UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS

Facultad de Trabajo Social

Maestría en Evaluación de Políticas Públicas

Autora: Mg. María Eugenia Díaz Picó

Director: Dr. Fernando Isuani

Fecha de la defensa: 29 de junio de 2026.

TESIS

“La trama invisible en la implementación de políticas públicas: un estudio sobre coordinación y capacidades relacionales en el Plan ENIA (Entre Ríos)”

RESUMEN

Esta tesis analiza cómo se construyó la coordinación horizontal e intergubernamental durante la implementación del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) en la provincia de Entre Ríos entre 2018 y 2023. El estudio parte de una tensión central, aunque la intersectorialidad suele estar prescrita en el diseño de las políticas sociales complejas, su funcionamiento efectivo depende de procesos relacionales, organizacionales e institucionales que no pueden darse por supuestos. Desde una perspectiva de evaluación de procesos, la investigación adopta un estudio de caso único, longitudinal y cualitativo, sustentado en minutas de la Mesa EFTI, informes trimestrales, entrevistas en profundidad y documentos normativos, con triangulación de fuentes y una estrategia reflexiva vinculada a la doble posición de la investigadora como analista y participante del proceso.

Los hallazgos muestran que la coordinación no fue un efecto automático del diseño institucional, sino una capacidad construida de manera gradual mediante encuentros sostenidos, aprendizaje colectivo, negociación, traducción entre lógicas sectoriales y acumulación de confianza. El análisis identifica una arquitectura relacional compuesta por vínculos, memorias, flujos de información y repertorios compartidos que hicieron operativa la estructura formal del Plan. Asimismo, propone el concepto de coordinación catalizadora para describir la función de actores capaces de producir condiciones de articulación sin recurrir a autoridad jerárquica, y muestra que su distribución entre distintos nodos aumentó la resiliencia del sistema.

La tesis concluye que la sostenibilidad de la coordinación depende de institucionalizar capacidades relacionales sin eliminar la flexibilidad que las hace efectivas. También señala tensiones asociadas a la informalidad, la sobrecarga de los equipos, la rotación de actores y el desajuste entre los tiempos del aprendizaje intersectorial y los ciclos político-presupuestarios. Finalmente, plantea que evaluar políticas intersectoriales exige observar no solo resultados, sino también los procesos que vitalizan lo común y sostienen la acción pública.

Palabras clave: Plan ENIA; coordinación; capacidades estatales relacionales; evaluación de procesos; arquitectura relacional; coordinación catalizadora; vitalización de lo común.

A todas las mujeres que recorren mi nombre.

Agradecimientos **6**
Introducción **7**
Capítulo 1 **10**
El Plan ENIA como apuesta de coordinación: problema, diseño y arquitectura institucional. **10**
1.1.El diseño como problema: entre la prescripción y la práctica 10
1.2. El problema: cuando la fragmentación sectorial produce algo que ningún sector puede resolver solo 11
1.3. La teoría del cambio: una cadena causal que solo funcionaba si todos los eslabones coordinaban 13
Figura 1. Teoría del cambio del Plan ENIA. 14
1.4. La gobernanza del Plan: una arquitectura institucional que prescribía coordinación en dos dimensiones 15
1.5. Entre Ríos en el mapa del Plan: andamiajes previos, heterogeneidad territorial y condiciones de partida 18
1.6. La brecha constitutiva: lo que el diseño no podía garantizar 19
Capítulo 2 **21**
Coordinación en políticas sociales complejas: debates, evidencias y brechas analíticas. **21**
2.1. El problema analítico: cómo la coordinación se volvió principio sin volverse objeto 21
2.2. De la intersectorialidad como principio a la coordinación como problema de implementación 22
2.3. La coordinación como capacidad: teoría organizacional y gobernanza colaborativa 23
2.4. Federalismo, relaciones intergubernamentales y coordinación vertical en Argentina 26
2.5. La producción evaluativa sobre el Plan ENIA: lo que se sabe y lo que no 28
2.6. Cuatro brechas, una misma pregunta de investigación 29
Capítulo 3 **31**
La coordinación como capacidad construida: herramientas conceptuales para analizar el Plan ENIA en Entre Ríos **31**
3.1. El punto de partida: una pregunta que el capítulo anterior dejó abierta 31
3.2. La premisa: coordinación como capacidad que se construye 33
3.3. La capacidad colaborativa interorganizacional: una entidad que se construye como artesanía 34
3.4. La gestión de la confianza: un proceso con fases, no un estado 37
Figura 2. La confianza. 39
3.5. Las dimensiones de la coordinación: condiciones institucionales, relacionales y operativas 40
3.6. La dimensión vertical: coordinación intergubernamental como campo de negociación 42
3.7. Aprendizaje colectivo intersectorial: condiciones, obstáculos y el problema del simulacro 44
3.8. La vitalización de lo común: concepto integrador 46

