio-urbana que se pretende alcanzar. Los avances locales evidencian que la integralidad de las acciones en los tres barrios incluidos también es un aspecto a fortalecer.

Al considerar la implementación local del programa en la ciudad de Rosario se evidencia que el alcance del programa es bajo ya que alcanza al 2.7% de los barrios relevados.

El alcance de esta política a implementación local evidencia avances muy incipientes en la ejecución y el desafío mayor es intensificar los esfuerzos para aumentar la escala (la cantidad de barrios) y, a la vez, la integralidad de las acciones en cada uno de ellos.

Gráfico 3: Barrios Populares en la ciudad de Rosario.



Fuente: elaboración propia en base a RENABAP

49| La provincia de Santa Fe cuenta a la fecha con 4 convenios firmados con un monto de inversión total de 122,17 millones de pesos (Mapa de Integración SocioUrbana, 2021).

## Consideraciones finales

El análisis del proceso de institucionalización de la política de integración socio-urbana revela aspectos innovadores y fortalezas de la experiencia como así también debilidades y desafíos pendientes. El proceso de institucionalización ascendente y la participación de organizaciones sociales como motor del proceso resulta una innovación que favoreció la sostenibilidad de esta política ante el cambio de gobierno y generó procesos de consenso poco comunes a nivel nacional, provincial y local. Aun así, es necesario fortalecer el protagonismo de referentes barriales y lograr que este rol clave de las organizaciones sociales y comunitarias se potencie con el involucramiento y la coordinación con los gobiernos locales y provinciales.

Este involucramiento más amplio es necesario se refleje en el modo de planificar en el territorio para avanzar en una planificación concomitante y multiescalar con participación clave de los gobiernos locales en materia de planificación urbana y en la concreción de proyectos y obras. Esto implica un desafío mayor vinculado a avanzar en un agenda prospectiva y proactiva que, además de intervenir en el problema ya existente ex-post, se anticipe y avance hacia procesos de urbanización que construyan ciudades integradas e inclusivas.

Los avances incipientes en la implementación de las acciones de esta política permiten identificar una encrucijada donde el camino más desafiante y a la vez innovador para el abordaje de esta compleja problemática es aquel que implica traducir en territorio la integralidad que se pretende alcanzar en su formulación. Hasta el momento, los aportes más significativos implican contar por primera vez con un mapa de barrios populares de todo el país y una base jurídica (ley nacional) y ejecutiva-administrativa (SISU) con capacidad de trabajar en los barrios y gestionar fondos para las obras necesarias para avanzar en la integración socio-urbana a la que se aspira. Asimismo, se valoran positivamente los diversos instrumentos de esta política como el relevamiento nacional, la declaración de interés público para expropiación, el certificado de vivienda familiar, la mesa nacional de barrios populares y las mesas locales de participación. La formulación dentro del programa de diversos componentes de los proyectos permite avanzar simultáneamente en obras de menor escala a corto plazo y en la planificación de proyectos integrales que requieren mayores tiempos, recursos y sostenibilidad de las acciones.

Como se evidencia a nivel nacional y en el análisis local de la ciudad de Rosario, la escala del programa es al momento una de las mayores debilidades, considerando la cantidad de barrios relevados y en los que hay implementación efectiva. El desafío entonces se vincula a avanzar en estos proyectos integrales en cada uno de los barrios con la escala necesaria para enfrentar esta problemática estructural.

Más allá de los importantes avances en el proceso de institucionalización de la integración socio-urbana de los barrios populares resulta clave otorgar prioridad a esta temática con un fuerte apoyo político al más alto nivel que permita convertirlo en un eje transversal en las agendas de las diversas áreas y ministerios y potenciar la coordinación de los esfuerzos simultáneos entre los diversos niveles de gobierno en el marco de estrategias conjuntas para generen sinergias de acciones, recursos y equipos de trabajo para avanzar en la transformación progresiva de los barrios populares.

