



La integralidad como estrategia de política social

Evaluación de resultados, desafíos y percepciones sobre el Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe (2014-2019)

ISBN 978-987-620-406-4



Observatorio
de la Deuda
Social Argentina



UCA



LA INTEGRALIDAD COMO ESTRATEGIA
DE POLÍTICA SOCIAL

Evaluación de resultados, desafíos
y percepciones sobre el Plan ABRE
en la Provincia de Santa Fe
(2014-2019)

Salvia, Agustín; Tinoboras, Cecilia; van Raap, Vanina; Observatorio de la Deuda Social Argentina – Pontificia Universidad Católica Argentina, Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. La integralidad como estrategia de política social. Evaluación de resultados, desafíos y percepciones sobre el Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe (2014-2019). - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Educa, 2019.
100 páginas; 21x27 cm.

ISBN 978-987-620-406-4

1. Políticas Públicas Integrales. 2. Evaluación. 3. Plan ABRE Provincia de Santa Fe.
CDD 320.6

Bs. As. 1ª Edición (noviembre 2019)
500 ejemplares.

Libro editado y hecho en Argentina
Printed in Argentina

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

© Fundación Universidad Católica Argentina
Av. Alicia M. Justo 1300
Buenos Aires Argentina

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo y recuperación de la información, sin mención de la fuente.

AUTORIDADES GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Gobernador de la Provincia de Santa Fe

Miguel Lifschitz

Vicegobernador de la Provincia de Santa Fe

Carlos Alcides Fascendini

Ministerios que integran el Gabinete Social

Ministro de Desarrollo Social -

Coordinador del Gabinete Social

Jorge Mario Álvarez

Ministro de Gobierno y Reforma del Estado

Pablo Gustavo Farías

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Ricardo Isidoro Silberstein

Ministro de Seguridad

Maximiliano Nicolás Pullaro

Ministra de Salud

Andrea Uboldi

Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Julio Genesini

Ministra de Educación

Claudia Elisabeth Balagué

Ministra de Innovación y Cultura

María de los Ángeles González

Secretario de Estado del Hábitat

Diego Leonel Leone

Asesor del Gabinete de Ministros:

Juan Carlos Zabalza

Responsables Institucionales del Plan ABRE

Secretario de Desarrollo Territorial

Jorge Alberto Elder

Subsecretario de Coordinación del Plan ABRE - Región III- Santa Fe

Mariano Antonio Granato

Subsecretaria de Coordinación del Plan ABRE - Región IV- Rosario

María Cecilia Mijich

Secretaría Técnica del Gabinete Social

Coordinadora Técnica

María Angélica Pignatta

AUTORIDADES PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA

Rector

Miguel Ángel Schiavone

Vicerrectora de Investigación e Innovación Académica

María Clara Zamora

Vicerrector de Integración

Pbro. Gustavo Boquín

Secretario Académico

Gabriel Limodio

Administrador General

Horacio Rodríguez Penelas

Observatorio de la Deuda Social Argentina

Director de Investigación

Agustín Salvia

Coordinación del Estudio

Agustín Salvia

Autores

Florencia Rodríguez

Cecilia Tinoboras

Vanina van Raap

Marisol Ventimiglia

Asesoramiento técnico

Cecilia Tinoboras

Coordinación de trabajo de campo

Mauricio Oliva

Supervisión del trabajo de campo

María Laura Raffo

Camila Weinmann

Marisol Ventimiglia

Colaboración

Paz Busquét

Mónica D'Amico

Diseño Gráfico

Ricardi Impresos

PRESENTACIÓN DEL PLAN ABRE.....	9
PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO.....	14
RESUMEN EJECUTIVO.....	17
PRIMERA PARTE: EL PLAN ABRE EN ROSARIO, SANTA FE Y VILLA GOBERNADOR GÁLVEZ (2014-2019)	
Introducción.....	20
CAPÍTULO 1 ACCESO A INFRAESTRUCTURA URBANA BÁSICA, SERVICIOS Y ACCESIBILIDAD.....	22
1.1 Acceso de los hogares a infraestructura urbana básica y servicios	
1.2 Accesibilidad al barrio	
CAPÍTULO 2 CALIDAD Y APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.....	29
2.1 La calidad de los espacios públicos	
2.2 Uso y apropiación del espacio público	
CAPÍTULO 3 INCLUSIÓN SOCIOEDUCATIVA.....	37
CAPÍTULO 4 INCIDENCIA DE LA VIOLENCIA URBANA Y PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD	43
CAPÍTULO 5 ACCESO A UN SISTEMA DE SALUD PÚBLICO DE CALIDAD.....	49
CAPÍTULO 6 CONOCIMIENTO, PARTICIPACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN ABRE.....	54
6.1 Conocimiento del plan abre y sus acciones	
6.2 Participación en el plan abre y sus acciones	
6.3 Evaluación general del plan abre, coyuntura y perspectivas a futuro	
ANEXO ESTADISTICO.....	62
SEGUNDA PARTE: EL PLAN ABRE EN EL BARRIO GRANDOLI Y GUTIÉRREZ	
Introducción.....	72
1.EL BARRIO GRANDOLI Y GUTIÉRREZ.....	73
2.LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL BARRIO (DESDE LA MIRADA DE LOS ACTORES).....	74
3.LA INTERVENCIÓN EN GRANDOLI Y GUTIÉRREZ EN EL MARCO DEL PLAN ABRE.....	75
La primera intervención	
La etapa de transición: en la búsqueda de una solución integral para el barrio	
La intervención integral en el barrio	
4.LA MIRADA DE LOS VECINOS.....	80
Sobre el barrio	
Sobre el espacio público	
Sobre la infraestructura urbana y los servicios públicos	
Sobre seguridad y paz social	
5.LOS PRINCIPALES LOGROS DE LA INTERVENCIÓN EN GRANDOLI Y GUTIÉRREZ.....	85
6.REFLEXIONES FINALES.....	86
ANEXO METODOLÓGICO.....	88
BIBLIOGRAFÍA.....	93

Prólogo

Nuestro compromiso con la compleja realidad que atravesamos es permanente. Por ello creamos, impulsamos y fortalecimos el Plan ABRE a lo largo de estos años como la herramienta central para articular y potenciar los esfuerzos del Gobierno de Santa Fe en materia de educación, salud, infraestructura, trabajo, servicios, desarrollo social, seguridad, hábitat, cultura y justicia en los barrios más vulnerables de nuestros mayores conglomerados urbanos: Santa Fe y Rosario.

Desde 2012 la profundidad y alcance de sus iniciativas fue creciendo en el territorio a la par que ampliamos nuestras agendas de trabajo, logrando a partir de 2015 consolidar un verdadero entramado multidimensional y multiescalar, único en su tipo en la Argentina. Relevamos, analizamos y abarcamos todas las problemáticas sociales, comprometiendo de manera dinámica a las escalas de gobierno local y provincial en su respuesta.

Jerarquizamos esta agenda al más alto nivel porque entendemos que la manera de abordar la profunda y persistente crisis social necesita decisión política, conocimiento técnico y recursos, lo que se traduce en políticas de calidad que mejoran la vida de las personas. Por ello el Plan ABRE -en permanente evolución- cierra un ciclo para iniciar una nueva etapa. Luego de años de implementación creciente en Rosario, Santa Fe, Santo Tomé, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria, logramos la sanción de la ley provincial que extenderá su alcance a 56 localidades de nuestra provincia, para que más santafesinos y santafesinas encuentren a través del ABRE un mejor presente y un mejor futuro. Se trata de un verdadero salto de escala que sin dudas representará un nuevo desafío; una conquista de derechos para los santafesinos y santafesinas en situación de mayor vulnerabilidad que llegó para quedarse.

El reto de innovar en políticas sociales a este nivel no podría haberse encarado sin el compromiso político y profesional de nuestros funcionarios y empleados públicos que desde el primer día, en las diferentes instancias de articulación - Gabinete Social de Ministros, reuniones de coordinación técnica, mesas barriales- aportaron lo mejor personal y profesionalmente para trabajar en equipo y ponerle el

cuerpo a esta iniciativa, sin perder de vista el objetivo: abrir oportunidades de progreso.

En este camino recorrido, encontramos un verdadero socio estratégico en el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA). Contar con una institución de referencia de este prestigio para la evaluación externa de nuestras iniciativas, nos permitió problematizar, pulir, reformular y encarar con mayor seguridad el desafío creciente en el que ABRE se convirtió. El trabajo de Agustín Salvia y su equipo en estos años ha enriquecido de manera sustantiva el proceso a través del permanente compromiso con su medición, análisis y propuesta. Indudablemente con sus aportes han hecho del Plan ABRE una política mejor de la que pudiéramos haber hecho solos. Gracias, en nombre de todos, por eso.

Presentamos aquí el cuarto informe realizado por el Observatorio relativo a nuestro Plan ABRE. El mismo está organizado en dos partes: por un lado, presenta de manera pormenorizada los resultados obtenidos a partir de la implementación en general de la iniciativa entre los años 2014 y 2019; y por otra parte incluye un estudio cualitativo y cuantitativo del caso del barrio Grandolli y Gutiérrez en la ciudad de Rosario.

La Argentina que transitamos y la Argentina que viene, necesita de un compromiso estratégico de la política pública con el abordaje de sus problemas estructurales: con sensibilidad social, capacidad técnica, transparencia, flexibilidad de gestión, maximización de recursos y participación activa de sus protagonistas. El Plan ABRE ha sido, y es, todo eso. Es nuestra manera de hacer las cosas

Miguel Lifschitz
Gobernador de Santa Fe

El trabajo que aquí presentamos constituye un aporte a un proceso tan necesario como descuidado en materia de políticas públicas: la evaluación de resultados e impacto que tales políticas generan en función de lo que la sociedad espera de ellas. Al respecto, hay al menos dos enseñanzas que ha dejado esta particular experiencia.

En primer lugar, es evidente una vez más que poner la investigación social al servicio de la evaluación de las políticas públicas, sin que ello implique enrolamiento político-partidario, exige una particular aptitud científica y un no menor compromiso con el cambio social. Los resultados de investigaciones de este tipo constituyen un insumo para el diagnóstico, diseño y corrección de las intervenciones emprendidas, así como para una más eficiente y equitativa asignación de los recursos públicos. Asimismo, no cabe ser ingenuos, el modo en que la investigación social confirma o cuestiona la necesidad o efectividad de las políticas emprendidas influye en el modo en que la propia sociedad reconoce, evalúa, legitima y promueve la continuidad o el cambio de rumbo en dichas acciones. En este marco, nuestro agradecimiento a los vecinos y vecinas que nos abrieron las puertas de sus casas, que nos brindaron sus testimonios para hacer posible este estudio desde sus propias valoraciones, miradas y perspectivas.

En segundo lugar, se ha demostrado que no sólo es posible sino también muy valioso para la propia sociedad que los gobiernos evalúen sus políticas a través de organismos académicos e investigadores externos a su propia gestión. Es claro que no son pocos los riesgos que enfrenta un gobierno y sus equipos técnicos al decidir evaluar sus intervenciones a través de las evidencias, y donde no es posible digitar los resultados de acuerdo a sus expectativas. En este marco, cabe valorar la férrea decisión adoptada por el Estado de la Provincia de Santa Fe -a través de los gobiernos de Antonio Bonfatti y de Miguel Lifschitz- para someter a una rigurosa evaluación de diagnóstico, seguimiento e impacto el Programa Integral de Intervención en Barrios (ABRE), entre cuyos objetivos figura el de mejorar la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo humano de sectores social y económicamente segregados.

En este marco, era menester preguntarse: ¿llegó el Plan ABRE a quienes debía llegar? ¿En qué medida estas acciones tuvieron el impacto buscado? ¿Está logrando este programa cambiar en el sentido esperado las condiciones de vida y las percepciones de los sectores sobre los que actúa? Este documento y los anteriores elaborados en el marco de esta iniciativa dan respuesta objetiva, rigurosa y sistemáticas a estas preguntas. De ahí nuestro agradecimiento y reconocimiento a los funcionarios y equipos técnicos de la Provincia de Santa Fe que han promovido estos estudios por su permanente decisión de hacer de la evaluación independiente de la acción política fundada en evidencias como una herramienta al servicio de la rendición de cuenta a la ciudadanía.

Dr. Agustín Salvia
Director del Observatorio de la Deuda Social Argentina
(UCA-CONICET)

Presentación del Plan ABRE

En 2007, el gobierno de la Provincia de Santa Fe comenzó a impulsar un proceso de transformación del Estado y el territorio basado en cuatro pilares: regionalización, descentralización, participación ciudadana y planificación estratégica. El Plan ABRE surgió como una política social estratégica que consolida este proceso, proponiendo un abordaje integral del territorio con el fin de paliar las grandes inequidades de los centros urbanos. Esto permitió visualizar la complejidad del proceso de urbanización y de sus dinámicas propias, a partir de conceptualizar el territorio desde la política pública, ya no como entidad para la focalización, sino también en su jerarquización de unidad de intervención (Gabinete Social, 2014a, 2014b, y 2014c; Pignatta, 2015).

Con el fin de planificar, formular y ejecutar las políticas sociales de la provincia, en 2008 se creó el Gabinete Social (Decreto N° 63/2008), entendido como un ámbito político-estratégico de coordinación intersectorial e intergubernamental (provincia-municipios). En pos de llevar a cabo una estrategia territorial orientada a un abordaje integral, el Gabinete Social buscó desde el comienzo coordinar intervenciones fragmentadas, y a veces superpuestas, de diferentes áreas y niveles del Estado.

El Gabinete Social fue coordinado hasta 2011 por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y estuvo conformado por los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, e Innovación y Cultura. A partir de 2012 el Ministerio de Desarrollo Social empezó a coordinar el espacio y se incorporaron el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado del Hábitat. Esto plasmó institucionalmente la mirada más amplia que desde los inicios se buscó adoptar sobre la cuestión social (Gabinete Social, 2014a, 2014b, y 2014c).

En esta línea, el Gabinete Social modificó su objetivo inicial centrado en la pobreza extrema para adoptar una perspectiva integral de acceso a derechos, lo cual se tradujo en mayor integralidad en su enfoque y, en términos operativos, mayor esfuerzo intersectorial.

El Plan ABRE es una respuesta integral del Estado provincial a las complejas problemáticas sociales existentes en los grandes núcleos urbanos de Santa Fe. El Plan fue diseñado a partir de un enfoque integral, basado en la coordinación de distintas áreas gubernamentales, con el horizonte de mejorar la calidad de vida en barrios priorizados de las ciudades de Santa Fe, Santo Tomé, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria.

El Plan ABRE tiene su primer antecedente en la prueba piloto implementada durante los años 2012 y 2013 bajo el nombre “Programa de Intervención Integral en Barrios”. En esta primera etapa, el Programa se implementa en cinco barrios de la ciudad de Santa Fe (Chaqueño-Coronel Dorrego, Santa Rosa de Lima, Alto Verde, Acería-Los Troncos y Barranquitas) y cinco de la ciudad de Rosario (Tablada,

Industrial, Stella Maris, Las Flores y Santa Lucía-La Palmera). Durante este período se comienza a formar y consolidar la modalidad de abordaje que tendrá luego el Plan ABRE, tanto en términos de coordinación de acciones como de identificación de ejes ordenadores de los territorios, es decir, proyectos bandera o “naves insignias” (Gabinete Social, 2019).

En 2014, y como resultado de un esfuerzo inédito de planificación desde el Gabinete Social, se inicia una nueva etapa en la que se amplía la cantidad de barrios priorizados (33 en Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez), se consolidan dos grandes ejes de intervención y se pone foco en la puesta en marcha de los equipos territoriales.

Entre 2015 y 2019 se inicia una tercera etapa del Plan ABRE (Gabinete Social, 2019), momento en el que se incorpora un nuevo eje de trabajo que complementa los dos ya existentes: el ABRE Familia. El objetivo de esta incorporación fue aportar al abordaje territorial una mirada centrada en la familia. A través de este eje los equipos territoriales comenzaron a identificar situaciones críticas y a acompañar a las familias que no se encontraban referenciadas con los servicios del Estado o cuyos lazos institucionales eran sumamente débiles. A principios de 2019 se había implementado el ABRE Familia en 19 barrios de las ciudades de Rosario, Pérez, Villa Gobernador Gálvez y Santa Fe (Gabinete Social, 2019). La incorporación de este eje amplió los objetivos del Plan ABRE, incluyendo el de abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a derechos fundamentales.

En términos institucionales, y como respuesta a la creciente complejidad que fue adoptando el Plan, en esta etapa se crean las Subsecretarías de Coordinación del Plan ABRE en el marco del Ministerio de Desarrollo Social (Decreto N°0414/2017). Además, se avanza en un nuevo nivel de coordinación en territorio a partir de la creación de un dispositivo multiagencial que articula entre el gobierno provincial, los gobiernos locales y el Ministerio Público de Acusación, el cual es el órgano judicial que se encarga de la investigación penal en la provincia (Gabinete Social, 2019).

En sus comienzos, el Plan ABRE concentró su accionar en 33 barrios vulnerables de tres localidades diferentes. Estos habían sido seleccionados por mostrar, en el diagnóstico, una mayor incidencia de las problemáticas en las que el accionar del Estado había sido esporádico y fragmentado. A fin de profundizar las políticas sociales y reforzar la inversión pública en los territorios, el alcance y escala del Plan fue aumentando progresivamente a lo largo de los años. En la actualidad, el Plan ABRE se desarrolla en 68 barrios de las ciudades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Granadero Baigorria y Santo Tomé.

Las Figuras A y B muestran la amplia cobertura y dispersión geográfica de los barrios que actualmente son objeto de intervención.

¹El Plan ABRE actualmente está presente en 68 barrios y tiene como beneficiarios directos e indirectos a cerca de 80.000 hogares, con una población estimada de 300.000 personas. La distribución de los barrios por ciudades es la siguiente: 35 en Rosario, 5 en Villa Gobernador Gálvez, 3 en Pérez, 1 en Granadero Baigorria, 17 en Santa Fe y 7 en Santo Tomé.

FIGURA A. MAPA DE BARRIOS CON INTERVENCIONES ABRE GRAN ROSARIO

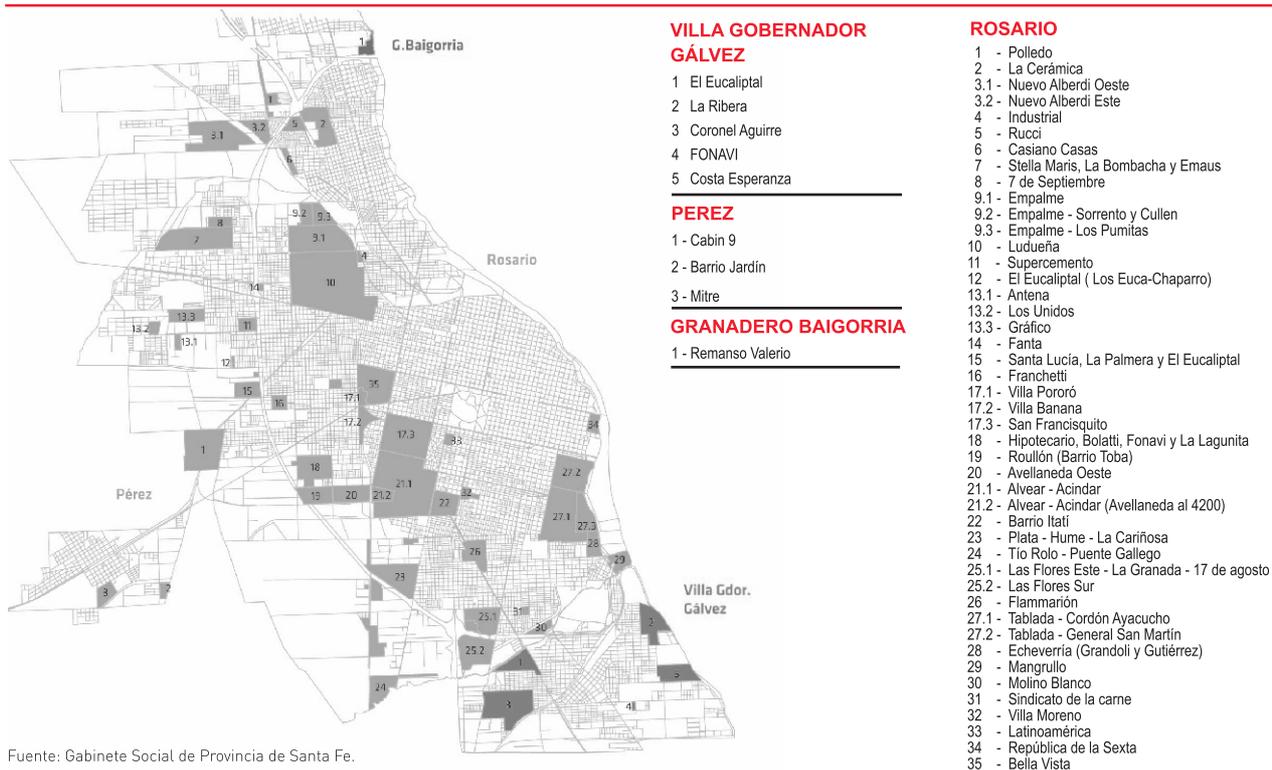
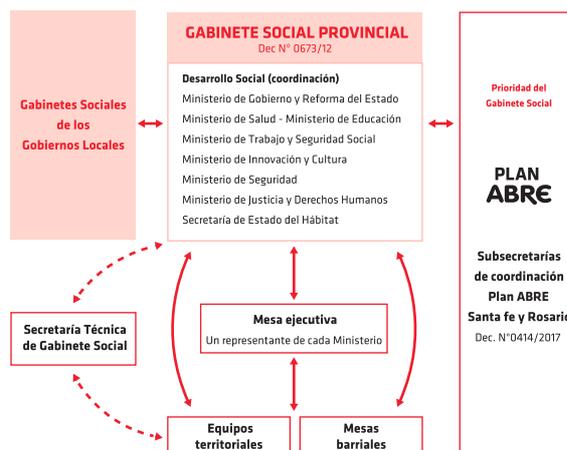


FIGURA B. MAPA DE BARRIOS CON INTERVENCIONES ABRE SANTA FE Y SANTO TOMÉ



FIGURA C. GABINETE SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE



Fuente: Gabinete Social de Provincia de Santa Fe.

Objetivos del Plan ABRE y ejes de intervención

Ante el crecimiento de la complejidad de la problemática social en los barrios de los grandes centros urbanos de la Provincia de Santa Fe, el Plan ABRE surge como una respuesta integral y multidimensional, con el propósito de reducir las desigualdades territoriales. En este marco, se plantean los siguientes objetivos para el programa:

- 1) Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas y vinculadas 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) Impulsar la participación social y ciudadana en espacios barriales, donde autoridades locales y provinciales interactúen con las y los vecinos, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.
- 4) Abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a derechos fundamentales.

Para lograr estos objetivos, se plantearon inicialmente dos ejes de intervención principales a los que luego se sumó el eje ABRE Familia. Posteriormente, la situación particularmente compleja de seguridad pública que presentaban algunos barrios, dio origen

a la puesta en marcha de una cuarta estrategia específica para esos barrios, denominada “Regulación y Control”.

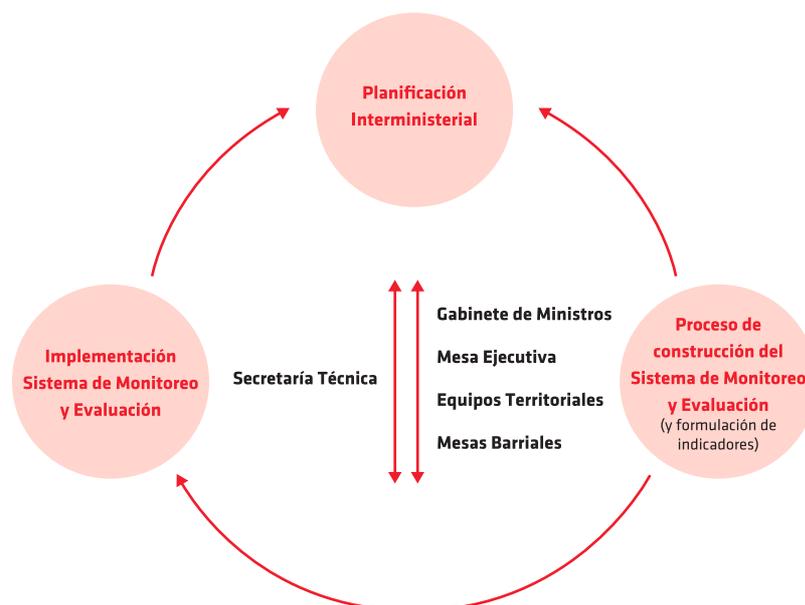
El primer eje, “Infraestructura y Hábitat”, se propone mejorar el barrio y su hábitat, los espacios públicos y la accesibilidad. Comprende líneas de acción y proyectos que apuntan a la construcción y mejoramiento de lugares y edificios estratégicos que componen el espacio público, y la realización de obras que garanticen a los hogares el acceso a bienes y servicios públicos de calidad, como cloacas, agua corriente, luz segura, pavimentación y alumbrado público, etc.

El segundo eje, “Convivencia y Participación”, promueve estrategias para habitar el espacio público con actividades comunitarias, jerarquizando el acceso a bienes culturales, en especial para niñas, niños y adolescentes y generando espacios de organización tales como mesas o consejos barriales. Comprende líneas y proyectos que fomentan la convivencia barrial, la seguridad ciudadana, y una mayor participación social.

El tercer eje, “ABRE Familia” constituye un sistema de acompañamiento integral basado en el enfoque de derechos. Dicho eje implica un acortamiento sustancial de la distancia entre la noción compartimentalizada del Estado y la simultaneidad de la experiencia de las familias que aborda. En ese sentido, las visitas familiares de relevamiento y co-construcción de trayectorias de inclusión habilitan un rol participativo de los ciudadanos en la manifestación de los déficits que experimentan. A su vez, habilita una diferenciación de los casos críticos, que requieren atención inmediata, y los casos más moderados que permiten una planificación más inter-temporal (Díaz Langou, 2019).

Además de estos tres ejes, en 2019 comienza a construirse una estrategia denominada “Regulación y Control”. Esta se constituye

FIGURA D. RETROALIMENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN



Fuente: Gabinete Social de Provincia de Santa Fe.

como un nuevo eje en aquellos barrios donde las condiciones de seguridad son particularmente complejas. Los objetivos específicos son: reducir los niveles de violencia altamente lesiva, mejorar la percepción ciudadana en seguridad y la confianza en las instituciones estatales (Gabinete Social, 2019).

Coordinación y articulación entre niveles de gobierno

El Gabinete Social tiene cinco instancias de trabajo: 1) el Gabinete de Ministros, ámbito de coordinación política del Plan, del cual surgen sus principales lineamientos estratégicos; 2) la Mesa Ejecutiva, responsable por la planificación y gestión intersectorial, que garantiza la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas por los ministros; 3) la Secretaría Técnica, dedicada al seguimiento del Programa y a confeccionar las herramientas técnicas necesarias para garantizar el trabajo intersectorial; 4) los Equipos Territoriales, que garantizan la inserción territorial del Plan, coordinando sus acciones con los equipos de los gobiernos locales, y 5) las Mesas Barriales o Redes Institucionales que involucran a autoridades, instituciones estatales de cada barrio, organizaciones de la sociedad civil y vecinos con el propósito de mejorar las condiciones de vida del barrio.

A su vez, la estructura intersectorial se articula con los Gabinetes Sociales de los gobiernos locales: secretarías y equipos técnicos de coordinación que trabajan a nivel de la implementación de las acciones periódicas (Gabinete Social, 2019).

El sistema de monitoreo y evaluación del Plan ABRE

El Gabinete Social tiene entre sus funciones, desde 2012, la formulación de un sistema de metas e indicadores que permitiera evaluar los resultados obtenidos, sobre todo en lo que refiere a niños, niñas y adolescentes (Decreto N° 0673/2012).

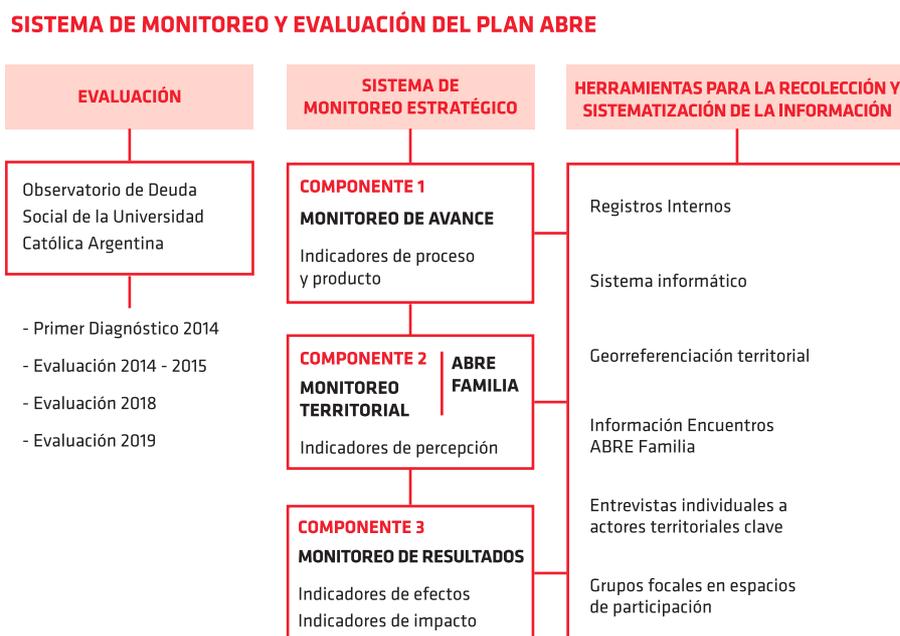
En consecuencia, desde su concepción el Plan ABRE ha considerado la importancia de monitorear y evaluar sus acciones con el objetivo de mejorar su diseño, su implementación y, por lo tanto, los resultados y el impacto. Por otra parte, se considera que la evaluación es una herramienta indispensable para rendir cuentas a la administración pública y a toda la ciudadanía (Gabinete Social, 2019a).

El sistema de monitoreo y evaluación incluyó dos elementos:

- 1) el monitoreo estratégico cuyo foco estuvo puesto en la gestión interna a partir de un examen continuo y periódico del Plan en términos de proceso y de resultados;
- 2) la evaluación externa basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información con la finalidad de realizar valoraciones y recomendaciones para la mejora sobre los resultados o impactos del Plan.

El Sistema de Monitoreo Estratégico del Plan ABRE es un proceso

FIGURA E. SISTEMA DE MONITOREO ESTRATÉGICO DEL PLAN ABRE



Fuente: Gabinete Social de Provincia de Santa Fe.

de seguimiento que se realiza al tiempo que se implementa y que arroja información periódica de los aspectos sustantivos de los programas para garantizar que las intervenciones se estén dando efectivamente y para optimizar los procesos y resultados.

El sentido estratégico del sistema consiste en priorizar aquellas actividades más relevantes para avanzar en el logro de resultados, en incorporar la percepción de los diversos actores involucrados y en medir el impacto del Plan a mediano y largo plazo. De esta forma, se genera la legitimidad necesaria para realizar ajustes que mejoren las intervenciones, dándole un rol a la ciudadanía y a las instituciones de referencia en el barrio y fomentando la construcción de escenarios participativos y flexibles para la implementación de las políticas.

El Sistema de Monitoreo Estratégico se construyó de forma interministerial en base a tres componentes: Monitoreo de Avance, Monitoreo Territorial y Monitoreo de Resultados. Los tres componentes se complementan de tal forma que permiten tanto la toma de decisiones estratégicas, como el ajuste de los procesos y la generación de información pública disponible que sirva para dar cuenta a la ciudadanía (Gabinete Social, 2019a).

Con el fin de facilitar el seguimiento de los tres componentes, el Sistema de Monitoreo Estratégico cuenta con cinco tipos de indicadores: de proceso, de producto, de percepción, de efectos y

de impactos. Estos, sumados a la selección de indicadores de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (ODSA -UCA), constituyeron un insumo clave para la elaboración de este informe.

Finalmente, la evaluación externa es fundamental para tomar mejores decisiones a la hora de planificar e implementar políticas integrales en los territorios. En ese sentido, el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, firmaron un convenio en 2014 con el objetivo de generar un diagnóstico de los 33 barrios iniciales del Plan ABRE para establecer una línea de base y así favorecer la evaluabilidad. En 2015 y 2018 se realizaron dos evaluaciones posteriores al diagnóstico. En ese marco, se presenta el siguiente informe con los resultados de la cuarta evaluación correspondiente al año 2019.

Presentación del Estudio

En el año 2014 la Universidad Católica Argentina y el Ministerio de Desarrollo Social (coordinador del Gabinete Social) de la Provincia de Santa Fe celebraron un convenio de colaboración con el objetivo de diseñar e implementar un sistema de cooperación recíproca a través del cual ejecutar programas específicos y realizar asistencia técnica e intercambio de información. Durante estos años, este vínculo de cooperación colaboró en la profundización del proceso de articulación entre las políticas públicas y la investigación científica. Pasados 5 años de la celebración del convenio, y tras tres etapas de investigación (2014, 2015, 2018), se presenta hoy un nuevo estudio.

El citado convenio fue inaugurado en el año 2014, cuando se diseñó un estudio de línea de base en los barrios del Plan ABRE, titulado "Diagnóstico de los barrios del Plan ABRE 2014. Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez, Provincia de Santa Fe". En esta primera etapa, el objetivo fue elaborar un diagnóstico integral de los barrios priorizados para la intervención. Específicamente, se buscó relevar indicadores de lo que fueron los dos ejes centrales en ese momento: *"Infraestructura y Hábitat"* y *"Convivencia y Participación"*. Para ello, tomando los lineamientos del Sistema de Monitoreo Estratégico se construyeron indicadores específicos sobre la base de los indicadores transversales elaborados por el Gabinete Social para el monitoreo y la evaluación del Plan ABRE y una serie de variables seleccionadas de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA).

El proceso de selección de los primeros barrios priorizados en Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez (33 en total) había sido el resultado de un diagnóstico basado en información proveniente del último Censo Nacional de Población (2010), de registros administrativos, así como también, de acuerdos con los Gobiernos locales para la intervención articulada en el territorio. De todas formas, esa información de base resultaba insuficiente para establecer un diagnóstico que abarcara la totalidad de dimensiones y ejes de intervención del Plan. De este modo, el desafío del primer estudio fue diseñar y relevar un conjunto amplio y heterogéneo de indicadores que fuera capaz de abarcar el carácter integral y multidimensional del Plan ABRE.

El marco conceptual de este estudio estuvo apoyado en un enfoque de derechos y de desarrollo humano. Desde esta perspectiva, se planteaba que el desarrollo de las capacidades humanas y sociales exige el acceso a una serie de condiciones materiales, sociales y simbólicas. En esa primera oportunidad se definió hacer hincapié en los déficits o carencias presentes en las distintas dimensiones relevadas, lo cual permitió dar cuenta de los aspectos que obstaculizaban los procesos de desarrollo humano y social en los barrios priorizados.

La publicación de este estudio contó con seis dimensiones/capítulos en ambos ejes, estructurados a partir de los indicadores propuestos por el Gabinete Social: a) calidad y uso del espacio público para la convivencia; b) accesibilidad a los servicios; c) inclusión socioeducativa y derecho a la educación; d) acceso a servicios de salud y calidad de la atención; e) hechos de violencia y percepción de seguridad; f) e inclusión en espacios de integración y participación social. Por otro lado, el interés estuvo puesto en evidenciar el comportamiento de los indicadores de acuerdo a tres variables de clasificación, dos de los barrios (localidad y nivel socioeconómico del barrio según condición socio residencial) y una de los hogares (clima educativo del hogar). A su vez, con el objetivo de dar continuidad a la evaluación y poder dar cuenta del impacto del Plan en la calidad de vida de los hogares, el relevamiento estuvo conformado por un grupo experimental (compuesto por hogares en barrios con intervención del Plan ABRE) y un grupo de control (relevando hogares ubicados en barrios con similares características, pero sin intervenciones ABRE).

En el año 2015 se decidió dar continuidad al proceso de evaluación externa del Plan ABRE. En esta segunda etapa, y habiendo transcurrido un año de la realización de la línea de base, se decidió llevar adelante un estudio que permitiera conocer el alcance del Plan en los barrios. En la medida en que el Plan ABRE se planteaba metas de corto y mediano plazo, el estudio no pretendía identificar cambios sustantivos ni definitivos sino las tendencias de las acciones en el territorio. Este tipo de estudio permitió, por un lado, señalar los avances alcanzados en el tiempo de implementación del Plan y, por otro, identificar aquellos aspectos en los que el cumplimiento de objetivos era más lento, tanto en el eje de *"Convivencia y Participación"* como en el de *"Infraestructura y Hábitat"*.

Al igual que en el estudio anterior, en esta oportunidad el foco principal del análisis estuvo puesto en la reducción de los déficits o carencias entre un año y otro, entendiendo que estas se comportan como obstáculos a los procesos de progreso e integración. Uno de los interrogantes que guiaron la investigación fue si se habían producido mejoras en las condiciones de vida de los hogares de los barrios priorizados por el Plan ABRE. Con este fin, se definió una estrategia vinculada con el seguimiento de indicadores que permitiera evaluar los cambios entre un año y otro.

Un segundo interrogante fue identificar en qué medida las acciones del Plan habían tenido un impacto positivo. En otras palabras, se buscó evaluar en qué medida las transformaciones observadas entre un año y otro podían atribuirse a las intervenciones del Plan ABRE. Para ello se adoptó una estrategia de

evaluación de impacto en la que se re-encuestaron dos grupos de hogares: por una parte, a los hogares residentes en barrios con intervención del Plan ABRE y, por otra parte, a hogares localizados en barrios similares, pero sin intervención del Plan. Mediante la comparación de ambos grupos fue posible evaluar el impacto de las acciones ABRE.

En este sentido, este estudio planteó desafíos metodológicos asociados al tipo de estrategia elegida, ya que debió construirse una muestra panel que permitiera re-encuestar a los mismos hogares y a los mismos encuestados de la línea de base (2014). Finalmente, este estudio buscó indagar si se verificaban cambios de percepción de los hogares y familias sobre los que el Plan ABRE actúa, entendiendo que la mirada de estos actores es parte significativa de la evaluación que debía hacerse del Plan.

La publicación siguió la misma lógica que la planteada para el informe anterior, definiendo cinco dimensiones/capítulos para los ejes de “*Infraestructura y Hábitat*” y “*Convivencia y Participación*”: a) acceso a infraestructura y servicios; b) acceso a la atención en salud y calidad de la atención; c) inclusión socioeducativa y derecho a la educación; d) hechos de violencia y percepción de inseguridad; y e) conocimiento y evaluación de las acciones ABRE. Los resultados de impacto de aquel estudio mostraron que la mayoría de los indicadores estructurales (acceso a infraestructura urbana, servicios colectivos, servicios domiciliarios de red) así como también los de inclusión socioeducativa de niños, niñas adolescentes y los de utilización de los servicios públicos de salud, habían tenido un impacto positivo tras la intervención del Plan.

En 2018, transcurridos tres años de la evaluación de impacto del Plan ABRE, se abrió una tercera etapa en el proceso de evaluación externa del Plan ABRE. A lo largo de esos años, el Plan había ampliado su alcance a 51 barrios distribuidos en las ciudades de Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez, a las que se sumaba la localidad de Pérez. Pero no solo se había ampliado el conjunto de barrios priorizados por el Plan; también se habían comenzado a implementar nuevas estrategias de intervención orientadas a objetivos particulares y destinadas a poblaciones específicas. Este fue el caso del nuevo eje “*ABRE Familia*”, que fue integrado al análisis realizado en esta etapa.

Se planteó entonces el objetivo de realizar un nuevo diagnóstico integral de los barrios del Plan ABRE, que lograra abarcar el mayor alcance que el Plan había adquirido, y que incorporara las nuevas líneas de intervención. En este diagnóstico, los distintos indicadores seleccionados fueron analizados de acuerdo a la localidad (Santa Fe, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez) y el tipo de trazado urbano (formal, villas o asentamientos, FONAVI). Un segundo objetivo planteado para este estudio fue evaluar la evolución de un conjunto de indicadores seleccionados entre 2014 y 2018. En este sentido, se buscó describir los resultados de la intervención analizando las

condiciones de vida actuales según el nivel de avance del Plan ABRE (alto, medio o bajo) y la incorporación (o no) de la modalidad del ABRE Familia.

Los cambios en el Plan a través de este nuevo eje y de un enfoque de mayor proximidad hacia las familias de los barrios vulnerables, así como los objetivos definidos, supusieron algunos ajustes en la estrategia metodológica. Por un lado, se amplió el tamaño de la muestra y el dominio de estudio a otras localidades. Sin dudas, de las tres mediciones realizadas, esta fue la que presentó mayor dispersión, ya que se relevaron la totalidad de barrios con intervención ABRE en las localidades de Rosario, Santa Fe, Gobernador Gálvez y Pérez². Por otro lado, se realizó un ajuste y mejora de los indicadores, además del diseño de otros específicos de evaluación y se llevó adelante un proceso articulado entre los equipos técnicos del ODSA y los de la Secretaría Técnica del Gabinete Social, para construir el indicador de nivel de avance y clasificar a los barrios a partir de este índice.

Nuevamente, la publicación de esta investigación adoptó la misma estructura analítica que el primer diagnóstico para el conjunto de los barrios relevados: cinco dimensiones/capítulos que presentaron un diagnóstico a través de indicadores centrales y un análisis comparativo longitudinal para el subconjunto de barrios relevados en 2014, con una selección de indicadores clave para evaluar los avances y desafíos pendientes del Plan ABRE.

A un año de la publicación del último informe, se decidió avanzar en una cuarta etapa de investigación, de la que esta publicación es resultado. Esta etapa tuvo dos grandes líneas: por un lado, un estudio panel que permitió analizar resultados del Plan ABRE; por otro, un estudio en profundidad en un barrio paradigmático de la ciudad de Rosario que se aproxima desde un enfoque cuantitativo, a las percepciones y valoraciones de los vecinos.

La primera línea de investigación consistió en un estudio longitudinal a través de un relevamiento de tipo panel enfocado en el alcance y los resultados logrados por las acciones del Plan ABRE en los barrios priorizados en el inicio de la intervención y la actualidad. En este caso, se buscó responder a dos interrogantes principales: en primer lugar, cómo han variado las condiciones de vida entre 2014 y 2019, tras cinco años de implementación del Plan, y en segundo lugar, cuánto ha intervenido el Plan ABRE en dicha transformación.

Esta Primera Parte del informe se organiza en seis capítulos, siguiendo en gran medida la estructura analítica de informes anteriores. El capítulo 1 aborda el acceso a infraestructura urbana básica y servicios y la accesibilidad del barrio. El capítulo 2 está dedicado a analizar la calidad y apropiación del espacio público. Estos primeros dos capítulos trabajan sobre el eje de “*Infraestructura y Hábitat*” y sobre el eje de “*Convivencia y Participación*”.

² Al momento de la definición de la muestra eran 51 barrios ABRE en dichas localidades.

Desde la perspectiva del Plan, las mejoras en infraestructura no solo aportan a la mejora de las condiciones materiales de vida de los hogares y las familias. Tanto el acceso a infraestructura básica como la percepción sobre la calidad del espacio público y el grado de apropiación del mismo por parte de las personas, constituyen un factor clave en la promoción de la convivencia y la participación ciudadana. El entorno urbano constituye el sustento físico de las interacciones sociales, y las necesidades o carencias en uno generan efectos en las otras. Así, mejorar las condiciones y el acceso a la infraestructura impacta positivamente en la calidad del espacio público, promoviendo una mayor apropiación por parte de las familias. A su vez, se entiende que esto está relacionado con la inclusión social, el fortalecimiento de los lazos de solidaridad y cohesión intra e inter comunitaria y con la seguridad pública, cuestiones analizadas en los capítulos siguientes.