3.9. Síntesis: el andamiaje conceptual y su articulación con el análisis empírico 48
Figura 3. Andamiaje conceptual. 51
Capítulo 4 **52**
Estrategia metodológica: reconstruir un proceso desde adentro **52**
4.1. El problema metodológico: por qué no alcanza con medir resultados 52
4.2. El diseño: estudio de caso longitudinal con orientación de evaluación de procesos 53
4.3. La posición de la investigadora: doble inscripción y reflexividad como recurso metodológico 54
4.4. El corpus: una arquitectura de fuentes complementarias 55
Tabla 1. Fuentes. 56
4.5. Las fuentes: naturaleza, usos y limitaciones 56
4.6. La matriz metodológica y la estrategia de sistematización 57
Tabla 2. Matriz metodológica 60
4.7. Validez, limitaciones y cuidados metodológicos 66
Capítulo 5 **67**
La EFTI como laboratorio de coordinación: génesis, aprendizaje colectivo y condiciones de posibilidad (2018–2019) **67**
5.1. El problema de los orígenes: leer la coordinación antes de que se estabilice 67
5.2. Una arena sin precedentes: la EFTI como apuesta institucional 69
5.3. Zonas de incertidumbre y negociación de roles: co-producir el plan mientras se implementa 71
5.4. La coordinación vertical nación-provincia: asimetrías productivas y des-coordinación burocrática 74
5.5. Aprendizaje colectivo e intersectorialidad incipiente: lo que se aprende haciendo 76
5.6. El agente de frontera y el problema de la coordinación concentrada 79
5.7. Las condiciones habilitantes: andamiaje previo, apoyo político y sus límites 81
5.8. Síntesis: bienes colectivos, límites estructurales y preguntas para los capítulos siguientes 83
Capítulo 6 **86**
La coordinación como construcción: trayectorias, disputas y consolidación (2020–2023) **86**
6.1. Una advertencia metodológica: leer el proceso antes de juzgar los resultados 86
6.2. 2020: coordinación mediada, pandemia y primer andamiaje relacional 87
6.3. 2021: disputas de sentido, aprendizaje organizacional y agencia provincial emergente 90
6.4. 2022: el punto de inflexión y sus paradojas 92
6.5. 2023: coordinación consolidada, heterogeneidad departamental y límites que persisten 94
Figura 4. Trayectoria de la coordinación. 96
6.6. Lo que el proceso produce: bienes colectivos y vulnerabilidades compartidas 97
6.7. Síntesis: tres afirmaciones y las preguntas que abren 99
Capítulo 7 **101**
Arquitectura relacional y coordinación catalizadora: hacia una conceptualización de lo que el caso produce **101**
7.1. Una pregunta incómoda para la literatura 101
7.2. El tiempo encarnado en espacios: condiciones de posibilidad de la coordinación 103

7.3. La arquitectura relacional: lo que el organigrama no muestra y, sin embargo, organiza la acción 106
Figura 5. Arquitectura relacional. 107
7.4. Coordinación catalizadora: una función que el caso obliga a nombrar 110
Figura 6. Coordinación catalizadora. 112
7.5. La vitalización de lo común: cuando lo compartido no preexiste, sino que se produce 114
Figura 7. Coordinación catalizadora: comparación conceptual. 116
Figura 8. Vitalización de lo común. 117
7.6. Implicancias para la evaluación de políticas de coordinación intersectorial 119
7.7. Síntesis: lo que el recorrido permite decir 123
Conclusiones: lo que la coordinación deja cuando termina 126
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 133
Fuentes documentales primarias 139
Fuentes normativas 139
Entrevistas 141
ANEXO I 143
Análisis de las Minutas Mesa EFTI 2018-2019 143
Tabla 3. Análisis por dimensión. 143
Tabla 4. Hallazgos analíticos 150
ANEXO II 152
Análisis de los informes trimestrales de evaluación. 152
Tabla 5. Análisis por dimensión. 152
Tabla 6. Hallazgos analíticos. 163

Agradecimientos

La arquitectura relacional de mi vida es tan profunda y frondosa que va a ser difícil, como si fuera un Martín Fierro, no olvidarme de alguien al escribir estos agradecimientos.