La pandemia de COVID-19 visibilizó y exacerbó las múltiples desigualdades en función de los tipos de inserción laboral y del acceso a protecciones y seguridad social, a la conectividad, al cuidado, entre múltiples ejes de desventaja que se acumulan en determinados territorios. En los barrios populares las medidas de aislamiento y restricción de actividades para contener la expansión del virus encontraron fuertes limitaciones vinculadas a la falta de acceso a servicios básicos (como agua, luz o cloacas) para permanecer en “casa”, sostener la distancia social y reforzar las medidas de higiene personal y de los alimentos. El reconocimiento de esta desigualdad territorial y el aumento presupuestario en función del aporte extraordinario a las grandes fortunas es un avance relevante (aunque por el momento transitorio) que debe consolidarse, en el marco de acuerdos políticos, que redoblen los esfuerzos dirigidos a estos barrios para revertir la configuración de un patrón de urbanización excluyente que caracteriza a nuestras sociedades y avanzar progresivamente hacia procesos de integración socio-urbana que generen transformaciones profundas hacia sociedades más igualitarias. ◀

## Bibliografía

- Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo** (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107-130. Recuperado de: [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548\\_articulo-1.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf)
- Clemente, Adriana** (2016). “La participación como enfoque de intervención social”. En A. Rofman (Ed.), *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (119-136). Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Decreto Nacional 358/2017 - Creación - Registro Nacional de barrios populares en proceso de integración urbana (RENABAP)** (2017) Administración Pública Nacional, Argentina.
- Decreto Nacional 819/2019 - Reglamentación de la Ley 27.453 de Régimen de regularización domi- nial para la integración socio urbana** (2019) Boletín Oficial, Administración Pública Nacional. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Di Virgilio, Mercedes; Aramburu, Florencia; Brikman, Denise y Najman, Mercedes** (2018) Nuevos proyectos de integración urbana en la era pro.. Rupturas y continuidades de la política de villas en el AMBA. *3º Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana*. Córdoba, Argentina.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe** (2021). La provincia avanza con el proyecto de urbanización en el barrio “el cañaveral” de rosario. *Sitio web de la Provincia de Santa Fe*. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/270312/>
- Gobierno de la República Argentina** (2021). Mapa de Barrios Populares y Mapa de Integración Socio urbana. *Sitio web de la Provincia de Santa Fe*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollo-social/integracionsociourbana>
- Guzmán Barcos, Virginia y Montaña Virreira, Sonia** (2012). *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina* (1985-2010). Santiago de Chile, Chile, Naciones Unidas CEPAL. ISSN 1564-4170.
- La urbanización de barrios populares en la agenda nacional** (18 de febrero 2021) *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/324503-la-urbanizacion-de-barrios-populares-en-la-agenda-nacional>
- Ley 22.520/2019: Ley de Ministerios** (2019) Boletín Oficial, Administración Pública Nacional. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Ley 27.605/2020 Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia** (2020) Boletín Oficial, Administración Pública Nacional. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Ley Nacional 27.453/18 – Reglamentación: “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”** (2018) Boletín Oficial, Administración Pública Nacional. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Merklen, Denis** (2009). “Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas”. En P. Pérez (Ed.), *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito, Colombia, OLACHI.

**Ordenanza 10.123/20: Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Adhesión municipal** (2020) Rosario, Santa Fe.

**Ordenanza 10.144/20: Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental Canales Ibarlucea y Salvat. Definición** (2020) Rosario, Santa Fe.

**Pignatta, María Angélica** (2020). La dimensión territorial de las desigualdades: ¿hacia políticas públicas integrales? *II Congreso Nacional de Desarrollo Territorial*. Recuperado de: <https://ria.utn.edu.ar/handle/20.500.12272/4943>

**Resolución 925/20 Creación del Programa Argentina Unida por la Integración de los barrios populares** (2020) Ministerio de Desarrollo Social, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Rodríguez-Gustá, Ana Laura** (2004). Capacidades estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación. *VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*. Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://cdsa.academica.org/000-045/681.pdf>

**Rodríguez Gustá, Ana Laura** (2019). Institucionalidad de género y políticas públicas para la igualdad: temáticas y abordajes de las investigaciones del ámbito local. *Revista Hologramática*, 4(31), 41-62. Recuperado de: <http://www.cienciared.com.ar/ra/revista.php?wid=3&articulo=2212&tipo=A&sid=136&NombreSeccion=Articulos&Accion=Ver>

**Saraví, Gonzalo** (2007). “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”. En G. Saraví (Ed.), *De la Pobreza a la Exclusión. Continuidades y Rupturas de la Cuestión Social en América Latina* (19-52) Buenos Aires, Argentina, Prometeo.