El capítulo 3 está destinado a la inclusión socioeducativa. Dado que cada etapa de la infancia, adolescencia y juventud reviste formas particulares de inclusión, primero se analiza cada una de estas por separado: niñas y niños de 5 a 12 años, adolescentes de 13 a 17 y jóvenes de 18 a 24³. Dentro de la dimensión de inclusión socioeducativa, los indicadores de monitoreo estratégico son la tasa de escolarización anual por nivel educativo, la tasa de abandono por nivel educativo, y la inclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en espacios y programas para la integración social.

El capítulo 4, dedicado al tema de seguridad ciudadana, relaciona los ejes de “Infraestructura y Hábitat” y “Convivencia y Participación” considerando la multicausalidad del fenómeno, pero con especial énfasis en observar la relación entre los hechos de violencia y el debilitamiento de las redes de convivencia y los lazos de cohesión social. Este capítulo responde a los indicadores de monitoreo estratégico vinculados con la percepción de seguridad en la población. En este sentido, aborda tanto la incidencia de hechos de violencia/delitos como la percepción de inseguridad de la población.

El capítulo 5 está dedicado a la salud en términos de acceso y de calidad. En este capítulo se trabaja tanto sobre el eje “*Infraestructura y Hábitat*”, pues el acceso a servicios de salud adecuados constituye un factor clave en una mejor calidad de vida, como en el eje de “*Convivencia y Participación*”, ya que el fortalecimiento de la relación entre la comunidad y las instituciones que se integran en ella es clave para el objetivo de volver más densas las redes comunitarias. Este capítulo permite abordar los indicadores transversales del monitoreo estratégico tanto en términos de acceso como de calidad.

El capítulo 6, finalmente presenta un análisis de los niveles de conocimiento, participación y evaluación general de las acciones

del Plan ABRE y de las políticas del gobierno provincial y los gobiernos municipales implementadas desde 2014 a la actualidad.

La segunda parte de la investigación que se presenta es un estudio en profundidad realizado en Grandoli y Gutiérrez, un sector del barrio Esteban Echeverría localizado en el Distrito Sur de la ciudad de Rosario. El objetivo de este estudio fue evaluar los cambios y/o persistencias en las condiciones de vida y las percepciones comunitarias de los vecinos. Por una parte, se buscó conocer el proceso de implementación de las acciones del Plan ABRE en un territorio específico a partir de la llegada del ABRE Familia y de la implementación del eje de intervención llamado “Regulación y Control”—orientado a territorios donde la problemática de la violencia es especialmente fuerte. Con tal fin, se indagó en las decisiones de los funcionarios y las percepciones de los vecinos sobre dichas acciones, así como también, las transformaciones, o la ausencia de ellas, acaecidas en el barrio.

La estrategia metodológica combinó diversas técnicas de investigación social. En primer lugar, se aplicó una encuesta a hogares destinada a relevar percepciones de los vecinos sobre un conjunto de dimensiones clave en el marco del Plan ABRE (hábitat y espacio público, infraestructura urbana y servicios, seguridad, convivencia y paz social, entre otras) así como también, valoraciones acerca del Plan y del impacto de éste en el barrio y en las condiciones de vida de sus habitantes. En segundo lugar, se diseñó una estrategia cualitativa a través de la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave y recogida de testimonios a vecinos. En ese sentido, se entrevistó a funcionarios, para indagar acerca de las decisiones que tomaron considerando las particularidades de este territorio específico; también a agentes territoriales que se ocupan de la implementación de las acciones en el barrio; a actores clave que conocen en profundidad las problemáticas de éste; y a referentes institucionales locales (centro de salud, escuela). Por su parte, la recogida de testimonios (vecinos, comerciantes y usuarios de la infraestructura y/o servicios barriales) buscó relevar la mirada que éstos tienen del barrio hoy y a identificar mejoras y/o problemas que aún persisten.

Los resultados de este estudio se presentan de la siguiente manera. En primer lugar, se describe el barrio bajo estudio - *Grandoli y Gutiérrez*- y las principales problemáticas que guiaron la definición de las acciones a implementar. Este diagnóstico se construye a partir de las entrevistas realizadas a distintos actores del barrio, que señalaron como problema principal la seguridad pública y las situaciones de violencia. Luego, se recupera el proceso de intervención del Plan ABRE en el barrio *Grandoli y Gutiérrez*, en tres etapas: la primera intervención en el barrio (2014/2015) con acciones de mejora de la infraestructura que

³ De acuerdo con las definiciones del Plan ABRE las políticas orientadas a las juventudes abarcan a la población de hasta 30 años. El corte en los 24 años se realiza a los efectos de sostener la comparabilidad con las primeras mediciones.

permitió la identificación de la necesidad de diseñar una estrategia específica para éste; una segunda etapa (2016/2017) de transición, caracterizada por la búsqueda de una solución integral; y la tercera etapa (2018/2019) de incorporación del eje ABRE Familia, en la que se define una intervención integral y la implementación de un Dispositivo de Intervención Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias (DIMAT-V) con participación del Ministerio Público de la Acusación. Se consolida así la intervención en un nuevo eje específico para territorios complejos en materia de violencia: *“Regulación y Control”*. En el siguiente apartado, el estudio se centra en la mirada de los vecinos acerca de diversas dimensiones (el barrio en general, el espacio público, la infraestructura urbana y los servicios públicos, la seguridad y la paz social) y sobre el Plan ABRE en general. En este desarrollo se incorporan tanto las entrevistas realizadas a vecinos como algunos indicadores seleccionados de la encuesta a hogares ABRE 2019. Finalmente, en la última parte se presentan los principales logros alcanzados a través de la intervención en el barrio *Grandoli y Gutiérrez*.

Resumen ejecutivo

El siguiente informe constituye la cuarta edición de evaluaciones externas del Plan ABRE llevadas adelante por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA. Los resultados del estudio son positivos y de gran relevancia destacándose mejoras significativas en el acceso a derechos y tendencia a la equidad en su ejercicio.

El informe está constituido por dos estudios organizados en dos partes. La primera parte consiste en seis capítulos que evalúan el efecto que ha tenido el Plan ABRE desde 2014 en los barrios más vulnerables. La segunda, es un estudio de caso realizado en un barrio paradigmático de la ciudad de Rosario elegido por su compleja situación en materia de seguridad. Se exponen a continuación los principales resultados.

Primera parte: El Plan ABRE en Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez (2014-2019)

Capítulo 1: Infraestructura urbana básica, servicios y accesibilidad

Las personas que habitan en las zonas más vulnerables de los centros urbanos sufren no solo de un menor acceso a la infraestructura urbana, servicios domiciliarios y niveles más bajos de

accesibilidad al barrio, sino también de las consecuencias del deterioro de los vínculos sociales y comunitarios. El Plan ABRE considera todos estos elementos como claves para la evaluación de las mejoras ocurridas en materia de hábitat urbano.

El capítulo analiza esta problemática delimitándola en dos dimensiones principales, por un lado, el acceso a la infraestructura urbana básica y a los servicios domiciliarios y comunitarios y por otro los niveles de accesibilidad al barrio.

Una de las conclusiones más relevantes se refiere al efecto positivo que el Plan ABRE ha tenido en el aumento del acceso a infraestructura y servicios, así como también en las mejoras de la accesibilidad a los barrios entre 2014 y 2019. Es importante señalar que son los hogares con menor acceso en 2014 (aquellos que presentaban más déficits al inicio de la intervención) los que han experimentado mejoras más significativas en el acceso a pavimento, saneamiento, alumbrado público y recolección de residuos. Además, ha mejorado significativamente la transitabilidad interna, los accesos para entrar y salir del barrio, los caminos hacia la escuela o el centro de salud. De este modo, los efectos del Plan ABRE pueden considerarse positivos, no solo por la promoción del mayor acceso al hábitat urbano, sino también porque el mayor impulso en las mejoras ha estado puesto en los sectores con mayores carencias y por tanto las acciones han tendido a la equidad.

Capítulo 2: Calidad y apropiación del espacio público

El Plan ABRE se propone fortalecer el espacio público y promover su apropiación por parte de personas de todas las edades, especialmente de niños, niñas y jóvenes. En ese sentido, el capítulo aborda dos dimensiones, por un lado, la percepción de mejoras en la calidad del espacio público, por otro, el grado de uso y apropiación de dichos espacios.

Los datos presentados en este capítulo demuestran que no solo mejoró el acceso a la infraestructura urbana más básica, a los servicios comunitarios y domiciliarios y en la accesibilidad a los barrios, sino que también ha habido mejoras significativas en la calidad de los espacios públicos, tanto en instituciones (escuela o centro de salud) como en espacios de recreación, esparcimiento familiar y práctica deportiva. A su vez, se ha evidenciado un aumento en la apropiación del espacio público. Ambas mejoras presentan un impulso particular en los hogares que en 2014 tenían un menor acceso a infraestructura.

De modo tal que el Plan ABRE ha tenido un efecto positivo en un doble sentido: la mejora del hábitat urbano y del contexto en el que se producen las relaciones sociales, y la tendencia a la equidad en sus acciones (dado que se focaliza en los hogares de mayores carencias).

Capítulo 3: Inclusión socioeducativa

Además de ser un derecho personal y social reconocido por la comunidad internacional, la educación formal es uno de los principales mecanismos de inclusión y socialización. Garantizar el derecho a la educación posibilita además el ejercicio de otros derechos, fundamentalmente el acceso al empleo formal y de calidad y la participación ciudadana. En este marco, la inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes es una prioridad del Plan ABRE.

Como principales conclusiones de este capítulo, se destaca que la inclusión socioeducativa aumenta entre 2014 y 2019. En particular han disminuido los problemas de inasistencias frecuentes en niños/as y adolescentes y el abandono escolar entre los jóvenes. Asimismo, los niños, niñas adolescentes y jóvenes de los hogares de mayores carencias estructurales han evidenciado una mejora mayor en los niveles de inclusión que sus pares en hogares con menores carencias, lo que pone de manifiesto, una vez más, el efecto de focalización en las poblaciones de mayor vulnerabilidad.

Se concluye que la implementación del Plan ABRE ha sido positiva para la inclusión socio educativa, y dicho avance ha presentado también una tendencia a la equidad.

Capítulo 4: Incidencia de la violencia urbana y percepción de seguridad

Desde su inicio, el Plan ABRE adoptó un abordaje integral del problema de la violencia urbana y la seguridad, entendiendo que sus causas son multidimensionales y se encuentran interrelacionadas. En este capítulo se abordó la problemática de la seguridad en los barrios desde una perspectiva que considera tanto la exposición de los hogares a distintas formas de delito como las percepciones de riesgo de sus habitantes en la vida cotidiana.

Como principal conclusión se destaca que la incidencia de hechos de inseguridad (como robos, hurto, así como también por agresión o maltrato policial) disminuye entre 2014 y 2019. Esta tendencia es acompañada de una baja en las percepciones de riesgo de los hogares. Las mejoras son especialmente significativas en el contexto de espacios como la escuela y el centro de salud, la vereda, la calle y el transporte. Sin embargo, la sensación de inseguridad y la percepción de riesgo continúan siendo relativamente altas.

Es de destacar que el Plan ABRE impacta de manera significativa en la disminución de hechos y percepciones de inseguridad entre 2014 y 2019. Estos cambios tienen efectos sobre la calidad de vida de las personas y de los barrios en general, generando mejores condiciones para la convivencia pacífica y la participación social y comunitaria.

Capítulo 5: Acceso a un sistema de salud público de calidad

El acceso a la salud pública de calidad es un derecho humano y constituye un aspecto esencial en la calidad de vida y el bienestar de la población, especialmente en un país en el que hay muchas personas excluidas del mercado de trabajo formal y que no pueden costear ofertas del sistema privado o de obras sociales.

Desde el diagnóstico y el abordaje planteado por el Plan ABRE la salud de la población no se restringe a la mera ausencia de enfermedad, sino que hace referencia al estado de completo bienestar físico, psíquico y social de los individuos (OPS/OMS, 1996) que es producto de contextos sociales específicos. Esta mirada integral y multidimensional contempla el acceso a la atención y la calidad de atención en salud como objetivos centrales de su planificación.

En cuanto al acceso, tanto en hospitales como en centros de salud, se destaca el aumento de las consultas entre 2014 y 2019. En paralelo a este fenómeno, se observa una disminución en los niveles de adhesión de los hogares al equipo de cabecera de los centros de salud. El aumento del acceso de los hogares al sistema público a través de centros de salud afecta directamente los resultados del indicador de adscripción, dado que la creación de un vínculo estable y duradero con un equipo de cabecera requiere de un tiempo mayor de atención.

En cuanto a la calidad, el aumento en el acceso al sistema público se contrasta con una baja de los indicadores de calidad en ese período. Aunque estas variaciones no son estadísticamente significativas y los indicadores se mantienen en valores altos, deben ser tenidas en cuenta a modo de tendencia a fin de continuar garantizando una atención de calidad. En este sentido, el principal desafío será mantener una buena calidad en la atención de los centros de salud a la par de un aumento en la atención, adecuando los recursos a la demanda existente.

Capítulo 6: Conocimiento, participación y evaluación del Plan ABRE

Este capítulo se propuso evaluar el grado de conocimiento y participación de los hogares respecto de las acciones del Plan ABRE, así como su evaluación de las políticas y acciones del gobierno provincial y municipal en general y, de manera particular, de aquellas que se implementaron en los barrios desde 2014.

La principal conclusión a destacar en ese sentido es el crecimiento del conocimiento y de la participación en las acciones del Plan ABRE entre 2014 y 2019. Tras cinco años de implementación, el Plan ABRE ha logrado ser reconocido por una parte significativa de los hogares relevados. Resulta importante destacar que los hogares que en 2014 tenían mayores carencias estructurales son los que más consolidan su vínculo con las acciones del Plan.

Además, en un contexto marcado por la adversidad general, se observa una evaluación y valoración positivas del gobierno provincial y municipal. En esta línea, aunque los hogares declaran tener una situación socioeconómica peor en 2019 que en 2014, perciben mejoras en los servicios educativos, de salud, de transporte, en el espacio público y los procesos de urbanización.

Se destaca, asimismo, que, en un contexto de caída en los niveles de confiabilidad del gobierno nacional, la confianza en el gobierno provincial y municipal aumentan; la percepción del rol de estos niveles gubernamentales es positiva y las expectativas a futuro para el barrio también lo son.

Segunda parte: El Plan ABRE en el barrio Grandoli y Gutiérrez

Se presenta un estudio de caso realizado en un barrio paradigmático de la ciudad de Rosario, *Grandoli y Gutiérrez*, que se aproximó a las percepciones y valoraciones de los vecinos respecto del proceso de implementación de las acciones del Plan ABRE en ese territorio específico a partir de la llegada del ABRE Familia y de la implementación del eje de intervención llamado "*Regulación y Control*", orientado a territorios donde la problemática de la violencia es especialmente fuerte. Asimismo, el estudio también permitió captar la complejidad de los procesos que tuvieron lugar en el territorio y recoger las decisiones de quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante las políticas públicas.

De este modo, el estudio procuró dar cuenta del proceso y las transformaciones del Plan ABRE en el barrio y las innovaciones en materia de política pública que dieron lugar a la implementación de un nuevo Dispositivo de Intervención Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias (DIMAT-V).

En lo que respecta a las percepciones y valoraciones de los vecinos, señalaron que antes de la implementación del ABRE existían serios problemas en materia de seguridad, situaciones de violencia, usurpación de viviendas y la apropiación de espacios públicos para usos privados. A su vez, registraron que luego de la intervención se dieron importantes mejorías en relación a estas cuestiones y, de acuerdo con los datos que arroja la encuesta, nueve de cada diez vecinos registran cambios positivos en el barrio y aún son muchos los que sostienen la esperanza respecto de que en los próximos años el barrio mejorará aún más, a pesar del contexto económico nacional desfavorable.

En cuanto a los principales logros conseguidos a partir de la implementación del Plan ABRE se destacan la creciente presencia del Estado en la recuperación y revalorización del espacio público, el proceso de escrituración de las viviendas, el derribo de las construcciones irregulares, la presencia de la policía y otras fuerzas de seguridad, la promoción de consorcios para estimular el intercambio y el encuentro entre vecinos junto con la creación de espacios de cercanía como el Punto ABRE o el Centro de atención Ciudadana, la identificación e intervención sobre situaciones familiares de alta vulnerabilidad a través del eje ABRE Familia, la creación de una "Unidad de Reducción de Violencia" para identificar y abordar las potenciales situaciones de conflicto en el barrio y fundamentalmente las mejoras en materia de seguridad y percepción de seguridad, que fue y es el objetivo principal de la intervención en el barrio.

Finalmente, se reflexiona sobre una de las principales virtudes del Plan ABRE que ha sido su capacidad de pensarse constantemente a sí mismo, de evaluarse y transformarse cuando la realidad lo requiere; su capacidad de innovar y adaptarse en la búsqueda de soluciones concretas para cada barrio, cada hogar, cada familia. De otra parte, dado los logros en materia de reducción de la violencia se concluye que la experiencia en Grandoli y Gutiérrez ha sido positiva y que el dispositivo DIMAT-V articulado con el Plan ABRE podría, efectivamente, constituirse en un nuevo modo de intervenir en territorios complejos en materia de seguridad.

El Plan ABRE en Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez (2014-2019)

Introducción

Tal como se mencionó en la presentación del estudio, el siguiente informe constituye la cuarta etapa de evaluación externa del Plan ABRE y plantea, como en 2015, evaluar los efectos de esta política pública en los barrios en los que este se implementa desde 2014. Si bien actualmente el Plan ABRE está presente en 68 barrios de las localidades de Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Granadero Baigorria, Santa Fe y Santo Tomé, en 2014 se concentraba en 33 barrios vulnerables de Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez que sirvieron para la primera medición de diagnóstico y línea de base. De allí que esta primera parte del estudio se focalice en esas tres localidades.

Aquel estudio de impacto presentado en 2015 había planteado algunos logros y resultados positivos iniciales entre los cuales se encontraban tanto mejoras estructurales como vinculadas a la inclusión social de algunos grupos poblacionales como el de niños, niñas y adolescentes, a algunas cuestiones de seguridad y a la utilización de los servicios públicos de salud.

A su vez, ese estudio había planteado algunos desafíos para el Plan: en primer lugar las mejoras estructurales no impactaban en igual magnitud en las percepciones de mejoras, en segundo lugar el impacto positivo en la escolarización de niños, niñas y adolescentes no llegaba hasta el grupo de los jóvenes que

mantenía estables sus niveles de abandono, en tercer lugar se llamaba la atención sobre los modos en que se daba el crecimiento de la participación en espacios de recreación y esparcimiento entre los niños y adolescentes de distintos sectores sociales a fin de que dichos espacios no contribuyeran a reforzar los mecanismos de segregación social. Otro desafío que se planteaba estaba vinculado al conocimiento del Plan y de sus acciones.

En este marco, la primera línea de investigación busca retomar los interrogantes de aquel estudio, evaluando además los avances que se han producido (o no) en los desafíos que se plantearon en aquel entonces. Se plantea así, dar respuesta a dos interrogantes principales: en primer lugar, cómo han variado las condiciones de vida tras cinco años de implementación del Plan, y en segundo lugar cuánto ha intervenido el Plan ABRE en dicha transformación.

Cabe mencionar aquí que, si bien en los estudios anteriores hemos evaluado cada una de las dimensiones y subdimensiones de análisis a partir de sus indicadores particulares observando el aumento, la retracción o la estabilidad de un determinado déficit o fenómeno, en esta edición del estudio hemos incorporado la construcción de un índice agregado que permita captar la dinámica que subyace a un conjunto de indicadores particulares.

Así, por ejemplo, el concepto de acceso a infraestructura urbana, remite a una desagregación para su medición en elementos observables: el acceso al pavimento, el saneamiento, los servicios. Del mismo modo, pero haciendo el camino en sentido inverso, a cada uno de los indicadores observables subyace la idea de que son elementos constitutivos de un concepto más general llamado Infraestructura urbana. La técnica que nos ha permitido lograr este objetivo es el análisis factorial (ver anexo estadístico). De este modo, se ha construido una variable índice para cada una de las dimensiones de análisis del estudio.

Cabe hacer entonces dos preguntas específicas que se derivan del primer interrogante general: cuál ha sido la magnitud de los cambios entre 2014 y 2019 en cada uno de los indicadores que componen la dimensión bajo estudio y segundo, cuánto ha mejorado, a nivel agregado, el acceso de los hogares a cada uno de los índices de bienestar.

Como variables de control de las variaciones, los estudios anteriores han utilizado la localidad y la condición socio residencial. En esta medición, a fin de evaluar si los sectores estructuralmente más vulnerables son los que han recibido el mayor impacto de las políticas del Plan, hemos incorporado una

variable que capta el nivel de acceso (alto, medio o bajo) a infraestructura y servicios urbanos en 2014⁴. Esta variable será particularmente relevante porque nos permitirá evaluar los avances logrados por el Plan en los sectores con mayores carencias estructurales al momento de su implementación.

El segundo interrogante general busca cuantificar el efecto del Plan ABRE en la dimensión estudiada (acceso a infraestructura, accesibilidad, inclusión social, etc) con independencia de otros factores como la localidad, la jefatura del hogar y en nivel de acceso a infraestructura urbana en 2014. Para responder a este interrogante se utilizan 2 técnicas estadísticas: la primera y principal es la diferencia de medias y una segunda técnica auxiliar es la regresión lineal⁵ que nos permite mayor precisión en los resultados.

Así, cada uno de los capítulos ya presentados en el apartado anterior, replica la misma estructura analítica: primero la diferencia porcentual y la variación interanual en los indicadores particulares, luego la diferencia de medias entre los valores que asume en cada año cada uno de los índices de bienestar, controlando el efecto de las variables mencionadas.

⁴Para mayor detalle de la construcción de esta variable ver anexo metodológico.

⁵Una explicación más detallada de la técnica de regresión se presenta en el anexo estadístico en donde también se detallan los resultados de todos los modelos aplicados

Infraestructura urbana básica, servicios y accesibilidad

El crecimiento acelerado de la urbanización a escala mundial ha producido un problema de sostenibilidad en términos de infraestructura y servicios que afecta de manera desproporcionada a la parte más vulnerable de la población urbana. Los procesos socio-urbanos de las últimas décadas fueron consolidando la desigualdad entre barrios o asentamientos vulnerables y barrios opulentos (ONU Hábitat, 2010; Salvia, Tinoboras, van Raap, 2019). Las personas y hogares que habitan en los barrios más vulnerables sufren no solo de un menor acceso a la infraestructura urbana sino también de las consecuencias del deterioro de los vínculos sociales y comunitarios.

En este sentido, el Plan ABRE propone un cambio de paradigma en la forma de pensar el territorio, no ya como objeto o receptor de implementación de políticas sino como un espacio de la política en sí mismo, es decir, un lugar de co-construcción de las políticas públicas en el que interactúan distintos actores sociales en el marco de aspectos tangibles (infraestructura) e intangibles (valores, ideas, percepciones y sentidos).

“Infraestructura y Hábitat”, uno de los ejes centrales del Plan ABRE, debe ser pensado en ese marco. Se trata de un eje implementado a través de las líneas de intervención de “infraestructuras estratégicas”, “mejora del hábitat”, “saneamiento” y “luz y agua segura”. Es un eje basado en el derecho a la ciudad y al acceso igualitario a un hábitat de calidad, que busca integrar la ciudad tanto en términos de cohesión social como de equidad urbana a través de la priorización de determinados barrios, bajo el principio de “universalidad selectiva” (Gabinete Social, 2019).

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de principios de este siglo define el derecho a la ciudad como “el usufructo equitativo

de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”. Del mismo modo, la Nueva Agenda Urbana 2030 impulsada por Naciones Unidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establece lineamientos globales para el desarrollo urbano sostenible. La implementación de esta nueva agenda contribuye a alcanzar en particular el objetivo N° 11 de los ODS: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Pero, además, la “localización” de los objetivos de la Agenda 2030 promueve el respeto a las políticas y prioridades sub-nacionales (Gabinete Social, 2019).

Desde la perspectiva del Plan ABRE, un hábitat de calidad supone tanto determinadas condiciones materiales de existencia como una dimensión subjetiva de bienestar. En este sentido, las mejoras en el eje de *“Infraestructura y Hábitat”* están pensadas de manera articulada con el eje de *“Convivencia y Participación”*, dado que el hábitat y el entorno urbano componen el sustento físico de las relaciones sociales.

Teniendo en cuenta esta doble dimensión, el capítulo se organiza en dos apartados. El primero analiza el acceso a infraestructura urbana de los hogares del Plan ABRE y el segundo la evaluación que aquellos hacen de los accesos y caminos en el barrio. En cada uno de estos apartados se evalúa, primero, la evolución entre 2014 y 2019 de una serie de indicadores seleccionados. Esto permite identificar cuánto han variado estos indicadores tras cinco años de implementación del Plan ABRE. En segundo lugar, se construyen índices que permiten considerar de manera agregada los indicadores antes analizados de manera separada.

FIGURA 1A: ESQUEMA DE DIMENSIONES, VARIABLES E INDICADORES

1.1 ACCESO A INFRAESTRUCTURA URBANA BÁSICA Y SERVICIOS

ACCESO A PAVIMENTACIÓN EN SU CUADRA	Presencia de infraestructura vial que facilita el transporte y la movilidad	Porcentaje de hogares en viviendas con pavimento en las calles perimetrales
ACCESO A CONEXIÓN A RED DE AGUA	Presencia de conexión a la red pública de agua corriente	Porcentaje de hogares cuyas viviendas se encuentran conectadas a la red pública de agua corriente
ACCESO A CONEXIÓN DE RED DE CLOACAS	Presencia de conexión a la red de cloacas	Porcentaje de hogares habitando viviendas con conexión a la red cloacal
ACCESO A CONEXIÓN A RED ELÉCTRICA	Presencia de conexión a la red de energía eléctrica	Porcentaje de hogares que poseen conexión a energía eléctrica
ACCESO A CONEXIÓN A RED DE GAS	Presencia de conexión a la red de gas natural	Porcentaje de hogares que poseen conexión a red de gas natural
ACCESO A ALUMBRADO PÚBLICO	Presencia de alumbrado público	Porcentaje de hogares con alumbrado público en las calles perimetrales
ACCESO A RECOLECCIÓN DE RESIDUOS	Hogares con recolección de residuos cada 2 días o menos	Porcentajes de hogares con recolección de residuos cada 2 días o menos
ÍNDICE DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA URBANA BÁSICA Y SERVICIOS	Índice factorial estandarizado. Variables que lo componen: Acceso a recolección de residuos, Acceso a alumbrado público, Acceso a pavimento, Acceso a cloacas, Acceso a gas de red. Varía entre 0 y 1 donde 0 es el menor nivel de acceso y 1 es el mayor nivel de acceso.	

1.2 ACCESIBILIDAD AL BARRIO

SIN DIFICULTADES PARA TRANSITAR DENTRO DEL BARRIO	Identifica caminos, calles y veredas siempre o casi siempre transitables	Porcentaje de hogares que señalaron que los caminos para transitar dentro del barrio son siempre o casi siempre transitables
SIN DIFICULTADES PARA ENTRAR Y SALIR DEL BARRIO	Identifica caminos para entrar y salir del barrio siempre o casi siempre transitables	Porcentaje de hogares que señalaron que los caminos para entrar y salir del barrio son siempre o casi siempre transitables
SIN DIFICULTADES PARA IR A LA ESCUELA	Identifica caminos para ir a la escuela siempre o casi siempre transitables	Porcentaje de hogares que señalaron que los caminos para ir a la escuela son siempre o casi siempre transitables
SIN DIFICULTADES PARA IR AL CENTRO DE SALUD	Identifica caminos para ir al centro de salud siempre o casi siempre transitables	Porcentaje de hogares que señalaron que los caminos para ir al centro de salud son siempre o casi siempre transitables
SIN DIFICULTADES EN LOS ACCESOS AL BARRIO	Identifica zonas en las que no hay dificultades en los accesos al barrio	Porcentaje de hogares que señalaron que en la zona no hay dificultad de acceso al barrio
ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD	Índice factorial estandarizado. Variables que lo componen: Sin dificultades para transitar dentro del barrio; para entrar y salir del barrio; para ir a la escuela; para ir al centro de salud; sin dificultades en los accesos del barrio. Varía entre 0 y 1 donde 0 es el menor nivel de acceso (mayor nivel de dificultad en los caminos y accesos del barrio) y 1 es el mayor nivel de acceso (menor nivel de dificultades en los caminos y accesos del barrio).	

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

1.1 Acceso de los hogares a infraestructura urbana básica y servicios

En este apartado se aborda el acceso a infraestructura urbana básica y servicios domiciliarios y comunitarios de los hogares del Plan ABRE. Una primera mirada nos permite afirmar que todos los indicadores de acceso a infraestructura urbana varían en sentido ascendente entre 2014 y 2019 luego de cinco años de implementación del Plan ABRE. Se observan mejoras en distintas dimensiones del hábitat urbano de los hogares. Se destaca particularmente el acceso a pavimentación de calles con una mejora del 54,8% (29,4 puntos porcentuales más en 2019). Se destaca también el crecimiento en la cantidad de hogares que acceden a la red cloacal: aumenta un 40%, pasando de un 34,5% en 2014 a un 48,3% en 2019 (ver figura 1.1.1).

En cuanto al acceso a servicios básicos domiciliarios de los hogares del Plan ABRE se destaca también la mejora en la cobertura de la red de gas natural con una variación de 11,1% (3,5 p.p.) entre 2014 y 2019. Debe señalarse además que el acceso a agua corriente o a electricidad, se encuentran en porcentajes muy altos de cobertura (por encima del 90%) tanto en 2014 como en 2019 motivo por el cual las variaciones en los niveles de cobertura no son significativos (ver figura 1.1.1).

En síntesis, entre 2014 y 2019 aumenta el acceso de los hogares del Plan ABRE a la infraestructura urbana y a un hábitat de calidad, fundamentalmente a través de las líneas de intervención de infraestructuras estratégicas, mejora del hábitat, saneamiento y luz y agua segura.

Habiendo planteado cuánto varió el acceso de los hogares a distintos aspectos de la infraestructura urbana, en los siguientes párrafos se considera, no ya el acceso del hogar a cada servicio por separado, sino el acceso a infraestructura y servicios a nivel agregado, mediante un índice construido a través de la técnica de análisis factorial (ver anexo estadístico).

El índice de acceso a infraestructura urbana básica y servicios (domiciliarios y comunitarios) está conformado por los indicadores analizados más arriba⁴. Varía entre 0 y 1, representando 1 el mayor nivel de acceso y 0 el nivel menor⁵. Al respecto se verifica que el acceso a infraestructura urbana y servicios aumenta un 28,1% entre los años 2014 y 2019, el valor promedio del índice presenta una variación positiva que va de 0,45 puntos en 2014 a 0,58 puntos en 2019 (ver figura 1.1.2A).

La primera variable de control que se introduce para evaluar la mejora en el nivel de acceso a infraestructura urbana es el acceso que estos mismos hogares tenían en 2014. Sería deseable que los hogares que menos acceso tenían en ese año sean los que hayan mejorado

más su situación en 2019. En efecto, se observa que quienes más han mejorado su situación son aquellos hogares que tenían un menor acceso en 2014 (primer tercil). El acceso de estos hogares a la infraestructura urbana se triplica entre 2014 y 2019, mostrando así que las acciones del Plan ABRE vinculadas a la infraestructura y los servicios urbanos han tendido a la equidad (ver figura 1.1.2B).

En cuanto a la localidad, se esperaría que con la intervención del Plan ABRE fueran los hogares con el índice más bajo –en este caso los de Villa Gobernador Gálvez– los que más hayan mejorado su situación entre 2014 y 2019. Si bien los hogares de esta localidad muestran una tendencia a la mejora, son los hogares de Santa Fe los que más aumentan su acceso (en un 68,1%) pasando de un valor del índice de 0,32 puntos a uno de 0,54. Además, los hogares de Rosario son los que mayor acceso a infraestructura tienen tanto en 2014 como en 2019 (0,67 y 0,76 puntos respectivamente). Con estos datos, el orden de acceso a infraestructura urbana (Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez) no se modifica en el período analizado.

Se destaca también que el acceso a infraestructura urbana básica y a servicios domiciliarios y comunitarios ha mejorado tanto para aquellos hogares que residen en villas o asentamientos precarios como para aquellos que están emplazados en barrios de trazado urbano (de nivel socioeconómico bajo) en un 25,6% y 37,2% respectivamente. Por último, a pesar de que la diferencia en el valor promedio del índice es similar entre los hogares con jefe varón y aquellos donde se trata de una jefa de hogar; el impacto positivo del Plan ABRE es algo mayor en los hogares de jefatura femenina, donde el incremento en el valor del índice es del 31,8% versus un 21,9% de mejoras en los hogares de jefatura masculina (ver figura 1.1.2B).

Finalmente, los resultados de los modelos de regresión lineal aplicados muestran que, en efecto, el año (efecto ABRE) es la segunda⁶ variable de mayor peso en la explicación del acceso a infraestructura y que, al pasar de 2014 a 2019 el índice crece de manera significativa. Además, ese valor se mantiene constante en cada uno de los cuatro modelos. En síntesis, el Plan ABRE explica de manera significativa el aumento de la proporción de hogares que acceden a infraestructura urbana básica y servicios domiciliarios y comunitarios con independencia de factores como la localidad, el nivel de acceso a infraestructura en 2014 y el tipo de jefatura de hogar (ver anexo estadístico).

1.2 Accesibilidad al barrio

Las condiciones de accesibilidad y transitabilidad constituyen factores claves en la calidad del espacio urbano y en la integración territorial de cada barrio hacia su interior y en el conjunto de la trama urbana. Es decir, interesa analizar la evaluación de estos aspectos en términos de los procesos de integración intra e interbarrial.

⁴ La construcción excluyó el acceso a luz eléctrica y agua debido a los altos niveles de cobertura en ambos años.

⁵ Ver anexo estadístico para mayor detalle sobre la construcción de este índice.

⁶ La principal variable explicativa es el acceso a infraestructura urbana en 2014 (ver anexo estadístico).

Figura 1.1.1

**ACCESO A INFRAESTRUCTURA URBANA BÁSICA Y SERVICIOS (DOMICILIARIOS Y COMUNITARIOS).
INCIDENCIA, DIFERENCIA PORCENTUAL Y VARIACIÓN 2014/2019**

En porcentaje de hogares	2014	2019	Dif. Porcentual (a)	Sig.	Var. 2014/2019 (b)
EN SU CUADRA TIENE...					
Recolección de residuos	81.9%	87.1%	5.2		6.3%
Alumbrado público	78.4%	89.7%	11.3	**	14.3%
Pavimento	53.4%	82.8%	29.4	***	54.8%
EN SU DOMICILIO TIENE...					
Conexión a cloaca	34.5%	48.3%	13.8	**	40.0%
Red de gas natural	31.0%	34.5%	3.5		11.1%
Agua corriente	88.8%	92.2%	3.4		3.9%
Conexión a red de electricidad	97.4%	97.8%	0.4		0.9%

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

(a) Diferencia en puntos porcentuales, significatividad a partir de prueba U de Mann-Whitney

***. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,01.

** . Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,05.

*. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,1.

(b) Variación porcentual 2014/2019

Figura 1.1.2A

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA URBANA BÁSICA Y SERVICIOS (a) SEGÚN AÑO

En valores promedio	2014	2019	Dif. De medias (b)	Sig.	Var. 2014/2019 (c)
	0.45	0.58	0.13	***	28.1%

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

(a) Índice de acceso a infraestructura urbana básica 0(menor acceso) 1(mayor acceso)

(b) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

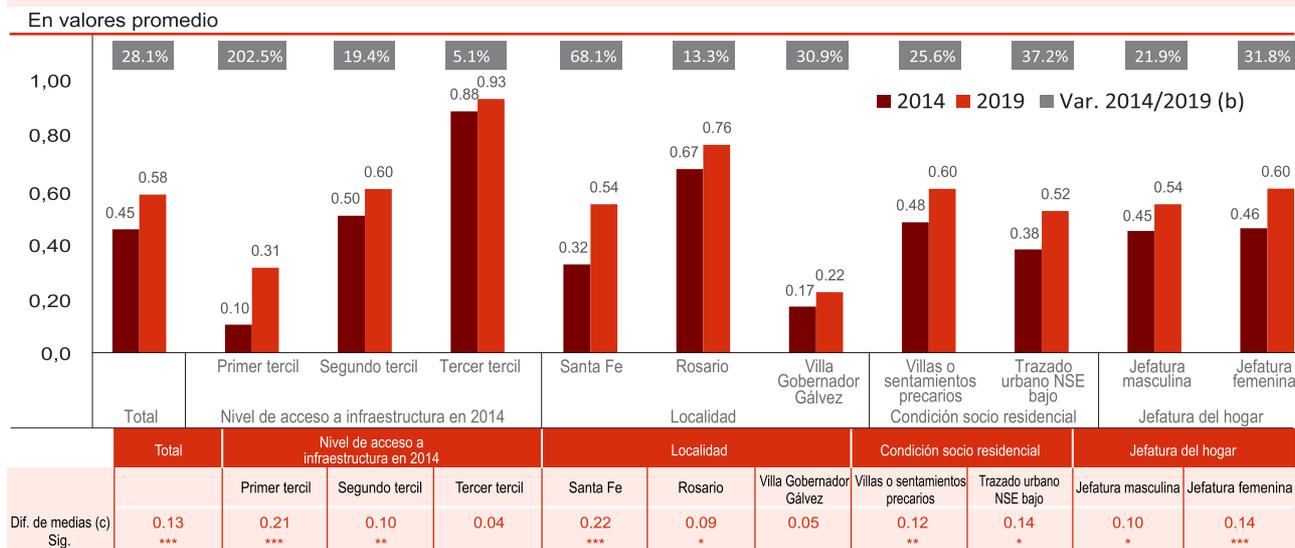
** . La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

(c) Variación porcentual 2014/2019

Figura 1.1.2B

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA URBANA BÁSICA Y SERVICIOS (a). SEGÚN AÑO, NIVEL DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA EN 2014, LOCALIDAD, CONDICIÓN SOCIO RESIDENCIAL Y SEXO DEL JEFE DEL HOGAR.



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

(a) Índice de acceso a infraestructura urbana básica 0(menor acceso) 1(mayor acceso)

(b) Variación porcentual 2014/2019

(c) Diferencia en el valor promedio del índice media 2019 - media 2014, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** . La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1

La problemática del acceso y el tránsito en los barrios impacta de manera directa en la vida cotidiana de sus habitantes, ya que determina en gran parte cómo será la circulación del tránsito, el acceso a medios de transporte y a otros espacios relevantes como la escuela y el centro de salud, la entrada y salida de servicios de emergencias e incluso la percepción de seguridad.

En este segundo apartado se analiza la evaluación que realizan los hogares del Plan ABRE sobre el estado de los accesos y caminos del barrio. Al igual que en el apartado anterior, se analiza primero cómo evalúan los hogares el acceso al barrio, el tránsito dentro del mismo y el tránsito hacia el centro de salud y la escuela entre 2014 y 2019. Luego se analiza esta evaluación a través de la evolución entre 2014 y 2019 de un índice, y, finalmente, se mide el efecto del Plan ABRE en la evolución de este índice, aislando el efecto de otros factores que pudieran incidir en tal variación.

La totalidad de los indicadores de evaluación de accesos y caminos mejoran entre 2014 y 2019. En particular, se destaca que la cantidad de hogares que afirman no tener dificultades de acceso al barrio aumenta en un 57,1% (27,6 p.p. más en 2019). Algo similar ocurre con la evaluación de los accesos y caminos para transitar dentro del barrio y para entrar y salir de éste. El porcentaje de hogares que considera que estos accesos son siempre o casi siempre transitables crece 37,1% (11,2 p.p.) y 33,8% (20,7 p.p.) respectivamente después de 5 años de intervención del Plan ABRE (ver figura 1.2.1).

Otro aspecto relevante que hace a la calidad de la vida cotidiana tiene que ver con el tránsito hacia la escuela y el centro de salud del barrio. Si bien la cantidad de hogares que no tiene dificultades para ir a estas dos instituciones aumentan un 16,7% entre ambos años (un porcentaje menor de mejoras si se lo compara con el resto de los indicadores); en 2019, 8 de cada 10 hogares afirman no tener dificultades para ir a estas dos instituciones (ver figura 1.2.1). En síntesis, la evaluación que realizan los hogares de los accesos y caminos mejora entre 2014 y 2019, en paralelo a las mejoras en el acceso a infraestructura urbana analizadas en el apartado anterior.

Habiendo planteado cuánto varió la evaluación de estos distintos indicadores, se considerará ahora, a nivel agregado, a partir de la construcción del índice de accesibilidad al barrio. Este índice, está conformado por los indicadores ya analizados más arriba y varía entre 0 y 1 (donde 0 es el menor nivel de accesibilidad y 1 es el nivel de accesibilidad mayor³⁰). El análisis permite verificar una mejora del 27,1% en la accesibilidad a los barrios a partir de la intervención del Plan ABRE: el valor promedio del índice de accesibilidad al barrio pasa de 0,58 a 0,73 puntos entre 2014 y 2019 (ver figura 1.2.2 A).

Al considerar el comportamiento del índice de evaluación según el acceso a infraestructura de los hogares en 2014, sería deseable que los hogares que menos acceso tenían en ese año sean los que más mejoran su evaluación en 2019. Efectivamente, quienes más han mejorado su

evaluación sobre los accesos y caminos han sido aquellos hogares que en 2014 tenían un menor acceso a infraestructura urbana. La evaluación positiva de estos hogares varía en un 52,4% ya que el valor promedio del índice pasa de 0,44 en 2014 a 0,66 en 2019.

Si bien, cabe señalar que estos hogares continúan siendo en 2019 los de menor nivel de accesibilidad al barrio (comparados con los hogares de mayor acceso a infraestructura en 2014), es necesario destacar aquí también la tendencia de las acciones a la equidad, es decir al mayor impacto positivo registrado en los hogares de mayores carencias (ver figura 1.2.2B).

Al considerar la localidad, son los hogares rosarinos los que más incrementan su evaluación positiva de los accesos y caminos entre 2014 y 2019 (el indicador aumenta en un 33,6%). En Villa Gobernador Gálvez, por otra parte, si bien el índice aumenta, su variación no resulta estadísticamente significativa y los hogares de esta localidad continúan siendo los de menor nivel de accesibilidad tanto en 2014 como en 2019 (ver figura 1.2.2 B).

Otro aspecto a destacar es que el índice de accesibilidad se incrementa un 33,5% entre 2014 y 2019 en la evaluación de los hogares emplazados en villas y asentamientos precarios. En cuanto a la jefatura de hogar, se observa que en los hogares con jefatura masculina el índice aumenta en un 40,1% entre 2014 y 2019, mientras que en los hogares con jefatura femenina el índice crece un 20,4%.

Habiendo analizado la variación de los indicadores de evaluación de los accesos y caminos entre 2014 y 2019, así como el índice agregado, a continuación, nos preguntamos cuál ha sido el efecto del Plan ABRE en el aumento del índice de accesibilidad al barrio, controlando el efecto de estos otros factores. En este punto se corrobora también que el efecto del Plan ABRE mantiene estable su incidencia en todos los modelos de regresión, lo cual indica que su efecto sobre el nivel de accesibilidad al barrio es significativo e independiente de la acción del resto de las variables (ver anexo estadístico).

³⁰ Ver anexo estadístico para mayor detalle sobre la construcción de este índice.

Figura 1.2.1

ACCESIBILIDAD AL BARRIO. INCIDENCIA, DIFERENCIA PORCENTUAL Y VARIACIÓN 2014/2019

En porcentaje de hogares	2014	2019	Dif. Porcentual (a)	Sig.	Var. 2014/2019 (b)
SIN DIFICULTAD PARA...					
Transitar dentro del barrio	30.2%	41.4%	11.2	*	37.1%
Entrar y salir del barrio	61.2%	81.9%	20.7	***	33.8%
Ir a la escuela	67.2%	78.4%	11.2	*	16.7%
Ir al centro de salud	67.2%	78.4%	11.2	*	16.7%
Acceder al barrio	48.3%	75.9%	27.6	***	57.1%

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

(a) Diferencia en puntos porcentuales, significatividad a partir de prueba U de Mann-Whitney

***. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,01.

** Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,05.

*. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,1.

