

COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES Y TERRITORIO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

*Social policies coordination and territory in the
Latin American context*

María Angélica Pignatta*

RESUMEN

El presente artículo se propone abordar el problema de la coordinación en el contexto latinoamericano como medio para favorecer la integralidad de las políticas orientadas al desarrollo humano. En este marco el trabajo se centra, en primer lugar, en problematizar la importancia que tiene desde la perspectiva del desarrollo humano que la coordinación alcance el nivel territorial para transformar las condiciones de vida de la población. En segundo lugar, se recorre la experiencia latinoamericana en materia de coordinación a nivel político, técnico y operativo con particular atención en la coordinación que coloca al territorio como marco de acción. En tercer lugar, se aborda la experiencia del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (Argentina) analizando sus fortalezas y debilidades lo que permite, finalmente, identificar lecciones aprendidas que pueden ser de utilidad para otras experiencias de la región.

PALABRAS CLAVE: Coordinación. Integralidad. Territorio.

* Magíster y especialista en Desarrollo Humano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). En materia de investigación, publicaciones y en la gestión pública se ha centrado en la política social con énfasis en monitoreo y evaluación; integralidad y coordinación de políticas y perspectiva de género. Correo: angelica.pignatta@gmail.com.

ABSTRACT

Within a Latin American background, this article intends to address the problem of coordination, as a means to promote the integrality of the policies based on human development. Within this framework, and based on human development approach, this article highlights the importance of coordination reaching the territorial level to transform the living conditions of the population. This paper also deals with the Latin American experience regarding coordination at political, technical and operational levels, but with particular focus on the coordination which places the territory as a framework for action. It also aims to address the experience of the Social Cabinet of Santa Fe Province, Argentina (Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, Argentina) by analyzing their strengths and weaknesses, and identifying lessons learned, which will eventually be useful for other practices in the region.

KEYWORDS: Coordination. Integrality. Territory.

Data de submissão: 23-08-2016

Data de aceite: 21-09-2016

1 COORDINACIÓN, INTEGRALIDAD Y TERRITORIO: claves para el desarrollo humano

El enfoque del desarrollo humano que se ha instalado en las últimas décadas en América Latina pone en cuestión aquellas miradas unidimensionales en la preocupación por el desarrollo al aportar una perspectiva multidimensional que amplía el concepto de desarrollo a una extensa gama de aspectos vinculados con la vida de las personas. Dicho enfoque incluye el principio de interconexión que hace referencia tanto a las conexiones negativas asociadas a la interdependencia de problemas complejos como a las relaciones positivas de complementariedad y refuerzo mutuo y otorga importancia fundamental a los vínculos que no están mediados ni medidos a través de parámetros económicos, por ejemplo, los vínculos entre una distribución desigual de los ingresos, la malnutrición, la reducida capacidad de aprendizaje y la capacidad para ganarse la vida (GASPER, 2009, p. 2).

Desde esta perspectiva, la búsqueda de integralidad se torna un objetivo central en tanto las problemáticas sociales se reconocen como multidimensionales e interdependientes cuyas causas y efectos se superponen, modifican e interrelacionan. Así, la convergencia de diversas intervenciones y la coordinación de los múltiples abordajes y actores se torna un medio y una condición necesaria para avanzar en la integralidad de las políticas sociales.

La discusión en materia de coordinación e integralidad ha estado en el debate latinoamericano en torno a la política social en el marco de un proceso de proliferación de espacios de coordinación a nivel macro centrados principalmente en el ámbito de la formulación de políticas con el objetivo de establecer lineamientos comunes. Si bien durante la década del noventa el tema de la coordinación ya se había instalado en la región, su análisis estuvo anclado sobre todo en la preocupación por la “racionalidad administrativa o fiscal” en el marco de los debates sobre reforma y modernización del Estado (REPETTO, 2009, p. 170).

A partir del cambio de siglo, las experiencias de los países de la región – Brasil, Uruguay, Chile, Argentina, México y Bolivia – indican que el terreno ha sido propicio para poner en marcha y potenciar la coordinación (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 203). En esta línea, se manifiesta una tendencia a la creación de espacios de coordinación intersectorial e intergubernamental en diferentes niveles – con una predominancia de los Gabinetes Sociales para coordinar entre sectores de gobierno como forma institucional – y a que las áreas o ministerios sociales asuman funciones de coordinación que vienen a complementar su clásica orientación a la asistencia y a la emergencia.

En los últimos tiempos, se ha generado una particular preocupación en la región por cómo los avances en estos ámbitos de coordinación logran plasmarse en territorio generando resultados positivos en la integralidad de las políticas al considerar no sólo la formulación y el diseño de las mismas sino también su implementación con énfasis en lo que sucede en el nivel operativo. Así, se sostiene que la coordinación pro-integralidad no puede restringirse a acuerdos políticos y técnicos en el nivel central de gobierno – generalmente asociado a la fase de formulación que incluye decisión y diseño – sino que precisa que la coordinación intersectorial influya en las capas jurisdiccionales, políticas y operativas en el nivel local; posicionando a la gestión territorial como una herramienta central para viabilizar el abordaje integral al favorecer

que los acuerdos a un alto nivel generen resultados concretos en la calidad de vida de la población (CUNILL-GRAU; REPETTO; BRONZO, 2015, p. 435). En este marco, se han implementado políticas que se centran en la necesidad de coordinar en diversos ámbitos y niveles de forma complementaria colocando el territorio como marco de acción al poner en marcha políticas que se dirigen a un territorio acotado – por ejemplo, una localidad o un barrio – en el cual se impulsa la integralidad a partir de la coordinación de acciones, sectores y niveles.