**Techo** (2016) *Relevamiento de asentamientos informales 2016*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/bielsa-y-mino-firmaron-convenio-por-la-integracion-de-barrios-populares>

**50 mil millones de pesos para la urbanización de los barrios populares** (17 de mayo 2021) *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/342000-50-mil-millones-de-pesos-para-la-urbanizacion-de-los-barrios>

*Entrevistas realizadas*

**Representante de organización social TECHO Rosario (2020)**

**Coordinadora RENABAP Rosario, Secretaría de Integración Socio urbana. Ministerio de Desarrollo Social (2021)**

**Subsecretaria de gestión de tierras y servicios barriales, Secretaría de Integración Socio urbana. Ministerio de Desarrollo Social (2021)**



Autoras y autores

**NADIA ALASINO** | *alasinonadia@gmail.com*

Rosarina, graduada de la universidad pública, en la Licenciatura en Ciencia Política. Docente de grado en el área sociológica. Observadora participante de los procesos de gestión en salud pública. Mamá de Tomás y Julia.

**DIEGO BERETTA** | *diegorberetta@gmail.com*

Lic. en Ciencia Política, Magister en Gestión Pública y doctorando en ciencia política (Universidad Nacional de Rosario). Docente e investigador Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Integrante del equipo de investigación sobre Política Social y Condiciones de Vida en el marco del Centro de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL. Actualmente, trabaja en funciones de planificación de la Secretaría de Género y Derechos Humanos de la Municipalidad de Rosario.

**VERÓNICA CRESCINI** | *verocrescini@gmail.com*

Magíster en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Nacional de Entre Ríos). Profesora de grado universitario en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario) Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Trabaja como docente, investigadora y profesional en temas vinculados al desarrollo e institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación, evaluación de políticas sociales y políticas educativas. Mamá de Adelina

**SILVIO ALEJANDRO CRUDO** | *silvioalcrudo@gmail.com*

Lic. en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctorando en Ciencia Política por la misma institución, con tesis en preparación. Docente de las cátedras de Análisis de Políticas Públicas de la Lic. en Ciencia Política y de Estado y Políticas Públicas de la Lic. en Turismo de la UNR. Desarrolla líneas de investigación en el análisis de políticas públicas, las políticas sociales y los estudios de administración pública. Durante el año 2020 fue coordinador del Relevamiento de intervenciones sociales del Estado en la pandemia de COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en Argentina, en el marco de la Red Interinstitucional de Posgrados en Políticas Sociales (RIPPSO). Actualmente se desempeña como responsable del Área de Planificación de Políticas Públicas en la Comuna de General Lagos, Provincia de Santa Fe.

**MARÍA NOEL FERRI** | *ferrimarianoel10@gmail.com*

Especialista en Métodos y Técnicas de la Investigación Social (CLACSO), Cursando la Diplomatura en Organizaciones Sociales (FLACSO), Lic. en Ciencia Política (UNR). Me desempeño como docente en la cátedra de Sociología Política de la Lic. en Ciencia Política UNR y en mi intervención profesional soy Asesora en la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe y Presido la Asociación Civil “Enredar”.

**LETICIA LEONHARDT** | *leticia.leonhardt@gmail.com*

Arquitecta (FAPyD/UNR). Máster en Desarrollo Urbano y Territorial (Universidad Politécnica de Catalunya). Se ha desempeñado en diferentes oficinas públicas de planificación estratégica y urbana a nivel local y provincial. Actualmente, forma parte del equipo técnico de la Secretaría de Planeamiento en la Municipalidad de Rosario y es docente en el área de Teoría y Técnica Urbanística (FAPyD/UNR).

**RENATA MANINO** | *renatamanino2013@gmail.com*

Licenciada en Ciencia Política, en la orientación de Administración Pública por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Diplomatura en Ingeniería de las Organizaciones y la Conducción de Recursos Humanos dictado por la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura (UNR). Desarrolla su práctica profesional para la Dirección de Políticas de Juventudes de la Secretaría de Desarrollo Humano y Hábitat de la Municipalidad de Rosario. Actualmente conforma el equipo de Planificación y Redes Institucionales de dicha Dirección. Diseñadora. Mamá de Emma.