(b) Variación porcentual 2014/2019

Figura 1.2.2A

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD AL BARRIO (a) SEGÚN AÑO

En valores promedio	2014	2019	Dif. De medias (b)	Sig.	Var. 2014/2019 (c)
	0.58	0.73	0.13	***	27.1%

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

(a) Índice de accesibilidad al barrio 0 (menor accesibilidad) 1 (mayor accesibilidad)

(b) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

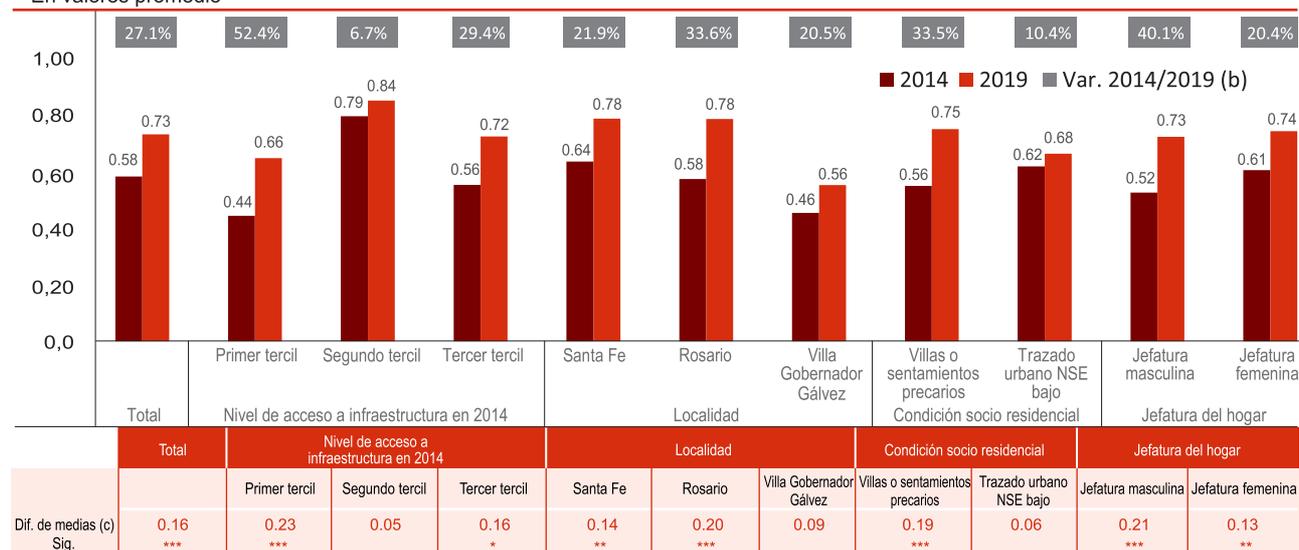
* La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

(c) Variación porcentual 2014/2019

Figura 1.2.2B

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD AL BARRIO (a). SEGÚN AÑO, NIVEL DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA EN 2014, LOCALIDAD, CONDICIÓN SOCIO RESIDENCIAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR

En valores promedio



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

(a) Índice de accesibilidad al barrio 0 (menor accesibilidad) 1 (mayor accesibilidad)

(b) Variación porcentual 2014-2019

(c) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

* La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

Comentarios finales

El acceso justo al hábitat no sólo constituye uno de los derechos primordiales en el ejercicio de ciudadanía, sino que además conforma uno de los principales objetivos y ejes de intervención del Plan ABRE. Desde su diagnóstico inicial el Plan ha considerado que la calidad del espacio en el que se desenvuelven las relaciones sociales es primordial para garantizar el fortalecimiento y sostenimiento de las redes de convivencia y los lazos de sociabilidad. En este sentido, el acceso a la infraestructura urbana básica, a servicios domiciliarios y comunitarios y los niveles de accesibilidad que tienen los barrios resultaron elementos claves en la evaluación de las mejoras ocurridas en materia de hábitat urbano.

Una de las conclusiones más relevantes de este capítulo se refiere al efecto que el Plan ABRE ha tenido en el aumento del acceso a infraestructura urbana básica y servicios domiciliarios y comunitarios, así como también en las mejoras de la accesibilidad a los barrios. En efecto, el acceso a infraestructura y la accesibilidad a los barrios, aumenta de manera significativa entre 2014 y 2019.

Más importante aún es señalar que son los hogares con menor acceso en 2014 (los que mayores déficits tenían al inicio de la intervención) los que más se han beneficiado de la implementación de obras de infraestructura del Plan ABRE y ello cristaliza no sólo en el acceso a pavimento, saneamiento, alumbrado público y recolección de residuos, servicios domiciliarios, sino también en la

transitabilidad de los caminos para andar dentro del barrio, para ir a la escuela o el centro de salud.

Es preciso señalar también que si bien los hogares que tenían mayores carencias estructurales en 2014 continúan siendo los de mayores carencias en 2019; el nivel de acceso a infraestructura de estos hogares, así como también la accesibilidad en sus barrios, ha mejorado significativamente.

A su vez, debe destacarse que es en los hogares de Santa Fe en donde más ha crecido el acceso a infraestructura y servicios, aunque son los hogares de Rosario los que notan mayores mejoras en la accesibilidad que tienen los barrios (en referencia siempre al estado y la transitabilidad de sus calles y caminos). Villa Gobernador Gálvez en cambio, presenta una tendencia a la mejora en ambas dimensiones, pero de menor magnitud, indicando la necesidad de mayores esfuerzos en esta localidad.

Todo ello contribuye a reconocer efectos positivos de la intervención del Plan ABRE en la dimensión de Infraestructura básica, servicios domiciliarios y comunitarios y accesibilidad a los barrios. Efectos positivos no solo por la promoción del mayor acceso a derechos sino también por la tendencia a la equidad en las posibilidades de su ejercicio.

Calidad y apropiación del espacio público

El espacio donde los seres humanos transitan su vida y realizan de forma cotidiana sus actividades productivas, reproductivas y de socialización constituye su hábitat más cercano. Este espacio está conformado por todos aquellos elementos que permiten o dificultan el desarrollo de sus capacidades y potencialidades individuales y colectivas (ODSA, 2016).

Desde el Plan ABRE, el eje de "*Convivencia y Participación*" a través de la línea de intervención de "convivencia barrial" se propone fortalecer el espacio público y promover su apropiación por parte de personas de todas las edades, especialmente de niños, niñas y jóvenes. Sin dudas, el objetivo de fortalecer y profundizar las redes de convivencia barrial conlleva necesariamente la procura de mejoras en la calidad del espacio público; esto es: la voluntad de mejorar y volver adecuado el entorno físico donde las relaciones sociales tienen lugar (ODSA, 2016).

Un hábitat de calidad no se reduce a un conjunto de condiciones materiales de existencia, sino que incluye también una dimensión subjetiva de bienestar. El vínculo de los habitantes de un barrio y las instituciones y espacios de cercanía (como la escuela y el centro de salud o la plaza y el playón) estará en gran medida determinado por la percepción que dichos habitantes tienen de aquellas. Estas instituciones y espacios constituyen instancias de interacción clave para la consolidación de los vínculos sociales y comunitarios, espacios de construcción de la política pública en territorio, que el Plan ABRE se propuso fortalecer.

Asimismo, es esperable que, en la medida en que estas mejoras se realicen, la capacidad de apropiación del espacio público por parte de familias y personas aumente. A su vez, se plantea una relación entre el espacio público de calidad, la apropiación de dicho espacio y, de manera indirecta, una mejora en las percep-

ciones de seguridad, que se abordan en otro capítulo. Todos estos aspectos deben ser pensados de manera relacional.

El capítulo anterior abordó un aspecto particular del hábitat, relacionado con el acceso a infraestructura urbana básica y servicios domiciliarios y comunitarios. Este capítulo, en cambio, se focaliza en otras dos dimensiones: la percepción de mejoras en la infraestructura de instituciones y espacios públicos, por un lado, y el grado de apropiación del espacio público, por otro; dos dimensiones estrechamente vinculadas desde la perspectiva adoptada por el Plan ABRE.

El texto se organiza en dos apartados. En el primero se abordan las percepciones de mejoras por parte de los hogares en instituciones de cercanía (escuelas y centros de salud) y en espacios públicos (parques, plazas y playones). El segundo apartado analiza el nivel de apropiación del espacio público a través de la identificación de la concurrencia de los hogares a espacios públicos de esparcimiento y de la observación del barrio en referencia a la presencia de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos reunidos, la presencia de ferias o de actividades comunitarias.

En ambos casos se considera primero la evolución de una serie de indicadores entre 2015¹ y 2019. En segundo lugar, se analiza cada dimensión a través de un índice, que se considera según el nivel de acceso de los hogares a infraestructura urbana en 2014, la localidad, la condición socio residencial y el tipo de jefatura de hogar. Finalmente, a través de una regresión lineal múltiple, se identifican los factores que explican la variación del índice entre ambos años. En particular, se analiza si el año -como indicador del efecto del Plan ABRE- explica aquella variación con independencia del efecto de otros factores.

¹ Como línea de base de estos indicadores se tomó el año 2015 ya que este fue el primer año que se incorporó la pregunta al cuestionario.

FIGURA 2A : ESQUEMA DE DIMENSIONES, VARIABLES E INDICADORES

2.1 INSTITUCIONES Y ESPACIOS PÚBLICAS

EVALUACIÓN DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAS DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS	Observaron construcción o mejoras en la infraestructura de jardines de infantes o escuelas primarias o escuelas secundarias	Porcentaje de hogares que observaron construcción o mejoras en la infraestructura de jardines de infantes o escuelas primarias o escuelas secundarias
EVALUACIÓN DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAS DEL CENTRO DE SALUD	Observaron construcción o mejoras en la infraestructura del centro de salud	Porcentaje de hogares que observaron construcción o mejoras en la infraestructura del centro de salud
EVALUACIÓN DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAS DE PARQUES Y PLAZAS	Observaron construcción o mejoras en la infraestructura de plazas, parques y plazas	Porcentaje de hogares que observaron construcción o mejoras en la infraestructura de parques y plazas
EVALUACIÓN DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAS DE POLIDEPORTIVO O PLAYÓN	Observaron construcción o mejoras en la infraestructura del polideportivo o playón	Porcentaje de hogares que observaron construcción o mejoras en la infraestructura del polideportivo o playón
ÍNDICE DE EVALUACIÓN DE MEJORAS EN LA CALIDAD DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS	Índice factorial estandarizado. Variables que lo componen: Evaluación de construcción o mejoras en la infraestructura de las instituciones educativas, el centro de salud, plazas y parques, el polideportivo o playón. Varía entre 0 y 1 donde 0 es el menor nivel de percepción de mejoras y 1 es el mayor nivel de percepción de mejoras..	

2.2 APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

HOGARES CON NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES QUE CONCURREN A PLAZAS O PARQUES	Hogares en los que al menos un niño, niña o adolescente concurre a una plaza o parque en el último mes	Porcentaje de hogares en los que al menos un niño, niña o adolescente concurre a una plaza o parque en el último mes
HOGARES CON NIÑOS/AS, ADOLESCENTES Y JÓVENES QUE CONCURREN A PLAYÓN O POLIDEPORTIVO	Hogares en los que al menos un niño, niña, adolescente o joven concurre a un playón o polideportivo en el último mes	Porcentaje de hogares en los que al menos un niño, niña, adolescente o joven concurre a un playón o polideportivo en el último mes
SUELE VER NIÑOS/AS JUGANDO EN EL BARRIO	Observaron niños/as jugando en el barrio de manera muy o algo frecuente	Porcentaje de hogares que observaron niños/as jugando en el barrio de manera muy o algo frecuente
SUELE VER JÓVENES REUNIDOS EN EL BARRIO	Observaron jóvenes reunidos en el barrio de manera muy o algo frecuente	Porcentaje de hogares que observaron jóvenes reunidos en el barrio de manera muy o algo frecuente
SUELE VER ADULTOS REUNIDOS EN EL BARRIO	Observaron adultos reunidos (tomando mate, conversando) en el barrio de manera muy o algo frecuente	Porcentaje de hogares que observaron adultos reunidos (tomando mate, conversando) en el barrio de manera muy o algo frecuente
SUELE VER PUESTOS DE VENTA EN EL BARRIO	Observaron puestos de venta en el barrio de manera muy o algo frecuente	Porcentaje de hogares que observaron puestos de venta en el barrio de manera muy o algo frecuente
SUELE VER ACTIVIDADES COMUNITARIAS EN EL BARRIO	Observaron actividades comunitarias en el barrio de manera muy o algo frecuente	Porcentaje de hogares que observaron actividades comunitarias en el barrio de manera muy o algo frecuente
ÍNDICE DE APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO	Índice factorial estandarizado. Variables que lo componen: Hogares con NNyA que concurren a plazas o parques; hogares con NNyJ que concurren a polideportivo/playón; hogares que suelen ver niños/as jugando, jóvenes reunidos, adultos reunidos, puestos de venta, actividades comunitarias en el barrio. Varía entre 0 y 1 donde 0 es el menor nivel de uso y apropiación del espacio y 1 es el mayor nivel de uso y apropiación del espacio.	

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

2.1 La calidad de los espacios públicos

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, el Plan ABRE considera el problema urbano tanto desde una perspectiva material como desde la mirada del territorio y sus habitantes. En relación a esto, no solo resulta relevante evaluar si el acceso de los hogares a infraestructura urbana ha aumentado, sino también conocer si aquéllos perciben mejoras en el espacio público, lo cual nos informa sobre una dimensión subjetiva de bienestar que resulta relevante en el marco del Plan ABRE.

El programa ha priorizado en sus líneas de intervención la mejora en la infraestructura de instituciones públicas como las escuelas y los centros de salud, por un lado, y en espacios públicos como plazas, parques y playones deportivos, por otro, entendiendo que esto contribuye a una mejor calidad del espacio urbano y, por ende, a promover una mayor participación de personas y familias, y con ello, el fortalecimiento de los lazos de solidaridad y cohesión social.

Tanto la escuela como el centro de salud son instituciones que forman parte de la vida cotidiana, por lo que su fortalecimiento es una forma de mejorar la calidad de vida de quienes acceden a ellas. El Plan ABRE adopta una estrategia de cercanía a las familias, fomentando que las prestaciones del Estado lleguen a cada hogar del barrio a través de servicios de salud y educativos de calidad (Gabinete Social, 2019).

Por su parte, los espacios verdes en buen estado cumplen muchas funciones, pero interesan particularmente en este contexto en tanto espacios de socialización, tanto para la crianza de niños o niñas como para el esparcimiento de adolescentes en entornos seguros, permitiendo simultáneamente el encuentro entre vecinos, la realización de actividades colectivas, la práctica de actividades físicas, entre otras. Por otra parte, el playón o polideportivo y el club social se tratan también de espacios principalmente destinados a ampliar y fortalecer la socialización y vigorizar los lazos de solidaridad entre niños, niñas, jóvenes y adolescentes. La ocupación de dichos espacios se vincula también con la percepción de seguridad o inseguridad en el barrio (ODSA, 2015).

Tras cinco años de implementación del Plan ABRE, se espera que la percepción de los hogares respecto del espacio público haya mejorado significativamente. En particular, este apartado se

enfoca en dos interrogantes principales: ¿cómo evalúan los hogares el estado de escuelas y centros de salud respecto a 2014? ¿Y el de parques, plazas y playones? ¿Observan mejoras?

La percepción de mejoras en la infraestructura de la escuela pública alcanzaba al 24% de los hogares encuestados en 2015, proporción que aumenta al 70,7% en 2019. En este sentido, se observa que la cantidad de hogares que registró construcciones o mejoras en las escuelas públicas entre un año y otro se multiplicó casi por 3. Por otro lado, la percepción de mejoras en la infraestructura del centro de salud era aún menor en 2015; el 14% de los hogares había registrado mejoras/construcciones. Este indicador se cuadruplica entre un año y otro, llegando al 56,9% en 2019 (ver figura 2.1.1).

En cuanto a los espacios públicos, en 2015 el 29% de los hogares había observado mejoras o construcciones en plazas o parques, proporción que aumenta al 50% en 2019, representando un aumento del 72,4%. Por otro lado, solo el 14% de los hogares había observado en 2015 mejoras en playones deportivos, mientras que en 2019 ese porcentaje ha aumentado a 37,9% (ver figura 2.1.1).

Ambos resultados son importantes, no solo porque dan cuenta de que los residentes en los barrios ABRE han percibido las mejoras, sino también porque dentro de los desafíos planteados en el estudio 2015 se encontraba el de lograr que las mejoras objetivas emprendidas cristalizaran en la percepción subjetiva de los vecinos. En efecto, pareciera que las transformaciones realizadas han sido percibidas por los hogares.

Habiendo analizado estos indicadores, se considera ahora el comportamiento a nivel agregado a través de un índice de evaluación de mejoras en la calidad de los espacios públicos², conformado por todos los indicadores ya analizados y con valores que varían entre 0 y 1, donde 0 es el menor nivel de observación de construcción o mejoras y 1 es el mayor nivel de evaluación positiva de los espacios bajo estudio.

La figura 2.1.2A permite ver que los valores del índice de evaluación de mejoras en la calidad de los espacios, es muy baja en 2015 y crece exponencialmente en 2019. Asimismo, la figura 2.1.2B muestra que en todos los casos los índices varían hacia arriba en niveles mayores al 100%. A nivel general, el índice aumenta un 165,5% (va de 0,20 puntos en 2015 a 0,53 en 2019).

Como se planteaba en el capítulo anterior, la implementación de una política que tienda a la equidad implica que los sectores que experimenten mayor impacto positivo en las condiciones de bienestar (sea cual sea su dimensión de análisis) debieran ser los

Figura 2.1.1**PERCEPCIÓN DE MEJORAS EN LA CALIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO. INCIDENCIA, DIFERENCIA PORCENTUAL Y VARIACIÓN 2014/2019**

En porcentaje de hogares	2015(a)	2019(b)	Dif. Porcentual (c)	Sig.	Var. 2014/2019 (d)
INSTITUCIONES PÚBLICAS					
Registró construcción o mejoras en la infraestructura de la escuela pública	24.0%	70.7%	46.7	***	194.5%
Registró construcción o mejoras en la infraestructura del centro de salud	14.0%	56.9%	42.9	***	306.4%
ESPACIOS PÚBLICOS					
Registró construcción o mejoras en la infraestructura de la plaza o parque	29.0%	50.0%	21.0	***	72.4%
Registró construcción o mejoras en la infraestructura del playón	14.0%	37.9%	23.9	***	170.9%

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

(a) Respecto de un año atrás (b) Respecto de 4 años atrás

(c) Diferencia en puntos porcentuales, significatividad a partir de prueba U de Mann-Whitney

***. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,01.

** Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,05.

Figura 2.1.2A**VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE MEJORAS EN LA CALIDAD DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS (a), SEGÚN AÑO**

En valores promedio	2015(b)	2019(c)	Dif. De medias (d)	Sig.	Var. 2014/2019 (e)
	0.20	0.53	0.33	***	165.5%

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

(a) Índice de percepción de mejoras en la calidad de los espacios públicos 0(menor percepción de mejoras) 1(mayor percepción de mejoras)

(b) Respecto de un año atrás (c) Respecto de 4 años atrás

(d) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

(e) Variación porcentual 2014/2019

que se encontraran en posiciones iniciales más desfavorecidas, es decir en los hogares con menos acceso a infraestructura urbana en 2014³.

Los resultados obtenidos para la evaluación de la calidad de los espacios públicos en los barrios en los que el Plan ABRE interviene desde 2014 muestran que, efectivamente, quienes han registrado mayores mejoras son los hogares del tercil 1 (los que tenían menos acceso a infraestructura urbana en 2014) y del tercil 2 (los que tenían acceso medio a infraestructura en 2014). En ambos casos, el valor promedio del índice de 2019 triplica el que tenía en 2014 (ver figura 2.1.2B). Esto es sumamente relevante porque indica nuevamente que las intervenciones del Plan ABRE han mejorado el acceso de los hogares a infraestructura, a servicios urbanos, a la accesibilidad de los barrios y a una mayor calidad del espacio público y lo ha hecho de manera particular disminuyendo los déficits de los sectores estructuralmente más relegados.

En relación a la localidad, el índice más bajo de percepción en 2015 se encontraba en Villa Gobernador Gálvez, con un valor muy por debajo de la media, mientras que el más alto se registraba en Rosario. Después de 5 años de implementación del Plan ABRE, el valor del índice de percepción en Villa Gobernador Gálvez en 2019 es casi 10 veces más alto que en 2014. El valor del índice de Santa Fe es un 166,6% superior al de 2014, mientras que en Rosario ha aumentado un 93,9% (ver figura 2.1.2B).

En términos de la condición socio residencial de los hogares encuestados, resulta llamativo que en 2015 el índice de percepción de mejoras en infraestructura es mayor entre los hogares de villas y asentamientos que en los hogares emplazados en barrios con trazado urbano de nivel socio económico bajo. Si bien en ambos casos se observa un aumento del índice entre 2015 y 2019, las mejoras son más importantes en hogares de barrios de trazado urbano. Aun así, en 2019 estos hogares continúan teniendo un índice menor al percibido en hogares de villas y asentamientos (ver figura 2.1.2B).

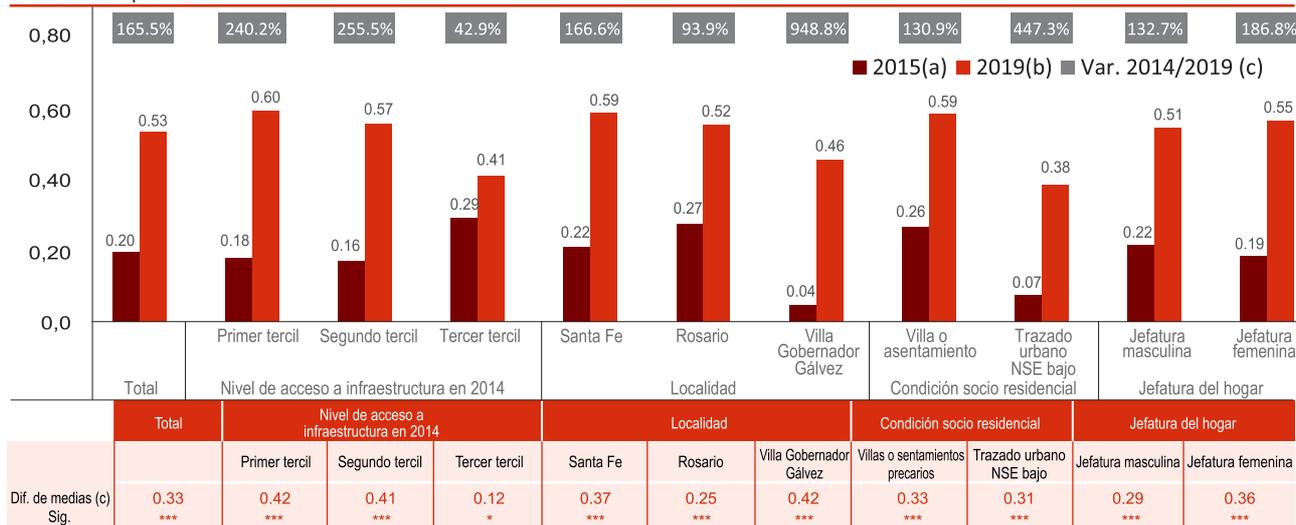
²Ver construcción y detalles del índice en anexo estadístico.

³ Ver construcción y detalles de la variable en anexo metodológico.

Figura 2.1.2B

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE MEJORAS EN LA CALIDAD DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS (a). SEGÚN AÑO, NIVEL DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA EN 2014, LOCALIDAD, CONDICIÓN SOCIO RESIDENCIAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR

En valores promedio



Fuente: Encuesta ABRE. ODSA/JCA – Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

(a) Índice de percepción de mejoras en la calidad de los espacios públicos 0(menor percepción de mejoras) 1(mayor percepción de mejoras)

(b) Respecto de un año atrás (c) Respecto de 4 años atrás

(d) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

* La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

(e) Variación porcentual 2014/2019

Finalmente, los hogares con jefatura masculina poseen un índice más alto en 2015 en comparación con hogares de jefatura femenina, situación que se invierte en 2019, alcanzando éstos últimos una mayor percepción de mejoras (ver figura 2.1.2B).

En línea con estos hallazgos, los resultados de los modelos de regresión aplicados⁴ ponen de manifiesto que el factor de mayor incidencia en la percepción de mejoras en la calidad del espacio público es el Plan ABRE (aproximado a partir de la variable año), si tenemos en cuenta que el índice varía entre 0 y 1, y que el año hace incrementar el valor del índice en 0.33 puntos, se aprecia fácilmente su relevancia. Se destaca, además, que el efecto se mantiene constante en los cuatro modelos, todo lo cual contribuye a inferir un efecto positivo y significativo del Plan ABRE en la percepción de mejoras en la calidad del espacio público.

Los datos analizados sugieren que, en el transcurso de estos cinco años de implementación, el programa ha logrado avances en la percepción de los hogares y, por ende, en la construcción de un hábitat de calidad. De ello cabe esperar también que, en el siguiente apartado, dichas percepciones se objetiven en mayor uso y apropiación del espacio público.

2.2 Uso y apropiación del espacio público

Como decíamos más arriba, los espacios públicos y/o comunitarios cumplen un rol fundamental en la generación de lazos de solidaridad entre los ciudadanos, de modo que es un hecho deseable que los barrios hagan uso de las calles, veredas y espacios verdes para el desarrollo de la vida comunitaria (ODSA, 2015).

Al respecto, y considerando que la ocupación de dichos espacios se vincula también con la percepción de seguridad o inseguridad en el barrio, se indagó sobre la proporción de niños, niñas y adolescentes que concurren a una plaza o a playones o polideportivos. También se relevó la existencia y frecuencia de situaciones tales como ver niños y niñas jugando en las calles y veredas del barrio, jóvenes reunidos, presencia de puntos de venta callejeros, y otras actividades comunitarias.

El primer aspecto a destacar, es el incremento en la participación de hogares con niños, niñas, adolescentes y jóvenes que concurren a un playón o polideportivo: el incremento es del 150% (pasando del 10,3% en 2014 al 25,9% en 2019). La participación de hogares con

⁴Se pueden ver los resultados completos de los modelos aplicados en el anexo estadístico

Figura 2.2.1**APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO. INCIDENCIA, DIFERENCIA PORCENTUAL Y VARIACIÓN 2014/2019**

En porcentaje de hogares	2014	2019	Dif. Porcentual (a)	Sig.	Var. 2014/2019 (b)
Hogares con NNyA que concurren a plaza	44.0%	49.1%	5.2		11.8%
Hogares con NNyA que concurren a playón o polideportivo	10.3%	25.9%	15.5	***	150.0%
EN SU CUADRA/ BARRIO SUELE VER....					
Niños/as jugando	75.9%	89.7%	13.8	*	18.2%
Jóvenes reunidos	77.6%	89.7%	12.1		15.6%
Adultos reunidos	61.2%	71.6%	10.3	**	16.9%
Puestos de venta	36.2%	50.0%	13.8	***	38.1%
Actividades comunitarias	42.2%	39.7%	-2.6	***	-6.1%

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

(a) Diferencia en puntos porcentuales, significatividad a partir de prueba U de Mann-Whitney

***. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,01.

** Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,05.

*. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,1.

(b) Variación porcentual 2014-2019

Figura 2.2.2A**VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE USO Y APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO (a) SEGÚN AÑO**

En valores promedio	2014	2019	Dif. De medias (b)	Sig.	Var. 2014/2019 (c)
	0,47	0,58	0,11	***	22,8%

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

(a) Índice de uso y apropiación del espacio público 0 (menor apropiación) 1 (mayor apropiación)

(b) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

(c) Variación porcentual 2014/2019

niños, niñas y adolescentes que concurren a un parque o plaza también muestra una tendencia a aumentar, aunque en menor magnitud (ver figura 2.2.1).

Por otro lado, el 75,9% de los referentes de hogar solían ver niños/as jugando en el barrio, proporción que crece al 89,7% en 2019. Se trata de una mejora en la apropiación del espacio público de niños y niñas del 18,2%. En cuanto a los jóvenes, un 89,7% de los hogares suele verlos reunidos en el barrio, cuando en 2014 era del 77,6%. En este sentido, se observa una mejora similar a la de niños y niñas. También se observa un aumento de adultos reunidos en el barrio, en niveles algo menores a los de niños/as y jóvenes.

Otra pregunta realizada a los hogares fue si suelen ver puestos de venta en el barrio (ferias). La proporción de hogares que respondía afirmativamente en 2015 es del 36,2%, ascendiendo al 50% en la actualidad. Se observa en este sentido un incremento en este tipo de uso del 38,1%. Finalmente, resulta llamativo que los hogares

reporten de manera menos frecuente en 2019 la existencia de actividades comunitarias, aunque dicha disminución no es de gran magnitud (6,1%) (ver figura 2.2.1).

A fines de analizar estos datos de manera agregada, se construyó un índice⁶ de apropiación del espacio público conformado por todos los indicadores analizados más arriba y cuyos valores oscilan entre 0 y 1, éste último representa el valor más alto de apropiación del espacio por parte de los hogares encuestados.

Una mirada general sobre la figura 2.2.2A y 2.2.2B permite ver que en todas las categorías el nivel de apropiación del espacio público aumentó. A nivel general, el valor promedio del índice muestra un incremento estadísticamente significativo del 22,8% (pasando de 0,47 puntos en 2014 a 0,58 en 2019).

Un hecho de particular importancia es que cuando se analiza el nivel de uso y apropiación del espacio público en 2014, se observa

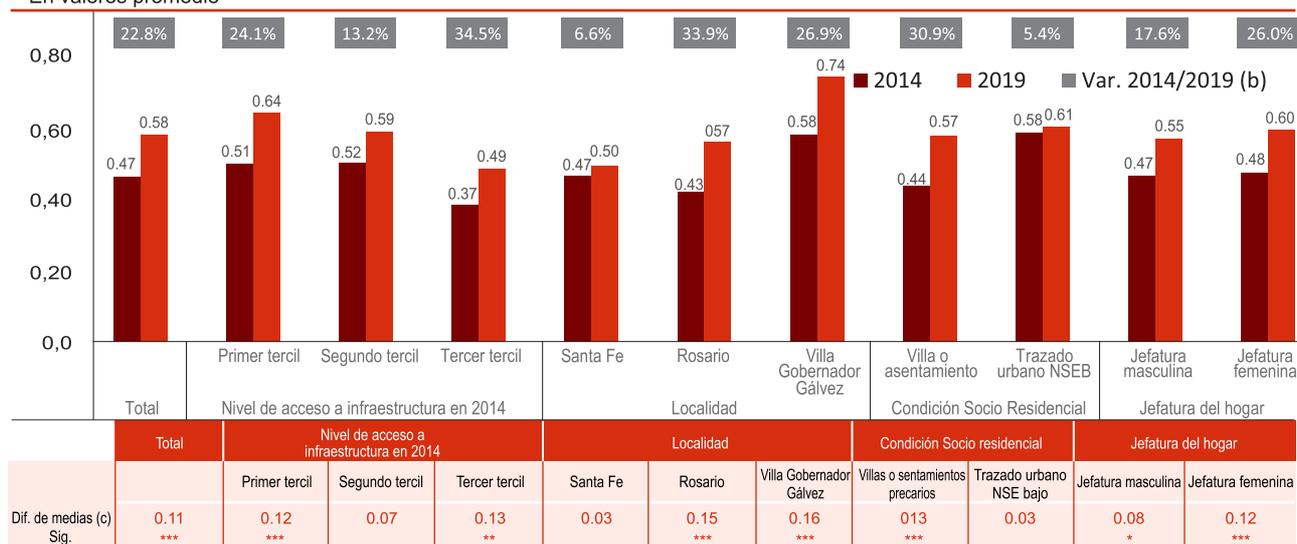
⁶En este punto cabe tener en cuenta una cuestión particular que puede estar impulsando también el uso del espacio público con actividades comunitarias y puestos de ventas. Nos referimos aquí al contexto de crecimiento de la pobreza y la desocupación que suelen empujar a las familias a la búsqueda de alternativas en actividades informales que muchas veces se relacionan con el autoempleo y la utilización del espacio público como espacio de trabajo.

⁷Ver construcción y detalles del índice en anexo estadístico.

Figura 2.2.2B

VARIACIÓN EN EL VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE USO Y APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO (a) SEGÚN AÑO, NIVEL DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA EN 2014, LOCALIDAD, CONDICIÓN SOCIO RESIDENCIAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR

En valores promedio



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

(a) Índice de uso y apropiación del espacio público o (menor nivel de apropiación) 1(mayor nivel de apropiación)

(b) Variación porcentual 2014/2019

(c) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** . La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

que decrece conforme mejora la condición estructural de los hogares. Es decir, hacen mayor uso los hogares de sectores con mayores carencias estructurales. Si bien en 2019 este patrón se mantiene, se observa que donde mayor impulso ha tenido el uso del espacio público ha sido justamente en los hogares que menor uso hacían de él en 2014. La apropiación del espacio público entre los hogares del tercer tercil crece un 34,5%, la de los hogares del primer tercil un 24,1% y la de quienes residen en hogares del segundo tercil lo hace en un 13,2%. Esto es particularmente significativo porque nuevamente se verifican efectos positivos del Plan en la promoción de acciones tendientes a la equidad (ver figura 2.2.2B).

En cuanto a la localidad, el nivel de apropiación y uso del espacio público crece un 33,9% en Rosario, un 26,9% en Villa Gobernador Gálvez. También hay una tendencia a la mejora en Santa Fe, aunque en magnitud mucho menor (ver figura 2.2.2B).

Al analizar el valor del índice de apropiación del espacio público según la condición socio residencial, se observa que los hogares emplazados en villas o asentamientos precarios son los que más mejoran su grado de apropiación (30,9% más en 2019 que en 2014) (ver figura 2.2.2B).

Finalmente, el índice de apropiación parece aumentar en mayor medida en los hogares de jefatura femenina (26%), en comparación con aquellos de jefatura masculina (17,6%) (ver figura 2.2.2B).

En síntesis, la apropiación del espacio público se verifica tanto en los indicadores que indican participación de los hogares en espacios públicos, como en aquellos que refieren al reconocimiento de un uso frecuente de los vecinos de los espacios comunitarios. Como es de esperar, el índice de apropiación que reúne ambos tipos de indicadores presenta mejoras entre 2014 y 2019, especialmente en aquellos hogares menos favorecidos en 2014, indicando que las acciones del programa tienden a la equidad. Finalmente, los resultados de los modelos de regresión lineal ajustados permiten observar un impacto positivo y significativo del Plan ABRE en el nivel de apropiación del espacio público; impacto observable a través de la variable "año". En efecto, al pasar de 2014 a 2019, el índice de uso y apropiación del espacio aumenta con independencia del resto de las variables controladas (ver anexo estadístico).

Dadas las mejoras registradas en la calidad de infraestructura y hábitat señalada en el capítulo anterior, era de esperar un aumento en la percepción de mejoras en distintos espacios públicos de uso cotidiano, como se verifica en el primer apartado. A su vez, es esperable que esto impacte en el uso y apropiación del mismo por parte de los hogares. Si bien aumenta más en los hogares que tenían menores carencias estructurales en 2014 (tercil 3), el grado de apropiación del espacio público es más alto en los sectores de mayores carencias. Finalmente, y desde una mirada integral, la ocupación del espacio público por parte de los hogares también tenderá a tener un efecto en la percepción de seguridad o inseguridad en el barrio, aspecto que se aborda en el capítulo 4.

Comentarios finales

Como se señaló a lo largo del capítulo, la calidad del espacio público es un aspecto clave para el fortalecimiento de los lazos inter e intra comunitarios. Desde la perspectiva planteada en el diagnóstico y en el proceso de implementación del Plan ABRE se ha postulado que las condiciones de infraestructura y habitabilidad del entorno urbano son una condición necesaria (aunque no suficiente) para la convivencia armónica y el sostenimiento de las redes que cohesionan la sociedad.

Los datos aquí presentados permiten inferir que no solo ha habido mejoras en el acceso a la infraestructura urbana más básica, a los servicios comunitarios y domiciliarios, sino que también ha habido mejoras significativas en la calidad de los espacios públicos. En este sentido, el capítulo anterior mostró las mejoras en la accesibilidad a los barrios, al pavimento, el alumbrado público y la recolección de residuos, indicadores que remiten también a la calidad del espacio y hábitat urbano. Además, y de manera más específica, este capítulo ha dado cuenta de las percepciones de mejoras en instituciones públicas (como el centro de salud y la escuela) y de los espacios públicos para recreación y esparcimiento familiar, para la práctica deportiva (como son las plazas, parques o los playones o polideportivos).

Es preciso destacar también, que la intervención del Plan no solo ha promovido mejoras en la calidad de estos espacios, sino que lo

ha hecho particularmente en los sectores estructuralmente más desfavorecidos, es decir los que al inicio de la intervención tenían menor acceso a infraestructura urbana, promoviendo nuevamente la equidad. Se destacan también mejoras por localidad en las tres ciudades del estudio, incluso en Villa Gobernador Gálvez, donde el acceso a los servicios y las infraestructuras más básicas había sido menor, ahora, en referencia a la calidad de los espacios públicos, la percepción de mejoras en los últimos cinco años es significativa.

Dadas las mejoras registradas en la calidad de infraestructura y hábitat señalada en el capítulo anterior, era de esperar un aumento en el uso y apropiación del espacio público. En efecto, la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los espacios de esparcimiento ha crecido, así como también la presencia de niños/as jugando, de adultos reunidos en la calle o vereda, las actividades comunitarias, los puestos de venta. La presencia de la comunidad haciendo uso del espacio público se ha incrementado. En este caso, si bien se ha incrementado más en los hogares que tenían menores carencias estructurales en 2014 (tercil 3), los niveles de apropiación y uso de espacio público son más altos en los sectores de mayores carencias; de modo que nuevamente la dinámica del período ha dado como resultado no solo mayor uso y apropiación sino también menor segmentación y mayor integración social en la participación en espacios públicos.

Inclusión socioeducativa

Uno de los propósitos centrales del Plan ABRE es promover la inclusión social, educativa, laboral y cultural de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. La educación formal es uno de los principales mecanismos de inclusión y socialización, y constituye un derecho reconocido por la comunidad internacional a través de la Convención sobre los Derechos del Niño, y por nuestro país por medio del artículo 14 de la Constitución Nacional.

A nivel nacional el sistema educativo se rige por la normativa establecida en la Ley Nacional N° 26.206 de Educación sancionada en 2006, que estableció la enseñanza obligatoria hasta el nivel secundario inclusive. En su artículo 2, la citada ley establece que la educación es un derecho tanto personal como social.

A pesar de esto, el sistema educativo presenta múltiples desafíos y debe enfrentarse a diferentes problemáticas. La fragmentación genera oportunidades desiguales de inclusión en dos sentidos: por un lado, existe un problema de exclusión educativa (en particular en adolescentes y jóvenes) y, por otro lado, un problema de inclusión desigual en términos de calidad de la oferta y condiciones de educabilidad (López, 2004; ODSA, 2015).

Las condiciones sociales de origen y la calidad de vida de las familias y comunidades inciden de manera directa sobre la calidad de las inserciones educativas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Esto significa que un hábitat y entorno familiar, comunitario y educativo adecuados son una condición de posibilidad para la disminución de situaciones de desigualdad y exclusión (ODSA, 2015).

Garantizar el derecho a la educación de manera igualitaria para toda la población infantil y joven es importante no solo en sí misma, sino también porque habilita el ejercicio de otros

derechos, fundamentalmente el acceso al empleo formal y de calidad y la participación ciudadana (ODSA, 2015).

La inclusión socioeducativa es una prioridad del Plan ABRE. Dentro del eje de “*Convivencia y Participación*”, a través de diferentes programas, se propone promover la reinserción escolar de quienes hayan abandonado estudios secundarios (Vuelvo a Estudiar), generar mayor equidad educativa (Jornada Ampliada en escuelas primarias) y brindar espacios de encuentro para jóvenes a través de actividades deportivas y artísticas (Verano Joven).

En este sentido, la línea de intervención de trayectorias de vida e inclusión educativa implica no solo la asistencia (y permanencia) escolar de niños/as, adolescentes y jóvenes, sino también la participación en espacios de socialización entre pares (colonias de vacaciones, playones, polideportivos, clubes y actividades culturales y artísticas).

Esta línea de intervención está asociada a otras del mismo eje a través de la noción de trayectorias de vida, que ha priorizado durante estos cinco años a la población infantil, adolescente y joven. Las iniciativas de retención y reinserción educativa, junto con la promoción de oportunidades laborales, el abordaje integral de adicciones y la convivencia barrial constituyen el acompañamiento institucional que las trayectorias de niños, niñas, adolescentes y jóvenes necesitan para consolidar procesos de inclusión duraderos.

Este capítulo analiza, en primer lugar, la inclusión a través de dos dimensiones: una educativa y otra de participación en espacios de socialización. Estas dos dimensiones y sus indicadores se consideran por separado en cada uno de los grupos de edad de interés: niños y

FIGURA 3A: ESQUEMA DE DIMENSIONES, VARIABLES E INDICADORES

NIÑOS Y NIÑAS DE 5 A 12 AÑOS

DÉFICIT DE ESCOLARIZACIÓN	Niños y niñas de 5 a 12 años que no asisten a la escuela	Porcentaje de niños y niñas de 5 a 12 años que no asisten a la escuela sobre el total de ese grupo de edad
PROBLEMAS DE ASISTENCIA ESCOLAR	Niños y niñas de 5 a 12 años que asisten a establecimiento educativo y faltan frecuentemente (más de 3 veces por mes)	Porcentaje de niños y niñas de 5 a 12 años que asisten a establecimiento educativo y faltan frecuentemente (más de 3 veces por mes)
CONCURRE A COLONIA DE VACACIONES/VERANO JOVEN/ CLUB	Niños y niñas de 5 a 12 años que concurren a colonia de vacaciones/ Verano Joven o club	Porcentaje de niños y niñas de 5 a 12 años que concurren a colonia de vacaciones/Verano Joven o club
CONCURRE A PLAYÓN O POLIDEPORTIVO	Niños y niñas de 5 a 12 años que concurren a playón o polideportivo	Porcentaje de niños y niñas de 5 a 12 años que concurren a playón o polideportivo

ADOLESCENTES DE 13 A 17 AÑOS

DÉFICIT DE ESCOLARIZACIÓN	Adolescentes de 13 a 17 años que no asisten a la escuela	Porcentaje de adolescentes de 13 a 17 años que no asisten a la escuela
PROBLEMAS DE ASISTENCIA ESCOLAR	Adolescentes de 13 a 17 años que asisten a establecimiento educativo y faltan frecuentemente (más de 3 veces por mes)	Porcentaje de adolescentes de 13 a 17 años que asisten a establecimiento educativo y faltan frecuentemente (más de 3 veces por mes).
CONCURRE A COLONIA DE VACACIONES/VERANO JOVEN/ CLUB	Adolescentes de 13 a 17 años que concurren a colonia de vacaciones/ Verano Joven o club	Porcentaje de adolescentes de 13 a 17 años que concurren a colonia de vacaciones/ Verano Joven o club
CONCURRE A PLAYÓN O POLIDEPORTIVO	Adolescentes de 13 a 17 años que concurren a playón o polideportivo	Porcentaje de adolescentes de 13 a 17 años que concurren a playón o polideportivo

JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS

JÓVENES QUE NO TERMINARON EL SECUNDARIO Y NO ASISTEN	Jóvenes de 18 a 24 años que no terminaron la escolarización obligatoria y no asisten a un establecimiento educativo	Porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que no terminaron el secundario y no asisten a un establecimiento educativo
CONCURRE A VERANO JOVEN/ CLUB	Jóvenes de 18 a 24 años que concurren a colonia de vacaciones/Verano Joven o club	Porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que concurren a colonia de vacaciones/Verano Joven o club
CONCURRE A PLAYÓN O POLIDEPORTIVO	Jóvenes de 18 a 24 años que concurren a playón o polideportivo	Porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que concurren a playón o polideportivo
ÍNDICE DE INCLUSIÓN SOCIO EDUCATIVA	Índice factorial estandarizado. Variables que lo componen: Asistencia o finalización del secundario. Problemas de asistencia, concurrencia a colonia, verano joven, club, polideportivo o playón. Varía entre 0 y 1 donde 0 es el menor nivel de inclusión y 1 es el mayor nivel de inclusión	

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

niños de 5 a 12 años, adolescentes de 13 a 17 años, y jóvenes de 18 a 24¹ años. En segundo lugar, se analiza la evolución de un índice de inclusión socioeducativa entre 2014 y 2019 según el nivel de acceso a infraestructura de los hogares en 2014, el grupo de edad, la localidad, la condición socio residencial y el tipo de jefatura de hogar. Finalmente, se evalúa en qué medida la variación de este índice de

inclusión se explica por la acción de una selección de variables independientes. En particular, interesa determinar en qué medida puede asegurarse que el Plan ABRE impacta en los procesos de inclusión socioeducativa, con independencia de la acción de otras variables.