La política social, en su enfoque más actual, considera la dimensión territorial como un condicionante central que, a la vez, supone una oportunidad para su desarrollo (ADELANTADO, 2009, p. 11). De esta manera, el enfoque territorial se ha planteado como un cambio paradigmático en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella; implica una planificación del territorio tomando en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales y para ello integra espacios, actores, la producción de bienes y servicios así como las políticas públicas de intervención (CALVO DRAGO, 2006, p. 3). En este sentido, el territorio no puede sino abordarse integralmente ya que es un lugar de encuentro de la intersectorialidad (CUNILL-GRAU, 2005, p. 4).

Desde la perspectiva del desarrollo humano tiene sentido considerar que las políticas integrales serían aquellas que se centran en las personas. En esta línea, Martínez Nogueira (2007) argumenta que la integración responde a la aspiración que prestaciones y servicios estén centradas en las necesidades (y derechos vulnerados) de personas, familias o comunidades y que – a través de la convergencia de las diversas intervenciones de los programas – se alcance una mayor coherencia e impacto (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 2007, p. 10).

El presente artículo se enmarca en la preocupación por la coordinación en el nivel territorial lo que permite indagar en las bases materiales de la integralidad al sintetizar un marco de problematización que reconoce la complejidad e interrelaciones en el campo de los problemas y un marco de acción concreto para su abordaje al brindar una oportunidad para el desarrollo humano habilitando estrategias de intervención que permiten transformar, en sus múltiples dimensiones interconectadas, las condiciones de vida de la población.

2 INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN INTEGRADAS EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO: puertas de entrada y abordajes

Durante la década del noventa, en el marco de los esfuerzos de coordinación de la política social en los países latinoamericanos, tomó fuerza la tendencia a conformar una autoridad social – predominantemente como una estructura que pudiese competir con los ministerios de economía o hacienda en términos de asignación de recursos y establecimiento de prioridades estratégicas – cuya forma se plasmó de modo predominante en la conformación de los Gabinetes Sociales o Ministerios Coordinadores concebidos principalmente desde el prisma de la jerarquía (solución por el lado del actor); mientras que a partir del cambio de siglo comenzaron a pensarse como mecanismos de gestión tendencialmente horizontal (o solución por el lado del diseño institucional) con el objetivo de articular esfuerzos en torno a programas focalizados que requerían voluntades de coordinación (REPETTO, 2010, p. 68-69; REPETTO, 2005, p. 13-24).

En el marco de estos desafíos consecuentes con la necesidad de integralidad, en la Región Latinoamericana se han generado ámbitos de coordinación de políticas sociales centrándose en el nivel de las macropolíticas intersectoriales e intergubernamentales a escala nacional. En otro nivel, se cuentan experiencias de la región centradas en la coordinación en base a diversos tipos de programas alcanzando al nivel operativo de la coordinación al recurrir a estrategias de gestión integradas basadas en diversos abordajes y puertas de entradas: el individuo, la familia y el territorio (CUNILL GRAU, 2005, p. 6).

2.1 INSTANCIAS DE COORDINACIÓN EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Las experiencias recientes de los países de la región muestran que el escenario latinoamericano ha sido receptivo al desarrollar experiencias de coordinación generando diversas instancias o espacios que buscan articular entre sectores, niveles y con las organizaciones de la sociedad civil. Se identifican tres (3) niveles de coordinación asociados a instancias con diversa jerarquía institucional: 1) el nivel político vinculado a

un alcance macro, situado en lo más alto de la estructura organizacional del Estado, es decir presidencia, ministerios y secretarías encargados de la priorización y diseño de las políticas sociales donde predominan los gabinetes sociales y los ministerios coordinadores como instancias de coordinación; 2) el nivel técnico, que agrupa a quienes tienen a su cargo la operatividad de las políticas en programas y proyectos específicos 3) el nivel operativo o micro que reúne a quienes tienen el rol de implementar los programas y proyectos a nivel local suponiendo actividades coordinadas o tendientes a ensamblar dinámicas sectoriales en territorios o zonas geográficas de distinta amplitud (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 158; MIDAGLIA; CASTILLO; FUENTES, 2015, p. 11).

En términos de articulación intersectorial a nivel macro, ha habido una predominancia en la región a la implementación de Gabinetes Sociales o Ministerios Coordinadores, sin embargo, su estudio aún no ha logrado evaluar sus principales resultados, en parte debido a su carácter reciente (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 62-63). Los Gabinetes Sociales han sido definidos como un diseño institucional, que puede ser aplicado en cualquier nivel de gobierno, concebido para garantizar la coordinación intersectorial y avanzar en la integralidad desde un ámbito político estratégico en el cual se formulan las estrategias fundamentales de políticas sociales (REPETTO; FERNÁNDEZ, 2012, p. 76).

Repetto (2005) explora diversas experiencias de la región: el Gabinete Social (y posterior Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) de Argentina; el Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia; el fortalecimiento de las rectorías sectoriales de los ministerios sociales en Brasil; el Comité Interministerial Social o Comité de Ministros Sociales en Chile; el Consejo Social de Gobierno en Costa Rica y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de Perú. De estas aproximaciones a los casos nacionales, el autor sostiene que las experiencias no han resultado del todo exitosas y, entre los factores explicativos, coloca el acento en que éstas descuidaron elementos de índole político asociados a transformar tanto el mapa de actores (sus recursos y vinculaciones) como las reglas de juego formales e informales (REPETTO, 2005, p. 22). En otro estudio, destaca experiencias que han logrado en alguna medida poner en marcha mecanismos institucionales que favorecieron la coordinación y, en relación a éstas, analiza como sistema integral macro los casos de Uruguay (Gabinete Social), Colombia (CONPES) y Ecuador (Ministerio

de Coordinación de la Política Social) (REPETTO, 2010). En términos generales, se evidencia que requieren un muy fuerte apoyo político en pos de lograr la disponibilidad cooperativa de los distintos ministerios para generar las sinergias esperadas, combinado con sólidas herramientas técnicas que, de manera adecuada, potencien estas instancias de coordinación (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 62-63).