Vale arrancar por mi abuela Chocha,la pionera, que abrió el camino de la Universidad para todas nosotras y se aseguró de llenarnos la vida de libros y rituales.

A mis viejos, que regaron mi curiosidad con anécdotas, experiencias y oído atento a cada una de mis preguntas y argumentos. Es mío el orgullo de ser su hija.

A mi tía Geni, que supo despertar en mí las ganas de ser tan valiente e inteligente como ella, aunque todavía no me salga del todo.

A mis hermanas que son la red que me sostiene y me alienta, mis mejores críticas y el espejo donde se miden todos los amores.

A Agus, por verme siempre con ojos amorosos, por el sostén, la escucha, la casa… por esta familia que nos inventamos hace 23 años desde el barro y nos sigue abrazando.

A Juancho, por el algoritmo creado a base de birras, caminatas, zapatillas gastadas,cantitos, discusiones,militancia y mañanas inventados. Gracias por ser llave y por dejarme siempre volver a casa.

A mis sobrinos: Juancru, Duti y Pipa por darme el mejor de los títulos y abrirme al mundo una vez más. El tiempo, tiene la medida de sus abrazos.

A mis amigas que son conjuro contra la mala jornada y el mejor lugar para ser yo cuando el mundo se vuelve insoportable. Ara, Chachi, Mil, saber que tendría que aprender a vivir de nuevo si no estuvieran es la marca más clara de este amor que nos convoca.

A mi amigo Eze que es siempre juego, risas y reflexiones. La niñez es un espacio inagotable de ternura y creatividad que exploramos juntos.

A mis compañeros de laburo, mentores y amigos: Sergio, Mati y Ana por las infinitas horas dedicadas a debatir conmigo sobre este proyecto, las lecturas, correcciones y el aliento. Es siempre un placer construir cosas con palabras y mates si están del otro lado.

A mi director, Fernando Isuani, por el acompañamiento en este proceso y sus devoluciones precisas y afectuosas.

A la Universidad Pública Argentina, mi lugar en el mundo. A todos los trabajadores docentes y PAyS que la sostienen diariamente poniéndole el cuerpo para defenderla. Especialmente a Denise Laurens.

A la Escuela pública y los Centros de Salud, verdaderos estandartes de la política social argenta. El escudo y el refugio contra los topos del Estado, nuestro laboratorio de ideas y proyectos… el lugar desde el que hacemos mundo.

Finalmente, a todos los que en estos años vitalizan lo común y buscan incansablemente *ser con otros.*

Introducción

Buena parte de la literatura sobre políticas sociales se organiza en torno a una tensión que no siempre se nombra como tal: la distancia entre la coordinación que el diseño da por supuesta y aquella que efectivamente se construye,o no, en la práctica, en el encuentro entre actores institucionales con historias, lógicas y márgenes de autonomía propios. Durante las últimas décadas, el lenguaje de la integralidad y la intersectorialidad se consolidó como referencia dominante en los documentos programáticos que guían las políticas orientadas a problemáticas complejas (Aquilino et. al., 2013; Schipani, 2024): la pobreza estructural, las desigualdades persistentes, la salud sexual y reproductiva en la adolescencia, entre otras. Esa consolidación discursiva es genuina: refleja el reconocimiento, avalado por evidencia abundante, de que los problemas sociales desbordan los límites de los sectores tradicionales del Estado y no pueden ser resueltos desde ninguno de ellos por separado.

Lo que ese reconocimiento no garantiza, sin embargo, es que la coordinación ocurra. Entre la prescripción formal de la intersectorialidad y su materialización en prácticas articuladas entre organizaciones con racionalidades divergentes, asimetrías de poder y culturas institucionales sedimentadas, media un espacio que ningún diseño puede determinar de antemano. Es ese espacio -el de la implementación concreta, las negociaciones cotidianas, los aprendizajes acumulados y las tensiones que la intersectorialidad inevitablemente genera- el que las evaluaciones disponibles sobre políticas sociales complejas tienden a dejar fuera del análisis. Privilegian los resultados; dejan en sombra los procesos que los hicieron posibles. Describen qué se logró; dicen poco sobre cómo.