¹Si bien el Plan ABRE, en la actualidad, tiene líneas de acción para jóvenes hasta 29 años, en el relevamiento de línea de base de 2014 la definición del grupo de edad de jóvenes quedó circunscripta al rango de 18 a 24 años ajustándose a las definiciones del Plan de ese momento. De allí que para esta medición se acote el análisis al grupo de hasta 24 años.

La línea de intervención de inclusión socioeducativa se orienta a la implementación de diversos dispositivos institucionales dirigidos a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que sean soporte referencial en su lugar de residencia y en su vida cotidiana y, desde allí, promuevan su desarrollo e inclusión social y educativa en un proceso de construcción de ciudadanía (ODSA, 2015).

En este sentido, este capítulo analiza indicadores relativos tanto a dispositivos escolares como a dispositivos de socialización. Además, se diferencia entre niños y niñas (5 a 12 años), adolescentes (13 a 17 años) y jóvenes (18 a 24 años), tres grupos etarios para los que se identifica, primero, la incidencia de problemáticas educativas (falta de acceso, inasistencia frecuente, abandono) y, en segundo lugar, la participación en espacios de socialización (colonia de vacaciones, playón o polideportivo, club).

Empezando entonces por niños y niñas de 5 a 12 años, la asistencia a una institución educativa es obligatoria en Argentina, debiendo ser garantizada por el Estado. La escolarización primaria obligatoria está prácticamente universalizada en nuestro país, aunque sin dudas existen casos particulares que atender. Al respecto, se observa que el déficit de asistencia a un establecimiento educativo se mantiene estable entre 2014 y 2019 (alrededor del 1%). La diferencia porcentual entre un año y otro es mínima y no resulta estadísticamente significativa. En cuanto a los problemas de asistencia escolar, el estudio indagó en la inasistencia frecuente (más de 3 veces por mes), donde sí se verifican cambios sensibles tras cinco años de implementación del Plan ABRE. La reducción en la cantidad de niños y niñas con problemas de asistencia frecuente es del 62,8% entre un año y otro (ver figura 3.1).

En el capítulo anterior se describió un proceso de crecimiento, tanto en la evaluación de mejoras en los espacios públicos como en el uso y apropiación de esos espacios, y se señaló que uno de los factores que impulsó tal proceso fue un incremento en la proporción de hogares con niños, niñas, adolescentes y jóvenes que asisten a espacios de recreación. Resta conocer entonces en qué medida la población de 0 a 24 años utiliza espacios de socialización y esparcimiento tales como la plaza, el parque, el playón o polideportivo, la colonia de vacaciones o el club.

En el caso particular de los niños y niñas de hasta 12 años se observa que tras cinco años de implementación del Plan ABRE, se cuadruplica la cantidad que asiste a playón o polideportivo en su barrio, pasando del 7,3% en 2014 al 31,9% en 2019 (ver figura 3.1). Se encontró, además, que entre 2014 y 2019 no hay una variación de magnitud relevante en la participación en colonias de vacaciones o club, aunque cabe señalar que la diferencia porcentual es a la baja (1,7 puntos). Aun así, puede decirse que casi 3 de cada 10 niños y niñas concurren a la colonia de vacaciones o club en el último verano.

En cuanto a los y las adolescentes de 13 a 17 años, se trata de un grupo que debería asistir a la escuela secundaria, de carácter obligatorio desde el año 2006 (nueva sanción de Ley de Educación Nacional). Debido a que la obligatoriedad a nivel secundario es más reciente en

comparación con la enseñanza primaria, los problemas de exclusión educativa en adolescentes suelen tener mayor incidencia, aunque es de esperar que tiendan a reducirse.

Si se considera el déficit de escolarización de adolescentes, se encuentra que se mantiene estable entre 2014 y 2019. A nivel general, 1 de cada 10 adolescentes no asiste a un establecimiento educativo. Como era de esperar, la incidencia del déficit de inclusión es mayor que el déficit de niños y niñas. En cuanto a los problemas de asistencia, estos dos grupos tuvieron una evolución similar: entre 2014 y 2019 se reduce en un 45% la cantidad de adolescentes con problemas de asistencia, pasando de un 15,2% al inicio al 8,3% en la actualidad (ver figura 3.1).

En términos de la inclusión en espacios de socialización, se observa un crecimiento significativo de la participación tanto en Verano Joven como en playones y polideportivos barriales. La cantidad de adolescentes que asiste a colonias de vacaciones en 2019 duplica la cantidad existente en 2014. En términos porcentuales, en 2014 el 10,8% de los adolescentes participaba en colonias de vacaciones o club social; proporción que aumenta al 25,5% en 2019. La asistencia a playones y polideportivos, por otro lado, crece aún más (se triplica la cantidad entre ambos años). En 2014 solo el 8,1% de los hogares tenían un/a adolescente asistiendo a playón o polideportivo, mientras que en 2019 ese porcentaje alcanza al 30,9% de los hogares.

Finalmente, cabe considerar al grupo de jóvenes de 18 a 24 años. En este caso es preciso destacar que entre 2014 y 2019 ha habido una reducción del 20,4% en la cantidad de jóvenes en situación de exclusión educativa (que no terminaron el secundario y no asisten). Aunque debe señalarse que los problemas de exclusión educativa aumentan en este grupo de manera considerable, en comparación con quienes tienen menor edad.

Este resultado es particularmente importante y significativo porque en la primera evaluación de impacto del Plan, realizada en 2015, se habían señalado mejoras en los niveles de inclusión de niños, niñas y adolescentes, pero los niveles de abandono de los jóvenes de 18 a 24 años planteaban un desafío para la intervención porque no se modificaban con el tiempo. Tras cinco años de implementación del Plan, este indicador ha mostrado mejoras significativas.

Por otro lado, si se considera la inclusión de jóvenes en espacios de socialización, se observa un aumento significativo de quienes participan en playones o polideportivos barriales, la cantidad de jóvenes que asisten a estos espacios se quintuplica pasando del 7,7% en 2014 al 44,9% en 2019 (ver figura 3.1). Se observa, sin embargo, una tendencia a la baja en la proporción jóvenes que participan en Verano Joven o asisten a una pileta o club barrial.

Es momento de considerar estos indicadores de manera agregada. Para ello, se construyó un índice de inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes². Este índice integra todos los indicadores de inclusión educativa y participación en espacios de

²Ver anexo estadístico para mayor detalle sobre la construcción de este índice.

Figura 3.1**INCLUSIÓN SOCIOEDUCATIVA DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES. INCIDENCIA, DIFERENCIA PORCENTUAL Y VARIACIÓN 2014/2019**

En porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

	2014	2019	Dif. Porcentual (a)	Sig.	Var. 2014/2019 (b)
NIÑOS Y NIÑAS 5 A 12					
No asiste a establecimiento educativo	1.2%	1.4%	0.2		18.8%
Falta a menudo a la escuela	19.8%	7.4%	-12.4	***	-62.8%
Concurrió a colonia de vacaciones	29.3%	27.5%	-1.7	***	-5.9%
Asistió al polideportivo playón de su barrio	7.3%	31.9%	24.6	***	335.7%
ADOLESCENTES 13 A 17					
No asiste a establecimiento educativo	10.8%	10.9%	0.1		0.9%
Falta a menudo a la escuela	15.2%	8.3%	-6.8	***	-45.0%
Concurrió a colonia de vacaciones	10.8%	25.5%	14.6	***	135.5%
Asistió al polideportivo playón de su barrio	8.1%	30.9%	22.8	***	281.2%
JÓVENES 18 A 24					
Jóvenes que no asisten y no terminaron el secundario	38.5%	30.6%	-7.8		-20.4%
Concurrió a colonia de vacaciones o club	18.5%	12.2%	-6.2		-33.7%
Asistió al polideportivo playón de su barrio	7.7%	44.9%	37.2	***	483.7%

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

(a) Diferencia en puntos porcentuales, significatividad a partir de prueba U de Mann-Whitney

***. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,01.

**. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,05.

*. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,1.

(b) Variación porcentual 2014/2019

Figura 3.2 A**VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE INCLUSIÓN SOCIOEDUCATIVA DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES (a), SEGÚN AÑO.**

En valores promedio

	2014	2019	Dif. De medias (b)	Sig.	Var. 2014/2019 (c)
	0.46	0.58	0.12	***	25.9%

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

(a) Índice de inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes 0 (menor nivel de inclusión) 1 (mayor nivel de inclusión)

(b) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

**. La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1

(c) Variación porcentual 2014/2019

socialización y presenta valores entre 0 y 1 donde 0 es el menor nivel de inclusión y 1 es el nivel de inclusión mayor. Al respecto se verifica que el índice de inclusión socioeducativa aumenta un 25,9% entre 2014 y 2019 (pasando de 0,46 a 0,58 puntos) (ver figura 3.2A).

Se observa también, en ambos años, el condicionamiento estructural para las oportunidades de inclusión social: los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de hogares con mayores carencias estructurales son los que tienen menores niveles de inclusión en ambos períodos. Ahora bien, ¿qué cambios se han producido luego de cinco años de implementación del Plan ABRE?

Resulta particularmente importante señalar que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que experimentan un mayor crecimiento

en los niveles de inclusión socioeducativa son justamente los que pertenecen a hogares de sectores sociales con mayores carencias estructurales. De manera más precisa, el valor del índice de inclusión social mejora un 29,3% entre los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de hogares del tercil 1³, en el tercil 2 la mejora es similar, en el tercil 3 es del 19%. De ello puede inferirse que el efecto del Plan ha estado efectivamente focalizado en los sectores que tienen menos oportunidades, por lo tanto, el ABRE se constituye en un Plan tendiente a la equidad (ver figura 3.2B).

En este punto es preciso además incorporar al análisis la variable grupo de edad para poder analizar cómo se comporta este índice en cada una de las categorías. En coincidencia con lo analizado más arriba, el índice de inclusión socioeducativa aumenta a medida que disminuye la edad, tanto en 2014 como en 2019. Ahora bien,

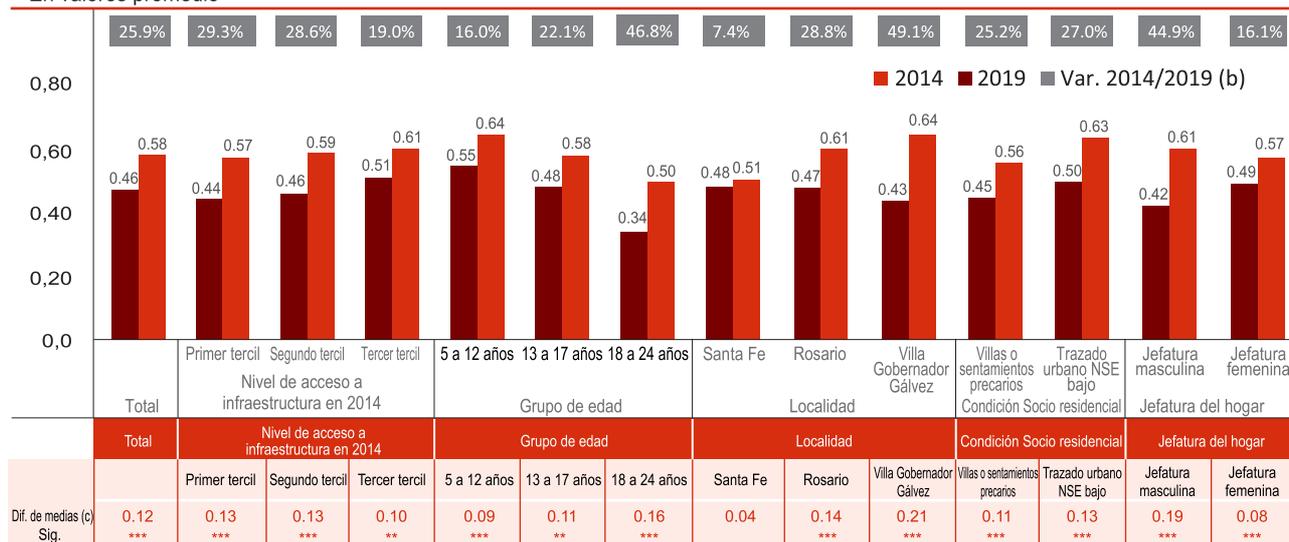
³Cabe recordar que esta categoría hace referencia a los hogares con mayores carencias estructurales en 2014.

Es decir, aquellos con menor acceso a infraestructura y servicios urbanos al comienzo de la implementación del Plan ABRE. Para mayor detalle ver anexo metodológico.

Figura 3.2B

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE INCLUSIÓN SOCIOEDUCATIVA (a) SEGÚN AÑO, NIVEL DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA EN 2014, GRUPO DE EDAD, LOCALIDAD, CONDICIÓN SOCIO RESIDENCIAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR

En valores promedio



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

(a) Índice de inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes 0 (manor nivel de inclusión) 1 (mayor nivel de inclusión)

(b) Variación porcentual 2014/2019

(c) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

**.. La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

comparando la evolución del índice entre ambos años, se verifica que aumenta para todos los grupos de edad, pero especialmente en el grupo de jóvenes de 18 a 24 años.

En la medida en que son los dos grupos en edad escolar los que tienen los valores más altos del índice, cabe pensar que la escuela cumple un rol clave en los procesos de inclusión, que es necesario reforzar tanto en la adolescencia como en el grupo de jóvenes de 18 a 24 años a través de dispositivos acordes a este grupo etario.

Resulta interesante el comportamiento de este índice según la localidad. En 2014 Villa Gobernador Gálvez tiene el índice más bajo de inclusión, mientras que los niños, niñas, adolescente y jóvenes de Rosario y Santa Fe se encuentran por encima con índices similares. En 2019, sin embargo, los niños, niñas, adolescente y jóvenes de los hogares encuestados en Villa Gobernador Gálvez se convierten en los que tienen índice más alto, mientras que los Santa Fe tienen el índice más bajo. En otras palabras, entre 2014 y 2019 se invierte la situación de Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez, mientras que Rosario se mantiene en una posición intermedia. Esto se explica por el significativo aumento del índice de inclusión en Villa Gobernador Gálvez, con una variación positiva del 49,1% (ver figura 3.2B).

Al considerar la condición socio residencial de los hogares, se observa que tanto los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de hogares en barrios con trazado urbano, como aquellos residentes en villas o asentamien-

tos precarios mejoran de forma similar sus niveles de inclusión social y educativa.

Finalmente, hay una tendencia a una mayor equidad entre hogares con jefatura masculina y hogares con jefatura femenina entre 2014 y 2019. Esto es así ya que, a pesar de que en 2014 los hogares con jefatura masculina tenían un índice de inclusión más bajo, éste aumenta en un 44,9% durante ese período hasta posicionarse en niveles similares de los hogares con jefatura femenina (ver figura 3.2B).

Un último interrogante a considerar es en qué medida la variación positiva del índice de inclusión socioeducativa se explica por el efecto de una serie de variables seleccionadas. En particular, interesa conocer en qué medida el Plan ABRE incide en el aumento del índice de inclusión con independencia del resto de las variables. En este sentido, se observa que la variable año, que como ya se dijo indica el efecto del Plan ABRE en estos cinco años de implementación, tiene un impacto relativamente estable y significativo en los distintos modelos, de ello puede inferirse que el Plan contribuye a incrementar el índice de inclusión socio educativa de manera independiente al resto de las variables (ver anexo estadístico). De este modo, si se toma en cuenta que, tanto la edad como las condiciones estructurales del hogar de residencia inciden de manera significativa en los niveles de inclusión, el efecto del ABRE es también importante y significativo independientemente de las variables analizadas.

Comentarios finales

Como se planteó al inicio de este capítulo uno de los objetivos centrales del Plan ABRE es promover la inclusión social, educativa, laboral y cultural de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; no solo a través de la educación formal, sino también a partir de la construcción de “espacios puente” para la inclusión social. Para ello era necesario fortalecer también las infraestructuras de los distintos espacios (la escuela, los clubes, los parques, los playones) y mejorar las condiciones de acceso a las instituciones educativas.

Los capítulos anteriores han mostrado significativas mejoras en materia de acceso a infraestructura urbana, servicios, en la calidad de las instituciones y espacios públicos, así como en la accesibilidad de los barrios y de manera particular en los caminos internos para ir a la escuela. Este capítulo ha mostrado que también los niveles de inclusión educativa y social han mejorado de manera significativa en todos los grupos etarios, en particular, han disminuido los problemas de inasistencias frecuentes en niñas, niños y adolescentes y el abandono escolar entre los jóvenes.

En el del grupo de 5 a 12 años, se observa que la inclusión a través de la asistencia a un establecimiento educativo se mantiene estable, tendiendo a la universalización. De todas formas, existen casos particulares que merecen atención y seguimiento a través de estrategias como las que se ha planteado desde ABRE Familia. Por otro lado, se observa que los problemas de inasistencia se reducen notablemente entre 2014 y 2019. Otro aspecto a destacar es el aumento en la participación de niños y niñas en espacios deportivos de su barrio (playones y polideportivos).

El déficit de escolarización educativa tiene una mayor incidencia en el grupo de 13 a 17 años, manteniéndose estable entre 2014 y

2019. Si se observa, como en el caso anterior, una disminución significativa de los problemas de asistencia. Es destacable, asimismo, el crecimiento de la inclusión de adolescentes en espacios de socialización, tanto en colonias de vacaciones como en playones y polideportivos barriales.

La inclusión socioeducativa a nivel agregado aumenta en un 25% entre 2014 y 2019. El análisis según el grupo de edad (niños y niñas, adolescentes, jóvenes) lleva a dos conclusiones principales. Por un lado, el nivel de inclusión tiende a ser más alto a edades más tempranas, disminuyendo con la edad. Esto sugiere que la escuela es una institución clave en los procesos de inclusión. Por otro lado, resulta importante destacar el aumento del índice en el grupo de 18 a 24 años.

Como se mencionó en la introducción, las condiciones sociales de origen inciden de manera directa en los procesos de inserción educativa y social. En este marco, cabe señalar que, si bien son los hogares con menor acceso a infraestructura urbana los que portan los índices más bajos de inclusión socioeducativa, las acciones ABRE han tendido a generar una mayor inclusión en estos sectores tendiendo nuevamente a la equidad en el ejercicio de derechos.

Así, se destaca un avance significativo en los aspectos que la evaluación de 2015 había marcado como desafíos: tanto en lo que refiere al avance en la terminalidad educativa de los jóvenes como en lo que respecta a cuidar la reproducción de mecanismos de segregación social en los espacios de participación y socialización, se han evidenciado avances con tendencia a la equidad.

Incidencia de la violencia urbana y percepción de seguridad

La seguridad es un derecho humano fundamental junto con el derecho a la vida y la libertad, consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 3. Además de ser un derecho en sí mismo, la seguridad es una precondition fundamental para el desarrollo de la vida humana y el ejercicio de otros derechos.

La seguridad pública, al igual que la convivencia pacífica y solidaria, es un derecho reconocido en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en su artículo XI: “Las ciudades deben crear condiciones para la seguridad pública, la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad. Para ello deben garantizar el pleno usufructo de la ciudad, respetando la diversidad y preservando la memoria e identidad cultural de todos los(as) ciudadanos(as) sin discriminación alguna” (ONU, 2005).

En el contexto del Plan ABRE, interesa particularmente analizar la seguridad pública en el marco del problema de la violencia urbana, que en las últimas décadas ha sido un tema central de la agenda pública. El fortalecimiento de los vínculos y de las redes de convivencia, un objetivo principal del Plan, supone no solo mejorar aspectos inherentes a la calidad del espacio público sino también reducir los hechos de violencia y la percepción de inseguridad.

La seguridad puede analizarse a partir de dos dimensiones, una objetiva, entendida como la exposición a distintos tipos de delito, y otra subjetiva, tematizada como la percepción que las personas

tienen del riesgo que los rodea. Esta percepción aparece generalmente bajo la idea de “inseguridad”, y no necesariamente guarda una relación lineal con la efectiva vulneración de derechos a la seguridad.

Es importante señalar, como ya se ha hecho en otras oportunidades (ODSA, 2014, 2018), que tanto la incidencia del delito como la percepción de inseguridad influyen negativamente en la apropiación individual y colectiva del espacio público y, por ende, en la participación comunitaria. Esto debilita los vínculos de convivencia, tendiendo a profundizar la ruptura de lazos de solidaridad, disminuyendo la cohesión intracomunitaria y por ende aumentando la probabilidad de enfrentar hechos de violencia interpersonal. De allí su centralidad en el marco del Plan ABRE y de allí también la integralidad de su abordaje.

Desde su inicio, el Plan ABRE adoptó un abordaje integral del problema de la violencia urbana y la seguridad, entendiendo que sus causas son multidimensionales y se encuentran integradas. Durante su implementación, se diseñaron respuestas integrales, mejorando la infraestructura en justicia y seguridad (comisarias, unidades penitenciarias, destacamentos, etc.), implementando acciones vinculadas con la confianza y cercanía de las instituciones y mejorando también la infraestructura en espacios públicos para el esparcimiento y la recreación.

El Plan ABRE puso en marcha una política de coordinación intersectorial (entre áreas del Estado provincial) e intergubernamental (entre diferentes niveles de gobierno), sumando además

FIGURA 4A: ESQUEMA DE DIMENSIONES, VARIABLES E INDICADORES

INCIDENCIA DEL DELITO Y EXPERIENCIAS DE VICTIMIZACIÓN

VICTIMIZACIÓN POR HURTO O ROBO	Incidencia del hurto o robo (con o sin armas) en los miembros del hogar durante los últimos 12 meses	Porcentaje de hogares que refieren que alguno de sus miembros sufrió un hurto en los últimos 12
VICTIMIZACIÓN POR AGRESIÓN O MALTRATO DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD	Incidencia de maltrato o agresión de las fuerzas de seguridad en los miembros del hogar durante los últimos 12 meses	Porcentaje de hogares que refieren que alguno de sus miembros sufrió algún tipo de maltrato o agresión de las fuerzas de seguridad en los últimos 12 meses
PERCEPCIONES SOBRE INSEGURIDAD		
PERCEPCIÓN DE PROBABILIDAD DE SER VÍCTIMA DE UN DELITO	Indica la percepción del hogar en relación a la probabilidad de ser víctima de un delito	Porcentaje de hogares que indica que es muy o bastante probable que alguno de sus miembros sea víctima de un delito
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN EL BARRIO	Indica la percepción del hogar en relación a la seguridad en el barrio	Porcentaje de hogares que indica sentirse poco o nada seguro en el barrio
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN EL HOGAR	Indica la percepción del hogar en relación a la seguridad en el hogar	Porcentaje de hogares que indica sentirse poco o nada seguro en el hogar
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN LA CALLE VEREDA	Indica la percepción del hogar en relación a la seguridad estando en la calle o vereda	Porcentaje de hogares que indica sentirse poco o nada seguro en la calle, vereda
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD VIAJANDO EN EL TRANSPORTE	Indica la percepción del hogar en relación a la seguridad en el transporte público/viajando	Porcentaje de hogares que indica sentirse poco o nada seguro viajando en el transporte
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN CENTRO DE SALUD O ESCUELA	Indica la percepción del hogar en relación a la seguridad en el centro de salud o escuela	Porcentaje de hogares que indica sentirse poco o nada seguro en el centro de salud o escuela
ÍNDICE DE HECHOS Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD	Índice factorial estandarizado. Variables que lo componen: victimización por hurto o robo, victimización por agresión de las fuerzas de seguridad, probabilidad de ser víctima de delito, percepción de inseguridad en el barrio, en el hogar, en la calle/vereda, en el transporte, viajando, en la escuela o centro de salud. Varía entre 0 y 1 donde 0 es el menor nivel de inseguridad y 1 es el mayor nivel de inseguridad	

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

una articulación entre la Provincia, los gobiernos locales y el Ministerio Público de Acusación (MPA), lo cual implica la coordinación entre diferentes poderes del Estado (Gabinete Social, 2019b).

En este capítulo, entonces, se aborda la problemática de seguridad en los barrios del Plan ABRE desde una perspectiva que da cuenta tanto de los aspectos objetivos de la in/seguridad como de los subjetivos. Para ello se considera, por un lado, la exposición de los hogares a distintas formas de delito y, por otro, sus percepciones sobre el riesgo en su vida cotidiana, distinguiendo entre distintos espacios (el hogar, el barrio, los medios de transporte, el centro de salud y la escuela).

Como en capítulos anteriores, primero se considera por separado la evolución de distintos indicadores específicos sobre incidencia

del delito y percepción entre 2014 y 2019. En segundo lugar, se analiza un índice construido con estos indicadores de incidencia y percepción según el nivel de acceso de los hogares a infraestructura en 2014, la localidad, la condición socio residencial y la jefatura de hogar. Finalmente, mediante un modelo de regresión múltiple, se responde al interrogante acerca de cuánto impactó el Plan ABRE en la disminución de los hechos y percepciones de (in)seguridad durante 2014 y 2019, con independencia de la acción de otros factores.

El Plan ABRE se propone reducir los niveles de violencia interpersonal, lo cual redundará en una mejora en la forma en que las personas se apropian del espacio público. La incidencia de robos y hurtos puede impactar negativamente en la percepción de riesgo en el espacio público, afectando el derecho a vivir y transitar ciudades seguras. Disminuir la ocurrencia de estos hechos es

importante, no solo por las situaciones de victimización que experimentan las personas, sino por ser una barrera a la apropiación individual y colectiva del espacio (ODSA, 2016, 2018).

En este marco, los resultados de la evaluación 2014-2019 son positivos por cuanto muestran una tendencia a la disminución de las experiencias y las percepciones de inseguridad. De manera más específica, se observa que la victimización por hurto o robo disminuye entre 2014 y 2019 un 12,2% (ver figura 4.1)

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que las fuerzas de seguridad tienen entre sus principales misiones el respeto y la protección de los derechos de los/as ciudadanos/as. Las ciudades deben garantizar que apliquen el uso de la fuerza estrictamente bajo las previsiones de la ley y bajo control democrático (ONU Hábitat, 2005). Sin dudas, el rol de las fuerzas de seguridad en las problemáticas de violencia urbana es central en la agenda pública de nuestro país (ODSA, 2016, 2018). El Plan ABRE, al hacer foco en los jóvenes de barrios priorizados, ha integrado a su agenda institucional este problema. Al respecto, se verifica que la incidencia de hechos de agresión o maltrato policial disminuye en un 14,3% entre 2014 y 2019 (ver figura 4.1). Así, puede afirmarse que, en su dimensión objetiva, hay una tendencia a la reducción de la inseguridad entre 2014 y 2019 en los hogares encuestados.

En relación a la percepción de inseguridad, también se observa que todos los indicadores disminuyen entre 2014 y 2019. En particular, la percepción de inseguridad en el centro de salud o en la escuela baja un 23,2% (11,2 p.p. menos en 2019 que en 2014). Este fenómeno resulta relevante en la medida en que el abordaje territorial del Plan ABRE supone el fortalecimiento de instituciones de cercanía como son la escuela pública y el centro de salud. Vale la pena mencionar también aquí que, en paralelo con esta disminución de la percepción de inseguridad, se ha verificado un crecimiento significativo en la percepción de mejoras en la infraestructura de estas instituciones (ver capítulo 2), lo que contribuye a abonar la tesis de interrelación entre calidad del espacio, apropiación del espacio y disminución de la inseguridad.

Otra evidencia en la misma línea se encuentra en la percepción de inseguridad en la vereda o en la calle y la percepción de inseguridad en su barrio: la primera disminuye un 10,5% entre 2014 y 2019, mientras que la segunda lo hace en un 9,1%. Si bien estas diferencias no son estadísticamente significativas contribuyen a conformar una tendencia. La inseguridad en el transporte público, por otra parte, se reduce en un 16,3% (12,9 p.p.). Estos datos son auspiciosos en términos del uso individual y colectivo del espacio público, y de la construcción de una convivencia pacífica y solidaria. Al igual que en el párrafo anterior, cabe hacer referencia aquí a las mejoras que se han verificado en las condiciones de acceso a infraestructura urbana y servicios tales como el acceso a calles pavimentadas, el

alumbrado público, la recolección de residuos y las mejoras en las condiciones de accesibilidad al barrio (ver capítulo 1).

Pasando del espacio público al espacio del hogar, la sensación de inseguridad en el hogar se mantiene en similar proporción entre 2014 y 2019 (alrededor del 42%). Finalmente, la proporción de hogares que creen muy o bastante probable ser víctimas de un delito, también se mantiene estable en este período (alrededor del 75%). Resulta interesante destacar este valor al compararlo con la incidencia de delitos analizados más arriba. Si bien la victimización por robo o hurto, disminuye entre 2014 y 2019 de manera moderada pero estadísticamente significativa, la sensación de riesgo de ser víctima de un delito se mantiene sin cambios relevantes en el período (ver figura 4.1).

En síntesis, puede decirse que, en el plano de la incidencia de experiencias de victimización por parte de los hogares, hay mejoras tanto en relación a delitos comunes (robo/hurto) como en cuanto a la violencia policial. También en la dimensión subjetiva de percepciones del hogar, hay una disminución de la sensación de riesgo, especialmente en espacios colectivos (vereda y calle, transporte público, barrio) e institucionales (centro de salud, escuela). Aun así, cabe señalar que 3 de cada 4 hogares aún hoy consideran que es muy o bastante probable que algún miembro del hogar sea víctima de un delito. Dado que uno de los objetivos del Plan ABRE es lograr una mayor apropiación del espacio público y una mayor participación en el mismo por parte de los/as ciudadanos/as, estos son aspectos a tener en cuenta.

Es momento ahora de considerar el comportamiento de estos indicadores a nivel agregado. Con tal objetivo se ha construido un índice de hechos y percepciones de inseguridad. Este indicador está conformado por todos los indicadores ya analizados más arriba, tanto aquellos referidos a la dimensión objetiva (victimización por robo/hurto y por violencia policial) como a la subjetiva (percepciones sobre el riesgo). Varía entre 0 y 1, representando 1 el valor más alto de hechos y percepciones de inseguridad y 0 el nivel de hechos y percepciones más bajo. En la medida en que el valor más alto del índice representa mayor inseguridad, se espera que las variaciones de este índice sean negativas, a diferencia de otros capítulos donde resulta positivo un aumento de los índices de cobertura o alcance de un programa o servicio. En este marco, se destaca que el índice de inseguridad disminuye un 12% entre 2014 y 2019 (para los hogares encuestados); diferencia que es moderada, pero estadísticamente significativa.

Una mirada general a la figura 4.2B permite observar una tendencia a la disminución en estos hechos y percepciones de inseguridad. Nuevamente, si bien no todas esas variaciones tienen significatividad estadística, permiten perfilar una tendencia que indica efectos positivos de las intervenciones ABRE en materia de seguridad.

Figura 4.1**HECHOS Y PERCEPCIONES SOBRE INSEGURIDAD. INCIDENCIA, DIFERENCIA PORCENTUAL Y VARIACIÓN 2014/2019**

En porcentaje de hogares	2014	2019	Dif. Porcentual (a)	Sig.	Var. 2014/2019 (b)
HECHOS DE VIOLENCIA					
Algún integrante del hogar sufrió...					
Hurto o robo	42.2%	37.1%	-5.2	***	-12.2%
Victimización por agresión o maltrato policial	6.0%	5.2%	-0.9		-14.3%
PERCEPCIONES DE INSEGURIDAD					
Se siente muy o bastante inseguro en...					
El barrio	75.9%	69.0%	-6.9		-9.1%
El hogar	43.1%	42.2%	-0.9		-2.0%
La calle, viajando en el transporte	79.3%	66.4%	-12.9	***	-16.3%
Su cuadra, su vereda	65.5%	58.6%	-6.9		-10.5%
El centro de salud o en la escuela	48.3%	37.1%	-11.2	*	-23.2%
Es muy o bastante probable que sea víctima de delito	77.6%	75.0%	-2.6		-3.3%

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

(a) Diferencia en puntos porcentuales, significatividad a partir de prueba U de Mann-Whitney

***. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,01.

** Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,05.

*. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,1.

(b) Variación porcentual 2014/2019

Figura 4.2A**VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE HECHOS Y PERCEPCIONES DE INSEGURIDAD (a), SEGÚN AÑO.**

En valores promedio	2014	2019	Dif. De medias (b)	Sig.	Var. 2014/2019 (c)
	0.42	0.36	0.05	*	0.12%

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

(a) Índice de hechos y percepción de inseguridad 0 (menor inseguridad) 1 (mayor inseguridad)

(b) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1

(c) Variación porcentual 2014/2019

Si se considera este índice según el nivel de acceso a infraestructura de los hogares en 2014, se observa que en dicho año los hogares con mayor acceso (tercer tercil) tienen el índice más alto, es decir: mayor nivel de hechos y percepción de inseguridad; mientras que los hogares con acceso medio tienen el índice más bajo. Al respecto se observa que el impacto tiende a ser mayor en los sectores que en 2014 tenían un déficit mayor en materia de seguridad, en los hogares del tercil 3 se verifica una caída del índice de inseguridad del 26,5% mientras que en los terciles 2 y 1 las mejoras son menores: en los hogares del tercil 2 el índice de inseguridad cae 8% mientras que en los del tercil 1 cae 3,5% (y en ambos casos la diferencia no resulta estadísticamente significativa). En este sentido, debe prestarse atención al hecho de que en los sectores de mayores carencias estructurales el índice se mantiene en niveles muy similares a los de 2014 (ver figura 4.2B).

Por otro lado, y si bien en las tres localidades se ven retracciones

leves (algo mayores en Rosario y Villa Gobernador Gálvez) esas variaciones son de una magnitud inferior a la que se requiere para afirmar que resultan estadísticamente significativas. Al considerar el nivel socio residencial, el índice de inseguridad disminuye principalmente en los barrios emplazados en villas y asentamientos precarios (es un 14,9% menor en 2019 que en 2014). En los hogares de barrios con trazado urbano, no hay cambios significativos entre ambos años (ver figura 4.2B).

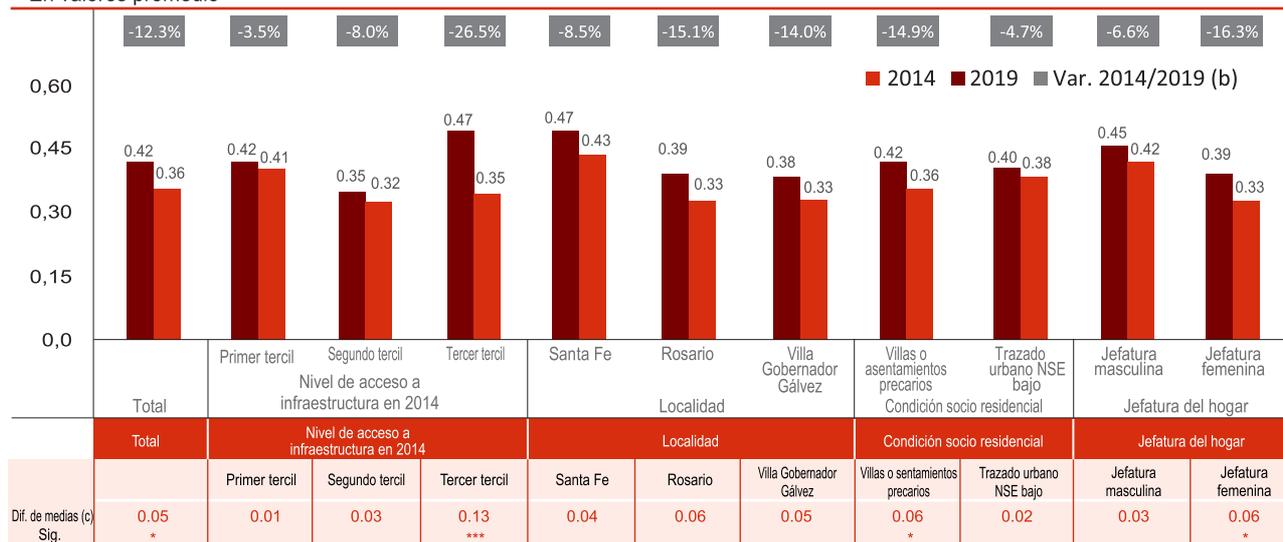
El índice de hechos y percepciones de inseguridad disminuye un poco más en los hogares con jefatura femenina, aunque la diferencia con los hogares de jefatura masculina es mínima y no significativa en términos estadísticos (ver figura 4.2B).

Por último, el análisis del impacto del Plan ABRE en el índice de hechos y percepciones de inseguridad a partir de la técnica de regresión lineal ha mostrado que el año en tanto proxy del efecto del Plan disminuye el índice de inseguridad.

Figura 4.2B

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE HECHOS Y PERCEPCIONES DE INSEGURIDAD (a) SEGÚN AÑO, NIVEL DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA EN 2014, LOCALIDAD, CONDICIÓN SOCIO RESIDENCIAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR

En valores promedio



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

(a) Índice de hechos y percepción de inseguridad 0 (menor inseguridad) 1 (mayor inseguridad)

(b) Variación porcentual 2014/2019

(c) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** . La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

Comentarios finales

Desde la perspectiva de diagnóstico y abordaje que plantea el Plan ABRE la disminución de las situaciones de violencia interpersonal ha conformado un objetivo central de gestión. Al respecto se ha considerado que estas encuentran parte de su explicación en el debilitamiento de los lazos de solidaridad comunitaria. A su vez, se ha considerado que estos problemas se encuentran estrechamente vinculados con la calidad del hábitat y el espacio público. Asimismo, las situaciones de violencia y percepción de inseguridad tienden a deteriorar aún más la cohesión de las redes de convivencia a través de una dinámica circular en donde violencia, debilitamiento del lazo social y calidad del espacio público se afectan mutuamente. A su vez, la sensación de inseguridad puede afectar el bienestar de las personas al disminuir la percepción de calidad de vida, satisfacción y felicidad (ODSA, 2016). De allí la necesidad de un abordaje integral.

En los capítulos anteriores hemos señalado que la calidad del hábitat, tanto en el espacio público, como en el espacio privado, ha mejorado: mayor acceso a servicios domiciliarios, mayor alcance en servicios comunitarios, mayor cobertura de infraestructuras estratégicas en pavimentación y saneamiento, mejor accesibilidad en los barrios, mejoras en las infraestructuras de

instituciones públicas y de espacios de socialización y esparcimiento comunitario, mayor uso y apropiación del espacio público y mayores niveles de inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Así también, este capítulo muestra que los hechos de inseguridad han disminuido, aunque a un ritmo menor al registrado en las mejoras en infraestructura, hábitat y espacio público. La incidencia de victimizaciones por robo/hurto y por agresión o maltrato policial en los hogares encuestados disminuye entre 2014 y 2019, indicando mejoras en lo que hemos denominado como la dimensión objetiva de la inseguridad. Esta tendencia es acompañada por una baja en las percepciones de riesgo de los hogares. Las mejoras son especialmente significativas en el contexto de espacios como la escuela y el centro de salud, la vereda y la calle, y el transporte.

El análisis de las percepciones de riesgo lleva a dos conclusiones principales: por un lado, a pesar de su disminución, la sensación de inseguridad y percepción de riesgo continúan siendo relativamente elevadas y, por otro lado, contrastan con una mejora "objetiva" en los indicadores de incidencia. Al menos 7 de cada 10 hogares creen muy o bastante probable ser víctima de delito. Esto

refuerza la idea de que la percepción de riesgo no guarda una relación lineal directa con los hechos de victimización; es decir que, si bien éstos disminuyen, las percepciones de riesgo se mantienen bastante altas en los hogares encuestados.

Estos datos son coherentes con los resultados a nivel agregado, con un índice de inseguridad que disminuye de manera significativa. Debemos destacar que el índice más alto de hechos y percepciones de inseguridad en 2019 está entre los hogares con menor acceso a infraestructura urbana en 2014, y que donde más ha disminuido el valor de este índice es en los hogares de menores carencias estructurales. También debe señalarse que, desde la perspectiva de los hogares de la ciudad de Santa Fe, las mejoras en

esta materia han tenido menor impulso (en comparación con la perspectiva planteada por los hogares de la ciudad de Rosario y de Villa Gobernador Gálvez).

Finalmente, la aplicación de un modelo explicativo nos ha permitido afirmar que el Plan ABRE explica de manera significativa la disminución del índice de inseguridad entre 2014 y 2019, aun teniendo en cuenta los efectos que otras variables puedan tener sobre esa caída. Estos cambios tienen efecto sobre la calidad de vida de las personas y de los barrios en general, generando mejores condiciones para la convivencia pacífica y la participación social y comunitaria.

Acceso a un sistema de salud público de calidad

El acceso a la salud pública de calidad es un derecho humano y constituye un aspecto esencial en la calidad de vida y el bienestar de la población, especialmente en un país en el que el sistema de salud público, universal y gratuito es indispensable para aquellas personas excluidas del mercado de trabajo formal y que carecen de ingresos suficientes para recurrir al sistema privado o de obras sociales.

La salud es un derecho prioritario para el Plan ABRE, tanto en el eje de *“Infraestructura y Hábitat”* como en el de *“Convivencia y Participación”*. Por un lado, los proyectos de infraestructura en salud dentro de la línea de *“infraestructuras estratégicas”* se propusieron mejorar el estado de hospitales públicos y centros de salud. Por otro lado, desde la línea de intervención de *“abordaje integral de adicciones”* se desarrollaron talleres de prevención y promoción de la salud, y con la línea de *“promoción de derechos”* se buscó realizar campañas de difusión en los barrios sobre diferentes temas de salud integral.

En este capítulo se analizan dos dimensiones del sistema público de salud: el acceso y la calidad. En cuanto al acceso, se trabaja con tres indicadores: a) la atención de los hogares a través del hospital público en el último año, b) la atención a través del centro de salud en el último año y c) la adhesión del hogar al equipo del centro de salud. Éste último hace referencia al nivel de fidelización de los usuarios respecto a los servicios de salud, en este caso de los

centros locales. Es un modo de complejizar el análisis del acceso a la atención, ya que evalúa en qué medida el centro de salud logra establecer vínculos estables con sus usuarios. Por ello, la adhesión o adscripción también refiere indirectamente al grado de pertenencia y de confianza que experimentan los usuarios con el centro de salud y a su rol como articulador de lazos sociales.

En cuanto a la dimensión de calidad, se analiza la evaluación que realizan los hogares acerca de algunos aspectos del centro de salud (limpieza, comodidad, insumos, atención). También se considera el nivel de confianza del hogar con el centro de salud. En este sentido, se entiende que la calidad de atención debe ser analizada no solo a través de indicadores cuantitativos u objetivos, sino también a partir de las percepciones de sus usuarios.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se considera la evolución entre 2014 y 2019 de los indicadores de acceso y calidad de manera individual. Luego, a través de un índice que agrupa las variables de evaluación, se analiza en qué medida aquél mejora de acuerdo al nivel de acceso a infraestructura de los hogares en 2014, la localidad, la condición socio residencial y la jefatura de hogar. Finalmente, a través de una regresión lineal múltiple, se evalúa en qué medida las variaciones en el índice pueden explicarse por la implementación del Plan ABRE con independencia de otros factores.