En el marco del diseño de planes y prestaciones públicas con un enfoque intersectorial y la creación de diversos ámbitos específicos de coordinación, de distinto nivel de jerarquía pública (micro, meso y macro), los Ministerios de Desarrollo Social asumen un rol fundamental en tanto convocaron y/o presidieron dichos espacios y planes, o en su defecto, fueron parte activa en dichas instancias (MIDAGLIA; CASTILLO; FUENTES, 2015, p. 2).

2.2 MINISTERIOS DE DESARROLLO SOCIAL Y EL ROL DE COORDINACIÓN

En concordancia con esta propensión al desarrollo de instancias de coordinación, se manifiesta una tendencia en las áreas o ministerios sociales a asumir funciones de coordinación que vienen a complementar su clásica orientación a la asistencia y a la emergencia.

A lo largo de la región latinoamericana, estas áreas se han diferenciado en la amplitud de los temas que se incluyen bajo el concepto de “lo social” como así también en las funciones que asumen y en las capacidades institucionales. En un extremo, el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México muestra altas capacidades institucionales que fueron fortalecidas a partir de la Ley de Desarrollo Social aprobada en el año 2004 que instituye el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Se destaca que las mayores capacidades de evaluación se concentran en las áreas sociales – SEDESOL y CONEVAL – mientras que estas capacidades en las áreas “no sociales” se encuentran escasamente desarrolladas (ARITZI; FERNANDO CASTRO, 2010, p. 21).

Por otro lado, en Argentina, Chile y Uruguay, los llamados Ministerios de Desarrollo Social² surgieron durante la década del '90 (ex-

² La denominación de estas áreas es estrictamente Ministerio de Desarrollo Social en Argentina y Uruguay mientras que se denomina Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en Chile.

cepto el caso uruguayo creado en el año 2005) como instituciones encargadas de albergar las nuevas políticas sociales dirigidas al combate a la pobreza y al tratamiento de problemáticas sociales asociadas a atributos particulares de sectores poblacionales (grupos étnicos, de género, etarios) en el marco de las reformas económicas de orientación pro-mercado (MIDAGLIA; CASTILLO; FUENTES, 2010, p. 123). En los últimos tiempos se les ha incorporado una serie de funciones asociadas a la coordinación del conjunto de prestaciones sociales y entre sus cometidos radica armar y lograr el funcionamiento de los ámbitos de coordinación interinstitucional (Gabinete Social, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales o Sistema Intersectorial de Protección Social); sin embargo, sus estructuras no parecen estar lo suficientemente preparadas para asumirlas (MIDAGLIA; CASTILHO; FUENTE, 2010, p. 123).

También se da el caso de ministerios que surgieron en pos de la función de coordinar la política social. Tal es la experiencia del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en Ecuador creado recientemente con el objetivo de concertar las políticas y las acciones que en el área social adopten no solo los ministerios vinculados directamente a ella, sino otros como los finanzas, de agricultura, ganadería, acuicultura y pesca, de desarrollo urbano y vivienda, etc. Cabe destacar que, en este caso, existe una decisión presidencial deliberada de conformar instancias ministeriales para ejercer la coordinación, sin desviar sus energías hacia la implementación de los programas (REPETTO, 2010, p. 70).

Más allá del diseño institucional que asuman, estos ministerios deberían convertirse en áreas estratégicas en la promoción del desarrollo humano al transformar sus objetivos, prácticas, las visiones asociadas a los mismos, afinar sus capacidades y promover el rol de coordinar horizontalmente generando consensos orientados a fortalecer la integralidad de las políticas sociales.

2.3 COORDINACIÓN CON FOCO EN EL TERRITORIO COMO UNIDAD DE INTERVENCIÓN

Teniendo en consideración que los esfuerzos de coordinación intersectorial a nivel macro y meso corren el riesgo de no generar resultados concretos en la calidad de vida de la población; cabe destacar diversos mecanismos tendientes a promover la gestión integral a nivel

territorial (CUNIL-GRAU; REPETTO; BRONZO, 2015, p. 434-435), entre los cuales, se destacan la creación de espacios de coordinación local y la figura de “puerta única” bajo la modalidad de acompañamiento familiar o de un espacio físico territorial.

Por un lado, en relación a los espacios de coordinación a nivel territorial, resulta relevante el análisis realizado por Midaglia, Castillo y Fuentes (2015) sobre las instancias de coordinación territorial en el caso uruguayo – principalmente al abordar las Mesas Intersectoriales de Políticas Sociales (MIPS) – como espacios donde la intersectorialidad se expresa más claramente (por su vinculación con la implementación) y donde se deberían generar los diagnósticos y evaluaciones necesarios para promover mejores políticas públicas (en la medida que pueden aportar conocimientos vinculados a las diferentes realidades territoriales y heterogeneidades locales). Al estudiar la dinámica más o menos integrada de acción que se da en los niveles territoriales, los autores concluyen que la salida hacia el nivel micro/local muestra una multiplicidad de espacios con presencia territorial indicativa de un impulso político por moderar la pauta centralista de intervención pública, aunque aun relativamente desordenada atendiendo principalmente a la diversidad de instancias operativas en ese nivel y a una alta desarticulación entre dichas unidades (MIDAGLIA; CASTILHO; FUENTE, 2015, p. 23).