**MARIANELA MOTKOSKI** | *motkoski.marianela@gmail.com*

Arquitecta (FAPyD – UNR). Especializanda en Planificación Urbano Territorial (FAPyD - UNR). Es Directora de Proyectos Especiales en el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario y docente en la FAPyD – UNR. Se especializa en temas de urbanismo, proyectos urbanos y la incorporación de la dimensión ecológica en los procesos de planificación urbana.

**CECILIA NIETO** | *ceci4nieto@gmail.com*

Es Licenciada en Comunicación Social de la Universidad Nacional de Rosario. Docente y Sub coordinadora del Grupo de Estudio en Políticas Sociales Urbanas de la Facultad de Ciencia Políticas de la UNR. En los últimos 20 años ocupó distintos cargos en áreas de cooperación internacional, planificación y políticas sociales tanto en la gestión local como en la provincial. Actualmente es coordinadora del área de capacitación de la Fundación La Usina Social de Rosario y cursa la maestría de Desarrollo Humano de Flacso.

**MARÍA OLIVA** | *maariaoliva@gmail.com*

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Se desempeña y trabaja en temas vinculados a la ciencia de datos. Es una entusiasta de la importancia de la producción de información para la toma de decisiones en políticas públicas. Actualmente en especialización sobre Big Data y Machine Learning. Amante de la lectura y las series como distracción. Comprometida en colaborar para hacer de este mundo un lugar más inclusivo, diverso y justo.

**MARÍA ANGÉLICA PIGNATTA** | *angelica.pignatta@gmail.com*

Doctoranda en Ciencia Política (UNR), magíster en Desarrollo Humano (FLACSO) y licenciada en Ciencia Política con especialidad en Administración y Planificación Pública (UNR). Tanto en el campo de la investigación como en la gestión pública se ha especializado en las políticas sociales desde el enfoque de género y la perspectiva de derechos humanos, en la integralidad y coordinación de políticas públicas así como también en su monitoreo y evaluación. Actualmente es docente de Política Social II de la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y becaria doctoral del CONICET.

**MARÍA LAURA SARTOR SCHIAVONI** | *malaura.sartor@gmail.com*

Lic. en Ciencia Política (UNR) Candidata a magister de la Maestría de Estudios Electorales (UNSAM). Es docente y miembro del grupo de Políticas Sociales Urbanas de la Fac. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Trabajó en distintas áreas de políticas sociales del Gobierno de Santa Fe y actualmente se desempeña en el área de participación ciudadana de la Municipalidad de Rosario.

**ROBERTO ZAMPANI** | *rzampani@gmail.com*

Lic. En Trabajo Social (UNR). Master en Servicio Social (PUC-SP. Brasil) Docente e investigador en la licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario. Coordinador del “Grupo de Estudios en Políticas Sociales Urbanas – Facultad de Ciencia Política – UNR” – Desarrolla tareas laborales en áreas de políticas sociales, de planificación estratégica y participación ciudadana. Papá de Valentina y Marianela. Rock y montañas, por ahí va la vida. ◀

El Grupo de Estudios en Políticas Sociales Urbanas se conforma en el año 2019 en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Integrado por una pluralidad de profesiones y miradas (Ciencia Política, Comunicación Social, Trabajo Social, Arquitectura) procura constituir un espacio de análisis y reflexión sobre las formas en que se aborda la cuestión social urbana en la contemporaneidad.

Pero también quienes integran este grupo tienen como experiencia profesional y laboral el paso por la gestión pública en áreas sociales y de planificación urbana y estratégica. Esto brinda al grupo un plus al análisis, ya que no solo se busca comprender o entender los fenómenos a analizar, sino también proponer ideas, herramientas e instrumentos que mejoren el abordaje de lo social en contextos urbanos.

Hoy presentamos este primer libro, fruto de los debates planteados durante los años 2019 y 2020 en el grupo de estudios.

Así pensamos la universidad, así pensamos nuestra tarea. Analistas rigurosos de la realidad, pero con un fuerte compromiso con la gestión pública y la defensa de lo público, que para algunos sectores de nuestra población, es el único sector al que tienen acceso.



**GRUPO DE ESTUDIO EN  
POLÍTICAS SOCIALES URBANAS**  
Universidad Nacional de Rosario