Esta omisión tiene consecuencias que van más allá de lo metodológico. Cuando la coordinación se evalúa solo por sus resultados finales, se invisibiliza el trabajo organizacional y relacional que los produjo: las capacidades construidas, los vínculos de confianza sedimentados, los conflictos gestionados sin que se rompiera la articulación. Y lo que se invisibiliza no puede protegerse ni promoverse. En contextos de alta rotación de equipos, cambios de gestión gubernamental e inestabilidad presupuestaria -condiciones estructurales, no excepcionales, de la implementación de políticas sociales en Argentina-, el capital relacional acumulado es exactamente el bien más difícil de reponer una vez perdido. Evaluar sin mirarlo es, de alguna manera, contribuir a su destrucción inadvertida.

El Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) concentra con particular nitidez estas tensiones. Desde su formulación en 2017, el Plan se

presentó como una política intersectorial y multinivel: articuló salud, educación y desarrollo social en torno a un problema que ninguno de esos sectores podía abordar en soledad, convocó a los niveles nacional, provincial y municipal a actuar de manera coordinada y diseñó dispositivos de articulación territorial: las mesas de Equipos Focales Territoriales Intersectoriales (EFTI) que representaron una innovación institucional sin antecedentes directos en el campo de las políticas sociales argentinas. Las evaluaciones disponibles (Min. de Salud 2020,2021,2022,2023) documentan los resultados de esa apuesta: reducción significativa de la fecundidad adolescente en los departamentos de intervención, ampliación del acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, fortalecimiento de la Educación Sexual Integral en miles de escuelas secundarias. Lo que esas evaluaciones no reconstruyen es cómo se produjo la coordinación que hizo posibles esos resultados: qué condiciones la habilitaron, qué prácticas la sostuvieron, qué tensiones la amenazaron y qué fragilidades estructurales persistieron incluso cuando el dispositivo funcionaba bien.

La provincia de Entre Ríos ofrece un terreno empírico especialmente fértil para abordar esas preguntas. No porque sea representativa del conjunto de provincias -no lo es, y esta tesis no pretende que lo sea- sino porque reúne condiciones analíticas excepcionales: una implementación que cubrió el ciclo completo del Plan entre 2018 y 2023, una documentación primaria longitudinal producida por el propio equipo provincial -minutas de reunión semanales durante dos años, informes trimestrales durante cuatro- y una combinación específica de estructuras preexistentes[1] en salud sexual y educación sexual integral que hace de Entre Ríos un caso iluminador sobre cómo las condiciones de partida se convierten,o no, en capacidad efectiva de coordinación. A esa densidad empírica se suma una condición metodológica singular que esta tesis asume con transparencia: quien escribe fue parte del equipo provincial que analiza. Esa doble inscripción -investigadora y actora del caso- no contamina el análisis sino que lo sitúa y le confiere una capa de lectura que la observación externa no alcanza; el capítulo metodológico trata con rigor las implicaciones de esa posición.

Desde esta lógica de pensamiento, la pregunta que orienta la investigación puede formularse con precisión: ¿cómo se construyó la coordinación horizontal y la coordinación vertical en la implementación del Plan ENIA en la provincia de Entre Ríos entre 2018 y 2023? No si ocurrió la coordinación -ocurrió, y sus resultados están documentados (Min. de Salud, 2022; ELA, 2024)- sino cómo ocurrió, bajo qué condiciones, a qué costo relacional e institucional, con qué aprendizajes y con qué vulnerabilidades. Responder esa pregunta

[1] El Consejo General de Educación desarrolló líneas programáticas de Educación Sexual Integral desde 2005, con dependencias en los diecisiete Departamentos de la provincia; el Ministerio de Salud de Entre Ríos creó el área de Salud Sexual y Reproductiva en 2002.

exige desplazar la mirada desde los indicadores finales hacia los mecanismos causales que los produjeron; desde el diseño formal hacia las prácticas situadas que le dieron -o le quitaron- sustancia. Requiere, en el sentido más preciso del término, una evaluación de procesos.