Por otro lado, las experiencias principales de sistemas de gestión en red se asocian a diversos programas de transferencias condicionados de ingresos, que supusieron la atención en la familia como unidad de intervención. La coordinación aparece reflejada en el giro experimentado por la forma de entrega de las prestaciones: en vez de prestaciones dispersas en muchos programas e instituciones, con lógicas de operación y focalización diversas, los programas se definen a sí mismos como sistemas integrados y una ejecución local (CUNILL-GRAU, 2014). Como ejemplo de estos programas se destacan el programa Chile Solidario, el programa Oportunidades en México y el programa Bolsa Familia en Brasil. En particular, el Programa Puente (que forma parte de Programa Chile Solidario) propuso un nuevo enfoque de intervención basado en la familia a partir del componente de apoyo psicosocial (SERRANO, 2010, p. 237-239) o también denominado “acompañamiento familiar”. Draibe (2009, p. 31) reconoce que este programa incluye ciertos aspectos favorables a la intersectorialidad al generar un sistema interconecta-

do de prestaciones para los más pobres bajo la figura de “puerta única”. Aunque desde otro punto de vista, se ha establecido que el Programa Puente no se plantea en los hechos el fortalecimiento de redes familiares y comunitarias, y se limita a vincular a las familias, a través de un promotor, con las redes públicas de servicios sociales; es decir, trabaja con la familia de forma aislada (VALENCIA LOMELÍ, 2008, p. 514).

La figura de “puerta única” permite facilitar el acceso a un conjunto de prestaciones interconectadas, que puede asumir la modalidad de “acompañamiento familiar” (como en el caso del Programa Puente de Chile Solidario) o de un espacio físico de referencia dentro de la comunidad y territorios seleccionados como muestra la experiencia de Belo Horizonte en Brasil. Esta experiencia ha sido estudiada en las investigaciones de Carla Bronzo y también se centra en la familia como “puerta de entrada” pero, a su vez, al concentrarse en una concepción multidimensional de la pobreza se toma, desde allí, el territorio como marco de acción (no sólo como unidad de focalización) que debe ser transformado por la acción gubernamental (BRONZO, 2005, p. 179). La experiencia de Belo Horizonte planteó una estrategia territorial, a partir de la implementación de los núcleos de apoyo familiar (NAFs)³ integrados al Programa BH Ciudadanía que trataban de coordinar en el territorio a partir de un espacio físico en la comunidad seleccionada. De esta forma, se muestra que los abordajes con foco en la familia como unidad de intervención no son excluyentes de otros espacios mayores de intervención como son los asentamientos territoriales determinados (por ejemplo, el barrio), la comunidad (indígena u otra) o bien otro tipo de agrupaciones que permitan la distribución de bienes y servicios; entre los cuales, las sinergias y la cohesión pueden ser aún mayores (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 140).

3 LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DEL GABINETE SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (ARGENTINA)

El estudio de las formas institucionales que asume la búsqueda de integralidad permite reflexionar en torno a la preocupación reciente

³ La experiencia de los NAFs conformó un modelo que sirvió de base para la creación de los Centros de Referencia en Asistencia Social (CrAS) que forma parte del Sistema Único de Asistencia Social (SuAS), política nacional de asistencia social a partir de 2004-2005.

por considerar cómo la coordinación pro-integralidad desembarca en territorio y cuáles son sus límites y potenciales a la luz del enfoque del desarrollo humano.

En este marco, el presente apartado sintetiza el estudio de caso de una política pública con características distintivas en materia de coordinación e integralidad como es la experiencia del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período 2012-2015, en el marco del cual se implementa el Plan Abre. Lo interesante del caso seleccionado⁴ es que combina un mecanismo de coordinación como es el Gabinete Social con una estrategia territorial priorizada, lo que implica que se trabaja además de la formulación y coordinación, en el nivel de la implementación permitiendo indagar sobre las vinculaciones que pueden darse entre lo que sucede desde ámbitos de decisión y articulación hasta el nivel de operación en territorio.

El Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe fue creado en el año 2008 y desde el año 2012 tiene como objetivo “definir los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial para promover el acceso universal de todos los santafesinos y santafesinas a los derechos fundamentales” (Decreto N° 0673, 2012). Está conformado por el Ministerio de Desarrollo Social (coordinador), el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Innovación y Cultura, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado de Hábitat. A partir de fines del año 2013, se incorpora también como miembro permanente el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente.⁵

⁴ El estudio de caso incluyó tres técnicas de investigación: el análisis documental/ de textos recurriendo al análisis de documentos oficiales y de índole interna; la observación participante, directa y semiestructurada para captar la dinámica de operatividad de la coordinación en territorio y la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave predominantemente abiertas, semiestructuradas y directas incluyendo diversos perfiles que puedan dar cuenta de la coordinación en el nivel político, técnico y operativo.

⁵ Si bien el Gabinete Social había comenzado a funcionar desde el año 2008 (Decreto N° 0063/2008), durante el período que inicia en el año 2012 su normativa es modificada a partir del Decreto N° 0673/12. Por un lado, se integra a una mayor cantidad de ministerios que antes no formaban parte del mismo y se

En el marco de este espacio de coordinación, se fue consolidando como prioridad estratégica⁶ el abordaje de la complejidad de las problemáticas sociales en los grandes centros urbanos de la Provincia y sus áreas metropolitanas identificando, a partir de una concepción multidimensional e interrelacionada, un conjunto de barrios que se destacaban por el incremento de la violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos (DÍAZ LANGOU; AULICINO, 2015, p. 1).