FIGURA 5A : ESQUEMA DE DIMENSIONES, VARIABLES E INDICADORES

ACCESO A LA ATENCIÓN EN SALUD

ATENCIÓN EN EL ÚLTIMO AÑO EN EL SISTEMA PÚBLICO VÍA HOSPITAL	Atención médica del jefe de hogar en un hospital público durante los últimos 2 años	Porcentaje de hogares cuyos jefes realizaron una consulta médica en un hospital público durante los últimos dos años
ATENCIÓN EN EL ÚLTIMO AÑO EN EL SISTEMA PÚBLICO VÍA CENTRO DE SALUD	Atención médica del jefe de hogar en el centro de salud durante los últimos dos años	Porcentaje de hogares cuyos jefes realizaron una consulta médica en el centro de salud durante los últimos dos años
ADSCRIPCIÓN A EQUIPO DE CABECERA DEL CENTRO DE SALUD LOCAL	Adscripción familiar al equipo del centro de salud	Porcentaje de hogares que se atienden en el centro de salud local cuyo referente declara como equipo de salud de referencia al centro de salud.

CALIDAD DE LA ATENCIÓN EN EL CENTRO DE SALUD

EVALUACIÓN POSITIVA DE LIMPIEZA EN EL CENTRO DE SALUD	Evaluación positiva de la limpieza del centro de salud	Porcentaje de jefes/as de hogar que se atendieron en centro de salud y están satisfechos o muy satisfechos con la limpieza del mismo
EVALUACIÓN POSITIVA DE INSUMOS EN EL CENTRO DE SALUD	Evaluación positiva de la suficiencia de insumos en el centro de salud	Porcentaje de jefes/as de hogar que se atendieron en centro de salud y están satisfechos o muy satisfechos con los insumos con los que cuenta el centro de salud
EVALUACIÓN POSITIVA DE COMODIDAD EN EL CENTRO DE SALUD	Evaluación positiva de la comodidad del centro de salud	Porcentaje de jefes/as de hogar que se atendieron en centro de salud y están satisfechos o muy satisfechos con la comodidad del mismo
EVALUACIÓN POSITIVA DE LA AMABILIDAD EN LA ATENCIÓN MÉDICA	Evaluación positiva de la amabilidad del médico del centro de salud	Porcentaje de jefes/as de hogar que se atendieron en centro de salud y están satisfechos o muy satisfechos con la amabilidad del/la médico/a
EVALUACIÓN POSITIVA DEL TIEMPO EN LA ATENCIÓN MÉDICA	Evaluación positiva del tiempo dedicado en la atención médica	Porcentaje de jefes/as de hogar que se atendieron en centro de salud y están satisfechos o muy satisfechos con el tiempo dedicado en la atención médica
CONFIANZA EN EL CENTRO DE SALUD	Indica el grado de confianza de los hogares en el centro de salud	Porcentaje de jefes/as de hogar que se atendieron en centro de salud y que lo declaran como muy o bastante confiable
ÍNDICE DE EVALUACIÓN POSITIVA DEL CENTRO DE SALUD	Índice factorial estandarizado (variables que lo componen: evaluación de limpieza, evaluación de comodidad, evaluación de la amabilidad del médico, evaluación del tiempo de atención, confianza en el centro de salud)/varía entre 0 y 1 donde 0 es el menor nivel de evaluación positiva y 1 es el mayor nivel de evaluación positiva	

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

Si se considera la evolución entre 2014 y 2019 de los distintos indicadores de acceso y evaluación, se observa un aumento del acceso al sistema de salud pública tanto a través del centro de salud como del hospital público, con subas del 63,2% y 100% respectivamente (ver figura 5.1). Por el contrario, la adhesión al equipo de cabecera del centro de salud disminuye en este periodo en un 27,9%, lo cual podría explicarse justamente por un mayor acceso de los hogares al centro de salud en tiempos más recientes.

Como ya se registró en un estudio anterior (ODSA, 2016), el aumento del acceso de los hogares al sistema público a través de centros de salud afecta directamente los resultados del indicador de adscripción, dado que la creación de un vínculo estable y duradero con un equipo de cabecera requiere de un tiempo mayor de atención. También debe destacarse que, en un contexto de retracción del empleo formal como el actual, sectores que gozaban de una obra social o prepaga se vuelcan al sistema público

Figura 5.1**ACCESO AL SISTEMA DE SALUD PÚBLICO Y EVALUACIÓN POSITIVA DEL CENTRO DE SALUD, INCIDENCIA, DIFERENCIA PORCENTUAL Y VARIACIÓN 2014/2019**

En porcentaje de hogares	2014	2019	Dif. Porcentual (a)	Sig.	Var. 2014/2019 (b)
ACCESO AL SISTEMA PÚBLICO					
Atención en el sistema público vía centros de salud (jefe de hogar)	16.4%	26.7%	10.3	*	63.2%
Atención en el sistema público vía hospital (jefe de hogar)	6.0%	12.1%	6.0		100.0%
Adhesión al equipo del centro de salud	89.5%	64.5%	-25.0	*	-27.9%
EVALUACIÓN DEL CENTRO DE SALUD					
Evaluación positiva de					
La limpieza	89.5%	87.1%	-2.4		-2.7%
La cantidad de insumos	89.5%	77.4%	-12.1		-13.5%
La comodidad	94.7%	87.1%	-7.6		-8.1%
La amabilidad en la atención médica	100.0%	90.3%	-9.7		-9.7%
El tiempo en la atención médica	100.0%	93.5%	-6.5		-6.5%
Confianza en el centro de salud	89.5%	87.1%	-2.4		-2.7%

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

(a) Diferencia en puntos porcentuales, significatividad a partir de prueba U de Mann-Whitney

***. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,01.

** Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,05.

*. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,1.

(b) Variación porcentual 2014/2019

Figura 5.2 A**VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE EVALUACIÓN POSITIVA DEL CENTRO DE SALUD (a), SEGÚN AÑO**

En valores promedio	2014	2019	Dif. De medias (b)	Sig.	Var. 2014/2019 (c)
	0.87	0.85	-0.02		-2.5%

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

(a) Índice de evaluación positiva del centro de salud 0 (menor nivel de evaluación positiva) 1 (mayor nivel de evaluación positiva)

(b) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1

(c) Variación porcentual 2014/2019

de salud. Esto podría impactar tanto en la adscripción a un equipo de cabecera como en la calidad del servicio, aspecto que evaluamos en el párrafo siguiente. De todas maneras, si bien la adscripción al equipo de cabecera del centro de salud disminuye, en 2019 el 64,5% de los hogares que asistieron al centro de salud declaran adherir a un equipo del mismo (ver figura 5.1).

Respecto a los indicadores de calidad del centro de salud, desde la mirada de los hogares, si bien se observan disminuciones en la evaluación positiva entre 2014 y 2019, las diferencias no son estadísticamente significativas. A su vez, debe destacarse que parten de valores ya muy altos en 2014. Es el caso, particularmente, de los indicadores que evalúan la amabilidad del médico y el tiempo de atención del mismo, que en 2014 se acercaban al 100% y en 2019 son del 90,3% y 93,5% respectivamente. Podría plantearse que el aumento de la atención en centros de salud

impacta negativamente en la evaluación de la calidad de atención.

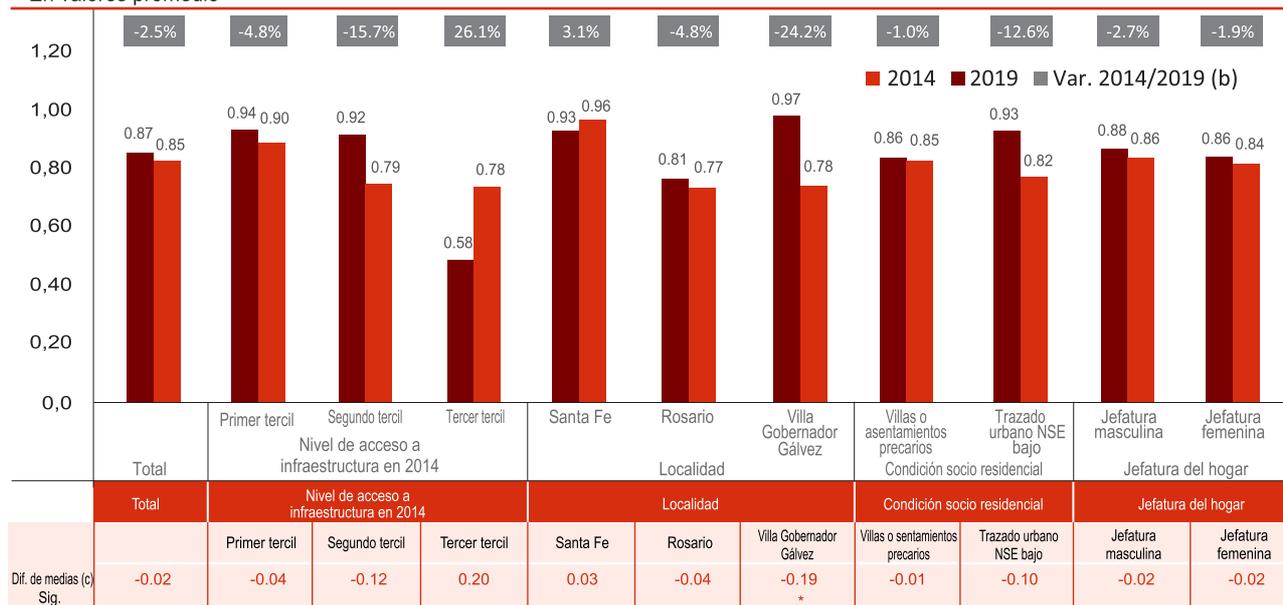
En cuanto a los aspectos materiales de los centros de salud, la evaluación positiva en términos de insumos es la que más disminuye entre 2014 y 2019, pasando del 89,5% al 77,4%. La limpieza y la comodidad también ven disminuida su evaluación, pero en menor medida, y ambas se mantienen en niveles superiores al 85% para 2019. Nuevamente, estas variaciones relativamente negativas podrían explicarse al menos en parte por el aumento de la atención en centros de salud entre 2014 y 2019 (ver figura 5.1).

Finalmente, otro indicador relevante para evaluar la calidad del centro de salud es el nivel de confianza que tienen los hogares con esta institución. Resulta destacable que en 2019 se mantienen

Figura 5.2B

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE EVALUACIÓN POSITIVA DEL CENTRO DE SALUD (a) SEGÚN AÑO, NIVEL DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA EN 2014, LOCALIDAD, CONDICIÓN SOCIO RESIDENCIAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR

En valores promedio



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

(a) Índice de evaluación positiva del centro de salud 0 (menor evaluación positiva) 1 (mayor evaluación positiva)

(b) Variación porcentual 2014/2019

(c) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** . La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

los valores de 2014, también mayores al 85%. La disminución, de solo 2,4 puntos porcentuales, no resulta estadísticamente significativa (ver figura 5.1).

Habiendo analizado cuánto varió el acceso y la calidad en el sistema público de salud a partir de diversos indicadores, se considera ahora un índice que agrega la totalidad de los indicadores de evaluación¹ ya analizados más arriba. Este índice varía entre 0 y 1, representando 0 el puntaje más bajo en la evaluación y 1 la mejor evaluación posible. Este indicador cae un 2,5%, tal diferencia no es estadísticamente significativa (ver figura 5.2A). Si bien, como se verá, las retracciones en el valor del índice de calidad del centro de salud no son estadísticamente significativas, la tendencia a la baja se manifiesta en casi todos los grupos de análisis llamando la atención sobre la necesidad de adecuar recursos a la demanda existente.

Al considerar el nivel de acceso de los hogares a la infraestructura en 2014², se observa que son aquellos con acceso medio en 2014 (segundo tercil) los que más disminuyen su evaluación positiva (15,7% menos entre un año y otro). La evaluación de los hogares del tercer tercil es la única que aumenta, es decir que quienes residen en estos barrios tienden a considerar que la calidad de la atención ha mejorado³. Por otro lado, lo que debe destacarse es que son los

hogares de barrios con menor acceso a infraestructura urbana básica los que mejor evalúan el centro de salud en ambos años (ver figura 5.2B).

En relación a la localidad, debe destacarse que las tres ciudades mantienen índices de evaluación positiva elevados en ambos años. Sin embargo, en Villa Gobernador Gálvez el valor del índice se reduce en 2019 un 24,2% (de 0,97 a 0,78). En las otras dos de las localidades, Rosario y Santa Fe, las diferencias entre un año y otro no resultan significativas.

Debe mencionarse, además, siempre a modo de tendencia, que son los hogares que residen en barrios de trazado urbano los que muestran una caída mayor en la evaluación positiva del centro de salud (en comparación con la evolución de la opinión de quienes residen en barrios emplazados en villas o asentamientos precarios). Finalmente, la caída en el valor del índice de evaluación de calidad del centro de salud de los hogares con jefatura masculina o femenina, son muy similares a la evolución general (ver figura 5.2B).

Finalmente, los resultados de la regresión lineal aplicada⁴ pueden ser analizados en términos del impacto del Plan ABRE. En particular, interesa señalar que no se observan diferencias significativas en la evaluación de la calidad de la atención en el centro de salud.

¹Se excluyen las de acceso..

²Para mayor detalle de la construcción de esta variable ver anexo metodológico.

³Aun así, debe destacarse que las diferencias entre años no resultan estadísticamente significativas y solo pueden ser leídas a modo de tendencia.

⁴En anexo estadístico se presentan los resultados completos de los modelos aplicados.

Comentarios finales

Desde el diagnóstico y el abordaje planteado por el Plan ABRE la salud de la población no se restringe a la mera ausencia de enfermedad, sino que hace referencia al estado de completo bienestar físico, psíquico y social de los individuos (OPS/OMS, 1996) que es producto de contextos sociales específicos. Esta mirada integral y multidimensional contempla el acceso a la atención y la calidad de atención en salud como objetivos centrales de su planificación. Por un lado, bajo el eje de “Infraestructura y Hábitat”, el Plan se propuso mejorar la infraestructura en salud, específicamente, en hospitales y centros locales; por otro lado, desde el eje de “Convivencia y Participación”, procuró fortalecer la relación entre la comunidad y las instituciones con el objetivo de volver más densas las redes comunitarias. En este sentido, los centros de salud no son entendidos como instituciones meramente sanitarias. Bajo el paradigma de la Atención Primaria de la Salud (APS), los centros de salud pueden y deben constituirse en instituciones de referencia comunitaria a través de actividades de promoción, prevención y participación.

En este marco, los capítulos anteriores han mostrado avances significativos en materia de infraestructuras estratégicas del hábitat urbano, tanto en el entorno más próximo de las familias (en materia de acceso a servicios domiciliarios y comunitarios) como en el entorno barrial y comunitario, a partir de las mejoras registradas en los espacios públicos y de manera particular en aquellas vinculadas a la infraestructura y al estado del centro de salud y de los caminos que conducen hacia esta institución.

Uno de los aspectos más relevantes de este capítulo es el aumento de la atención a través del sistema público de salud, en particular en los centros de salud. Hemos planteado que una parte del crecimiento puede estar relacionada con la

coyuntura económica nacional de los últimos años, especialmente con la retracción del empleo formal, lo cual implica disminución del acceso a obras sociales o prepagas y, por ende, un aumento de la demanda dentro del sistema público.

En paralelo a este fenómeno, se ha observado una disminución en los niveles de adhesión de los hogares al equipo de cabecera de los centros de salud. Como ya se había registrado en un estudio anterior (OSDSA, 2016), los aumentos en la atención pueden tener un efecto negativo en la adhesión, debido a que la formación de un vínculo con el equipo del centro de salud supone una atención prolongada y estable en el tiempo. Si bien esta es una cuestión a tener en cuenta de acá en adelante, resulta destacable que los niveles de adhesión se mantengan aún altos en 2019 (por encima del 60%).

El aumento en el acceso al sistema público de salud entre 2014 y 2019 se contrasta con una baja de los indicadores de calidad, aunque estas variaciones no son estadísticamente significativas. Nuevamente, teniendo en cuenta que aumentó la demanda en el sistema público, los indicadores de calidad se mantienen en valores altos. Se destaca que casi 9 de cada 10 hogares tienen confianza en el centro de salud.

Debe recordarse también que en los capítulos anteriores se habían registrado resultados positivos en lo que refiere a la mejora de la infraestructura del centro de salud y también un descenso en la percepción de inseguridad en esta institución, de modo que la tendencia negativa parece estar estrictamente orientada a la calidad de la atención y no al centro de salud en tanto institución de mayor alcance. En este sentido, el principal desafío será mantener una buena calidad en la atención de los centros de salud a la par que un aumento en la atención, adecuando los recursos a la demanda existente.

Conocimiento, participación y evaluación del Plan ABRE

Han transcurrido cinco años desde que el Gabinete Social definió construir una nueva identidad de las acciones territoriales en torno al Plan ABRE. Tras esos cinco años, y como han mostrado los capítulos anteriores, se han registrado mejoras significativas en distintos aspectos de la calidad de vida y del hábitat urbano: el acceso a infraestructura urbana básica, la calidad del espacio público, el acceso a servicios domiciliarios y comunitarios, la accesibilidad de los barrios, mayores niveles de inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; así como también, mayor utilización del sistema público de salud y menor ocurrencia de hechos de inseguridad.

El siguiente capítulo brinda información acerca de la relación de los hogares con el Plan ABRE en tres dimensiones principales: conocimiento, participación y evaluación. El conocimiento permite dar cuenta tanto de la efectividad de la estrategia comunicacional del Plan como del grado de institucionalidad que las acciones han logrado conseguir. Por otro lado, la participación

indica no solo reconocimiento de las acciones sino un involucramiento directo entre los hogares y las acciones del ABRE. Finalmente, interesa analizar cómo se evalúa el gobierno en sus tres niveles (nacional, provincial, municipal), qué percepción se tiene de su rol al interior de los barrios, qué evaluación existe de los distintos servicios y aspectos que el ABRE procura mejorar y cuáles son las expectativas a futuro en relación al barrio.

Con el fin de mostrar dicha información, el capítulo se divide en tres apartados: el primero indaga el grado de conocimiento que los hogares encuestados tienen del Plan ABRE y de sus acciones, el segundo analiza la participación de estos en dichas acciones. Finalmente, en el tercer apartado se presentan indicadores de evaluación de la situación económica más general, la situación particular de los hogares, la confianza en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y la evaluación del rol del gobierno provincial y municipal y de las políticas que estos llevan adelante en los barrios.

FIGURA 6A : ESQUEMA DE DIMENSIONES, VARIABLES E INDICADORES

6.1 CONOCIMIENTO DEL PLAN ABRE Y DE SUS ACCIONES

CONOCIMIENTO DEL PLAN ABRE	Nivel de conocimiento del Plan ABRE	Porcentaje de referentes de hogares que responden que conocen el Plan ABRE
CONOCIMIENTO DE ALGUNA LÍNEA DE ACCIÓN DEL PLAN	Nivel de conocimiento de alguna línea de acción del Plan	Porcentaje de referentes de hogar que conocen a menos una línea de las acciones del conjunto de programas de referencia

ÍNDICE DE CONOCIMIENTO DEL PLAN ABRE	Índice factorial estandarizado (variables que lo componen: conocimiento del Plan ABRE, conocimiento de alguna línea de acción, conocimiento de cada uno de los grupos de programas de referencia Vuelvo a Estudiar, Ingenia, Nueva Oportunidad, Espacios de Participación, Verano Joven, Clubes de Barrio, Encuentros de Convivencia, Centros Territoriales de Denuncia, Operativos de Documentación, ABREVIDA, Lazos, Jornada Ampliada, Santa Fe Juega, Centros de día, Emprendedores) varía entre 0 y 1 donde 0 es el menor nivel de conocimiento y 1 es el nivel mayor	
---	---	--

6.2 PARTICIPACIÓN EN EL PLAN ABRE O EN SUS ACCIONES

PARTICIPACIÓN EN ALGUNA LÍNEA DE ACCIÓN DEL PLAN	Nivel de participación en al menos una línea de acción del Plan	Porcentaje de hogares que responden que participan en al menos una línea de acción del Plan
PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA DE REFERENCIA	Nivel de participación en alguna de las acciones del conjunto de programas de referencia	Porcentaje de hogares que responden que participan en alguna de las acciones del conjunto de programas de referencia
ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN EN EL PLAN ABRE	Índice factorial estandarizado (variables que lo componen: conocimiento del Plan ABRE, conocimiento de alguna línea de acción, conocimiento de cada uno de los grupos de programas de referencia Vuelvo a Estudiar, Ingenia, Nueva Oportunidad, Espacios de Participación, Verano Joven, Clubes de Barrio, Encuentros de Convivencia, Centros Territoriales de Denuncia, Operativos de Documentación, ABREVIDA, Lazos, Jornada Ampliada, Santa Fe Juega, Centros de día, Emprendedores) varía entre 0 y 1 donde 0 es el menor nivel de conocimiento y 1 es el nivel mayor	
EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL HOGAR RESPECTO A 2014	Porcentaje de referentes de hogar que responden que participan en al menos una línea de acción del Plan	Porcentaje de referentes de hogar que responden que participan en al menos una línea de acción del Plan

6.3 EVALUACIÓN GENERAL DEL PLAN ABRE, COYUNTURA Y PERSPECTIVAS A FUTURO

PERCEPCIÓN DE HAMBRE	Frecuencia con la que algún miembro del hogar sintió hambre en los últimos 12 meses por falta de alimentos por problemas económicos.	
CONFIANZA EN LA INSTITUCIÓN DE REFERENCIA	Nivel de confianza en la institución de referencia (gobierno nacional, gobierno provincial, gobierno municipal)	Porcentaje de hogares que indican que la institución de referencia (gobierno nacional, gobierno provincial, gobierno municipal) les resulta muy o bastante confiable
EVALUACIÓN DE MEJORAS EN LOS ASPECTOS DE REFERENCIA	Evaluación de los diferentes servicios (educativos, de salud, de seguridad, de transporte); en la calidad del espacio público; en el proceso de urbanización y en la relación con los vecinos respecto a 2014.	Porcentaje de hogares que responde que percibieron mejoras o empeoramiento, respecto al año 2014, en los diferentes servicios (educativos, de salud, de seguridad, de transporte); en la calidad del espacio público; en el proceso de urbanización y en la relación con los vecinos
EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO PROVINCIAL Y MUNICIPAL	Evaluación del gobierno provincial y municipal.	Porcentaje de hogares que consideran que entre 2014 y 2019 el gobierno provincial y municipal han hecho mucho o algo para mejorar los problemas del barrio
PERSPECTIVAS A FUTURO PARA EL BARRIO	Expectativas a futuro para el barrio (más allá de la coyuntura económica más general)	Porcentaje de hogares que consideran que más allá de la situación económica actual las condiciones de vida en su barrio mejorarán a futuro

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

Figura 6.1.1**CONOCIMIENTO DEL PLAN ABRE Y DE SUS ACCIONES (INCIDENCIA, DIFERENCIA PORCENTUAL Y VARIACIÓN 2014/2019)**

En porcentaje de hogares	2014	2019	Dif. Porcentual (a)	Sig.	Var. 2014/2019 (b)
CONOCE ALGUNA ACCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL O PROVINCIAL.....					
Para que los niños/as y jóvenes no abandonen la escuela o vuelvan a estudiar como por ejemplo Jornada Ampliada en las escuelas o Vuelvo a Estudiar?	35.3%	48.3%	12.9	***	36.6%
Para que los niños/as y jóvenes puedan ir a clubes, colonia de vacaciones, realicen actividades artísticas o culturales en centros de día?	12.1%	37.9%	25.9	***	214.3%
Para que los niños/as y jóvenes propongan proyectos o participen de competencias como Santa Fe Juega o Proyecto Ingenia?	31.9%	27.6%	-4.3		-13.5%
De capacitación laboral para jóvenes, de apoyo para la búsqueda de empleo o a emprendedores como por ejemplo Nueva Oportunidad, Emprende Joven o Nexo Oportunidad?	27.6%	42.2%	14.7	***	53.1%
Para la participación de familias y vecinos como por ejemplo las Mesa Barriales o el Consejo Barrial?	10.3%	6.9%	-3.4		-33.3%
Conoce el Plan ABRE	27.0%	42.2%	15.2	***	56.4%
Conoce al menos una de las acciones del Plan ABRE?	53.4%	68.1%	14.7	***	27.4%

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

(a) Diferencia en puntos porcentuales, significatividad a partir de prueba U de Mann-Whitney

***. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,01.

** Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,05.

*. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,1.

6.1 Conocimiento del Plan ABRE y de sus acciones

En este apartado se aborda el grado de conocimiento que los hogares encuestados tienen de distintas acciones del Plan ABRE. Una primera mirada nos permite afirmar que, en general, ha habido un aumento del conocimiento de las acciones del Plan ABRE. Así, en cuanto a la inclusión socioeducativa, la proporción de hogares que conoce acciones del gobierno municipal o del provincial, para que los niños/as y jóvenes no abandonen la escuela o vuelvan a estudiar, como Jornada Ampliada o Vuelvo a Estudiar, aumenta del 35,3% en 2014 al 48,3% en 2019, lo que representa un aumento del 36,6%. Asimismo, el conocimiento de acciones para que niños/as y jóvenes puedan ir a clubes, colonia de vacaciones, realicen actividades artísticas o culturales en centros de día se triplicó entre 2014 y 2019. También se da un aumento significativo (53,1%) del conocimiento de las acciones de capacitación laboral para jóvenes, de apoyo para la búsqueda de empleo o apoyo a emprendedores tales como Nueva Oportunidad, Emprende Joven o Nexo Oportunidad (ver figura 6.1.1).

Debe destacarse que al preguntarle a estos hogares si conocían el Plan ABRE, en 2015¹ el 27% respondió afirmativamente, porcentaje que asciende al 42,2% en 2019. Esto representa un aumento del 56,4% entre ambos años. Puede afirmarse, en este sentido, que el programa logró reconocimiento entre los hogares de los barrios

con intervenciones desde 2014. Resulta interesante, además, que también aumenta, en un 27,4%, el porcentaje de hogares que conoce al menos una de las acciones del Plan. Ahora bien, debe notarse que el conocimiento del ABRE con su nombre propio es menor al del conocimiento de alguna de las acciones y esto vale tanto para 2015 como para 2019 (ver figura 6.1.1).

En 2019, 7 de cada 10 hogares conocen al menos una acción del Plan ABRE, pero solo 4 de cada 10 conocen el nombre propio del Plan, es decir que todavía muchas de las acciones del ABRE no son asociadas por la población directamente con su accionar articulado y coordinado; en cambio, aparecen como acciones individuales del gobierno provincial o municipal. Como hemos señalado en ediciones anteriores, esto puede estar asociado a la estrategia comunicacional y al modo en que los hogares incorporan y comprenden las acciones.

En lo que sigue se considera, no ya el conocimiento que tiene el hogar de cada acción sino el conocimiento a nivel agregado, para lograrlo, se construyó, mediante la técnica de análisis factorial, un índice conformado por los indicadores analizados más arriba. Este índice varía entre 0 y 1, representando 1 el mayor grado de conocimiento y 0 el menor². Al respecto, se verifica que el índice aumenta un 38,8% entre 2014 y 2019 (ver figura 6.1.2 A).

Una primera variable de control que se introduce para evaluar la mejora en el grado de conocimiento de los hogares, es el nivel de

¹Año de base 2015, primer año que se incluyó la pregunta

²Ver anexo estadístico para mayor detalle sobre la construcción de este índice.

Figura 6.1.2A

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE CONOCIMIENTO DEL PLAN ABRE O DE ALGUNA DE SUS ACCIONES (a) SEGÚN AÑO

En valores promedio

	2014	2019	Dif. De medias (b)	Sig.	Var. 2014/2019 (c)
	0.33	0.46	0.13	***	38.8%

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

(a) índice de conocimiento del Plan ABRE o de alguna de sus acciones 0 (menor conocimiento) 1 (mayor conocimiento)

(b) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

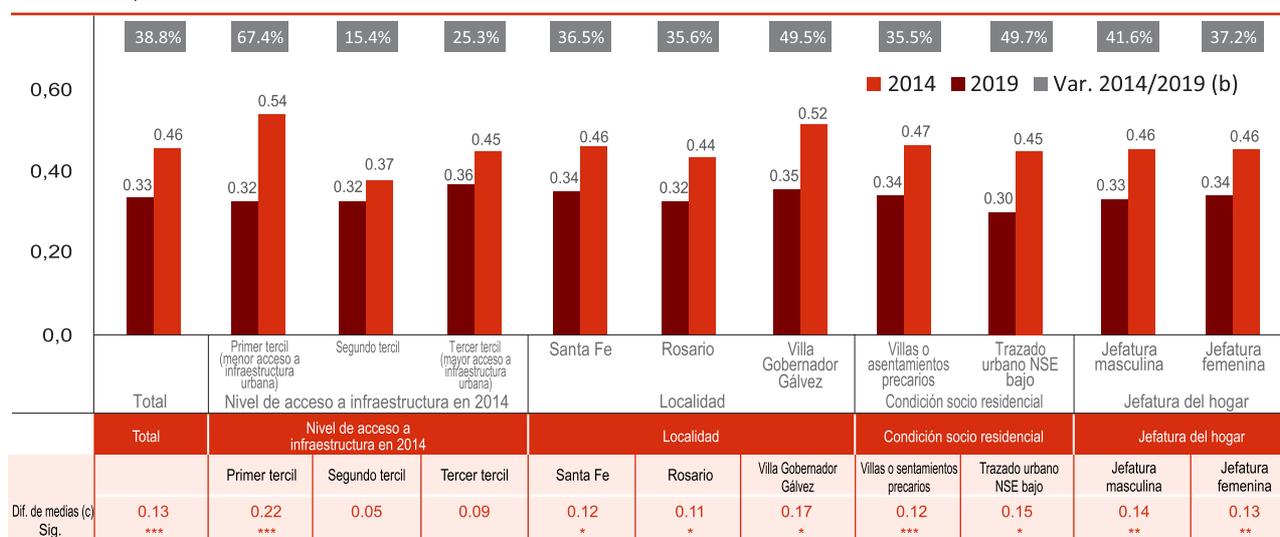
** . La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1

Figura 6.1.2B

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE CONOCIMIENTO DEL PLAN ABRE O DE ALGUNA DE SUS ACCIONES (a) SEGÚN AÑO, NIVEL DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA EN 2014, LOCALIDAD, CONDICIÓN SOCIO RESIDENCIAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR

En valores promedio



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

(a) Índice de conocimiento del Plan ABRE o de alguna de sus acciones 0 (menor conocimiento) 1 (mayor conocimiento)

(b) Variación porcentual 2014/2019

(c) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** . La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1.

acceso a infraestructura urbana³. Al respecto se verifica que entre los hogares con menor acceso en 2014 (primer tercil) el aumento del índice de conocimiento es del 67,4% entre 2014 y 2019, significativamente más alto que el crecimiento promedio y también mayor al compararlo con la evolución del nivel de conocimiento que mostraron los hogares del segundo y tercer tercil que crece 15,5% y 25,3% respectivamente (ver figura 6.1.2B).

En cuanto a la localidad, se esperaría que con la intervención del Plan ABRE fueran los hogares con el índice más bajo –en este caso los de Rosario- los que más hayan aumentado el conocimiento entre 2014 y 2019. Si bien los hogares de esta localidad muestran una mejora, esta es menor a la verificada en los hogares de Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez. Son los hogares de esta última localidad

los que más aumentan el índice de conocimiento (un 49,5% más en 2019 que en 2014, y poseen el valor más alto tanto en 2014 como en 2019 (ver figura 6.1.2B).

En cuanto a la variación del índice de conocimiento del Plan ABRE según la condición socio residencial, se destaca que aumenta más entre los hogares en barrios de trazado urbano (49,7% más en 2019 que en 2014) que en hogares de villas y asentamientos precarios (35%). Además, se observa un mayor aumento del conocimiento en los hogares de jefatura masculina (ver figura 6.1.2B).

Finalmente, es preciso destacar que los modelos de regresión aplicados confirman el efecto positivo del Plan ABRE en los niveles de conocimiento que los hogares tienen de este.

³Ver anexo metodológico para mayor detalle sobre la construcción de esta variable. Se recuerda aquí que el tercil 1 o primer tercil es el de mayores carencias estructurales en 2014, el tercil 2 es el de hogares de carencias medias y el tercil 3 está conformado por los hogares que tenían menores carencias en materia de infraestructura urbana en 2014.

Figura 6.2.1**PARTICIPACIÓN EN EL PLAN ABRE O EN ALGUNA DE SUS ACCIONES (INCIDENCIA, DIFERENCIA PORCENTUAL Y VARIACIÓN 2014/2019)**

En porcentaje de hogares	2014	2019	Dif. Porcentual (a)	Sig.	Var. 2014/2019 (b)
ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DEL HOGAR HA PARTICIPADO EN ALGUNA ACCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL O PROVINCIAL.....					
Para que los niños/as y jóvenes no abandonen la escuela o vuelvan a estudiar como por ejemplo Jornada Ampliada en las escuelas o Vuelvo a Estudiar?	7.8%	7.8%	-		-
Para que los niños/as y jóvenes puedan ir a clubes, colonia de vacaciones, realicen actividades artísticas o culturales en centros de día?	0.9%	10.3%	9.5	***	1100.0%
Para que los niños/as y jóvenes propongan proyectos o participen de competencias como Santa Fe Juega o Proyecto Ingenia?	1.7%	6.9%	5.2	**	300.0%
De capacitación laboral para jóvenes, de apoyo para la búsqueda de empleo o a emprendedores como por ejemplo Nueva Oportunidad, Emprende Joven o Nexo Oportunidad?	1.7%	6.0%	4.3	*	250.0%
Para la participación de familias y vecinos como por ejemplo las Mesa Barriales o el Consejo Barrial?	1.7%	0.1%	-1.6	*	-94.2%
Ha participado de al menos una de las acciones del Plan ABRE?	13.8%	21.6%	7.8	*	56.3%

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

(a) Diferencia en puntos porcentuales, significatividad a partir de prueba U de Mann-Whitney

***. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,01.

** Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,05.

*. Se rechaza la hipótesis nula en el nivel de significatividad 0,1.

6.2 Participación en el Plan ABRE y en sus acciones

En este segundo apartado se analiza la participación de los hogares encuestados en las acciones del Plan ABRE. De manera similar al comportamiento de los indicadores de conocimiento, la participación de alguno de los integrantes del hogar tiende a aumentar entre 2014 y 2019. En particular, se observa un crecimiento de la participación en actividades relacionadas a clubes, colonia de vacaciones y Verano Joven, así como otras actividades artísticas o culturales, siendo en 2019, 11 veces mayor al que se registraba en 2014. Del mismo modo, se cuadruplica la proporción de hogares que participan en proyectos o competencias como Santa Fe Juega o Ingenia (ver figura 6.2.1).

En cuanto a acciones de capacitación laboral para jóvenes, de apoyo para la búsqueda de empleo o a emprendedores tales como Nueva Oportunidad, Emprende Joven o Nexo Oportunidad, se observa un aumento de la participación en un 250%. La participación de los hogares en Mesas Barriales o el Consejo Barrial disminuye al igual que lo hace el indicador de conocimiento.

En términos generales, la proporción de hogares que ha participado de al menos una de las acciones del Plan ABRE aumenta entre

2014 y 2019 en un 56,3% acompañando la tendencia del indicador de conocimiento (ver figura 6.2.1).

Resulta interesante evaluar en qué medida varía la participación de los hogares a nivel agregado mediante la utilización del índice de participación conformado por los indicadores analizados más arriba, este puede variar entre 0 y 1, representando 1 el mayor grado de participación y 0 el menor⁴. Al respecto, se verifica que la participación de al menos un integrante del hogar en las acciones ABRE se duplica entre 2014 y 2019 (ver figura 6.2.2 A).

Para evaluar la mejora de la participación de los hogares en el Plan ABRE se introduce una primera variable de control: el nivel de acceso a infraestructura en 2014⁵. Sería deseable que los hogares con menor acceso (primer tercil) sean los que mejoren en mayor medida su índice de participación. En efecto, el valor del índice de participación se multiplica por 4 (333,6% más que en 2014), mientras que en los hogares del segundo tercil el aumento es del 48,7%, y en los de mayor acceso a infraestructura en 2014 el índice no aumenta entre un año y otro (ver figura 6.2.2B).

En relación a la localidad, es destacable que para 2019 la participación de los hogares de Villa Gobernador Gálvez aumenta significativamente: el valor promedio del índice es un 169,9% mayor en 2019 que en 2014. Estos datos son coherentes con el

⁴Ver anexo estadístico para mayor detalle sobre la construcción de este índice.

⁵Ver anexo metodológico para mayor detalle sobre la construcción de esta variable.

Figura 6.2.2A

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN EN PLAN ABRE O ALGUNA DE SUS ACCIONES (a) SEGÚN AÑO

En valores promedio

	2014	2019	Dif. De medias (b)	Sig.	Var. 2014/2019 (c)
	0.03	0.08	0.05	***	180.3%

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

(a) Índice de participación en el Plan ABRE o alguna de sus acciones 0 (menor participación) 1 (mayor participación)

(b) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

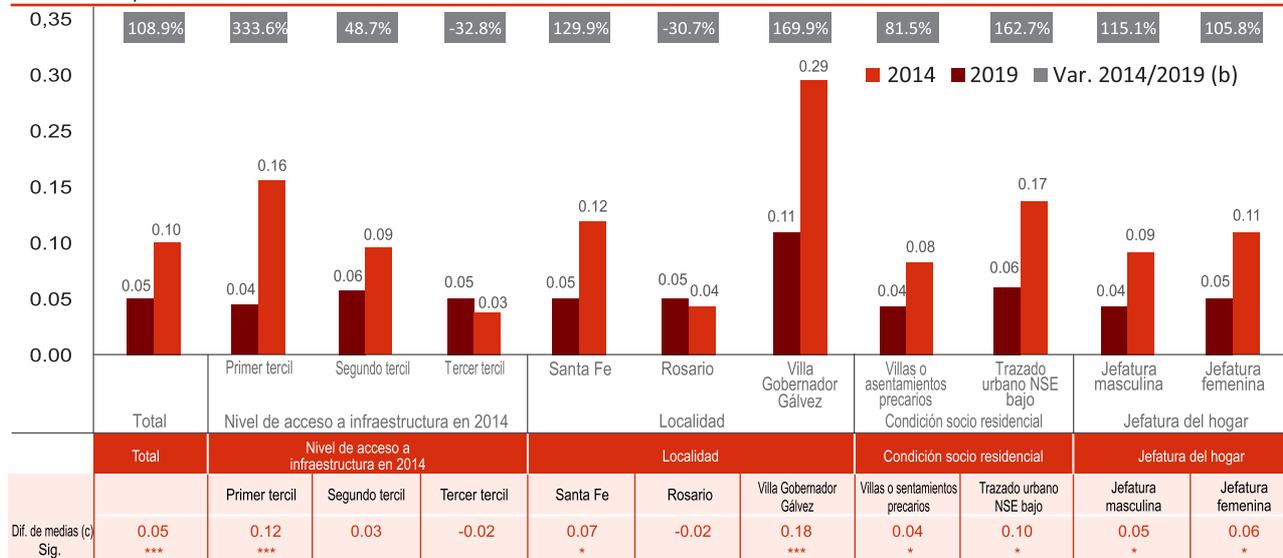
** La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1

Figura 6.2.2B

VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN EN PLAN ABRE O ALGUNA DE SUS ACCIONES (a) SEGÚN AÑO, NIVEL DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA EN 2014, LOCALIDAD, CONDICIÓN SOCIO RESIDENCIAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR

En valores promedio



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

(a) Índice de participación en el Plan ABRE o alguna de sus acciones del Plan ABRE 0 (menor participación) 1 (mayor participación)

(b) Variación porcentual 2014/2019

(c) Diferencia en el valor promedio del índice, significatividad a partir de prueba T de Student

***. La diferencia es significativa en el nivel 0,01.

** La diferencia es significativa en el nivel 0,05.

*. La diferencia es significativa en el nivel de 0,1

comportamiento del índice de conocimiento ya analizado, que también aumenta de manera más pronunciada en aquella localidad. Algo similar ocurre entre los hogares de Santa Fe donde la variación del índice es de 129,9%, sin embargo, no se registran aumentos en los hogares encuestados de Rosario (ver figura 6.2.2B).

Al tener en cuenta la condición socio residencial, la participación de los hogares de villas y asentamientos precarios en las acciones del Plan ABRE es 81,5%, más alta en 2019 que en 2014. Asimismo, el aumento en la participación de los hogares de barrios de trazado urbano formal aumenta un 162,7%. Finalmente, según el tipo de jefatura de hogar, tiende a haber un crecimiento algo mayor de la participación en los hogares con jefatura masculina, el valor del índice es 115,1% superior en 2019 mientras que para los hogares de

jefatura femenina ese incremento es del 105,8% (ver figura 6.2.2B).

Por último, los resultados de los modelos de regresión⁶ aplicados ponen de manifiesto que el factor de mayor incidencia en la variación del índice de participación es el Plan ABRE (aproximado a partir de la variable año). Se destaca, además, que el efecto se mantiene constante en los cuatro modelos, todo lo cual contribuye a inferir un efecto positivo y significativo del ABRE en la participación de los hogares en las acciones del Plan.

⁶Ver anexo estadístico sección B.

Figura 6.3A**PERCEPCIÓN DE HAMBRE, EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL HOGAR Y CONFIANZA EN EL GOBIERNO NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL, SEGÚN AÑO**

En porcentaje de hogares		2014	2019
Frecuencia con la que algún miembro del hogar sintió hambre porque no tuvo que comer o tuvo poca cantidad de comida (en los últimos 12 meses)	Muchas veces o varias veces	12.9%	15.5%
	En alguna ocasión	17.2%	20.7%
	Nunca	69.8%	63.8%
Evaluación de su situación económica respecto al año 2014	Mejor	s/d	6.9%
	Igual	s/d	24.1%
	Peor	s/d	69.0%
Confianza en....	Gobierno nacional	20.2%	8.8%
	Gobierno provincial	16.4%	31.0%
	Gobierno municipal	16.4%	33.6%

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

6.3 Evaluación general del Plan ABRE, coyuntura y perspectivas a futuro

En este último apartado se analizan una serie de indicadores relativos a la evaluación que hacen los hogares de las acciones y políticas del gobierno provincial y municipal y de las acciones del Plan ABRE en la particular coyuntura socioeconómica de los últimos cinco años. A su vez, se analiza cómo perciben los hogares en 2019 la situación de sus barrios en distintos aspectos y sus expectativas a futuro.

Una de las preguntas realizadas tanto en 2014 como en 2019, fue con qué frecuencia el encuestado o un miembro del hogar sintió hambre porque no tuvo qué comer o tuvo poca cantidad de comida. Esta pregunta indica la incidencia de una de las dimensiones de la inseguridad alimentaria y, en consecuencia, resulta un indicador de la coyuntura socioeconómica. Al respecto, se observa que entre 2014 y 2019 aumenta la proporción de hogares en los que sintió hambre muchas veces, varias veces y en alguna ocasión. Por el contrario, disminuye la proporción de hogares que ningún miembro del hogar sintió hambre en los últimos 12 meses. El porcentaje de hogares en los que algún integrante del hogar sintió hambre muchas o varias veces pasa del 12,9% en 2014 al 15,6% en 2019 (ver figura 6.3A).

En paralelo a este indicador, se indagó sobre cuál es la percepción de los hogares respecto a su situación económica actual comparándola con la de 2014. Esta pregunta también informa acerca de la coyuntura socioeconómica desde la perspectiva de los hogares. Resulta destacable que el 69% de los hogares considera que su situación es peor que en 2014, y solo un 6,9% indica que es mejor. Al mismo tiempo se ha registrado una caída de gran magnitud en el nivel de confianza en el gobierno nacional en estos cinco años que se reduce a menos de la mitad entre 2014 y 2019 (ver figura 6.3A).