Asi, la tesis se organiza en siete capítulos que constituyen un recorrido analítico con lógica acumulativa. El **Capítulo 1** aborda el diseño del Plan ENIA como primer objeto analítico: reconstruye la teoría del cambio, la arquitectura de gobernanza y las condiciones específicas en que el Plan aterrizó en Entre Ríos, identificando desde el inicio las tensiones estructurales que los capítulos empíricos deberán rastrear en su dinámica concreta. Sobre esa base sustantiva, el **Capítulo 2** despliega el estado del arte, recorriendo los debates sobre evaluación de procesos, intersectorialidad, gobernanza colaborativa y coordinación intergubernamental en contextos federales, y precisando las brechas analíticas que esta investigación busca reducir. A partir de esa revisión crítica, el **Capítulo 3** construye el marco teórico: una arquitectura conceptual propia, orientada a observar la coordinación como capacidad estatal relacional que se produce, se acumula y también se deteriora en el tiempo. El **Capítulo 4** traduce esa arquitectura teórica en operaciones metodológicas concretas: explicita la estrategia de investigación, el diseño longitudinal, el corpus de fuentes y la posición reflexiva de la investigadora. Los **Capítulos 5 y 6** constituyen el núcleo empírico de la tesis: el primero examina la etapa fundacional de la Mesa EFTI entre 2018 y 2019; el segundo reconstruye las trayectorias de la coordinación entre 2020 y 2023, interpretando en ambos casos los hallazgos a través de los conceptos desarrollados en el marco teórico y anticipando las categorías que el análisis mismo irá produciendo. Finalmente, el **Capítulo 7** es el corazón interpretativo de la tesis: retoma lo que los capítulos empíricos dejaron abierto y propone los conceptos de *arquitectura relacional*, *coordinación catalizadora* y *vitalización de lo común* como herramientas analíticas que el caso produce y que permiten iluminar, más allá de él, las condiciones bajo las cuales la coordinación puede construirse en contextos adversos.

Por último, en las conclusiones, se repasan los hallazgos analíticos de la investigación, las discusiones pendientes, algunos interrogantes para profundizar las investigaciones en este campo y posibles líneas de trabajo en el ámbito estatal que contribuyan a fortalecer la coordinación y con ello las políticas sociales.

Capítulo 1

El Plan ENIA como apuesta de coordinación: problema, diseño y arquitectura institucional.

1.1.El diseño como problema: entre la prescripción y la práctica

Describir una política pública es, en términos analíticos, una operación relativamente sencilla. Analizarla supone otra cosa. No se trata de acumular información sobre sus componentes, sino de interrogar los supuestos que la estructuran, las tensiones que la atraviesan y las condiciones que habilitan, o restringen, su funcionamiento efectivo.

El objetivo no es reconstruir el Plan ENIA en términos descriptivos, sino leer su diseño como un texto que, desde su propia formulación, inscribe una determinada concepción del problema, delimita un repertorio de soluciones posibles y, al mismo tiempo, establece -aunque no siempre de manera explícita- los límites estructurales de la coordinación que se le exige producir. En este sentido, el capítulo no funciona como un mero telón de fondo, sino como el primer movimiento analítico de la tesis: aquel que permite formular las preguntas que los capítulos empíricos deberán responder.

El argumento que organiza este recorrido puede formularse con precisión. El Plan ENIA fue concebido como una política en la que la coordinación ocupa un lugar constitutivo -no instrumental- en el modelo de intervención. La intersectorialidad no aparece como un recurso accesorio, sino como la consecuencia de asumir la complejidad del problema que se busca abordar. Sin embargo, esa centralidad asignada a la coordinación en el diseño no garantiza su producción efectiva en la práctica.

Entre la coordinación prescripta por la arquitectura institucional y la coordinación como práctica situada -encarnada por actores con trayectorias, lógicas organizacionales y márgenes de autonomía propios- se abre un espacio que ningún diseño puede determinar por completo. Identificar la naturaleza de ese espacio, las condiciones que lo configuran y

los modos en que fue habitado en la provincia de Entre Ríos constituye la pregunta que este apartado deja planteada.

1.2. El problema: cuando la fragmentación sectorial produce algo que ningún sector puede resolver solo

La Argentina arribó al año 2017 sin haber logrado consolidar una política pública integral, consistente y sostenida en materia de prevención del embarazo no intencional en la adolescencia. Más bien, lo que se observa en ese período es la coexistencia de un conjunto de iniciativas sectoriales -radicadas principalmente en los campos de la salud, la educación y el desarrollo social- que abordaban dimensiones específicas del problema, pero lo hacían de manera relativamente autónoma, con escasos puntos de contacto entre sí.