En este escenario y en el marco del Gabinete Social, se consolida una estrategia territorial orientada a un abordaje integral que desde el 2014 comienza a denominarse Plan Abre con el objetivo de mejorar la convivencia en estos grandes centros urbanos a partir de las intervenciones en los barrios, recomponiendo situaciones de fractura urbana y social, para lo cual profundiza un conjunto de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida, la convivencia y la seguridad de todos los ciudadanos, a través de dos ejes de trabajo: convivencia y participación e infraestructura y hábitat. Abre se define como el programa de intervención integral en barrios que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe lleva adelante en coordinación con las municipalidades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé, Pérez y Granadero Baigorria (en 43 barrios a diciembre 2015) con los siguientes objetivos (BIFARELLO, 2014, p. 3):

modifica el objetivo de erradicar la pobreza para priorizar el acceso a derechos fundamentales vinculados con la política social, ambas cuestiones implican una perspectiva más amplia de “lo social”. Por otro lado, cambia la coordinación del espacio a manos del Ministerio de Desarrollo Social (antes a cargo del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado).

⁶ Tomando en consideración información documental y las entrevistas realizadas, se pueden considerar que las prioridades establecidas para el trabajo en Gabinete Social durante el período 2012-2015 fueron: infancia, adolescencia y juventud mediante la creación de dispositivos interministeriales; trata de personas incluyendo la generación de un protocolo y capacitación a los gobiernos locales y una mesa de trabajo coordinada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; abordaje intersectorial de adicciones coordinado por el Ministerio de Salud y las intervenciones integrales en barrios de las grandes ciudades y su área metropolitana en articulación con los Municipios (Plan ABRE).

1. Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégica y vinculada a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras;
2. Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana;
3. Implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral (en el caso de los jóvenes), generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares;
4. Impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.

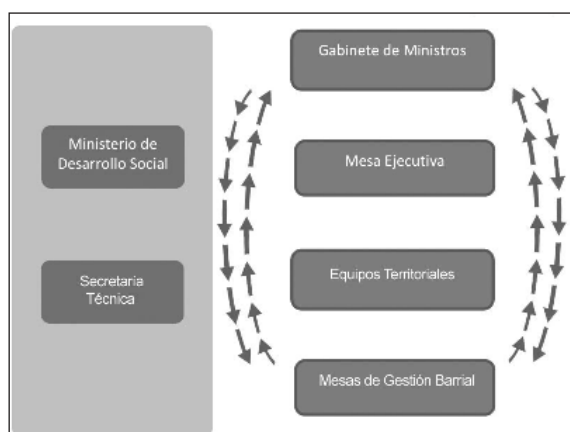
Los objetivos de este plan empalman con las cuestiones centrales del paradigma del desarrollo humano al plantear una estrategia territorial que parte de reconocer la multidimensionalidad de las problemáticas sociales y busca mejorar la calidad de vida de las personas en sus múltiples dimensiones.

A continuación se describe y analiza la experiencia mencionada considerando tres apartados. El primero se centra en la construcción institucional que asume el Gabinete Social al abordar su funcionamiento a nivel político, técnico y operativo considerando sus fortalezas y debilidades. En este mismo apartado se indaga sobre el rol del Ministerio de Desarrollo Social como coordinador del Gabinete Social para explorar la tendencia de las áreas o ministerios sociales a asumir funciones de coordinación. Segundo, se analiza el Plan ABRE como estrategia territorial priorizada en el marco del Gabinete Social considerando los diversos mecanismos integradores, sus resultados y ciertas recomendaciones a futuro. Finalmente, se plantean lecciones aprendidas extraídas del caso estudiado que pueden ser de utilidad para otras experiencias de la región, identificando a la vez interrogantes que permanecen abiertos en torno a la coordinación territorial.

3.1 LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL GABINETE SOCIAL

El Plan ABRE – como estrategia territorial priorizada en el marco del Gabinete Social– contó con diversas instancias de coordinación con reglas de juego claras y en alguna medida consolidadas y, a su vez, generó la necesidad de instalar nuevos espacios de coordinación a nivel operativo para alcanzar la escala territorial propuesta.

Figura 1: Instancias de Coordinación del Gabinete Social. Plan Abre (2014-2015)



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, es posible reconocer diversas instancias de coordinación a nivel político y técnico que funcionaban con cierto grado de consolidación como espacios de coordinación del Gabinete Social en el marco de los cuales se impulsó la planificación interministerial que dio forma al Plan ABRE:

5. – *Gabinete de Ministros*: conformado por los ministros cuyas áreas integraban el Gabinete Social para definir los lineamientos estratégicos de políticas sociales. La fortaleza principal de este espacio estuvo dada por el compromiso político de los ministros, una clave para el funcionamiento del andamiaje de coordinación y para favorecer la cooperación entre los distintos ministerios. El estudio de caso demuestra la importancia de contar con un espacio de coordinación al

más alto nivel político que garantice la sostenibilidad de las prioridades definidas.

6. – *Mesa Ejecutiva*: compuesta por secretarios, subsecretarios y directores provinciales de los ministerios miembros del Gabinete Social para garantizar la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas en el Gabinete de Ministros. La alta frecuencia en la realización de las reuniones del Gabinete de Ministros y de la Mesa Ejecutiva a lo largo de todo el período, aumentando durante el año 2014, evidencia un proceso de consolidación y progresiva legitimación y apropiación del espacio a partir de la consolidación de la estrategia territorial priorizada (Plan ABRE).

En segundo lugar, la función de coordinación que asumió el Ministerio de Desarrollo Social fue de vital importancia al permitir aportar además de un estilo de liderazgo con tendencia horizontal, un fuerte compromiso político con el Gabinete Social (y con las prioridades establecidas en este marco) sumado al reconocimiento de la necesidad de contar con capacidades técnicas. El caso estudiado demuestra que el rol de coordinación asumido opera como desafío que permite fortalecer progresivamente las propias capacidades del área. Para garantizar el cumplimiento de este rol, los primeros pasos hacia el fortalecimiento de capacidades se orientaron a crear la Secretaría Técnica del Gabinete Social que dependía directamente de la Ministra de Desarrollo Social como una instancia abocada exclusivamente a la tarea de coordinar:

– *Secretaría Técnica del Gabinete Social*: La necesidad de contar con capacidades técnicas dedicadas específicamente a la coordinación fue destacado como una clave que permitió la integración en el ámbito del Gabinete Social, pero la característica central fue que este espacio procuró actuar fortaleciendo (y no reemplazando) las estructuras ya existentes.