Podría plantearse así que el empeoramiento de la situación socioeconómica de los hogares –tanto en términos objetivos como subjetivos- ha impactado en la pérdida de confianza en el gobierno nacional. Ahora bien, situados en este contexto general, corresponde analizar las evaluaciones que hacen los hogares de los barrios que cuentan con intervenciones ABRE desde 2014 ya no a nivel macro, sino a nivel local y provincial.

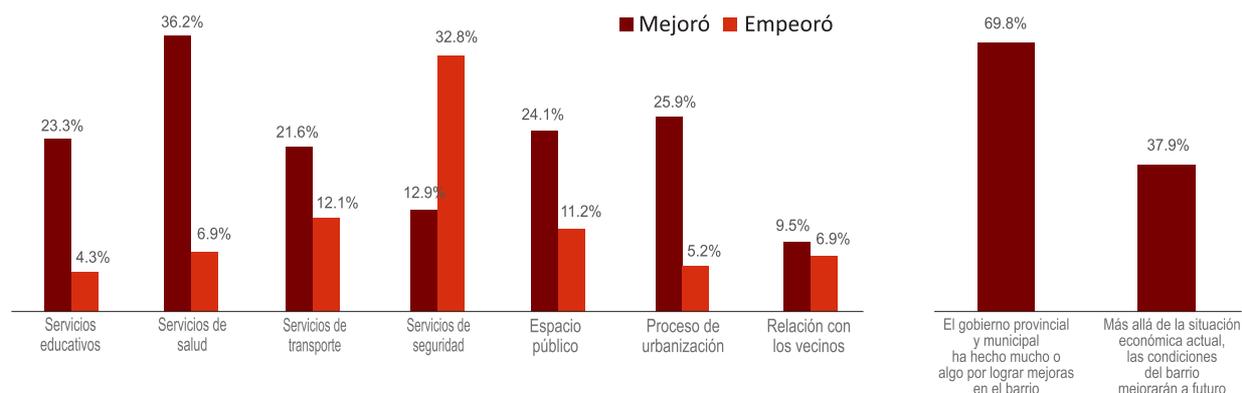
En este marco, teniendo en cuenta la complejidad de la coyuntura económica que, es de esperar, haya impactado en mayor medida en los hogares priorizados por el Plan ABRE (por su particular situación de vulnerabilidad), resulta significativo destacar que la confianza en los gobiernos provincial y municipal ha aumentado entre 2014 y 2019. En el plazo de cinco años, mientras la confianza en el gobierno nacional se reduce a menos de la mitad, la confianza en el gobierno provincial y municipal se duplica (ver figuras 6.3 A).

Un segundo aspecto a destacar es que, indagados respecto de la percepción de mejoras en distintos aspectos de sus barrios, los hogares relevados reconocieron mejoras en el proceso de urbanización, en los servicios de salud y educación, en los servicios de transportes, en el estado de la calidad de los espacios públicos y en la relación con los vecinos. A excepción de los servicios de seguridad (donde la percepción de deterioro es más alta que la de mejoras), todos los aspectos relevados han registrado mejoras significativas desde la perspectiva de los encuestados. (ver figura 6.3B)

A ello debe agregarse además que el 69,8% de los hogares reconoce que tanto el gobierno provincial y municipal han trabajado durante estos cinco años para resolver los problemas del barrio considera que la provincia y el municipio han hecho algo o mucho por lograr mejoras en el barrio y un porcentaje significativo, el 37,9%, considera que, más allá de la situación económica general del país, las condiciones de vida del barrio mejorarán en los próximos años (ver figura 6.3B).

Figura 6.3B**EVALUACIÓN DEL BARRIO Y DE LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO PROVINCIAL Y MUNICIPAL Y PERSPECTIVAS A FUTURO SEGÚN AÑO**

En porcentaje de hogares



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

Así, puede afirmarse que el Plan ABRE ha tenido que aplicar políticas locales en un contexto nacional marcado por el crecimiento del desempleo y la pobreza, procesos que han cristalizado en la percepción de agudización de la situación económica de los hogares y una caída en los niveles de confianza en el gobierno nacional. Sin embargo, a la

percepción de deterioro general, se superpone la percepción de mejoras a nivel micro social, en los aspectos del barrio contemplados en el Plan ABRE. La evaluación positiva también se infiere del crecimiento significativo en los niveles de confianza en el gobierno provincial y municipal y en las perspectivas a futuro para los barrios.

Comentarios finales

Este capítulo se propuso evaluar el grado de conocimiento y participación de los hogares respecto a las acciones del Plan ABRE, así como su evaluación de las políticas y acciones del gobierno provincial y municipal en general y de manera particular de aquellas que se implementaron en los barrios. La principal conclusión a destacar de este capítulo es un crecimiento en el conocimiento y la participación en acciones del Plan y fundamentalmente la evaluación y valoración positiva del gobierno provincial y municipal y sus políticas en un contexto marcado por la adversidad económica más general.

El primer estudio en el que se evaluó el conocimiento de los hogares fue en 2015, tras un año de implementación. En esa oportunidad (ODSA, 2016), se planteó como desafío la consolidación del nombre propio Plan ABRE. Podemos decir que, tras cinco años de implementación, este ha logrado ser reconocido por una parte significativa de los hogares relevados. Del mismo modo, la participación en sus acciones aumentó entre 2014 y 2019. En particular, se observa un crecimiento del conocimiento y de la participación en las acciones de inclusión social d niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Más importante aún resulta que son los hogares con menor acceso a infraestructura en 2014 los que más aumentan su conocimiento y participación. Podría decirse así que aquellos hogares que en 2014 tenían mayores carencias estructurales son los que más consolidan su vínculo con las acciones del Plan.

En cuanto a la dimensión de evaluación, debe destacarse que se da en un contexto de deterioro de las condiciones socioeconómicas de los hogares encuestados, que excede al alcance de las intervenciones del ABRE. Los hogares han sufrido un aumento en indicadores de déficits alimentarios entre 2014 y 2019, y declaran tener una situación socioeconómica peor ahora que entonces. En este contexto, resulta destacable que perciban mejoras en los servicios educativos, de salud, de transporte y en el espacio público y los procesos de urbanización. En menor medida, los hogares también observan mejoras en la relación con los vecinos.

En paralelo, el nivel de confianza en los gobiernos provincial y municipales aumenta, mientras disminuye en el caso del gobierno nacional, en coincidencia con el deterioro de la coyuntura económica. Del mismo modo, los hogares perciben que ambos niveles de gobierno han hecho algo o mucho por lograr mejoras en el barrio.

Así, entre una coyuntura económica desfavorable y una percepción positiva de los niveles de gobierno local (provincial y municipal), en un marco de percepción de mejoras generales en las condiciones de vida y en la calidad del hábitat urbano, los hogares de los barrios en los que el Plan ABRE interviene desde 2014 mantienen expectativas positivas hacia el futuro

Anexo estadístico

A) La construcción de los índices

En los estudios anteriores hemos analizado cada una de las dimensiones y subdimensiones de análisis a partir de sus indicadores particulares observando el aumento, la retracción o la estabilidad de un determinado déficit o fenómeno. En algunas ediciones hemos utilizado también variables que indicaban la intensidad del déficit. En esta edición del estudio, hemos incorporado la construcción de un índice agregado, que permite captar la dinámica que subyace a un conjunto de indicadores particulares, mediante el uso de la técnica del análisis factorial. Esta técnica consiste en la búsqueda de factores o dimensiones latentes-no inmediatamente aprehensibles-que se supone que subyacen a un conjunto mayor de variables (Chitarroni, 2002). Así, por ejemplo, el concepto de acceso a infraestructura urbana, no resulta inmediatamente aprehensible, su medición requiere la definición de elementos observables: el acceso al pavimento, el saneamiento, los servicios. Del mismo modo, pero haciendo el camino en sentido inverso, a cada uno de los indicadores observables subyace la idea de que son elementos constitutivos de un concepto más general y abstracto llamado infraestructura urbana. El proceso de operacionalización lleva de los conceptos teóricos a los indicadores empíricos (de infraestructura urbana a pavimento y saneamiento); el análisis factorial nos permite realizar el camino inverso: captar la dimensión subyacente (infraestructura urbana) a partir de sus elementos observables (pavimento, saneamiento, etc.).

En los casos en que el método logra extraer un solo factor en el cuál quedan representadas todas las variables se procede a la

estandarización entre valores 0 y 1 a través de la siguiente fórmula:

$$\text{Índice} = \frac{x - \text{min.}}{\text{max} - \text{min}}$$

Donde:

x es el valor del factor

min es el valor mínimo que asume dicho factor

Max es el valor máximo que asume dicho factor

En los casos en que el método extrajo 2 factores, se procedió a la construcción de un solo indicador a partir de la suma ponderada de ambos factores extraídos. El valor de ponderación surge del peso de cada factor en la varianza explicada acumulada, es decir:

$$\text{Valor de ponderación} = \frac{\text{vef}}{\text{vea}}$$

Donde:

vef es el porcentaje de varianza explicada del factor

vea es el porcentaje de varianza explicada acumulada de los factores extraídos

En ningún caso el método aplicado extrajo más de 2 componentes principales.

Se presentan a continuación los resultados de la aplicación de la técnica de análisis factorial por extracción de componentes principales y los criterios adoptados para la construcción de cada índice.

FIGURA AE1.1:
ÍNDICE DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA URBANA BÁSICA Y SERVICIOS

	Comunalidades		Matriz de componentes		Componente	Autovalores iniciales		
	Inicial	Extracción	Componente 1	Componente 2		Total	% de varianza	% acumulado
Red de cloaca	1.000	0.724	0.679	0.512	1	2.514	50.279	50.279
Red de gas natural	1.000	0.721	0.634	0.565	2	1.037	20.748	71.027
Pavimentación de calles	1.000	0.589	0.767	-0.014	3	0.595	11.901	82.928
Servicio de alumbrado público	1.000	0.800	0.752	-0.485	4	0.492	9.840	92.768
Tiene recolección de residuos	1.000	0.717	0.705	-0.470	5	0.362	7.232	100.000
PONDERACIÓN DE FACTORES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE								
Factor 1								0.708
Factor 2								0.292

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

Índice de acceso a infraestructura urbana básica y servicios

Las variables que intervienen en la construcción del índice son:

- ✓ Tiene recolección de residuos
- ✓ Tiene alumbrado
- ✓ Tiene pavimentación de calles
- ✓ Tiene conexión a cloaca
- ✓ Tiene red de gas natural

Las variables de cobertura del servicio de agua de red y de red eléctrica fueron excluidas del modelo ya que tienen cobertura casi total y su comportamiento es más parecido al de un valor constante que al de una variable. La extracción de componentes principales arrojó 2 componentes con autovalores mayores a 1 que explican más del 70% de la varianza total (ver figura AE1.1). Luego del procedimiento de construcción de un único indicador por suma ponderada y de su normalización en valores que van de 0 a 1, se obtuvo el índice final donde 0 es el menor nivel de acceso a infraestructura urbana básica y servicios y 1 es el nivel de acceso mayor.

Índice de accesibilidad al barrio

Las variables que intervienen en la construcción del índice son:

- ✓ Sin dificultad para transitar dentro del barrio
- ✓ Sin dificultad para entrar y salir del barrio
- ✓ Sin dificultad para ir a la escuela
- ✓ Sin dificultad para ir al centro de salud
- ✓ No tiene dificultad de acceso al barrio

La extracción de componentes principales da como resultado un solo factor que explica casi el 60% de la varianza total (ver figura AE.2). Un aspecto a destacar en este caso es que las variables con peso factorial más significativo en el factor extraído son: sin dificultad para entrar y salir del barrio y sin dificultad para concurrir a instituciones como la escuela o el centro de salud.

Luego del procedimiento de normalización en valores que van de 0 a 1, se obtuvo el índice final donde 0 es el menor nivel de accesibilidad y 1 es el nivel de accesibilidad mayor.

Índice de percepción de mejoras en la calidad de los espacios públicos

Las variables que intervienen en la construcción del índice son:

- ✓ Registró construcción o mejoras en la infraestructura del centro de salud
- ✓ Registró construcción o mejoras en la infraestructura de la plaza o parque
- ✓ Registró construcción o mejoras en la infraestructura del playón

En este caso también la extracción arroja un solo factor que explica cerca del 57% de la varianza total (ver figura AE2.1). Luego del procedimiento normalización en valores que van de 0 a 1, se obtuvo el índice final donde 0 es el menor nivel de percepción de mejoras y 1 es el nivel de percepción de mejoras mayor.

Índice de uso y apropiación del espacio público

Las variables que intervienen en la construcción del índice son:

FIGURA AE1.2:
ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD AL BARRIO

	Comunalidades		Matriz de componentes		Autovalores iniciales		
	Inicial	Extracción	Componente 1	Componente	Total	% de varianza	% acumulado
SIN DIFICULTAD PARA...							
Transitar dentro del barrio	1.000	0.346	0.588	1	2.967	59.335	59.335
Entrar y salir del barrio	1.000	0.800	0.894	2	0.802	16.050	75.384
Ir a la escuela	1.000	0.801	0.895	3	0.750	15.000	90.385
Ir al centro de salud	1.000	0.740	0.860	4	0.272	5.432	95.817
Acceder al barrio	1.000	0.281	0.530	5	0.209	4.183	100.000

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

FIGURA AE2.1:
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE MEJORAS EN LA CALIDAD DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

	Comunalidades		Matriz de componentes		Autovalores iniciales		
	Inicial	Extracción	Componente 1	Componente	Total	% de varianza	% acumulado
REGISTRÓ CONSTRUCCIÓN O MEJORAS EN LA INFRAESTRUCTURA DE....							
La escuela pública	1.000	0.562	0.750	1	2.275	56.870	56.870
El centro de salud	1.000	0.602	0.776	2	0.681	17.013	73.883
Las plazas o parques	1.000	0.630	0.794	3	0.590	14.757	88.640
El polideportivo o playón	1.000	0.480	0.693	4	0.454	11.360	100.000

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

- ✓ Suele ver niños/as jugando en el barrio
- ✓ Suele ver jóvenes reunidos en el barrio
- ✓ Suele ver puestos de venta en el barrio
- ✓ Suele ver actividades comunitarias en el barrio
- ✓ Suele ver adultos reunidos en el barrio
- ✓ Hogares con NNyA que concurren a plaza
- ✓ Hogares con NNyA que concurren a playón o polideportivo

En este caso también la extracción de componentes principales arroja 2 factores que en su conjunto explican cerca del 49% de la varianza total. El primer factor recoge el efecto de la observación de escenas de participación y socialización barrial, mientras que el segundo factor recoge el efecto de la participación efectiva de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los hogares entrevistados en espacios de socialización y esparcimiento como parques, plazas o playón. En este sentido debe mencionarse que en el índice construido el factor de mayor peso es el primero, es decir el observacional, y debe especificarse además que en dicho factor la observación de actividades comunitarias tiene un peso menor al del resto de los indicadores (ver figura AE2.2)

Luego del procedimiento de construcción de un único indicador por suma ponderada y de su normalización en valores que van de 0 a 1, se obtuvo el índice final donde 0 es el menor nivel de apropiación y 1 es el nivel de apropiación mayor.

Índice de inclusión socioeducativa

En la construcción de este índice vale realizar una serie de aclaraciones: en primer lugar, la unidad de análisis difiere del resto: aquí se trabaja con la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los hogares encuestados. En segundo lugar, dado que las variables de inclusión educativa se expresan en déficits y las de inclusión social se expresan en participación positiva, hemos transformado las variables educativas a inclusión positiva para que el índice resultante permita predicar sobre la inclusión socio educativa. Esto arrojó como resultado 4 variables que se introdujeron en el análisis factorial.

- ✓ Concurrió a playón o polideportivo
- ✓ Concurrió a colonia de vacaciones o Verano Joven
- ✓ No tiene problemas de asistencia o terminó el secundario
- ✓ Asiste o terminó el secundario

La extracción arroja 2 factores que en su conjunto explican cerca del 70% de la varianza total. En el primer factor saturan las variables que indican inclusión educativa y el segundo factor recoge el efecto de las que refieren a inclusión social. Además, debe mencionarse que en el índice final construido, el factor de mayor peso es el que refleja el efecto de las variables educativas (ver figura AE3). Luego del procedimiento de construcción de un único indicador por suma ponderada y de su normalización en valores que van de 0 a 1, se

FIGURA AE2.2:
ÍNDICE DE APROPIACIÓN Y USO DEL ESPACIO PÚBLICO

	Comunalidades		Matriz de componentes		Componente	Autovalores iniciales		
	Inicial	Extracción	Componente 1	Componente 2		Total	% de varianza	% acumulado
SUELE VER EN EL BARRIO...								
Niños/as jugando	1.000	0.587	0.754	-0.139	1	2.239	31.992	31.992
Jóvenes reunidos	1.000	0.574	0.741	-0.160	2	1.169	16.704	48.697
Puestos de venta	1.000	0.417	0.499	-0.410	3	0.960	13.719	62.416
Actividades comunitarias	1.000	0.184	0.412	-0.122	4	0.768	10.969	73.385
Adultos reunidos	1.000	0.452	0.672	-0.009	5	0.744	10.629	84.013
Hogares con NNyA que concurren a plaza								
Hogares con NNyA que concurren a playón o polideportivo	1.000	0.599	0.329	0.701	6	0.681	9.734	93.747
Hogares con NNyJ que concurren a playón o polideportivo								
Hogares con NNyJ que concurren a playón o polideportivo	1.000	0.594	0.379	0.671	7	0.438	6.253	100.000
PONDERACIÓN DE FACTORES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE								
Factor 1								0.657
Factor 2								0.343

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

FIGURA AE3:
ÍNDICE DE INCLUSIÓN SOCIOEDUCATIVA DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES

	Comunalidades		Matriz de componentes		Componente	Autovalores iniciales		
	Inicial	Extracción	Componente 1	Componente 2		Total	% de varianza	% acumulado
Concurrió a playón o polideportivo	1.000	0.707	0.034	0.840	1	1.707	42.669	42.669
Concurrió a colonia de vacaciones/ Verano Joven o club	1.000	0.335	0.193	0.546	2	1.014	25.356	68.025
No tiene problemas de asistencia o terminó el secundario	1.000	0.831	0.910	-0.060	3	0.976	24.391	92.415
Asiste o terminó el secundario	1.000	0.848	0.917	-0.087	4	0.303	7.585	100.000
PONDERACIÓN DE FACTORES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE								
Factor 1								0.627
Factor 2								0.373

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

obtuvo el índice final donde 0 es el menor nivel de inclusión socioeducativa y 1 es el nivel de inclusión mayor.

Índice de hechos y percepciones de inseguridad

Las variables que intervienen en la construcción del índice son:

- ✓ Victimización por hurto o robo
- ✓ Victimización por agresión o maltrato policial

- ✓ Es muy o bastante probable que sea víctima de delito
- ✓ Se siente inseguro en el barrio
- ✓ Se siente inseguro en el hogar
- ✓ Se siente inseguro viajando, en el transporte
- ✓ Se siente inseguro en las calles/vereda
- ✓ Se siente inseguro en el centro de salud o en la escuela

Nuevamente resultan dos componentes principales en el proceso de reducción de dimensiones: en el primer factor extraído quedan representadas las variables que refieren a las percepciones

FIGURA AE4:**ÍNDICE DE HECHOS Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD**

	Comunalidades		Matriz de componentes		Componente	Autovalores iniciales		
	Inicial	Extracción	Componente 1	Componente 2		Total	% de varianza	% acumulado
Victimización por agresión o maltrato policial	1.000	0.607	0.234	0.743	1	2.953	42.193	42.193
Victimización por hurto o robo	1.000	0.501	0.317	0.633	2	1.016	14.518	56.711
Percepción de inseguridad en el barrio	1.000	0.617	0.774	-0.136	3	0.925	13.217	69.928
Percepción de inseguridad en el hogar	1.000	0.509	0.712	-0.035	4	0.743	10.612	80.540
Percepción de inseguridad en la cuadra/vereda	1.000	0.768	0.859	-0.171	5	0.641	9.159	89.699
Percepción de inseguridad en la calle, viajando, en el transporte	1.000	0.635	0.788	-0.121	6	0.413	5.896	95.595
Percepción de inseguridad en centro salud o escuela	1.000	0.333	0.577	-0.006	7	0.308	4.405	100.000
PONDERACIÓN DE FACTORES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE								
Factor 1								0.744
Factor 2								0.256

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

subjetivas de inseguridad, mientras que el segundo factor recoge el efecto de las variables de hechos efectivos. Ambos factores explican más del 56% de la varianza total. Luego del procedimiento de construcción de un único indicador por suma ponderada y de su normalización en valores que van de 0 a 1, se obtuvo el índice final donde 0 es el menor nivel de inseguridad y 1 es el nivel de inseguridad mayor. Esta aclaración es particularmente importante porque mientras en el resto de los índices se espera que el indicador aumente (mayor inclusión, mayor acceso a infraestructura) en este caso se espera que el indicador se retraiga dando cuenta de menores niveles de inseguridad.

Índice de evaluación positiva del centro de salud

Las variables que intervienen en la construcción del índice son:

- ✓ Evaluación positiva de limpieza en el centro de salud
- ✓ Evaluación positiva de insumos en el centro de salud
- ✓ Evaluación positiva de comodidad en el centro de salud
- ✓ Evaluación positiva de la amabilidad en la atención médica
- ✓ Evaluación positiva del tiempo en la atención médica
- ✓ Confianza en el centro de salud

La extracción arroja como resultado un solo factor que explica más del 64% de la varianza total. Debe mencionarse sin embargo que, si bien todas las variables quedan adecuadamente reflejadas en el factor extraído, la confianza en el centro de salud tiene un peso algo menor (ver figura AE5). Luego del procedimiento de

normalización del factor extraído en valores que van de 0 a 1, se obtuvo el índice final donde 0 es el menor nivel de calidad de la atención y 1 es el nivel de calidad mayor.

Índice de conocimiento del Plan ABRE o de alguna de sus acciones

Las variables que intervienen en la construcción del índice son:

Conoce alguna acción del gobierno municipal o provincial...

- ✓ Para que los niños/as y jóvenes no abandonen la escuela o vuelvan a estudiar como por ejemplo Jornada Ampliada o Vuelvo a Estudiar
- ✓ Para que los niños/as y jóvenes puedan ir a clubes, colonia de vacaciones, realicen actividades artísticas o culturales en centros de día
- ✓ Para que los niños/as y jóvenes propongan proyectos o participen de competencias como Santa Fe Juega o Ingenia
- ✓ De capacitación laboral para jóvenes, de apoyo para la búsqueda de empleo o a emprendedores como por ejemplo Nueva Oportunidad, Emprende Joven o Nexo Oportunidad
- ✓ Conoce al menos una de las acciones del Plan ABRE

En este caso también la extracción arroja un solo factor que explica cerca del 55% de la varianza total (ver figura AE6.1). Luego del procedimiento de normalización del factor extraído en valores que van de 0 a 1, se obtuvo el índice final donde 0 es el menor nivel de conocimiento y 1 es el nivel de conocimiento mayor.

FIGURA AE5**ÍNDICE DE EVALUACIÓN POSITIVA DEL CENTRO DE SALUD**

	Comunalidades		Matriz de componentes	Componente	Autovalores iniciales		
	Inicial	Extracción	Componente 1		Total	% de varianza	% acumulado
EVALUACIÓN POSITIVA DE...							
La limpieza	1.000	0.522	0.723	1	3.873	64.557	64.557
La suficiencia de insumos	1.000	0.651	0.807	2	0.889	14.811	79.368
La comodidad	1.000	0.764	0.874	3	0.510	8.504	87.871
La amabilidad en la atención médica	1.000	0.814	0.902	4	0.428	7.141	95.012
El tiempo en la atención médica	1.000	0.871	0.933	5	0.251	4.181	99.194
Confianza en el centro de salud	1.000	0.250	0.500	6	0.048	0.806	100.000

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

FIGURA AE6.1**ÍNDICE DE CONOCIMIENTO DEL PLAN ABRE O DE ALGUNA DE SUS ACCIONES**

	Comunalidades		Matriz de componentes	Componente	Autovalores iniciales		
	Inicial	Extracción	Componente 1		Total	% de varianza	% acumulado
CONOCE ALGUNA ACCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL O PROVINCIAL...							
Para que los niños/as y jóvenes no abandonen la escuela o vuelvan a estudiar como por ejemplo Jornada Ampliada o Vuelvo a Estudiar	1.000	0.600	0.775	1	2.727	54.542	54.542
Para que los niños/as y jóvenes puedan ir a clubes, colonia de vacaciones, realicen actividades artísticas o culturales en centros de día	1.000	0.391	0.625	2	0.803	16.065	70.606
Para que los niños/as y jóvenes propongan proyectos o participen de competencias como Santa Fe Juega o Proyecto Ingenia	1.000	0.425	0.652	3	0.654	13.074	83.680
De capacitación laboral para jóvenes, de apoyo para la búsqueda de empleo o a emprendedores como por ejemplo Nueva Oportunidad, Emprende Joven o Nexo Oportunidad	1.000	0.486	0.697	4	0.583	11.664	95.344
Conoce al menos una de las acciones ABRE	1.000	0.825	0.908	5	0.233	4.656	100.000

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

Índice de participación en Plan ABRE o en alguna de las acciones del Plan ABRE

Las variables que intervienen en la construcción del índice son:

Usted o algún miembro del hogar ha participado en alguna acción del gobierno municipal o provincial...

- ✓ Para que los niños/as y jóvenes no abandonen la escuela o vuelvan a estudiar como por ejemplo jornada ampliada o vuelvo a estudiar
- ✓ Para que los niños/as y jóvenes puedan ir a clubes, colonia de vacaciones, realicen actividades artísticas o culturales en centros de día

- ✓ Para que los niños/as y jóvenes propongan proyectos o participen de competencias como Santa Fe Juega o Ingenia
- ✓ De capacitación laboral para jóvenes, de apoyo para la búsqueda de empleo o a emprendedores como por ejemplo Nueva Oportunidad, Emprende Joven o Nexo Oportunidad
- ✓ Ha participado en al menos al menos una de las acciones del Plan ABRE

En este caso también la extracción arroja un solo factor que explica cerca del 46% de la varianza total (ver figura AE6.2). Luego del procedimiento de normalización del factor extraído en valores que van de 0 a 1, se obtuvo el índice final donde 0 es el menor nivel de participación y 1 es el nivel de participación mayor.

FIGURA AE6.2:

ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN EN PLAN ABRE O EN ALGUNA DE SUS ACCIONES

	Comunalidades		Matriz de componentes	Componente	Autovalores iniciales		
	Inicial	Extracción	Componente 1		Total	% de varianza	% acumulado
USTED O ALGÚN MIEMBRO DEL HOGAR HA PARTICIPADO EN ALGUNA ACCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL O PROVINCIAL...							
Para que los niños/as y jóvenes no abandonen la escuela o vuelvan a estudiar como por ejemplo Jornada Ampliada o Vuelvo a Estudiar	1.000	0.441	0.664	1	2.324	46.474	46.474
Para que los niños/as y jóvenes puedan ir a clubes, colonia de vacaciones, realicen actividades artísticas o culturales en centros de día?	1.000	0.362	0.602	2	0.896	17.925	64.399
Para que los niños/as y jóvenes propongan proyectos o participen de competencias como Santa Fe Juega o Proyecto Ingenia	1.000	0.346	0.588	3	0.823	16.466	80.865
De capacitación laboral para jóvenes, de apoyo para la búsqueda de empleo o a emprendedores como por ejemplo Nueva Oportunidad, Emprende Joven o Nexo Oportunidad	1.000	0.300	0.548	4	0.775	15.490	96.355
Conoce al menos una de las acciones ABRE	1.000	0.876	0.936	5	0.182	3.645	100.000

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

B) Modelos de regresión lineal múltiple

La regresión lineal es una técnica estadística que permite analizar la relación entre una variable dependiente (en este caso cada uno de los índices de bienestar descriptos en el punto anterior) y una o varias variables independientes (Chitarroni, 2002b). Asimismo, los modelos de regresión lineal múltiple se utilizan cuando la variable dependiente es explicada por más de una variable independiente y permiten: a) explicar variaciones en la variable dependiente, b) evaluar el efecto causal relativo de las distintas variables independientes y c) observar el comportamiento del efecto causal de una variable cuando se introduce una variable explicativa adicional en el modelo (Díaz Medrano, s/año).

A los fines del análisis del efecto ABRE, y habiendo cuantificado su impacto a partir de la diferencia de medias, interesa controlar y evaluar la incidencia de otras variables que pueden afectar los índices de bienestar.

Para ello se ha aplicado a cada índice un modelo en pasos sucesivos que incorpora una a una las variables independientes. Se presentan así resultados para 4 modelos según las variables independientes incorporadas:

- ✓ Efecto ABRE (aproximado a través del año) 2019 (*categoría de comparación: 2014*)
- ✓ Nivel de acceso a infraestructura en 2014 tercil 1-tercil 2 (*categoría de comparación: tercil 3*)

- ✓ Localidad Rosario Villa Gobernador Gálvez (*categoría de comparación: Santa Fe*)
- ✓ Jefatura del hogar jefatura femenina (*categoría de comparación: jefatura masculina*)

Los principales indicadores a analizar en una regresión lineal son:

A) el coeficiente r^2 , o de bondad de ajuste, el cual indica qué proporción de la varianza de una variable está explicada por la varianza de otra variable. Indica en qué medida la relación entre el índice de bienestar y las variables independientes (año, nivel de acceso a infraestructura en 2014, localidad y jefatura del hogar) se ajusta a una relación de covarianza.

B) el coeficiente de regresión b que permite analizar cuánto varía el índice en estudio cuando se pasa de una condición z (categoría de comparación) a una condición y (categoría de análisis). La unidad de medida será la de la variable dependiente, es decir la variable índice. Teniendo en cuenta que el índice varía entre 0 y 1 también los coeficientes de regresión b variarán entre esos valores. De este modo, un coeficiente b de 0,3 indicará que la condición y aporta 0,3 puntos al valor del índice en comparación con el valor que se presenta en la condición z , controlando el efecto del resto de las variables introducidas al modelo.

Debe mencionarse que, si bien se presenta el coeficiente r^2 , el objetivo principal de la implementación de esta técnica, en nuestro caso particular, no tiene que ver estrictamente con la estilización de un modelo explicativo sino con el testeado del efecto del Plan ABRE controlando un conjunto determinado de otras variables intervinientes.

Se presentan a continuación los resultados de los modelos aplicados a cada índice de bienestar.

FIGURA AE1.1B**FACTORES QUE INCIDEN EN EL AUMENTO DEL ÍNDICE DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA URBANA BÁSICA Y SERVICIOS (a)**

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
		B	Sig	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Año	2019 *2014	0.127	***	0.127	***	0.127	***	0.127	***
Nivel de acceso a infraestructura en 2014	Primer tercil *Tercer tercil			-0.697	***	-0.606	***	-0.606	***
	Segundo tercil *Tercer tercil			-0.355	***	-0.321	***	-0.321	***
Localidad	Rosario *Santa Fe					0.090	***	0.089	***
	Villa Gobernador Gálvez *Santa Fe					-0.111	***	-0.111	***
Jefatura del hogar	Jefatura femenina *J. masculina							0.006	
R2		0.035		0.749		0.786		0.792	
Constante		0.451		0.841		0.775		0.816	

Fuente: Encuesta ABRE. ODSA/UCA – Gobierno de la Provincia de Santa Fe
(a) Índice de acceso a infraestructura urbana básica y servicios 0 (menor acceso) 1 (mayor acceso)
***. B significativo en el nivel 0,01.
**. B significativo en el nivel 0,05.
*. B significativo en el nivel 0,1.

FIGURA AE1.2B**FACTORES QUE INCIDEN EN EL AUMENTO DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD AL BARRIO (a)**

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
		B	Sig	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Año	2019 *2014	0.157	***	0.157	***	0.157	***	0.157	***
Nivel de acceso a infraestructura en 2014	Primer tercil *Tercer tercil			-0.089	*	-0.064		-0.062	
	Segundo tercil *Tercer tercil			0.176	***	0.196	***	0.196	***
Localidad	Rosario *Santa Fe					-0.079	*	-0.081	*
	Villa Gobernador Gálvez *Santa Fe					-0.192	***	-0.193	***
Jefatura del hogar	Jefatura femenina *J. masculina							0.050	
R2		0.047		0.142		0.177		0.182	
Constante		0.578		0.561		0.619		0.588	

Fuente: Encuesta ABRE. ODSA/UCA – Gobierno de la Provincia de Santa Fe
(a) Índice de evaluación de accesibilidad al barrio 0 (menor accesibilidad) 1 (mayor accesibilidad)
***. B significativo en el nivel 0,01.
**. B significativo en el nivel 0,05.
*. B significativo en el nivel 0,1.

FIGURA AE2.1B**FACTORES QUE INCIDEN EN EL AUMENTO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE MEJORAS EN LA CALIDAD DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS (a)**

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
		B	Sig	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Año	2019 *2014	0.333	***	0.335	***	0.332	***	0.332	***
Nivel de acceso a infraestructura en 2014	Primer tercil *Tercer tercil			0.051		0.124	**	0.125	**
	Segundo tercil *Tercer tercil			0.036		0.074		0.074	
Localidad	Rosario *Santa Fe					0.016		0.015	
	Villa Gobernador Gálvez *Santa Fe					-0.180	***	-0.181	***
Jefatura del hogar	Jefatura femenina *J. masculina							0.008	
R2		0.212		0.215		0.254		0.254	
Constante		0.201		0.168		0.158		0.153	

Fuente: Encuesta ABRE. ODSA/UCA – Gobierno de la Provincia de Santa Fe
(a) Índice de percepción de mejoras en la calidad de los espacios públicos 0 (menor percepción de mejoras) 1 (mayor percepción de mejoras)
***. B significativo en el nivel 0,01.
**. B significativo en el nivel 0,05.
*. B significativo en el nivel 0,1.

FIGURA AE2.2B**FACTORES QUE INCIDEN EN EL AUMENTO DEL ÍNDICE DE USO Y APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO (a)**

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
		B	Sig	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Año	2019 *2014	0.108	***	0.108	***	0.108	***	0.108	***
Nivel de acceso a infraestructura en 2014	Primer tercil *Tercer tercil			0.144	***	0.114	***	0.115	***
	Segundo tercil *Tercer tercil			0.126	***	0.108	***	0.109	***
Localidad	Rosario *Santa Fe					0.041		0.040	
	Villa Gobernador Gálvez *Santa Fe					0.146	***	0.146	***
Jefatura del hogar	Jefatura femenina *J. masculina							0.029	
R2		0.047		0.110		0.152		0.155	
Constante		0.474		0.377		0.347		0.329	

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

(a) Índice de uso y apropiación del espacio público 0 (menor nivel de uso y apropiación) 1 (mayor nivel de uso y apropiación)

***. B significativo en el nivel 0,01.

**. B significativo en el nivel 0,05.

*. B significativo en el nivel 0,1.

FIGURA AE3B**FACTORES QUE INCIDEN EN EL AUMENTO DEL ÍNDICE DE INCLUSIÓN SOCIO EDUCATIVA DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES (a)**

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4		Modelo 5	
		B	Sig								
Año	2019 *2014	0.120	***	0.123	***	0.120	***	0.120	***	0.120	***
Nivel de acceso a infraestructura en 2014	Primer tercil *Tercer tercil			-0.055	*	-0.077	**	-0.076	**	-0.077	**
	Segundo tercil *Tercer tercil			-0.042		-0.060	*	-0.069	**	-0.069	**
Grupo de edad	5 a 12 años *18 a 24					0.186	***	0.188	***	0.188	***
	1 a 17 años *18 a 24					0.116	***	0.119	***	0.119	***
Localidad	Rosario *Santa Fe							0.039		0.039	
	Villa Gobernador Gálvez *Santa Fe							0.056	*	0.056	**
Jefatura del hogar	Jefatura femenina *J. masculina									-0.002	
R2		0.062		0.162		0.175		0.184		0.184	
Constante		0.463		0.360		0.410		0.381		0.381	

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

(a) Índice de inclusión socioeducativa 0 (menor nivel de inclusión) 1 (mayor nivel de inclusión)

***. B significativo en el nivel 0,01.

**. B significativo en el nivel 0,05.

*. B significativo en el nivel 0,1.

FIGURA AE4B**FACTORES QUE INCIDEN EN LA DISMINUCIÓN DEL ÍNDICE DE HECHOS Y PERCEPCIONES DE INSEGURIDAD (a)**

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
		B	Sig	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Año	2019 *2014	-0.051	*	-0.051	*	-0.051	*	-0.051	*
Nivel de acceso a infraestructura en 2014	Primer tercil *Tercer tercil			0.006		0.006		-0.009	
	Segundo tercil *Tercer tercil			0.072	*	0.070	*	0.071	*
Localidad	Rosario *Santa Fe					-0.082	**	-0.080	**
	Villa Gobernador Gálvez *Santa Fe					-0.093	**	-0.092	**
Jefatura del hogar	Jefatura femenina *J. masculina							-0.071	**
R2		0.011		0.033		0.061		0.082	
Constante		0.415		0.435		0.495		0.540	

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

(a) Índice de hechos y percepciones de inseguridad 0 (menor inseguridad) 1 (mayor inseguridad)

***. B significativo en el nivel 0,01.

**. B significativo en el nivel 0,05.

*. B significativo en el nivel 0,1.

FIGURA AE5B**FACTORES QUE INCIDEN EN EL AUMENTO DEL ÍNDICE DE EVALUACIÓN POSITIVA DEL CENTRO DE SALUD (a)**

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
		B	Sig	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Año	2019 *2014	-0.071		-0.076		-0.081	*	-0.081	
Nivel de acceso a infraestructura en 2014	Primer tercil *Tercer tercil			-0.080		-0.045		-0.041	
	Segundo tercil *Tercer tercil			-0.001		0.002		0.006	
Localidad	Rosario *Santa Fe					-0.008		-0.010	
	Villa Gobernador Gálvez *Santa Fe					-0.120		-0.116	
Jefatura del hogar	Jefatura femenina *J. masculina							0.014	
R2		0.028		0.067		0.114		0.115	
Constante		0.949		0.995		1.009		0.998	

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

(a) Índice de evaluación positiva del centro de salud 0 (menor evaluación positiva) 1 (mayor evaluación positiva)

***. B significativo en el nivel 0,01.

**. B significativo en el nivel 0,05.

*. B significativo en el nivel 0,1.

FIGURA AE6.1**FACTORES QUE INCIDEN EN EL AUMENTO DEL ÍNDICE DE CONOCIMIENTO DEL PLAN ABRE O DE ALGUNAS DE SUS ACCIONES (a)**

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
		B	Sig	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Año	2019 *2014	0.129	***	0.129	***	0.129	***	0.129	***
Nivel de acceso a infraestructura en 2014	Primer tercil *Tercer tercil			0.020		0.001		0.001	
	Segundo tercil *Tercer tercil			-0.062		-0.070		-0.069	
Localidad	Rosario *Santa Fe					-0.010		-0.010	
	Villa Gobernador Gálvez *Santa Fe					0.036		0.036	
Jefatura del hogar	Jefatura femenina *J. masculina							0.007	
R2		0.034		0.043		0.045		0.045	
Constante		0.333		0.343		0.351		0.346	

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

(a) Índice de conocimiento del Plan ABRE o de alguna de sus acciones 0 (menor conocimiento) 1 (mayor conocimiento)

***. B significativo en el nivel 0,01.

**. B significativo en el nivel 0,05.

*. B significativo en el nivel 0,1.

FIGURA AE6.2B**FACTORES QUE INCIDEN EN EL AUMENTO DEL ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN EN PLAN ABRE O EN ALGUNA DE SUS ACCIONES (a)**

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
		B	Sig	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Año	2019 *2014	0.053	***	0.053	***	0.053	***	0.053	***
Nivel de acceso a infraestructura en 2014	Primer tercil *Tercer tercil			0.054	*	0.020		0.020	
	Segundo tercil *Tercer tercil			0.036		0.024		0.024	
Localidad	Rosario *Santa Fe					-0.039	*	-0.039	*
	Villa Gobernador Gálvez *Santa Fe					0.034		0.034	
Jefatura del hogar	Jefatura femenina *J. masculina							0.015	
R2		0.023		0.040		0.059		0.060	
Constante		0.049		0.017		0.045		0.036	

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

(a) Índice de participación en Plan ABRE o en alguna de sus acciones 0 (menor participación) 1 (mayor participación)

***. B significativo en el nivel 0,01.

**. B significativo en el nivel 0,05.

*. B significativo en el nivel 0,1.

El Plan ABRE en el barrio Grandoli y Gutiérrez

Una transformación en el barrio, un nuevo modo de intervenir en territorios complejos

Introducción

El estudio en profundidad en el barrio **Grandoli y Gutiérrez** tuvo por objetivo evaluar los cambios y/o persistencias en las condiciones de vida y las percepciones comunitarias de los vecinos de un barrio paradigmático de Rosario.

El estudio propuesto en tanto estudio de caso permite el análisis en profundidad de un caso cuyos hallazgos pueden ser transferidos a casos similares; y a su vez, permite entender la excepcionalidad de un caso particular con relación a otros (Yin, 1994). De este modo, también se buscó conocer el proceso de implementación de las acciones del Plan ABRE en un territorio específico, las decisiones de los funcionarios y las percepciones de los vecinos sobre dichas acciones, así como también, las transformaciones, o la ausencia de ellas, acaecidas en el barrio **Grandoli y Gutiérrez** a partir del desembarco del *ABRE Familia* y de un eje específico de intervención llamado “*Regulación y Control*” para los territorios donde la cuestión de la violencia opera fuertemente.

La metodología para el abordaje de los objetivos del estudio ha sido cuali-cuantitativa, utilizando diversas técnicas de investigación social. En primer lugar - durante el mes de mayo de 2019 - se aplicó un estudio por encuestas a hogares a partir de una muestra aleatoria simple, que se orientó a indagar las percepciones y valoraciones de los vecinos del barrio en torno a un conjunto de dimensiones claves para el Plan ABRE en ese territorio: hábitat y

espacio público, infraestructura urbana y servicios, seguridad, convivencia y paz social, entre otras, así como también las valoraciones sobre el Plan y el modo en que impacta en el barrio y en las condiciones de vida de sus habitantes.

En segundo lugar, se diseñó una estrategia cualitativa a través de la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave y la recogida de testimonios de vecinos del barrio. Hacia fines de mayo y principios de junio, se realizaron entrevistas a funcionarios capaces de dar cuenta de los fundamentos que dieron origen a los lineamientos del Plan ABRE y de los nuevos ejes de intervención, agentes territoriales que se ocuparon de la implementación de las acciones en el barrio, actores clave que conocen en profundidad las problemáticas del territorio y referentes institucionales locales (centro de salud, escuela). El registro de testimonios de vecinos, comerciantes y usuarios de la infraestructura y/o servicios del barrio se orientó a captar la mirada del barrio en la actualidad, identificar las mejoras y los problemas persistentes.

A partir del caso estudiado, sus particularidades y la mirada crítica de los distintos actores entrevistados, se espera no solamente obtener información acerca de las acciones que han resultado positivas y los desafíos pendientes, sino también, contar con algunos elementos que, a la luz de esta experiencia particular, permiten elaborar algunas pistas/reflexiones en torno a un posible modo de intervenir en territorios complejos.

1. El barrio Grandoli y Gutiérrez

El barrio **Grandoli y Gutiérrez** es un sub-sector del barrio Esteban Echeverría localizado en el distrito Sur de la ciudad de Rosario, se encuentra delimitado por las calles que le dan su nombre, al oeste y al sur, respectivamente y las calles Lola Mora, al norte, e Hipócrates al este.

Al tratarse de un barrio FONAVI¹, las características urbanísticas son diferentes a otros barrios del **ABRE Familia**, ya que las viviendas se encuentran organizadas en torres (10 edificios de 10 pisos) y núcleos (20 edificios más bajos) con el tipo de trazado característico de los complejos de vivienda social.