En tercer lugar, resulta relevante analizar las instancias de coordinación a nivel operativo que fueron creadas específicamente a partir del Plan ABRE para garantizar el abordaje territorial:

– *Equipos Territoriales Interministeriales*: la escala que adquiere el Plan ABRE trastoca la construcción institucional del Gabinete Social en dos aspectos simultáneos ya que se incorporan los equipos territoriales como otra instancia de coordinación cuya inclusión a la vez modifica el

funcionamiento y las modalidades de interacción de las demás instancias de coordinación.

Si bien la puesta en funcionamiento de los equipos territoriales interministeriales se considera una fortaleza por favorecer la proximidad; a la vez cabe reconocer como límite que el desempeño de esta instancia se reconoció como un desafío a consolidar: no estuvo exenta de dificultades vinculadas a los perfiles, las tensiones entre sus funciones sectoriales y el rol de coordinar, los procesos de construcción de confianza y de sentidos colectivos, y la referencia para impulsar o complementar ciertas intervenciones y retroalimentar su diseño. La necesidad de fortalecer la cantidad de agentes que forman parte de los equipos en algunos barrios con perfiles adecuados y capacidades de coordinación se mostró como un aspecto crítico de este proceso.

– *Mesas de Gestión Barrial*: constituyen otra instancia de coordinación con la característica particular de involucrar a autoridades, instituciones estatales de cada barrio, organizaciones de la sociedad civil y vecinos. El carácter participativo de este espacio –aún en proceso de consolidación – permite incluir otro nivel de la integralidad al reconocer la importancia de la participación de la población favoreciendo el aspecto de agencia de las personas y su empoderamiento en la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

El nivel de coordinación operativo en territorio aún sigue siendo un desafío que muestra heterogeneidades en cada barrio en particular. Se identifica como punto crítico la extensión de las brechas entre el arriba y el abajo: se hace necesario reducir estas brechas en el camino que recorre desde las altas autoridades y el nivel operativo. Se trata de que los agentes que se desempeñan en el territorio puedan retroalimentar la planificación de las intervenciones al constituirse en un recurso estatal clave de proximidad. Para esto, un desafío central es que las instancias de coordinación consolidadas – Gabinete de Ministros y Mesa Ejecutiva – establezcan canales que permitan la circulación de abajo hacia arriba. En este punto, la gestión de la información se torna un aspecto central, en particular: la sistematización de la información, la evidencia que pueda presentarse y que la forma en que ésta se muestre sea útil y logre incidir en la toma de decisiones. La generación de espacios de diagnóstico y planificación que incorporen a los implementadores de las políticas, la “territorialización” de las autoridades (mediante es-

pacios participativos como las mesas barriales), la sistematización de experiencias, procesos y aprendizajes que puedan ser transmitidos en ambos niveles y la práctica de evaluaciones internas y participativas constituyen algunos ejemplos de estos mecanismos que pueden contribuir a reducir la brecha real o percibida entre “las alturas” y el “abajo” (la operación y/o el territorio).

A modo de síntesis, es posible identificar fortalezas y debilidades de las instancias de coordinación del Plan ABRE que funcionaron en el marco del Gabinete Social. Entre las fortalezas se destacan, por un lado, el compromiso político del Gobernador y los ministros y en particular contar con un espacio de coordinación al más alto nivel político y, por el otro, el estilo de liderazgo con tendencia horizontal impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social que además incluyó el reconocimiento de la necesidad de contar con capacidades técnicas. En relación a esto último, se suma como fortaleza que haya habido un equipo técnico dedicado de forma exclusiva a la tarea de coordinar complementemente el liderazgo y compromiso político al brindar información para la toma de decisiones, dar operatividad y seguimiento a las prioridades definidas a nivel político. Al considerar las debilidades identificadas en las instancias de coordinación, se hace relevante considerar que el nivel de coordinación operativo en territorio aún sigue siendo un desafío que muestra heterogeneidades en cada barrio en particular, sumado a las dificultades en el funcionamiento de los equipos territoriales y la extensión de las brechas entre las instancias de coordinación del “arriba” y el “abajo”.

3.2 PLAN ABRE: mecanismos integradores, resultados y recomendaciones

La fase de implementación constituye en sí misma un proceso de alta complejidad y conflictivo que se complejiza aún más al incluir la dimensión territorial donde conviven múltiples sectores, niveles, actores e instituciones con objetivos y agendas propias, no siempre articuladas ni integradas.

El análisis del Plan ABRE como estrategia territorial priorizada por el Gabinete Social permite identificar mecanismos integradores orientados a articular esfuerzos en el propio territorio para construir sentidos compartidos. Estos mecanismos pueden consistir en programas, proyectos

o acciones incluidas en el marco del Plan – denominados también “nave insignia” en tanto logran convertirse en un proyecto bandera que abarca otras acciones de modo escalonado de modo que puedan ir enriqueciendo el abordaje (CIPPEC, 2013) – o herramientas de gestión que funcionan impulsando en alguna medida la coordinación pro-integralidad.

Por un lado, según el análisis realizado del Plan ABRE, las características comunes que asumieron los programas, proyectos o acciones que operaron como “nave insignia” fueron: (1) participación en el diseño de diversos actores y apropiación tanto de los efectores estatales como de la comunidad; (2) convertirse en un recurso o herramienta para el equipo territorial y para los demás actores que se desempeñan en este nivel potenciando la capacidad de agencia de las personas; (3) tener condiciones de flexibilidad y margen de acción para adaptarla al contexto o incorporar algún valor agregado a la misma; (4) capacidad de movilización de diversos actores y la posibilidad de dar forma a un objetivo común y generar sentidos y marcos compartidos.

Por otro lado, entre los instrumentos de gestión que funcionaron como mecanismos integradores se tornan relevantes los espacios de planificación intersectorial que incluyen la participación de diversos actores y los sistemas de monitoreo y evaluación. El Plan ABRE se caracterizó, desde un inicio, por su voluntad para planificar y sostener una gestión articulada de las distintas áreas ministeriales del Gabinete Social, reforzando la inversión pública en el territorio para ampliar la escala de las intervenciones que, desde el gobierno provincial y los municipios, se venían desarrollando (DÍAZ LANGOU; AULICINO, 2016: p. 1). Así, a fines del 2013, se inició un proceso de planificación intersectorial entre los diez ministerios que conforman el Gabinete Social; a partir del uso de información georreferenciada de los barrios de las ciudades incluidas en el programa y las intervenciones que cada área tenía programada. Cabe destacar que si bien muchas de las intervenciones programadas ya estaban en funcionamiento, fueron sujetas a procesos de potenciación o territorialización en determinados barrios. El Plan ABRE buscaba integrarlos en un marco común (al construir objetivos y sentidos compartidos) que permita colocar al territorio como eje de intervención, considerado las especificidades de cada ámbito territorial.

Asimismo, el Plan ABRE propuso un sistema de monitoreo estratégico que incluyó la construcción de indicadores transversales que

funcionaron como guías/metas compartidas; incorporando actores e información en línea con los desafíos de integralidad. Al mismo tiempo que el proceso generado puede considerarse una fortaleza,⁷ el seguimiento y sistematización continúa siendo un punto crítico a consolidar para construir una cultura de la evaluación.

En este marco, cabe considerar los primeros resultados del Plan ABRE según el estudio realizado por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina como parte del Sistema de Monitoreo Estratégico del Gabinete Social. Advirtiendo que una evaluación a un año de su implementación resulta un tiempo relativamente corto para observar cambios sustantivos y relativos a impacto en las condiciones de vida de la población, los resultados preliminares de la encuesta aplicada en una muestra de barrios de las ciudades de Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez permiten visualizar una tendencia positiva en las condiciones objetivas ligadas a la infraestructura urbana, el acceso a los servicios, la educación, la salud, frente a los hechos de violencia y, a la vez, una valoración positiva ya que 3 de cada 4 personas reconocen las acciones del Plan como muy buenas o buenas (SALVIA; VAN RAAP, 2016). Otro análisis del Plan Abre de índole cualitativo realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), destaca la importancia de: fortalecer a los equipos territoriales; promover mayor apropiación por parte de los gobiernos locales; institucionalizar una metodología de trabajo integral en territorio y fomentar un mayor diálogo ciudadano que redunde en procesos de apropiación y otorgue sostenibilidad a las acciones del plan (DÍAZ LANGOU; AULICINO, 2016, p. 9 y 10).

Considerando estos primeros resultados y análisis, es posible esbozar una serie de recomendaciones a la política pública. En primer término, se recomienda dar continuidad a la estrategia territorial en barrios como prioridad en el marco del Gabinete Social manteniendo la amplitud y multidimensionalidad de la estrategia al considerar que ésta

⁷ Los avances en la generación del sistema de monitoreo habilita potenciar la conformación de un sistema de monitoreo y la evaluación en la Provincia de Santa Fe, colocando al Gabinete Social como un ámbito privilegiado para generar un sistema de monitoreo y evaluación que incluya la programación de evaluaciones anuales, la construcción de sistemas integrados de información y el uso del conocimiento para la toma de decisiones.

incluye a los barrios como un entramado con características diversas (no sólo asentamientos irregulares) para integrarlos y que el problema a abordar no se reduce a la pobreza. Una fortaleza central de la estrategia territorial es que actúa simultáneamente en el plano de la infraestructura urbana y el hábitat así como también en aspectos vinculados a la convivencia y participación. En segundo término, se recomienda continuar aumentando los recursos dirigidos a estos territorios, tanto en términos presupuestarios como de recursos humanos para favorecer procesos que tiendan a reducir las condiciones de desigualdad territorial. Para generar diversos tipos de sinergias en territorio no basta sólo con que las intervenciones se implementen de forma aislada sino que hace falta construir sentidos integrados y visiones compartidas, lo que requiere además de la asignación de recursos y obras a estos barrios (y su implementación en tiempo y forma) volcar mayores esfuerzos en los procesos participativos y en los canales de diálogo entre los diversos niveles, sectores y actores. Para poder medir resultados en términos de impactos de la política en las condiciones de desigualdad de los territorios de actuación, sin dudas, se precisará disponer de información producida por el sistema de monitoreo y evaluación y un período de tiempo mayor en el cual la estrategia se sostenga y fortalezca.

4 LECCIONES APRENDIDAS Y PREGUNTAS ABIERTAS PARA LA REGIÓN

A modo de cierre, resulta interesante recuperar lecciones aprendidas que se extraen del análisis de las fortalezas y debilidades del Plan ABRE como estrategia territorial priorizada por el Gabinete Social y pueden ser de utilidad para otras experiencias de la región. En primer lugar, la importancia de un diseño institucional contenga instancias de coordinación con reglas claras y prioridades compartidas que se sostengan en el tiempo. Segundo, el compromiso político al más alto nivel que respalde el proceso y garantice la sostenibilidad de las prioridades definidas. Tercero, el nivel territorial de la coordinación requiere institucionalizar sus espacios de coordinación a partir de esquemas flexibles para cada contexto y volcar mayores esfuerzos en los procesos participativos. Finalmente, se hace necesario tender puentes que tiendan a disminuir las brechas entre las instancias de coordinación al más alto nivel

y el nivel operativo, al impulsar mecanismos integradores como la planificación interministerial, el monitoreo y evaluación y aquellas “nave insignia” que permiten liderar el proceso de coordinación. En línea con esto, el análisis realizado por CIPPEC identifica diversos aprendizajes del Plan ABRE, entre los cuales se destacan a modo de síntesis, los siguientes (DÍAZ LANGOU; AULICINO, 2016):

- ✓ Esquema institucional claro y articulado.
- ✓ Respaldo político al máximo nivel
- ✓ Liderazgo y gestión como funciones imprescindibles para la coordinación.
- ✓ Planificación con flexibilidad.
- ✓ Sistemas de información, monitoreo y evaluación.