En sus inicios, se trataba de una zona de quintas y campos. Sus habitantes trabajaban en los frigoríficos (Swift), la curtiembre (Cappa), y el puerto. Según los testimonios, algunas de las viviendas bajas eran casas que otorgaba el frigorífico Swift a sus trabajadores. Por los años 70, se construye el barrio FONAVI, que era, de acuerdo con el relato de varios vecinos

“una bendición para el que no tenía vivienda, era hermoso el barrio, casas, plazas ... luego fue cambiando”

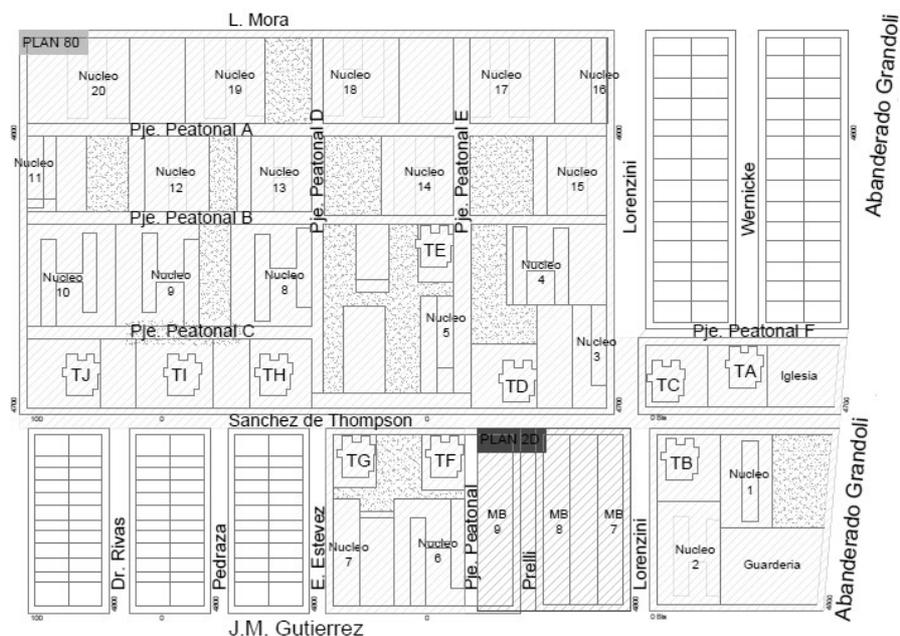
Vecina y comerciante del barrio
Mayo 2019

Se trataba, entonces, de un barrio de clase media trabajadora de bajos recursos.

Hasta el cambio de siglo los vecinos más antiguos no registraban mayores problemas en el barrio, era lindo, tranquilo, los niños podían jugar en las calles y en las plazas, se podía circular con normalidad. Algunos asocian el inicio de la declinación del barrio, con la crisis del 2001/2002. Los problemas generales de la crisis nacional impactaron también en los habitantes que perdieron sus trabajos, debiendo buscar otras formas alternativas de ganarse la vida, muchos de ellos se vieron imposibilitados de seguir sosteniendo el pago de las expensas o, producto de las necesidades económicas, vendían los departamentos. Allí se produjo un primer recambio de los habitantes del barrio. Una particularidad de este FONAVI fue que sus adjudicatarios originales nunca contaron con las escrituras de propiedad, por lo que estas transacciones de compra-venta se manejaban con una gran irregularidad.

Otros testimonios sitúan el advenimiento de los problemas barriales en años más cercanos (2010/12), particularmente asociados con la disputas entre bandas de narcomenudeo² que se desata con el asesinato de Roberto “Pimpi” Camino, barrabrava de Newells y “Jefe” del Barrio Municipal (conocido como “Pimpilandia”), ubicado justo frente al barrio **Grandoli y Gutiérrez**, separados por la Avenida Gutiérrez, allí donde se ubica la Escuela Provincial N° 1078 Kennedy y el Centro de Salud Municipal Rubén Naranjo.

MAPA DEL BARRIO GRANDOLI Y GUTIÉRREZ



Fuente: Gabinete Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe

¹ El FONAVI conocido como Grandoli es el más grande de la Argentina, compuesto por 33 torres - de 10 pisos- y 164 monoblocks - de 3 pisos-, con un total de más de 10.000 departamentos. Habitan aproximadamente 85.000 personas. La intervención del Plan ABRE en el barrio incluye la totalidad de FONAVI, segmentado en 4 subsectores o barrios. El estudio en profundidad se centra en el primer cuadrante del barrio “Grandoli y Gutiérrez”.

² Principalmente se mencionan en las entrevistas las disputas por el territorio entre las familias y bandas de los Funes, los Cantero y los Camino.

2. Los principales problemas del barrio desde la mirada de los actores

Previo a la intervención del ABRE bajo la modalidad “ABRE Familia” y del eje específico de “Regulación y Control”, hacia junio del 2018, el barrio se hallaba atravesado por un complejo entramado de economías delictivas y disputas por el territorio que ponían en riesgo la seguridad de los habitantes de **Grandoli y Gutiérrez**.

A través de las entrevistas realizadas a vecinos y comerciantes se obtuvieron algunos testimonios que ponen/ponían a la violencia y al “vivir con miedo” en el centro de la cuestión de los problemas barriales. Estos testimonios se complementaron con entrevistas en profundidad a informantes clave en el territorio (referentes de institucionales locales, agentes territoriales) y a funcionarios del Gobierno Provincial y Municipal, que permiten comprender la complejidad de la problemática situada.

De este modo, el principal problema a resolver se vinculaba con la seguridad pública. Los crecientes niveles de violencia, producto de la disputa entre clanes delictivos ligados al narcomenudeo, directamente relacionados con asesinatos/homicidios y balaceras que, durante un tiempo, conformaron el paisaje cotidiano del barrio.

“Un día eran las 7 de la tarde, yo estaba acá parada en la puerta del negocio con mi hijo y para una chica en bicicleta. Pasa y le pegan un tiro, así delante nuestro, y se fue en sangre.”

Vecina y comerciante del barrio
Mayo 2019

“A mí incluso, yo me iba a trabajar y me dieron un tiro en el ojo, perdí la vista y me dejaron medio cuerpo hemipléjico. Pero dentro de todo empecé a recuperarme de a poco.”

Vecino del barrio
Mayo 2019

“A mí me quedó grabado un mensaje de una mamá que decía que los chicos estaban como acostumbrados a que cuando sentían un ruido parecido a un disparo, los chicos se tiraban cuerpo a tierra y vivían prácticamente encerrados, era muy difícil que ellos puedan bajar.”

Coordinación Punto Abre
Mayo 2019

“Antes prácticamente no se podía estar, no se podía vivir ya... mucha inseguridad, los chicos no podían estar un segundo en la calle por miedo a los tiros.”

Vecino del barrio
Mayo 2019

Otro de los problemas que se mencionaron, refiere a las usurpaciones de viviendas. En general, este fenómeno estaba asociado a los mismos clanes delictivos. Las viviendas ubicadas en planta baja eran las más propensas a sufrir este tipo de violencia, ya que mayormente, estos departamentos usurpados eran utilizados como bunkers para la venta de drogas.

“En este sector particularmente, se daba mucho que había usurpaciones de departamentos, sobre todos plantas bajas que las utilizaban después como bunkers para vender drogas.”

Coordinación Punto Abre
Mayo 2019

“Antes había un tiroteo a las 5 de la tarde, ponele... , eran mandados por los ‘Canteros’ para armar bunkers de venta de droga. A los hijos de una persona que vive ahí, en planta baja, a la madrugada vinieron a los tiros, mataron al gato y los sacaron.”

Vecina y comerciante del barrio
Mayo 2019

“Mucha gente que no era de acá, que venía, que se metía de prepo en las casas, ya no está más, los sacaron a todos. Y volvió a estar la gente que tenía que estar... dentro de todo, cambió”

Vecino del barrio
Mayo 2019

En línea con lo anterior, también el barrio se caracterizaba por la apropiación de espacios públicos para usos privados, en algunos casos se utilizaban como viviendas o ampliaciones de viviendas particulares, otros con fines comerciales, sean estas actividades delictivas o no. Se montaban comercios en espacios públicos, sin ningún tipo de regulación que, incluso, competían con los comerciantes del barrio, pero *“nadie hacia nada”*. Como ya se mencionó con el caso de las usurpaciones de viviendas particulares, muchas de estas construcciones se utilizaban como bunkers para la venta de drogas. Estas construcciones fueron cambiando por completo la morfología del barrio, no solo afectaban la cuestión estética, sino que se iban conformando zonas por donde

no se podía transitar debido al bloqueo que generaban las construcciones y los pasillos angostos característicos de los asentamientos precarios.

“Se hacía cualquier cosa en cualquier lugar. Todos los espacios verdes estaban ocupados. Las veredas estaban ocupadas... y no tenía sentido eso, porque si el barrio se había creado, el centro comercial, le dieron una vivienda, le dieron un departamento ¡y vos te vas a hacer un garaje en la vereda? No... no tiene sentido.”

Comerciante del barrio
Mayo 2019

“Lo que era un espacio verde libre, estaba todo ocupado por cocheras, la gente construía cocheras, entonces la fisonomía del barrio como ustedes la ven hoy no era nada que ver, ahí si se parecía más a los pasillos de las villas de emergencia que a un barrio FONAVI. Porque eran todo cocheras, que la gente iba construyendo, es más, se decía también que era parte del negocio de los Funes que las alquilaban.”

Coordinación Punto Abre
Mayo 2019

“Antes quién iba entrar al barrio si era todo edificado, todo cocheras habíamos hecho, porque yo también había hecho una cochera.”

Comerciante del barrio
Mayo 2019

Pero fundamentalmente la apropiación privada de espacios públicos se utilizó para el negocio de las cocheras, que eran alquiladas a los propios vecinos del barrio, manejadas generalmente por los mismos que manejaban los otros negocios ilegales. De este modo, se fue desarrollando en el barrio todo un entramado de una economía ilegal e informal, bajo el mando principalmente de la familia “Funes”, que involucraba y cooptaba a algunos vecinos, pero ponía en riesgo a toda la comunidad.

“Mucha de esa construcción en el espacio público también era parte de esa economía de la violencia, porque no cualquiera construía una cochera y la alquilaba. Había relaciones de poder en el barrio muy aceptadas.”

Funcionaria del Ministerio Público de la Acusación
Mayo 2019

“El departamento, la cochera que producía dinero, que producía y reproducía ciertas relaciones de poder y que eran la base logística de la organización. Que permitían vender droga, almacenar las drogas, hacer dinero con las usurpaciones y la venta de casas, alquilar las cocheras, bueno... había toda una economía en el barrio.”

Funcionaria del Ministerio Público de la Acusación
mayo 2019

Una economía basada en actividades delictivas sostenida a partir de prácticas violentas, balaceras, asesinatos, amedrentamientos, usurpaciones. Una economía, fuera de toda pauta, de toda regla, sustentada en el miedo. Frente a esta situación, la principal demanda de los vecinos era que dentro del barrio todo ocurría fuera de las normas y de las leyes. El Estado - Provincial y Municipal - estaba presente a través de la Escuela y del Centro de Salud barrial³, pero las instituciones también se encontraban atravesadas por la violencia del barrio.

“Uno (niño) fue encontrado en el río, atado en un ancla de un barco, después otros estaban en la casa y bueno, pasaban así de la nada y les tiraban, así que bueno eso es muy duro, porque cuando nosotros los teníamos, tratábamos de educarlos para la vida.”

Equipo de conducción Escuela J. F. Kennedy
Mayo 2019

“Llegaron a matar a la salida de la escuela, a las cinco de la tarde ahí, a un pibe, acá justo en la entrada del edificio, fue el último, y después de que caímos nosotros mataron a tres chicos. Los chicos estaban sentados, hablando y vinieron en moto y los fusilaron directamente.”

Coordinación Punto Abre
Mayo 2019

La sensación de los vecinos era la de un Estado ausente frente a la magnitud de los problemas del barrio que “era tierra de nadie”.

3. La intervención en **Grandoli y Gutiérrez** en el marco del Plan ABRE

El recorrido del Plan ABRE en **Grandoli y Gutiérrez**, sin lugar a dudas, no fue un proceso lineal ni sencillo. Si bien, desde el enfoque del ABRE cada barrio se aborda de manera especial,

³También supo haber un destacamento de la policía, situado en un local de la zona comercial. Justo en el momento en que la situación se complejiza entre las bandas de los clanes, el Ministerio de Seguridad propone un cambio en la lógica de intervención para reemplazar las comisarías y la vieja policía, por estructuras más grandes, a nivel distrital. De este modo, se cambia la lógica del patrullaje de los barrios, que se arma desde una sede central en el gobierno. En este contexto se enmarca el retiro de la comisaría del barrio.

atendiendo sus particularidades y desarrollando un conjunto de acciones específicas adecuadas a sus necesidades, dichas acciones se encuentran dentro de una “oferta” programática amplia, integrada por el conjunto de acciones y programas de los distintos ministerios que integran el Gabinete Social.

El desafío de intervenir en un territorio complejo implicó un proceso de pensar nuevas formas, los recursos y las herramientas existentes para el abordaje integral en otros barrios, resultaban—cuando menos—insuficientes frente a la magnitud de los problemas de violencia cotidiana que atravesaban a diario la vida de sus habitantes. De allí, que el proceso de intervención del Plan ABRE se haya dado en etapas: primero, con las herramientas existentes que posibilitaron la entrada al barrio y la posibilidad de conocer “desde adentro” la situación, luego una etapa de análisis profunda de las problemáticas y los caminos posibles para abordarlas y, finalmente, el diseño de estrategias innovadoras y coordinadas para ofrecer una respuesta integral acorde al territorio.

La primera intervención

El desembarco del Plan ABRE en el FONAVI **Grandoli y Gutiérrez** del barrio Esteban Echeverría, data del año 2014/15. Coincide con el momento de la decisión más general de incluir a los FONAVI en el Plan ABRE, que era una realidad que estaban “un poco abandonados”⁴.

La primera “ola” de intervenciones se vinculó con el eje de “Infraestructura y Hábitat”, principalmente orientada a la mejora de las fachadas de los edificios con hidrolavado y pintura, también iluminación y saneamiento, que era la forma general en la que se solía intervenir en el conjunto de los barrios FONAVI.

“Se hicieron algunas intervenciones con el ABRE, en ese FONAVI, allá por el dos mil catorce, dos mil quince, que eran pintura de los departamentos y armado de consorcios. De todas maneras, la problemática de la violencia era el vector permanente de reclamo de los vecinos, entonces uno decía: escuela tenemos, tenemos centro de salud. O sea, había oferta estatal tradicional, se le habían pintado, mejorado los edificios, armado algunos consorcios pero cuando veíamos los indicadores de violencia, no habían disminuido”.

Secretario de Desarrollo Territorial
Junio 2019

En relación con el eje “Convivencia y Participación”, cuyo propósito es fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo

el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, justamente con el fin último de prevenir la violencia interpersonal, dada la magnitud de los problemas anteriormente planteados, se encontraban serias limitaciones para un adecuado desarrollo de las acciones y programas asociados a este eje, con los niveles de violencia tan fuertemente arraigados/anclados en el barrio y con los espacios públicos (entendidos como ámbitos de construcción de convivencia ciudadana) cooptados para usos privados. En esta línea se comenzó a trabajar en la conformación de consorcios de copropietarios para fortalecer el entramado social dentro de los complejos habitacionales.

“Los consorcios se conforman, también, en la medida en que se empieza a escuchar a la gente, se empieza a ganar cercanía con la problemática de la gente, entonces se empezaron a poder escuchar otras cuestiones, que las problemáticas de convivencia, estaban mucho más atravesadas, de lo que quizás se habían dimensionado en un primer momento, por estas cuestiones de violencia (...) cómo eso termina permeando la vida cotidiana de todo el barrio, atravesando la convivencia y empezás a ver como se naturalizan toda una serie de cosas, vivir de un modo en el que la violencia te está atravesando casi cotidianamente.”

Coordinación Plan Abre, Municipalidad de Rosario,
Junio 2019

Esta primera inmersión en el barrio permitió a los funcionarios y equipos técnicos del ABRE tener una mirada más profunda acerca de la problemática territorial y al mismo tiempo, planteó el desafío de pensar cómo intervenir en esta realidad tan compleja y tan alejada de las metas del Plan ABRE orientadas a la reducción de la violencia.

“Allí, dentro del barrio, nos encontramos con otra realidad, seguir por este camino típico para la intervención en barrios FONAVI era hasta “naif”. Había que buscar otra manera de intervenir.”

Coordinación Plan Abre, Municipalidad de Rosario
Junio 2019

La etapa de transición: en la búsqueda de una solución integral para el barrio

Desde el 2016 hasta el año 2018, continuaron las tareas de hidrolavado y pintura, iluminación y mejora general de los edificios en todo el barrio FONAVI, es decir no solo en el subsector de **Grandoli y Gutiérrez**, sino en todo el complejo habitacional.

⁴Según los testimonios, en general, todos los conjuntos habitacionales comparten las características de haber sido entregados a sus destinatarios y luego no hubo ningún tipo de intervención o sostenimiento del Estado Nacional o Provincial/Municipal, según corresponda, tanto en el mantenimiento de los edificios como en las cuestiones de la regularización dominial.

“Ahí hay como todo un tiempo en dónde se detecta esa necesidad, pero todavía no se sabía bien la forma de intervenir, qué hacer con toda esta problemática.”

Coordinación Plan Abre, Municipalidad de Rosario
Junio 2019

Al mismo tiempo, continuaba el proceso de conformación de consorcios. Con la llegada del ABRE se conformaban los consorcios en los edificios FONAVI, pero luego, muchas veces por problemas de pago de expensas o cuestiones de convivencia entre vecinos, el consorcio se disolvía. Si bien los consorcios quedaban formalmente constituidos, no lograban sostenerse en el tiempo. Esto generó una percepción de un *“entrar y luego partir”* del ABRE en el barrio, cierto nivel de desesperanza entre los vecinos que anhelaban una transformación.

“Veíamos que habíamos pasado con el ABRE y sin embargo eh... nada, la cosa seguía complicada, digamos, había un alerta rojo y teníamos esto, teníamos muchas denuncias, muchas demandas, mucha crítica también, eh... – acá vinieron, pintaron el edificio y se fueron.”

Subsecretaría de Coordinación Plan ABRE Región IV- Rosario
Mayo 2019

“Pero qué te decían los vecinos: –No, está buenísimo, ustedes vienen, nos ayudan, conformamos el consorcio pero ustedes luego se van y nos dejan solos y acá la gente sigue sin pagar.”

Coordinación Punto Abre
Mayo 2019

El Estado Provincial y Municipal estaba presente, lo estuvo siempre, a través de la escuela, del centro de salud, y ahora más que antes, a través del Plan ABRE. Sin embargo, el propósito de garantizar el acceso a los derechos fundamentales a todos los ciudadanos estaba lejos de cumplirse. De allí la idea colectiva de un “estado ausente,” de un barrio librado a su “mala suerte”.

“También lo real es que en territorios como esos uno no puede decir que el Estado no esté, porque la verdad que el Estado sí estaba, y estaba de muchas maneras, estaba porque los edificios eran del Estado, estaba porque hay un centro de salud, un centro de convivencia, digamos, porque está la policía, porque hay escuelas pero que el accionar fragmentado, o sea, que cada institución de una respuesta diferente, entonces también de esos intersticios del Estado, las organizaciones se aprovechaban.”

Funcionaria del Ministerio Público de la Acusación,
Mayo 2019

La intervención integral en el barrio

Para lograr una intervención integral en **Grandoli y Gutiérrez**, fue necesario pensar y re-pensar las políticas públicas, las herramientas disponibles y las estrategias desplegadas hasta ese momento en el marco del Plan. Cada territorio tiene sus particularidades, los desafíos que planteaba la realidad de **Grandoli y Gutiérrez** requería de nuevos esfuerzos, de una nueva forma de intervenir. Así, se decide incorporar el eje de intervención *ABRE Familia* y un innovador *Dispositivo de Intervención Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias (DIMAT-V)* que incorpora a un nuevo actor: el Ministerio Público de la Acusación, enmarcado en un nuevo eje del Plan ABRE específico para territorios complejos en término de violencia *“Regulación y Control”⁶*.

Para realizar una verdadera intervención integral en el barrio orientada a garantizar el acceso de las familias a los derechos fundamentales, no sólo debían ser repensadas y adecuadas las políticas, también y fundamentalmente, era necesario comprender el problema del barrio en su complejidad, en su multicausalidad y, en este marco, era preciso también, atacar fuertemente las causas del problema.

En el 2018, con la decisión política del Gobernador y la Intendente de Rosario, comienza una nueva modalidad de trabajo en el barrio, junto con el compromiso de todos los ministerios involucrados y las secretarías a nivel municipal, de la mano del Ministerio Público de la Acusación (MPA), con un fiscal que “se pone el caso al hombro”, las fuerzas de seguridad acompañando y apoyando ese proceso y los responsables políticos y técnicos que entendieron cuál era la manera de abordar ese territorio y que, en forma aislada y fragmentada, no sería posible sostener la intervención en el barrio.

De este modo, se crea una mesa de coordinación multiagencial⁶ integrada por un conjunto amplio y diverso de actores del poder ejecutivo provincial y municipal, así como también el poder judicial a través del Ministerio Público de la Acusación. Desde este espacio multiagencial se realiza el análisis de la realidad delictiva de Rosario, se priorizan los territorios donde intervenir, las acciones a realizar y se coordinan los tiempos para actuar en forma conjunta. Asimismo, se crea el *DIMAT-V, Dispositivo de Intervención Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias*⁷, que tiene por objetivo la operacionalización en cada territorio de lo que se define en la mesa de coordinación.

⁶Las metas específicas de este nuevo eje son: reducir los niveles de violencia altamente lesiva, mejorar la percepción ciudadana de seguridad y la confianza en las instituciones estatales, recuperar la totalidad de unidades habitacionales vandalizadas/ usurpadas.

⁷La mesa comienza a existir de manera sistemática con la segunda intendencia de Fein, y la primera gobernación de Lifschitz.

⁸Las áreas que confluyen en el DIMAT-V en la ciudad de Rosario son: Ministerio Público de la Acusación, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Estado del Hábitat, Secretaría General, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Social, Servicio Público de la Vivienda y Hábitat, Secretaría de Control y Convivencia, Secretaría de Producción, Empleo e Innovación y Secretaría de Economía Social. Para ampliar la información sobre el dispositivo ver capítulo 2 de la publicación “Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas La experiencia del Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe”.

“Entonces cuando se comienza con un formato de un dispositivo, que se llama Dispositivo Multiagencial, donde trabajan en una mesa de coordinación gente del Ministerio Público de la Acusación, el Ministerio de Seguridad y nos sentamos con la Provincia, el Municipio a esa mesa con el Plan ABRE, no como un enlatado sino para definir qué hacer en función de ese territorio.”

Secretario de Desarrollo Territorial
Junio 2019

“La mesa en donde se ha coordinado, y se sigue coordinando, las principales acciones de la intervención. Esa coordinación es fundamental, porque somos muchos actores en territorio, realmente somos muchos. Entonces tanto la priorización de las acciones, la coordinación de los tiempos en que cada uno va interviniendo, eso requiere realmente de mucho liderazgo, por un lado, y por otra parte, tiene la característica de ser una mesa bastante horizontal (...) creo que la coordinación que tiene esa mesa es una de las condiciones que tornan posible llevar adelante esto.”

Coordinación Plan Abre, Municipalidad de Rosario,
Mayo 2019

De este modo, las investigaciones a cargo del Ministerio Público de la Acusación se constituyen en un elemento clave para la (re)entrada al barrio. Desde hacía tiempo se venían desarrollando investigaciones que posibilitaron apresar a algunos de los jefes de las bandas que operaban en ese territorio, otros jefes murieron a causa de los enfrentamientos entre bandas y, en este contexto, se generaron las condiciones de posibilidad para la entrada: *“era un buen momento para pacificar.”*

“Cuando se suma el MPA, es una gran innovación. Primero nos incorporó a todos la mirada de lo penal, luego, nos ayudó a pensar tiempos, prioridades, por dónde ir, la lógica de la investigación penal indicaba que era mejor entrar por aquí y dejar que otras investigaciones siguieran su curso en otras partes del territorio. Además, los fiscales que están involucrados tuvieron una apertura impresionante, nosotros incorporamos la mirada del MPA y ellos a su vez, tomaron en cuenta nuestras prácticas.”

Coordinación Plan Abre, Municipalidad de Rosario,
Mayo 2019

“Esta primera planificación de entrada por etapas se hace en conjunto con Fiscalía, se hace con acuerdo con Fiscalía también, en función de información territorial, esto parece que también es un salto sustancial (...) La investigación de fiscalía, unió esas usurpaciones a una banda delictiva muy potente que funcionaba en la ciudad de Rosario. No eran usurpaciones al azar, era un modus operandi, que nos imposibilitaba poder seguir trabajando todas las otras variables del ABRE si eso no se desarticulaba.”

Secretario de Desarrollo Territorial
Junio 2019

El primer paso: los allanamientos

Así, en el mes de junio del 2018, el ingreso se produjo a raíz de las denuncias por usurpaciones de las viviendas privadas. A medida que se avanzaba en los allanamientos nuevas denuncias iban llegando, en el mismo momento el fiscal solicitaba autorización al juez y, de ese modo, durante el primer operativo se duplicaron los allanamientos originalmente previstos para ese día. Luego de este proceso, las fuerzas de seguridad tuvieron mayor presencia en el barrio.

“Los fiscales caminando la calle, autoridades políticas caminando la calle pero una gran cantidad de fuerzas provinciales sosteniendo los allanamientos, eso fue fundamental, porque a los cinco minutos la gente estaba haciendo denuncias de que le habían usurpado. Llamaban al 911 y en el momento el 911 le avisaba al fiscal y el fiscal en el momento pedía autorización al juez y se allanaba y se recuperaban viviendas de esa manera. Entonces fue como un impacto muy fuerte para el barrio.”

Funcionaria del Ministerio Público de la Acusación,
Mayo 2019

El relevamiento del Ministerio Público de la Acusación y del ABRE Familia en el territorio

El Ministerio Público de la Acusación, realizó un relevamiento casa por casa, y luego se sumó el ABRE Familia, junto con el equipo técnico de la Dirección de Vivienda y Urbanismo (DPVyU). De esta forma, se logró obtener información muy detallada y precisa sobre quiénes habitaban en cada una de las unidades, así como también se logró conocer las principales necesidades sociales de los hogares del barrio.

“Después de esta primera intervención venía atrás, como una semana digamos, no muy atrás, el ABRE Familia haciendo el relevamiento más del punto de vista social. Entonces nosotros llegamos como a conocer muy en detalle, todas las agencias, quién vivía, cuáles eran sus problemáticas, desde lo penal, lo social, o lo habitacional...”

Funcionaria del Ministerio Público de la Acusación
Mayo 2019

“Se hizo el relevamiento departamento por departamento de fiscalía después, atrás, entró el ABRE Familia, que ahí lo que ellos hacían era algo más profundo, ahí se les preguntaba por el tema educativo, si había chicos o no, el tema salud, y eso a nosotros la verdad nos dio una radiografía del barrio impresionante.”

Coordinación Punto Abre
Mayo 2019

El derribo de las construcciones irregulares

Se trabajó en la demolición de las construcciones privadas en espacios públicos para la recuperación de plazas y parques, del centro comercial y otros espacios comunes del barrio. Además se derribaron cocheras privadas irregulares, utilizadas con fines comerciales, para la construcción de cocheras de uso público.

De este modo, se cambió, una vez más, la morfología del barrio. El conjunto de construcciones irregulares había transformado el complejo habitacional en una especie de villa, con sus construcciones precarias y sus pasillos para acceder a determinadas zonas del barrio. A partir del derrumbe de las construcciones irregulares, se apunta a la recuperación y revalorización del espacio público, a la posibilidad de poder transitar, habitar y disfrutar del barrio, como un paso previo, pero absolutamente necesario, para poder propiciar el encuentro y la convivencia entre vecinos.

“En el barrio se tiraron más de doscientas treinta construcciones en espacio público, que eran cocheras, que eran algunas construcciones tipo bunker y otras que eran extensiones de las casas, se hacían un quincho... pero mucha de esa construcción en el espacio público también era parte de esa economía de la violencia”

Funcionaria del Ministerio Público de la Acusación
Mayo 2019

“ Todo lo que tiene que ver con haber derrumbado las construcciones irregulares, lo rescato como un proceso muy positivo, por un lado devolverle al barrio la noción de

presencia del Estado frente a una ilegalidad flagrante, como es que en el medio de lo que era una plaza alguien construyera una cochera, un local, una vivienda, entonces, desde el punto de vista de la recuperación de la presencia del Estado en el barrio, pero de la cuestión simbólica de la recuperación de la legalidad, de que ya no es que impera la ley del más fuerte”

Coordinación Plan Abre, Municipalidad de Rosario,
Mayo 2019

El proceso de regulación dominial

Otra de las acciones claves que se desarrollaron en el barrio fue el proceso de escrituración de las viviendas que se realizó junto con la Dirección de Vivienda y Urbanismo. Según los testimonios, en general, todos los conjuntos habitacionales comparten las características de haber sido entregados a sus destinatarios y luego no hubo intervención o sostenimiento del Estado nacional o provincial/municipal, según corresponda, tanto en el mantenimiento de los edificios como en las cuestiones de la regularización dominial. Otro paso fundamental en el proceso de devolver la legalidad al barrio fue dar inicio a ese proceso para que los habitantes del barrio puedan contar con la documentación y los títulos correspondientes.

“ El objetivo fuerte era regularizar dominialmente, porque se entendía que nadie hacía una denuncia porque no tenías un documento que te avalara y, además del miedo, tampoco tenías nada que certificara que era tu vivienda, entonces la informalidad también de alguna manera, propiciaba toda esta economía de la violencia.”

Funcionaria del Ministerio Público de la Acusación
Mayo 2019

Más anclaje del Estado en el territorio: la apertura de un Punto ABRE y del Centro de Atención Ciudadana

Para fortalecer la presencia del Estado en el barrio, en agosto de 2018, se inaugura el “Punto ABRE”⁸ conformado por un equipo interdisciplinario que se orienta a la atención y acompañamiento de las situaciones de vulnerabilidad detectadas a partir del relevamiento del ABRE Familia, a la promoción de espacios de participación entre vecinos. El equipo de referentes territoriales del Punto ABRE realiza el acompañamiento y seguimiento para garantizar la continuidad de los consorcios conformados y promover otros espacios de participación social. Asimismo, es un espacio de referencia para los vecinos del barrio que se acercan con distintas consultas.

⁸Al momento de la visita al Punto ABRE, una casita contigua a la Escuela Kennedy ubicada en la esquina de Grandoli y Esteban De Luca, no había en el espacio ninguna cartelera o señalización que pudiera dar pistas o indicar que se trataba de un espacio del Plan ABRE. En la recogida de testimonios a vecinos, algunos no sabían de la existencia de este espacio. Como contrapartida, durante las entrevistas realizadas en el Punto ABRE sistemáticamente fuimos interrumpidos por vecinos que se acercaban con diversas consultas, desde dónde cargar la tarjeta de transporte, a consultas puntuales sobre situaciones particulares o en busca de los profesionales del lugar.

En un lugar estratégico del barrio se ubicó el Centro de Atención Ciudadana que incluye un Centro Territorial de Denuncias (CTD) y servicios de mediación a cargo de la Defensoría del Pueblo y de la municipalidad. A través de este espacio se procura acercar la justicia a los vecinos habilitando un espacio para la recepción de denuncias, y también, creando un espacio para la resolución de conflictos.

"Había gente que no se animaba en el territorio a acercarse a algún espacio que nosotros le proponíamos o a decirte cosas, entonces, nosotros le sugeríamos que se acercara al distrito entonces, llegaba al distrito Sur y ahí lo atendía el mismo equipo quizás que estaba en el territorio pero en un lugar que no era el barrio (...) hoy ya es parte del barrio el Centro Territorial de Denuncias, el Punto ABRE saben también, que uno mantiene confidencialidad y hoy se atienden tantos temas sociales, urbanos ... hoy la gente ya tiene apertura para con nosotros."

Subsecretaría de Coordinación Plan ABRE Región IV- Rosario,
Mayo 2019

"En ese centro de atención ciudadana funciona un Centro Territorial de Denuncias, Ustedes saben, la idea fue que las denuncias las empiece a tomar personal profesional y civil. Entonces se crean los centros territoriales de denuncia, donde se pueden hacer denuncias de cualquier tipo, penal, civil, lo que sea (...) hay un área de mediación donde hay dos agencias, la Defensoría del Pueblo y un Centro de Mediación de la Municipalidad de Rosario que también tienen un anclaje ahí, y la Fiscalía un poco pivoteando en todo esto."

Funcionaria del Ministerio Público de la Acusación,
Mayo 2019

4. La mirada de los vecinos

Con el propósito de conocer las percepciones de los vecinos sobre las acciones desarrolladas en **Grandoli y Guitierrez**, durante el mes de mayo de 2019 el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, aplicó un estudio por encuestas a hogares que se orientó a indagar sobre un conjunto de dimensiones claves en el marco del Plan ABRE: hábitat y espacio público, infraestructura urbana y servicios, seguridad, convivencia y paz social, entre otras. Asimismo, este estudio se complementó con una observación de las dinámicas barriales a través de una recorrida por el barrio (hacia fines de mayo de 2019) y la realización de entrevistas a comerciantes y registro de

testimonios de vecinos que permitieron ampliar la comprensión sobre las particularidades del barrio, sus principales problemas previo a la intervención del ABRE y, especialmente, recoger la mirada de los vecinos sobre las acciones y políticas implementadas en el territorio, sus efectos /transformaciones, así como también, las problemáticas persistentes.

En la recorrida por el barrio se percibió un ambiente típico de domingo. Al llegar al centro comercial, se observó gente sentada en los bancos, comerciantes barriendo la vereda correspondiente a su local, charlando con vecinos, vecinos comprando, familias transitando el espacio público, haciendo uso de una plaza ubicada justo frente al centro.

Al adentrarse en el barrio, se pudo observar que algunos departamentos ubicados en planta baja contaban con extensiones irregulares de la propiedad sobre un espacio que podría haber sido un patio/jardín y, también, se observaron algunas pocas construcciones informales en el espacio público⁹. En el recorrido se identificaron los principales anclajes del Estado en el territorio: la Escuela Kennedy, el Jardín de infantes Lola Mora, el Centro de Salud Municipal Rubén Naranjo, el Centro de Atención Ciudadana, emplazado este último en el "corazón" del barrio donde se ubica el centro comercial. En las inmediaciones del barrio se encontró el Parque del Mercado, allí había un ambiente familiar, casi todas las parrillas se encontraban ocupadas, niños jugando en canchas y en los juegos de gimnasio, música en las mesas y se estaba festejando un cumpleaños infantil. Frente al polideportivo, se disputaba un partido de fútbol. Dentro del barrio, se recogieron algunos testimonios de vecinos, madres con niños pequeños que estaban en las plazas ubicadas entre las torres, de los vecinos que se acercaban al centro comercial, de los propios comerciantes y otros vecinos que estaban paseando o haciendo compras. La observación de la dinámica barrial junto con los testimonios complementan la encuesta a hogares realizada en el barrio y permiten comprender de una manera más profunda las complejidades del territorio, así como también, captar la relevancia de las transformaciones generadas a partir de la intervención.

La mirada de los vecinos sobre el barrio

De acuerdo con los datos que arroja la encuesta realizada en el barrio, el 95,4% de los hogares encuestados considera que ha habido cambios positivos y el 94,7% que el Gobierno – provincial o municipal – ha hecho mucho o algo para mejorar la situación del barrio. También, se puede registrar una mirada positiva sobre el futuro del barrio, el 65,8% de los vecinos considera que en los próximos años éste mejorará (ver figura 1).

⁹Desde la intervención hubo un criterio y decisión de dejar algunas construcciones irregulares cuando no superaban determinada cantidad de metros y no obstruyeran la circulación del espacio público.

Los testimonios recogidos en el recorrido también acompañaron los resultados estadísticos:

“De un año a esta parte cambió totalmente, ahora los chicos pueden andar tranquilos, el barrio es otro, volvió a ser lo que era antes.”

Vecino, 38 años, papá de 2 nenas
Mayo 2019

“Ahora hay mucha libertad, se puede disfrutar, porque ya te digo que antes no se podía.”

Vecina, 44 años, haciendo uso de la plaza con su hijo
Mayo 2019

“Favoreció, se acordaron tarde, pero favoreció, particularmente en lo que respecta al comercio (...) la gente se anima a venir al barrio. En el centro comercial ya no se juntan barritas de pibes a tomar. Hay gente que antes no venía por miedo y ahora viene.”

Comerciante y vecina, 58 años
Mayo 2019

Esta percepción también está acompañada de miedo, un temor asociado a la retirada del Estado, a que el barrio “vuelva a ser lo que era”.

“Un día vinieron de golpe y rato y empezaron a hacer todo. Bueno está bien, está bien hecho. Pero es la preocupación de todos, no mía, de todos los vecinos lo mismo. Vos habla con quien hablas, te va a decir lo mismo. Que cuando cambie de gobierno hay que ver si esto sigue”

Vecino del barrio
Mayo 2019

La mirada de los vecinos sobre el espacio público

El hábitat más cercano para los seres humanos es aquel en el que transitan su vida y en el que llevan adelante cotidianamente sus actividades productivas, reproductivas y de socialización. Este espacio está conformado por una serie de elementos que o bien permiten, o bien dificultan el desarrollo y despliegue de las capacidades y potencialidades individuales y colectivas (ODSA, 2016).

En ese sentido, es importante destacar que se registra una mirada positiva de los vecinos en lo que respecta a las mejoras en el espacio público. También hay una percepción de mejora en los accesos para transitar dentro del barrio y en el estado de plazas y parques, con lo cual se ha favorecido la apropiación de dichos espacios por parte de los vecinos en general y de los niños en particular.

“La plaza está llena de chicos y de familia.”

Vecina, 28 años
Mayo 2019

“Yo tengo dos hijos y un nieto, ahora pueden andar en la calle ellos, antes no podían andar.”

Vecino, 48 años
Mayo 2019

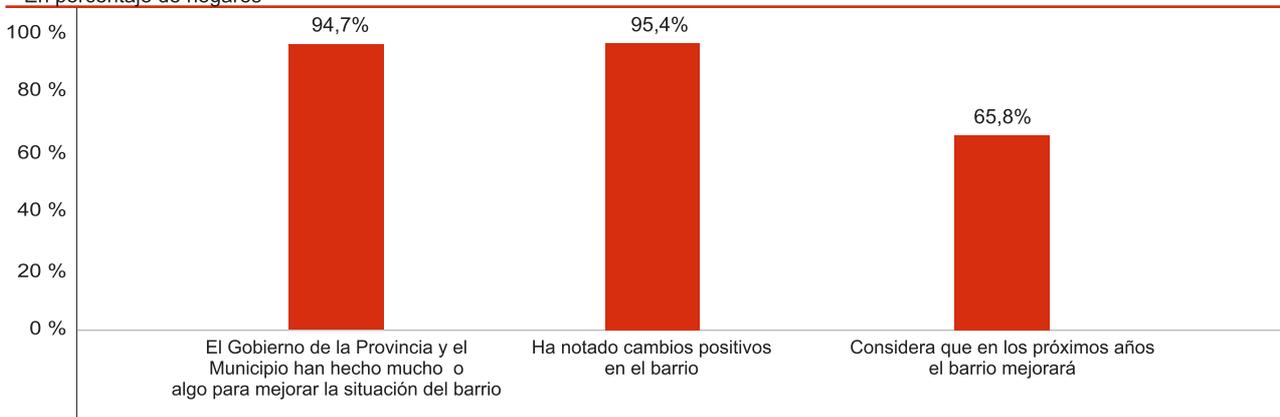
“Ha mejorado mucho el barrio, los espacios públicos, las plazas, que antes no estaban.”

Vecina, 44 años
Mayo 2019

Figura 1

EVALUACIÓN RETROSPECTIVA Y PERSPECTIVAS A FUTURO. “CONSIDERA QUE.....”

En porcentaje de hogares



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

En términos cuantitativos, el 86,2% de los hogares encuestados observa mejoras en el estado del espacio público en general, el 95,4% registró que se han construido o mejorado plazas o parques y el 88,2% registra mejoras en los accesos y caminos para transitar dentro del barrio (ver figura 2 y 2b).

Profundizar las redes de convivencia barrial es sin duda procurar mejoras en la calidad del espacio público; esto es volver adecuado el entorno físico donde las relaciones sociales tienen lugar (ODSA, 2016). La percepción de mejoras en el espacio público y el grado de apropiación de éste, son dos dimensiones que están asociadas. De modo que, fortalecer el espacio público tiene que ver con promover la pertenencia y apropiación de personas de todas las edades, pero en particular de niños, niñas y jóvenes. Tal como se recoge de los discursos de los vecinos, se observa que hay un impacto positivo en la apropiación del espacio público para la convivencia.

La mirada de los vecinos sobre la infraestructura urbana y los servicios públicos

Los procesos socio-urbanos de las últimas décadas fueron consolidando la desigualdad entre barrios o asentamientos vulnerables y barrios opulentos (ONU Hábitat, 2010; Salvia, Tinoboras, van Raap, 2019). Sumando a lo dicho, las personas que habitan en los barrios más vulnerables están expuestas, no solo a un menor acceso a la infraestructura urbana sino también a las consecuencias del deterioro de los vínculos sociales y comunitarios. Es por eso que el Plan ABRE propone un cambio de perspectiva a la hora de conceptualizar el territorio, que ya no será un mero objeto receptor de políticas públicas, sino un espacio de la política en sí mismo, es decir, un lugar de co-construcción de las

políticas. Así, en el territorio pensado de esta manera, interactúan distintos actores sociales entre aspectos tangibles (infraestructura) e intangibles (valores, ideas, percepciones y sentidos).

En el caso analizado en este estudio, si bien se trata de un barrio FONAVI y, en consecuencia, se trata de un barrio urbanizado, el proceso gestado de construcciones particulares realizadas por fuera del planeamiento urbano, había cambiado por completo la morfología del barrio. De este modo, de la mano de las mejoras edilicias y el acceso a pavimento (59,9%), los vecinos registran mejoras en el proceso de urbanización (68,4%), y también en el servicio de alumbrado público (60,5%). En lo que respecta al derribo de las construcciones irregulares el 88,7% de los hogares encuestados observa mejoras (ver figura 3).

“Y a lo que estaba mejoró bastante, sacaron todas las cosas que edificaron acá, sacaron todo.”

Vecino, 48 años
Mayo 2019

“Sacaron todos los garajes, inclusive ahora se hicieron garajes nuevos con techado, que todo quedó muy lindo.”

Comerciante, 65 años
Mayo 2019

“En mi calle que antes era todo... (sin pavimentar) los días de lluvia, era un barrial, no se podía entrar ni salir.”

Vecino, 20 años
Mayo 2019

“Ya no están más los sacaron a todos (por la gente que ocupaba las viviendas). Y volvió a estar la gente que tenía que estar.”

Vecino, 48 años
Mayo 2019

Figura 2

EVALUACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO “EN EL ÚLTIMO AÑO OBSERVÓ CONSTRUCCIÓN O MEJORAS EN”

En porcentaje de hogares

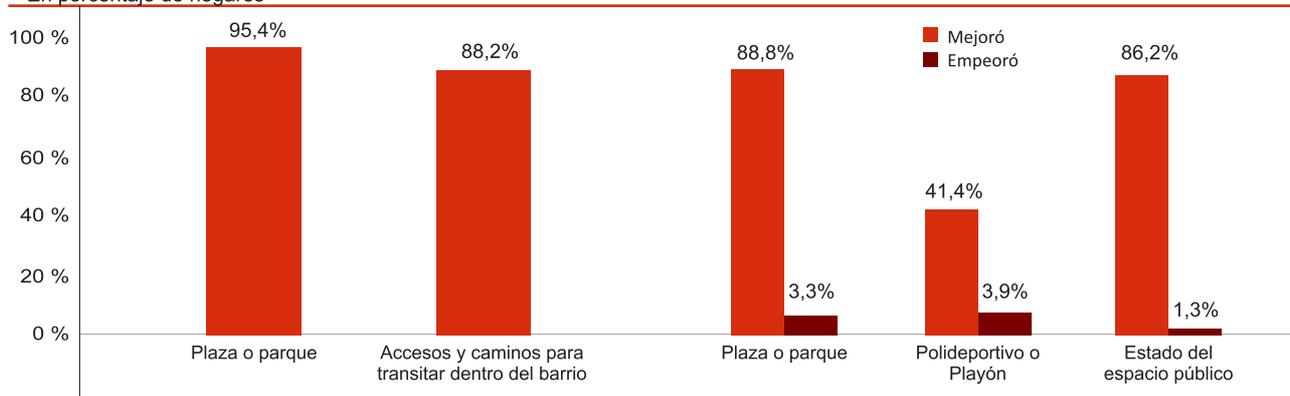


Figura 2B

EVALUACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO “EN EL ÚLTIMO AÑO CONSIDERA QUE EL ESTADO DE.....”