Para sostener andamiajes de coordinación en territorio se requiere lograr la combinación virtuosa entre el alto compromiso político, capacidades técnicas y operativas afinadas.

A lo largo del artículo, se han identificado interrogantes relevantes para el escenario latinoamericano que quedan abiertos a la investigación. En primer lugar, cómo transitar de evaluar proyectos y programas sectoriales a evaluar resultados de las políticas implementadas en territorio que permitan extraer conclusiones sobre la relación entre coordinación-integralidad, eficacia de las políticas y sus efectos en las condiciones de vida de la población. En segundo lugar, indagar en qué medida los programas, proyectos y acciones que se enmarcan en instancias de coordinación con alcance territorial presentan o no características que tienden a la integralidad. Considerando ambos interrogantes, aportarán un valor agregado aquellos estudios que se focalicen en un territorio o barrio –o un abordaje comparativo de varios– con el objetivo de identificar interconexiones que puedan generarse en este nivel y medir resultados e impacto en las condiciones de desigualdad de los territorios de actuación.

Los aprendizajes e interrogantes identificados se enmarcan en un desafío mayor para la región Latinoamericana que refiere a la compleja red de desigualdades cruzadas que atraviesan los territorios y que exige aumentar los esfuerzos de forma sostenida para enfrentar sus múltiples dimensiones y romper los ciclos dinámicos de desventajas; potenciando

políticas integrales que generen transformaciones positivas en las condiciones de vida de la población y contribuyan al desarrollo humano.

REFERENCIAS

ADELANTADO, J. Por una gestión “inclusiva” de la política social. En: Chiara, M; Di Virgilio, M. M. (org). *Gestión de la política social*, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

ARITZI, P; FERNANDO CASTRO, M. (ed.), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, Washington D.C.: Grupo Banco Mundial Editores, 2010.

BIFARELLO, M. Plan ABRE: Plan de Intervención Integral en Barrios. Gobierno de la Provincia de Santa Fe: Argentina. En: *Congreso Nacional de Programas Sociales Innovadores en el Mejoramiento de la Calidad de Vida y Sentido Social*, Ciudad de Guanajuato, 2014. Presenta en: <http://portalsocial.guanajuato.gob.mx/content/programa-abre-programa-de-intervenci%C3%B3n-integral-en-barrios>. Accedido en: 09/04/2016.

BRONZO, C. *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*, 2005. Presenta en: http://www.gestãodeconcursos.com.br/site/cache/d56da1a5-0746-4192-8935-f7fa5d2a0df3/TeseDoutorado_Carla_Bronzo_25_08_09.pdf. Accedido en: 05/06/2016.

CALVO DRAGO, J. El modelo de gestión territorial. En: *XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 2006.

CECCHINI, S; MARTÍNEZ, R. *Protección Social Inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*; CEPAL, 2011.

CIPPEC. *¿Cómo atender las necesidades de los asentamientos? Lecciones de la experiencia de la Provincia de Santa Fe con el Programa de Intervención Integral de Barrios*, Buenos Aires, 2013.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. En: *X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile*, 2005.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico conceptual. En: *Revista Gestión y Política Pública*, n. 23, n. 1, p. 5-46 , 2014.

CUNILL-GRAU, N.; REPETTO, F.; BRONZO, C. *Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social*. La gestión territorial, 2015. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>

DÍAZ LANGOU, G; AULICINO, C. *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe*. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 159; Buenos Aires, CIPPEC, 2016.

DRAIBE, S. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. En: CARDOSO F; FOXLEY A. (Ed.), *América Latina - Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise*, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2009.

GASPER, D. *Ética del desarrollo y desarrollo humano*, 2009. Disponible en: <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/GasperEticaDesarrolloHumano.pdf>. Accedido en: 05/06/2016.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. Buenos Aires: PNUD, 2007.

MIDAGLIA, C; CASTILLO, M; FUENTES G. El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Chilena de Administración Pública*, n. 15-16, p. 123-154, 2010.

_____. La difícil construcción política de la función de coordinación en el área pública social. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*; 2015. (No prelo).

REPETTO, F. Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, 2010.

_____. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala*, 2005.

_____. Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y de la intersectorialidad. *Chiara M, Di Virgilio MM, organizadoras. Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo Libros*, p. 169-200, 2009.

_____. FERNÁNDEZ, J. P. Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. *Buenos Aires. Fundación CIPPEC*, 2012.

SALVIA, A; VAN RAAP, V. Presentación de resultados evaluación ABRE. II Etapa. 2016.

SANTA FE. Decreto N° 0063, 18 de enero de 2008.

_____. Decreto N° 0673, de 1° de marzo de 2012.

SERRANO, C. *Políticas de Desarrollo Territorial en Chile*, Rimisp - Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural, 2010. Disponible en: http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Políticas_de_desarrollo_territorial_en_Chile.pdf. Accedido en: 13/07/2016.

VALENCIA LOMELÍ, E. Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un Balance: aportes, límites y debates, *En Annu. Rev. of Sociol.* V. 34. p. 499-524, 2008.