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

La mirada de los vecinos sobre seguridad y paz social

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 3, dice que tanto la seguridad como el derecho a la vida y la libertad son derechos humanos fundamentales. Sumado a esto, la seguridad es pre-condición para el desarrollo de la vida humana y el ejercicio de otros derechos. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en su artículo XI dice que las ciudades deben “crear condiciones para la seguridad pública, la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad” y que con tal fin deben también garantizar el pleno usufructo de ésta, respetando la diversidad y preservando la memoria e identidad cultural de todos los(as) ciudadanos(as) sin discriminación alguna” (ONU, 2005).

En este punto, interesa analizar la seguridad pública en el marco del problema de la violencia urbana, que en las últimas décadas ha sido un tema central de la agenda. Dado que fortalecer los vínculos y las redes de convivencia es uno de los principales objetivos del Plan ABRE, la convivencia pacífica y solidaria, así como la reducción de los hechos de violencia y la percepción de inseguridad aparecen como elementos centrales.

Ahora bien, tanto la incidencia del delito como la percepción de inseguridad influyen negativamente en la apropiación individual y colectiva del espacio público y, por ende, en la participación comunitaria (ODSA, 2014, 2018).

En ese sentido, tal como se ha mencionado, el principal problema del barrio está/ba asociado con garantizar los derechos fundamentales de sus habitantes, principalmente en materia de seguridad pública. Es por eso que para lograr la intervención en territorio, se desarrolló el eje específico de “Regulación y Control” para los territorios donde opera fuertemente el problema de la violencia.

Para evaluar este aspecto de la intervención se relevaron, a través de la encuesta, las percepciones de los vecinos en relación a situaciones de (in) seguridad. De este modo se pudo captar que el 74,3% de los encuestados registraba mejoras en relación con las situaciones de robos o hurtos, violencia o agresiones en espacios públicos y casi un 60% observaba que había mejorado el servicio de seguridad en el barrio. Estas percepciones se traducen en que 8 de cada 10 hogares encuestados manifiesta sentirse más seguro en el barrio con respecto a un año atrás (ver figura 4 y 4b).

Los testimonios recogidos acompañaron los resultados que arroja la encuesta. En general, se perciben mejoras en materia de seguridad, los vecinos se sienten más seguros, con menos miedo, pero también se registran testimonios donde el miedo aún está fuertemente arraigado.

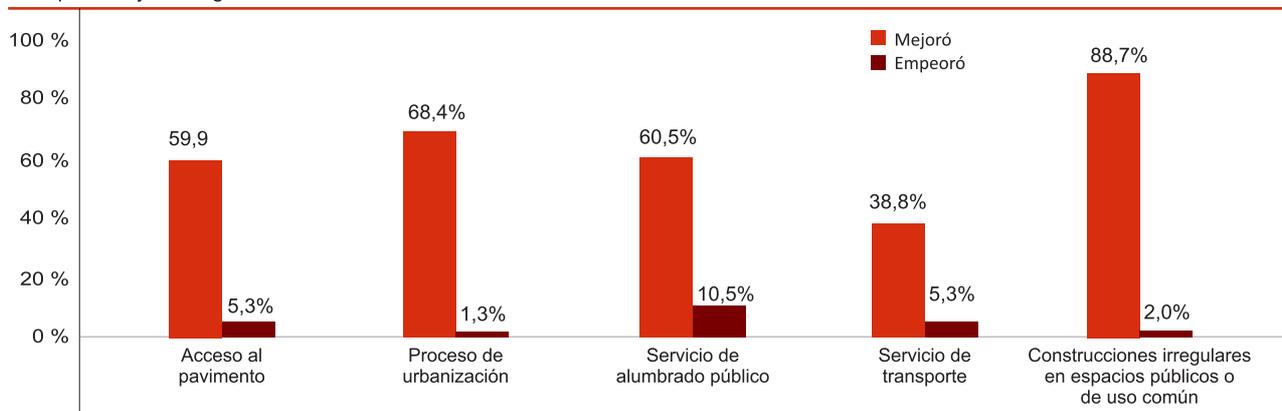
“Después de que se empezó a hacer el relevamiento del barrio hay más seguridad, hay policía, andan, está toda la noche un móvil acá. Los comerciantes nos sentimos un poco más seguros.”

Comerciante y Vecino, 61 años
Mayo 2019

Figura 3

EVALUACIÓN DEL ACCESO A INFRAESTRUCTURA URBANA “EN EL ÚLTIMO AÑO CONSIDERA QUE EL.....”

En porcentaje de hogares



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

“Hay más policía, que mejoró las cuestiones de seguridad, robos y esas cosas está mejor.”

Comerciante y Vecina, 58 años
Mayo 2019

“Me siento más segura ahora, porque la policía recorre todo lo que es adentro, está en la parte principal, digamos, también están mucho tiempo. Estamos bien ahora.”

Comerciante, 25 años
Mayo 2019

“El cambio es notorio, sí. El cambio en el barrio, la seguridad, no te digo que cambió, que es buena, pero a lo que era antes, está bastante bien. Acá por lo menos de noche se puede andar, ahora, antes no.”

Está más tranquilo el barrio.”

Vecina, 28 años
Mayo 2019

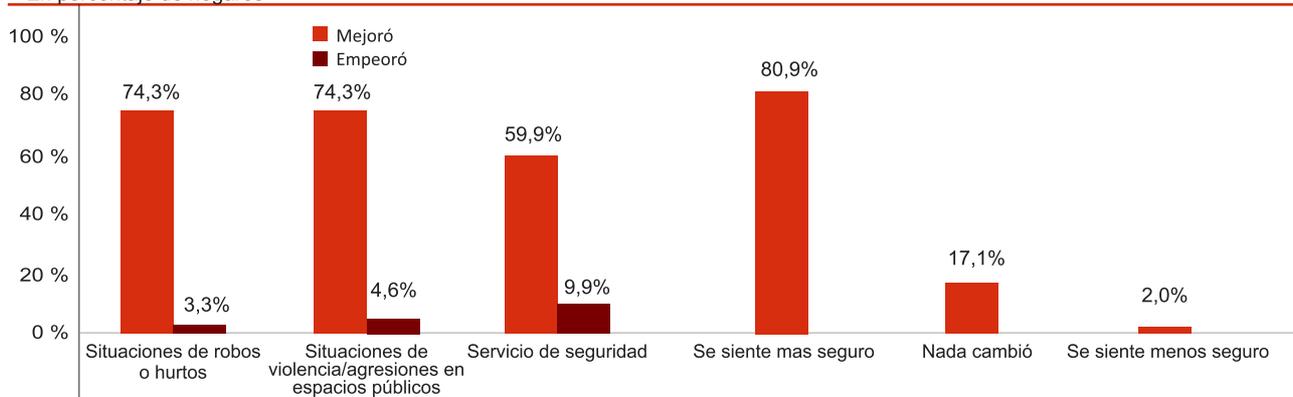
“La seguridad, creo que sigue igual”

Vecino, 20 años
Mayo 2019

Es importante comprender que la seguridad puede analizarse teniendo en cuenta dos dimensiones, una objetiva, entendida como la exposición a distintos tipos de delito, y otra subjetiva, tematizada como la percepción que las personas tienen del riesgo, la llamada “sensación de inseguridad”, que no necesariamente tiene una relación directa con la efectiva vulneración pero, sin lugar a dudas, se conecta con la historia individual y colectiva, con las experiencias personales, puestas en el contexto de la historia del barrio.

Figura 4
EVALUACIÓN DE SITUACIONES DE SEGURIDAD
“EN EL ÚLTIMO AÑO CONSIDERA QUE.....”

En porcentaje de hogares

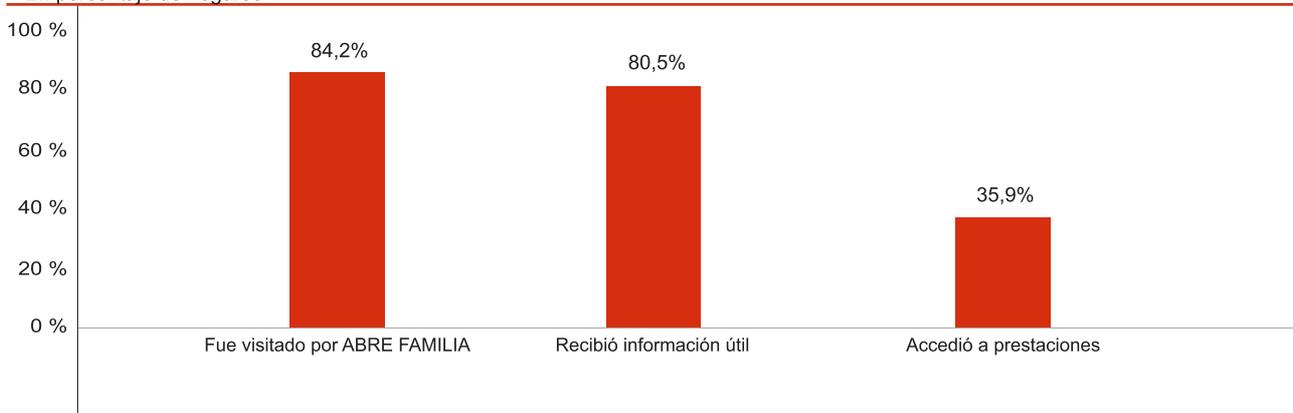


Fuente: Encuesta ABRE. ODSA/UCA – Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Figura 4B
EVALUACIÓN DE SITUACIONES DE SEGURIDAD
“RESPECTO A UN AÑO ATRÁS CONSIDERA QUE...”

Figura 5
ACCESO A LA MODALIDAD ABRE FAMILIA

En porcentaje de hogares



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

La mirada de los vecinos sobre el Plan ABRE

En el barrio se registra un alto nivel de conocimiento de las acciones del Plan ABRE. En particular, el 84,2% de los hogares encuestados dice haber sido visitado por el Abre Familia y entre ellos, el 80,5% considera que la información recibida le ha resultado de utilidad. Por su parte, el 35,9% de los hogares visitados accedió a alguna prestación luego de la visita (ver figura 5).

Entre las principales prestaciones a las cuales accedieron los encuestados se mencionan:

- Asesoramiento para la regularización de título de propiedad
- Orientación laboral y apoyo a emprendimientos
- Tramites de documentación
- Certificación por discapacidad
- A.U.H
- Derivación a profesional de la salud
- Asesoramiento por temas de convivencia
- Apoyo por cuestiones de mantenimiento de la vivienda

En general, de los relatos recogidos se percibe que los vecinos del barrio se encuentran satisfechos con la intervención del Plan, con los cambios y las mejoras que se realizaron, pero manifiestan preocupación por su continuidad en el tiempo y se percibe en algunos testimonios que el miedo persiste, a pesar de los avances logrados.

“Que nos sentimos cuidados, ya te digo que estoy muy conforme en que haya un puestito acá (centro de atención ciudadana) en que estén los del Plan ABRE ahí... o sea, dentro de todo, uno se siente contenido y cuidado”

Vecina
Mayo 2019

“Bueno, ahora esperemos que dure. Que no se retiren, o sea... está todo muy lindo, yo sé que es política todo lo que hicieron, pero alguna vez yo creía que no iban a venir nunca. Creí que no iban a venir nunca. Estaba medio desalentado en ese sentido”

Comerciante del Barrio
Mayo 2019

“Me gustaría que se mantenga la seguridad que hay ahora, que se mantenga esto, que no... ahora tenemos un comando ahí, hay policía dando vueltas, porque lamentablemente si no, va a volver a ser lo que era”

Vecino del Barrio
Mayo 2019

Desde los discursos de los vecinos y comerciantes del barrio, el gran desafío se plantea en términos de garantizar la continuidad de las acciones del Plan ABRE y, especialmente el sostenimiento en el tiempo, es decir, que el barrio no vuelva a ser lo que fue en el pasado reciente.

5. Los principales logros de la intervención en **Grandoli y Gutiérrez**

A partir de las entrevistas en profundidad a funcionarios, agentes territoriales responsables de la implementación de los acciones en el barrio, actores clave que conocen en profundidad las problemáticas del territorio y referentes institucionales locales (centro de salud, escuela) es posible destacar como los principales logros de la intervención en el Barrio:

1. Devolverle al barrio la idea de un Estado presente

A partir del derrumbe de las construcciones irregulares, no sólo se trata de la recuperación y revalorización del espacio público, de la posibilidad de poder transitar, habitar, vivir y disfrutar de una plaza o un parque, que es en sí mismo un hecho de gran relevancia y uno de los objetivos perseguidos por el Plan ABRE para la lograr la convivencia entre vecinos y promover la paz social, sino también y fundamentalmente, implica devolverle la legalidad al barrio. Del mismo modo, el hábitat unido a derecho permitió avanzar con el proceso de escrituración de las viviendas¹⁰.

2. Estrategias de sostenimiento y apoyo para el fortalecimiento de los consorcios

Con el fin de garantizar la continuidad de los consorcios de vecinos que se fueron conformando en el barrio, el equipo de referentes territoriales organiza actividades de seguimiento con los miembros de las comisiones/consejos de cada consorcio. De esta forma, también se promueve el intercambio y encuentro entre vecinos de distintas torres o núcleos. A fin de contribuir con los problemas que pudieran suscitarse, se firmó un convenio con el colegio de abogados a partir del cual se cuenta con profesionales para atender y resolver los conflictos, así como también, con un equipo de mediación.

¹⁰De acuerdo con los testimonios de los funcionarios ya se escrituraron más de quinientas viviendas y se estima que para fines de 2019 se va a llegar a completar el noventa por ciento de las escrituraciones de Grandoli y Gutiérrez.

3. Creación de una “Unidad de Reducción de Violencia”

Se trata de una estrategia novedosa que involucra a los distintos actores locales, Centro territorial de denuncia, Punto ABRE, Escuela, Centro de Salud, etc., dónde se intenta detectar primero y, hacer frente después, a las potenciales situaciones de conflicto en el barrio con el fin de desarticular dichas situaciones y procurar que el conflicto no escale.

4. Permitió a la política social llegar a la población que no estaba cubierta

A través del *ABRE Familia* se llegó a conocer un conjunto de situaciones de vulnerabilidad que no estaban siendo atendidas por el Estado y, de este modo, éste se acercó a las poblaciones de alta vulnerabilidad social. En el mismo sentido, se logró captar a la población joven (a través de distintos programas, en particular el *Nueva Oportunidad*) en riesgo de caer en actividades delictivas.

5. Descenso de los niveles de violencia

De acuerdo con los resultados que arroja la encuesta realizada en el barrio se registran mejoras sustantivas en términos de percepción de seguridad, hechos de violencia, robos y/o hurtos. Estas percepciones de los vecinos son coherentes con la información proporcionada por registros oficiales¹¹ que muestran una disminución en los indicadores de violencia (homicidios, heridos de armas de fuego, balaceras y usurpaciones) que es/fue el fin último de la intervención en el barrio y uno de los principales objetivos que, desde sus inicios, persiguió el Plan ABRE.

Reflexiones finales

El estudio en profundidad de este barrio paradigmático de la ciudad de Rosario permitió una aproximación novedosa en términos de las evaluaciones del Plan ABRE que, desde el Observatorio de la Deuda Social Argentina/UCA, se venían desarrollando desde 2014. En este caso el foco principal intentó captar la complejidad de los procesos que tuvieron lugar en el territorio, comprender el modo en que la política pública se fue adaptando, transformando, así como también las decisiones de quienes tienen la responsabilidad de llevarla adelante, y de igual modo que en estudios anteriores - pero ampliando la estrategia metodológica a partir de un enfoque cuanti-cualitativo - conocer las percepciones sobre dichas acciones de los habitantes del barrio.

Tal como se mencionó anteriormente, desde el enfoque del ABRE cada barrio se aborda de manera particular, desarrollando un

conjunto de acciones específicas adecuadas a las necesidades de cada territorio. Dichas acciones se encuentran siempre dentro del Plan, que brinda una “oferta” programática amplia intersectorial e intergubernamental y está integrada por el conjunto de acciones y programas de los distintos ministerios que conforman el Gabinete Social.

El desafío de intervenir en un territorio complejo implicó para la gestión y los equipos técnicos la necesidad de pensar nuevas modalidades de trabajo, ya que los recursos y las herramientas existentes para el abordaje integral en otros barrios resultaban—cuando menos—insuficientes frente a la magnitud de los problemas de violencia cotidiana que atravesaban a diario la vida de sus habitantes. De allí que el proceso de intervención del Plan ABRE se haya dado en etapas: primero utilizando las herramientas existentes que permitieron la entrada al barrio y la posibilidad de conocer “desde adentro” la situación; luego una segunda etapa de análisis profundo de las problemáticas y los caminos posibles para abordarlas y, finalmente, el diseño de estrategias innovadoras y coordinadas para ofrecer una respuesta integral acorde a las particularidades del territorio. En este contexto es cuando se produce una nueva etapa del Plan con la modalidad ABRE Familia y la incorporación de un dispositivo innovador, enmarcado en un eje específico de intervención para territorios donde la problemática de la violencia es especialmente compleja.

Como parte del diagnóstico del barrio, cuyo problema principal se planteó en términos de la seguridad pública y las situaciones de violencia fuertemente ancladas en el territorio, se evidenció que para que se produzca un proceso de transformación real era preciso previamente transitar por un proceso de transformación/innovación en materia de política pública: el Plan ABRE, con sus múltiples facetas, la heterogeneidad de sus acciones, de miradas y saberes puestos en juego, la diversidad de programas y proyectos anclados en los territorios, debía re-pensarse, transformarse, una vez más, y desarrollar una nueva manera de intervenir en el barrio.

Así, a partir del estudio de caso, fue posible reconstruir la historia del proceso de intervención del Plan ABRE en **Grandoli y Gutiérrez**, desde su primera etapa (2014/2015) con acciones de mejora de la infraestructura (que permitió identificar la necesidad de diseñar una estrategia específica) hasta la intervención coordinada junto con el ABRE Familia y el Dispositivo de Intervención Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias (DIMAT-V), con participación del Ministerio Público de la Acusación.

De los “años dorados” de la creación del FONAVI a constituirse en un barrio “librado a su mala suerte” atravesado por un complejo entramado de economías delictivas, disputas por el territorio y

¹¹Ver capítulo 5 de la publicación “Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas. La experiencia del Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe”. https://www.santafe.gov.ar/documentos/PlanABRE_Integralidad-Territorio-y-Politicas-Sociales

crecientes niveles de violencia que ponían en riesgo la seguridad de los habitantes del barrio, se produce un nuevo viraje. Esta transformación estuvo impulsada por el Plan ABRE (que contó con el apoyo político – a nivel provincial y municipal - y la articulación intersectorial e interministerial) y tuvo como objetivo principal devolverle la legalidad al barrio. Entre las principales acciones que se destacan está el proceso de escrituración de las viviendas, el derribo de los construcciones irregulares, la presencia de la policía y otras fuerzas de seguridad, la revalorización del espacio público, la creación de espacios de cercanía para los vecinos (Punto ABRE/ Centro de atención ciudadana) anclados en el barrio, la identificación e intervención sobre situaciones familiares de alta vulnerabilidad (*ABRE Familia*) y fundamentalmente las mejoras en materia de seguridad y percepción de seguridad por parte de los vecinos, que fue y es el objetivo principal de la intervención en el barrio.

De este modo, podemos elaborar algunas reflexiones en torno al estudio de caso de **Grandoli y Gutiérrez**:

Cómo ya ha sido mencionado, el estudio de caso permite el análisis en profundidad de un caso concreto cuyos hallazgos pueden ser luego transferidos a casos similares; a su vez, permite entender la excepcionalidad de cada caso particular. Sin duda, se ha logrado dar cuenta de la complejidad de las problemáticas y los entramados del barrio, de sus particularidades, de todo aquello que lo constituye en un caso digno de ser estudiado y analizado. Así también, en materia de política pública, es preciso preguntarse si este modo de intervenir en barrios afectados por problemas de violencia es plausible de ser aplicado en otros territorios con similares problemáticas, si es posible ampliar su dinámica a otros espacios y afirmarnos en la capacidad de crear (y creer) que existen alternativas y estrategias en la búsqueda de desarticular estos entramados: los logros en materia de reducción de la violencia indicarían que la experiencia ha sido positiva y que el dispositivo DIMAT-V articulado con el Plan ABRE podría, efectivamente, constituirse en un nuevo modo de intervenir en territorios complejos en materia de seguridad.

Por otra parte, en los discursos de los vecinos se registra el temor de volver al pasado reciente. La situación no es sencilla ya que requiere del compromiso de diversos actores y, especialmente, la creencia colectiva de pensar y proyectar un buen futuro para el barrio, la capacidad de imaginar a **Grandoli y Gutiérrez** como un lugar digno de ser habitado, vivido, un espacio donde es posible – ¿e incluso deseable? – criar/educar hijos, formar una familia y un hogar. De acuerdo con los datos que arroja la encuesta, nueve de cada diez vecinos registran cambios positivos en el barrio y aún son muchos, a pesar del contexto económico nacional desfavorable, los que sostienen la esperanza y albergan los sueños respecto de que en los próximos años mejorará aún más. Para hacer

realidad ese sueño, esa visión de futuro para el barrio, se requiere en primer lugar una ciudadanía comprometida, el fortalecimiento de las redes conformadas entre los vecinos (consorcios), una participación activa y organizada dentro del barrio, la apropiación, el uso y defensa del espacio público como espacio de encuentro, de intercambio, de ejercer el derecho a habitar el barrio, de que los niños puedan y quieran usar las plazas, de que los jóvenes tengan dentro del barrio alternativas, proyectos de vida, una *“Nueva Oportunidad”*. Todas estas son condiciones fundamentales para que el barrio no vuelva a ser lo que era. Condiciones necesarias, aunque no suficientes. Asimismo, las instituciones públicas ancladas en el territorio deben también trabajar articuladamente, hoy y en el futuro, para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos los habitantes del barrio. Y, fundamentalmente, los Gobiernos, en sus respectivos niveles, tienen la obligación de garantizar la política pública, la presencia activa del Estado en el territorio, para así poder asegurar la continuidad del Plan ABRE en el barrio.

Finalmente, y a modo de cierre, el Plan ABRE puede ser considerado en varios aspectos una política pública ejemplar. Una manera de intervenir en pos de una mayor equidad que seguramente pueda y deba ser perfectible. En este sentido, una de las mayores virtudes del Plan ha sido su capacidad de reflexión sobre la práctica misma: el Plan ABRE es una política que se piensa constantemente a sí misma, se evalúa, se transforma, se sitúa en un tiempo y un espacio específico para poder adaptarse en la búsqueda de soluciones/transformaciones concretas para cada barrio, cada hogar, cada familia. Parece imponerse como algo necesariamente relevante entonces que exista la voluntad y la decisión política de continuar profundizando sobre lo ya realizado y construido. El Plan ABRE no se trata, al menos no exclusivamente, de una política de un gobierno, es - y debe ser pensado - como una política de estado orientada a transformar las realidades más adversas y mejorar la calidad de vida de los y las santafesinas.

Anexo metodológico

Estrategia metodológica de evaluación y objetivos del estudio

Este estudio constituye el cuarto informe de evaluación externa del Plan ABRE. En 2014 el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y el Observatorio de la Deuda Social Argentina realizaron un diagnóstico que sirvió como un punto de partida y línea de base para los relevamientos siguientes. En 2015 se hizo una segunda medición (de tipo panel) que permitió la realización de un estudio de impacto experimental. En 2018, la tercera medición funcionó en dos sentidos: en primer lugar, conformar una nueva línea de base que permitiera ampliar la muestra (dado el crecimiento de la cobertura en términos de barrios y de hogares) y en segundo lugar, poder evaluar los avances del Plan ABRE. Los resultados de dichos estudios fueron publicados en 2015, 2016 y 2018 respectivamente.

A cinco años de la realización de la primera línea de base, en 2019 se lleva a cabo un cuarto relevamiento de seguimiento y evaluación de las políticas implementadas en los barrios priorizados por el Plan en las localidades de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez¹ para el período 2014-2019.

Esta cuarta medición tiene dos objetivos principales: en primer lugar, realizar una evaluación de resultados a través de un estudio longitudinal de tipo panel y en segundo lugar evaluar los cambios y/o persistencias en las condiciones de vida y las percepciones comunitarias de los vecinos de un barrio paradigmático de Rosario a través de un estudio de caso que combinó el relevamiento estadístico con una estrategia de relevamiento a través de entrevistas a informantes claves.

En ambos casos se buscó evaluar los efectos del Plan ABRE en relación a sus ejes transversales para lo cual se diseñaron una serie de indicadores que fueron medidos tanto en la estrategia longitudinal como en el estudio en profundidad.

Primera parte: estudio longitudi- nal (estudio de panel)

La estrategia de evaluación implementada fue de tipo no experimental y se orientó a ver en qué medida se produjeron mejoras en las condiciones de vida y la convivencia comunitaria en los barrios donde se implementó.

De esta manera la encuesta 2019 busca identificar los cambios producidos en el período analizado y evaluar en qué medida esas transformaciones pueden ser atribuidas a las intervenciones del Plan ABRE. El objetivo es, entonces evaluar los cambios y/o las persistencias en las condiciones materiales de vida, en las redes sociales e institucionales y en las percepciones que tienen los vecinos sobre el barrio.

1- Características de la muestra longitudinal

¹Es preciso destacar que se incluyeron estas tres ciudades y se excluyeron las localidades de Pérez, Granadero Baigorria y Santo Tomé, ya que al momento del relevamiento de línea de base estas últimas no contaban aún con la intervención del Plan.

En esta cuarta encuesta se utiliza una selección de hogares de la muestra aplicada en el estudio de línea de base de 2014. La selección consistió en focalizar en aquellos barrios en condición de mayor vulnerabilidad socioeconómica (emplazados en villas o asentamientos precarios o en barrios de trazado urbano de nivel socioeconómico bajo) procurando obtener el 100% de los casos panel.

Se propuso re-encuestar a los mismos hogares y a los mismos respondientes de la encuesta de la primera etapa. En ese momento se utilizó un muestreo probabilístico, estratificado, polietápico y representativo del universo de referencia, conformado por los hogares y la población residente en viviendas particulares de los barrios de las ciudades de Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez.

La primera instancia de estratificación de la muestra se realizó a partir de dos indicadores relevantes a los fines del Plan: porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y porcentaje de hogares con personas mayores de 16 años que no estudiaran ni trabajarán. Se conformaron cinco estratos teniendo en consideración el grado de incidencia por barrio de ambos indicadores. Una vez estratificados, se seleccionaron diez barrios, a partir de criterios de dispersión geográfica y proporcionalidad de los barrios de cada localidad. Su distribución final ha sido: seis barrios en Rosario, tres en Santa Fe y uno en Villa Gobernador Gálvez.

Se trató de un muestreo por conglomerados estratificados en el que los barrios constituyeron la primera etapa de selección (Unidades Primarias de Muestreo: UPM). En una segunda etapa se seleccionaron de manera aleatoria seis manzanas, que constituyeron la Unidad Secundaria de Muestreo (USM). Su volumen se estableció de acuerdo con la cantidad de casos por relevar en cada barrio según su peso en el estrato. La tercera etapa de muestreo fue la selección de viviendas, que conformaron la Unidad Terciaria de Muestreo (UTM), elegidas por manzana conforme a una elección sistemática de arranque aleatorio. En caso de existir más de un hogar por vivienda, se seleccionó uno al azar, que constituyó la Unidad Cuaternaria de Muestreo (UCM). Finalmente, se implementó una segunda instancia de estratificación estableciendo cuotas de sexo y edad de los/las jefes/as de hogar identificando al respondiente de la encuesta.

Para garantizar la representatividad de la muestra se relevaron los casos distribuidos proporcionalmente de acuerdo con el peso de cada estrato en la muestra total y de la población (cantidad de hogares) en cada barrio.

2-Dimensiones de análisis

Las dimensiones de análisis relevadas en la encuesta fueron diseñadas para poder dar cuenta tanto de la situación general de la población objetivo como de ambos ejes de intervención del Plan ABRE: 1) Infraestructura y Hábitat y 2) Convivencia y Participación.

Tabla AM1	
FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA DEL PLAN ABRE 2014 - 2019.	
TIPO DE ENCUESTA	Encuesta con muestreo tipo panel. Muestreo 2014 probabilístico, estratificado, polietápico y representativo
UNIVERSO	Hogares encuestados en 2014 pertenecientes a los barrios que en 2014 fueron clasificados como villas, asentamientos o barrios de nivel socioeconómico bajo en los que opera el Plan
DOMINIO DE LA MUESTRA	Barrios de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez
TAMAÑO DE LA MUESTRA (PANEL)	225 hogares
PROCEDIMIENTO DE MUESTREO 2014	Muestreo polietápico. Primera etapa: conglomeración y estratificación a partir de la aglomeración de barrios. Segunda etapa: selección aleatoria de manzanas para encuestar, manteniendo la proporcionalidad respecto del estrato. Hogares encuestados por manzana: 6 (seleccionados aleatoriamente, cumpliendo con cuotas de sexo y edad del jefe de hogar)
CRITERIO DE ESTRATIFICACIÓN	Estratificación socioeconómica por clasificación y ordenación de los barrios a partir del porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el porcentaje de hogares con personas mayores a 16 años que no estudian ni trabajan por barrio
FECHA DE RELEVAMIENTO	Primera Medición: Del 28/07/2014 al 10/09/2014 Segunda Medición: Del 2/05/2019 al 2/6/2019

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

El informe se organizó de acuerdo con las siguientes dimensiones de análisis (ver tabla AM2), que surgen de los indicadores transversales elaborados por el Gabinete Social para el monitoreo estratégico de las acciones del Plan:

3-Definición de las variables dependientes

Si bien cada uno de los capítulos incluye una descripción de cada variable de análisis, es preciso mencionar que la centralidad del análisis de cada capítulo reside en la construcción de una variable índice que agrega las variables individuales de cada dimensión. El procedimiento de agregación o reducción de dimensiones se implementa a través de la técnica de análisis factorial por extracción de componentes principales. Ello nos permite captar la o las dimensiones que subyacen a un conjunto mayor de variables que correlacionan entre sí. En otras palabras, permite reducir un conjunto amplio de variables a un número menor a través de un procedimiento de reducción dimensional o simplificación (Chitarroni, 2002). La cantidad de factores generados en los distintos capítulos ha variado entre 1 y 2. En los casos en que se extrajeron dos factores se procedió a la construcción de un único índice a partir de la suma ponderada de los dos factores extraídos. El factor de ponderación lo dio el

porcentaje de varianza explicada. Una vez obtenido un único índice para cada dimensión se procedió a su estandarización entre 0 y 1. En el anexo estadístico se presentan las especificaciones técnicas de cada construcción.

4-Definición de las variables de clasificación

Las variables índices consideradas son examinadas a nivel agregado y discriminadas para una serie de variables de estratificación. Estas variables fueron seleccionadas atendiendo a su carácter condicionante y/o determinante de las desigualdades socioeconómicas y para dar cuenta de los distintos espacios sociopolíticos considerados. Con este fin, se consideraron dos tipos de factores referidos a las características del entorno en el cual se encuentra el hogar encuestado.

1) Acceso a infraestructura urbana en 2014: una variable compleja que busca dar cuenta de las condiciones estructurales de los hogares al momento de inicio de las intervenciones del Plan ABRE. Clasifica a los hogares según el nivel de acceso a infraestructura básica y servicios comunitarios y domiciliarios que tenía el hogar en 2014. Es una variable fundamental para poder analizar cómo han variado cada uno de los indicadores de acuerdo a la "posición

Tabla AM2		
DIMENSIONES, SUBDIMENSIONES E INDICADORES TRANSVERSALES DE ANÁLISIS		
DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	INDICADORES TRANSVERSALES
ACCESO A INFRAESTRUCTURA URBANA Y SERVICIOS	Acceso a infraestructura urbana básica Acceso a servicios colectivos Acceso a servicios del hogar	8- Calidad del espacio público 12- Uso del espacio público para la convivencia 14- Nivel de accesibilidad a los servicios
DERECHO A LA SALUD Y CALIDAD DE LA ATENCIÓN	Acceso a la atención en salud	6- Acceso a la atención en salud 7- Calidad de atención en salud
INCLUSIÓN EDUCATIVA Y SOCIAL DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES	Inclusión educativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes Inclusión y participación social de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	1- Tasa de escolarización 2- Tasa de abandono 4- Permanencia/trayectoria de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en espacios educativos 3- Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en espacios puente para la integración social, cultural, laboral, recreativa y deportiva
HECHOS DE VIOLENCIA Y PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD	Incidencia del delito y experiencia de victimización Acceso a servicios de seguridad	10-Tasa de violencia estructural 11-Percepción de seguridad de la población 9-Efectos de la policía comunitaria en el barrio
CONOCIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES ABRE	Conocimiento de las acciones ABRE Evaluación general del Plan ABRE	5- Consolidación e impulso de espacios grupales en el abordaje territorial

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

estructural inicial" en 2014. Se construye a partir del índice de acceso a infraestructura urbana básica y servicios (ver especificaciones en anexo estadístico) a partir de la cual se crean terciles (tres categorías con la misma cantidad de casos). Así, los hogares del primer tercil son los que tenían menor acceso a infraestructura urbana en 2014; mientras los del tercil 3 son los que tenían acceso mayor.

2) La Localidad: refiere al emplazamiento de los hogares en distintas unidades político-administrativas: se consideraron las localidades a las cuales pertenecen los barrios relevados, es decir Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez.

3) Las condiciones socio residenciales en que se encuentra emplazado el hogar, según sean villas o asentamientos precarios, o bien, barrios de trazado urbano de nivel socioeconómico bajo.

4) El sexo del jefe de hogar.

5) Para el caso particular del análisis de la inclusión socio

educativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes se utiliza la variable de grupos de edad.

Segunda parte: estudio de caso

En el marco de los objetivos generales de este trabajo, el estudio en profundidad en el Barrio **Grandoli y Gutiérrez** se propuso conocer el proceso de implementación de las acciones del Plan ABRE en un territorio específico, las decisiones y las percepciones sobre dichas acciones, así como también, las transformaciones, o la ausencia de ellas, acaecidas en el barrio de estudio.

El abordaje metodológico ha sido cuali-cuantitativo y se ha servido de diversas técnicas de investigación social:

- a) una estrategia cuantitativa a partir de una encuesta a hogares
- b) una estrategia cualitativa a través de entrevistas en profundidad a informantes clave y recogida de testimonios.

Tabla AM3		
DESCRIPCIÓN Y CATEGORÍAS DE LAS VARIABLES		
VARIABLES REFERIDAS A ATRIBUTOS DEL BARRIO		
NIVEL DE ACCESO A INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS EN 2014	Clasifica a los hogares en 3 grupos de igual tamaño (terciles) según el valor del índice de acceso a infraestructura y servicios urbanos. El tercil 1 identifica a los hogares con menor acceso a infraestructura y servicios urbanos en 2014. El tercil 3 identifica a los hogares de mayor acceso en 2014. Los hogares del tercil 2 tienen un nivel de acceso intermedio entre el primero y el tercer tercil	Tercil 1 Tercil 2 Tercil 3
LOCALIDAD	Clasifica a los hogares de acuerdo a su emplazamiento en distintas unidades político-administrativas. Se han considerado únicamente las tres ciudades que formaron parte de la medición de línea de base 2014	Santa Fe Rosario Villa Gobernador Gálvez
CONDICIÓN SOCIO RESIDENCIAL	Clasifica a los hogares de acuerdo a las condiciones socio residenciales en que se encuentra emplazado. Se consideraron solamente barrios con un alto nivel de vulnerabilidad social	Villas o asentamientos precarios Barrios de trazado urbano de NSE bajo
VARIABLES REFERIDAS A ATRIBUTOS DEL HOGAR		
SEXO DEL JEFE DE HOGAR	Clasifica a los hogares de acuerdo al sexo del jefe de hogar	Hogares con jefatura masculina Hogares con jefatura femenina
VARIABLES REFERIDAS A ATRIBUTOS DEL INDIVIDUO		
GRUPO DE EDAD	Clasifica a niños, niñas, adolescentes y jóvenes según su edad	5 a 12 años 13 a 17 años 18 a 24 años

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

1-Características de la muestra estadística

El marco muestral del estudio en profundidad estuvo constituido por el censo que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe realizó en 2018 en este sector del barrio en el eje de intervención *ABRE Familia*. Así, se realizó una primera selección teórica de los hogares familiares. Luego, con el fin de que quedaran representados todos los sectores del barrio, se hizo una segunda selección aleatoria segmentada por torre. El total de casos a relevar fue de 150 y se estipularon dos reemplazos para cada hogar.

Las dimensiones de análisis de la encuesta cuantitativa coinciden con las descritas más arriba para el estudio de panel.

2-Características de la muestra cualitativa

Se realizarán entrevistas a funcionarios capaces de dar cuenta de los fundamentos que dieron origen a los lineamientos del Plan ABRE y del eje *ABRE Familia*, agentes territoriales que se ocupan de la implementación de las acciones en el barrio, actores clave que conocen en profundidad las problemáticas del barrio, referentes institucionales y vecinos en general.

Instituciones Entrevistadas:

Provincia de Santa Fe

- Desarrollo Territorial
- Coordinación "Plan Abre"- Región IV- Rosario
- Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo

Municipalidad de Rosario

- Coordinación Plan ABRE - Municipalidad Rosario

Ministerio Público de la Acusación

Equipos territoriales Punto ABRE

Referentes de instituciones territoriales (escuela y centro de salud)

Vecinos

- Adolescentes/ jóvenes que se encuentren haciendo uso de espacios públicos
- Madres con niños/niñas que se encuentren haciendo uso de espacios públicos
- Vecinos que se encuentren utilizando los servicios del centro de salud
- Vecinos que se encuentren utilizando los servicios del Punto ABRE
- Vecinos en el centro comercial
- Comerciantes

3-Dimensiones de análisis de la estrategia cualitativa

De acuerdo con el objetivo general de la modalidad de intervención *ABRE Familia*, orientada al abordaje de las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a derechos fundamentales, las principales dimensiones a ser abordadas en el estudio son:

- Derecho a la educación
- Derecho a la salud
- Derecho a la cultura y al deporte
- Derecho a la convivencia y a la paz social
- Derecho al hábitat
- Derecho a la protección social

Tabla AM4

FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA DEL PLAN ABRE 2019 EN GRANDOLI Y GUTIÉRREZ

TIPO DE ENCUESTA	Encuesta con muestreo teórico, estratificado, polietápico y representativo
UNIVERSO	Hogares familiares relevados en el censo realizado en el marco de ABRE Familia pertenecientes al sector Grandoli y Gutiérrez del barrio Esteban Echeverría (Rosario)
DOMINIO DE LA MUESTRA	Sector Grandoli y Gutiérrez del Barrio Esteban Echeverría (Rosario).
TAMAÑO DE LA MUESTRA	150 hogares
PROCEDIMIENTO DE MUESTREO	Muestreo polietápico. Selección teórica de hogares familiares. Primera etapa: conglomeración a partir de la segmentación según las torres que componen el barrio, segunda etapa: selección aleatoria de hogares para encuestar
FECHA DE RELEVAMIENTO	Del 2/05/2019 al 2/6/2019

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

Bibliografía

- Chitarroni, H. (2002a). *El análisis factorial*. Área Empleo y Población. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Chitarroni, H.(2002b). *El análisis de correlación y regresión lineal entre variables cuantitativas*. Área Empleo y Población. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Díaz Langou, G. y Florito, J. (2018). *El Plan ABRE Familia. Un diálogo entre políticas públicas y territorio*. Documento de Políticas Públicas N°210. Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G. y Aulicino, C. (2016). *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe*. Documento de Políticas Públicas n°159. Buenos Aires: CIPPEC.
- Dussel, I. (2008). "La escuela media y la producción de la desigualdad: continuidades y rupturas" en *La escuela media en debate*. Buenos Aires: Edición Manantial.
- Gabinete Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019a). "El sistema de monitoreo y evaluación" en *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe*. Rosario.
- . (2019b) "El Plan ABRE como política social estratégica del gobierno provincial" en *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe*, Rosario.
- . (2015) Plan ABRE: *Plan de Intervención Integral en Barrios Gobierno de la Provincia de Santa Fe*, Argentina 2014 -2015.
- . (2014a). *Objetivos. Plan de Intervención Integral en Barrios*. Documento de trabajo interno (inédito).
- . (2014b). Plan ABRE. *Plan de Intervención Integral en Barrios*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina. 2014-2015. *Congreso Nacional de Programas Innovadores para Mejorar la Calidad de Vida*, Guanajuato, México.
- . (2014c). *Sistema de monitoreo estratégico*. Documento de trabajo interno (inédito).
- . (s/f). *Información para el Plan de Intervención Integral en Barrios*. Documento de trabajo interno (inédito).
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2018). *Plan ABRE: Plan de Intervención Integral en Barrios*. Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- López, N. (2004). "Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad". IIFE-Buenos Aires.
- ODSA (2015). *Diagnóstico de los barrios del Plan ABRE 2014*. Buenos Aires: Educa.
- ODSA (2016). *Políticas públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan ABRE 2014-2015*. Buenos Aires: Educa.
- ODSA (2017). *Desarrollo Humano e Integración Social en la Argentina Urbana 2010-2016*. Buenos Aires: Educa.

ODSA (2018). *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan Abre 2014-2018*. Buenos Aires: Educa.

ONU Habitat (2010). UN Habitat for a Better Urban Future. Summary Report of the Fifth Session of the World Urban Forum (WUF 5). Recuperado de: http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/8345_58830_Summary%20Report%20of%20WUF5.pdf

ONU (2005). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas, Quito, julio 2004; Foro Mundial Urbano, Barcelona, octubre 2004; Foro Social Mundial, Porto Alegre, enero 2005. Revisión previa a Barcelona, septiembre. Recuperado de: www.cafedelasciudades.com.ar

Salvia, A; Tinoboras, C.; Van Raap, V. (2019). *Políticas públicas integrales: el caso del Plan ABRE. Avances y desafíos para la inclusión social en la provincia de Santa Fe* en Ghilardi, M.F. (coord.) (2019) *Experiencia Santa Fe: transformación productiva e inclusión social: Logros y desafíos en el contexto nacional y global*. Rosario: UNR Editora.

Tuñón, I. (2014). *Situación de la infancia en el quinto año del período del bicentenario. Mayor protección social, privaciones y brechas de desigualdad (2010, 2011, 2012, 2013, 2014)*, Fundación Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

Yin, R (1994) *Case Study Research. Design and Methods*, California, Sage Publications.

ISBN 978-987-620-406-4



Observatorio
de la Deuda
Social Argentina

Pontificia Universidad Católica Argentina
Observatorio de la Deuda Social Argentina

Av. Alicia M. de Justo 1500, cuarto piso, oficina 462
(C1107AFD) Ciudad de Buenos Aires - Argentina
Tel / Fax: (54) 4338-0615
E-Mail: observatorio_deudasocial@uca.edu.ar
www.uca.edu.ar/observatorio



Gobierno de la Provincia de Santa Fe
Ministerio de Desarrollo Social – Gabinete Social

Alte. Brown 6989 (S3000DEE)
Ciudad de Santa Fe - Argentina
Tel.: (54 342) 484 5453
E-mail: gabinetesocial@santafe.gov.ar