Esta configuración fragmentada no sólo implicaba la ausencia de objetivos compartidos, sino también la falta de dispositivos institucionales capaces de sostener la articulación en el territorio. En ese marco, la respuesta estatal tendía a organizarse en compartimentos estancos: cada sector intervenía desde sus propias lógicas, capacidades y restricciones, desplegando acciones valiosas pero limitadas en su alcance sistémico. Lo que emergía, entonces, no era tanto una política pública en sentido pleno, sino un conjunto de esfuerzos parciales cuya agregación no lograba traducirse en una estrategia común.

Este escenario resulta particularmente significativo si se considera que el país contaba, desde años previos, con un andamiaje normativo e institucional relevante. La Ley 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable, la Ley 26.150 de Educación Sexual Integral, junto con los programas provinciales de salud adolescente y los sistemas de protección integral de derechos, constituían avances sustantivos en el reconocimiento del problema y en la definición de líneas de intervención. Sin embargo, la existencia de estos instrumentos no se tradujo automáticamente en una capacidad estatal para articularlos de manera coherente.

En otros términos, lo que no se había logrado hasta ese momento era la construcción de una arquitectura de política que permitiera trascender la lógica aditiva de intervenciones y avanzar hacia un esquema de coordinación capaz de producir efectos sinérgicos. La dimensión sistémica del embarazo no intencional en la adolescencia -que involucra trayectorias educativas, acceso a servicios de salud, condiciones socioeconómicas y tramas institucionales- continuaba, en gran medida, sin una respuesta institucional equivalente a su complejidad.

Los datos que motivaron el diseño del Plan eran elocuentes, pero lo analíticamente más relevante no era la magnitud del fenómeno sino su dimensión cualitativa: una proporción mayoritaria de los embarazos adolescentes no era deseada. Según las estadísticas vitales disponibles al momento de la formulación, el 70% de los embarazos en adolescentes entre 15 y 19 años era no intencional; en la franja de 10 a 14 años, esa proporción ascendía al 84,4%, frecuentemente asociada a situaciones de abuso sexual y coerción[2] (UNICEF y Plan ENIA, 2018). Esta distinción era políticamente decisiva: no se trataba de reducir la fecundidad adolescente en abstracto sino de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las y los adolescentes a decidir sobre sus cuerpos y su reproducción. Ese encuadre -entre un problema demográfico y un problema de derechos- tuvo implicancias que se extendieron sobre toda la arquitectura del Plan y que determinaron, desde el origen, la forma que la coordinación debía tomar.

Ahora bien, el diagnóstico identificó un conjunto de determinantes cuya interacción explicaba la persistencia del fenómeno: el acceso insuficiente a servicios de salud sexual y reproductiva, la baja efectividad de la Educación Sexual Integral en las instituciones educativas, las barreras actitudinales de los equipos de salud, y la ausencia de dispositivos comunitarios capaces de alcanzar a quienes quedaban fuera tanto de la escuela como del sistema de salud. Lo que esta enumeración condensa es una estructura de problema radicalmente intersectorial: ninguno de esos factores podía ser abordado por un solo sector del Estado. Todos cruzaban las fronteras sectoriales que el Estado argentino había construido históricamente para organizar su intervención. Esa constatación no sólo fundamentó el contenido programático del Plan, sino más bien fundamentó su forma institucional. Si el problema era multidimensional y sus causas cruzaban los límites de los ministerios, la solución debía ser, necesariamente, una política capaz de articular saberes y recursos de sectores históricamente compartimentados.

La coordinación, en ese sentido, no fue una opción de diseño entre otras posibles: fue la consecuencia lógica de tomarse en serio la complejidad del problema. Y esa decisión fundacional significó, desde el origen, asumir los costos que esa opción inevitablemente produce: la necesidad de construir acuerdos entre organizaciones con racionalidades divergentes, de gestionar asimetrías de poder entre sectores con jerarquías distintas, de sostener espacios comunes de trabajo en un Estado históricamente segmentado por lógicas que premian la autonomía sectorial antes que la articulación. La coordinación que el Plan requería para funcionar era, simultáneamente, la condición más difícil de producir.

---

[2] Recordemos que en la Argentina la edad de consentimiento sexual es 13 años, de acuerdo al art. 119 del Código Penal Argentino.

1.3. La teoría del cambio: una cadena causal que solo funcionaba si todos los eslabones coordinaban

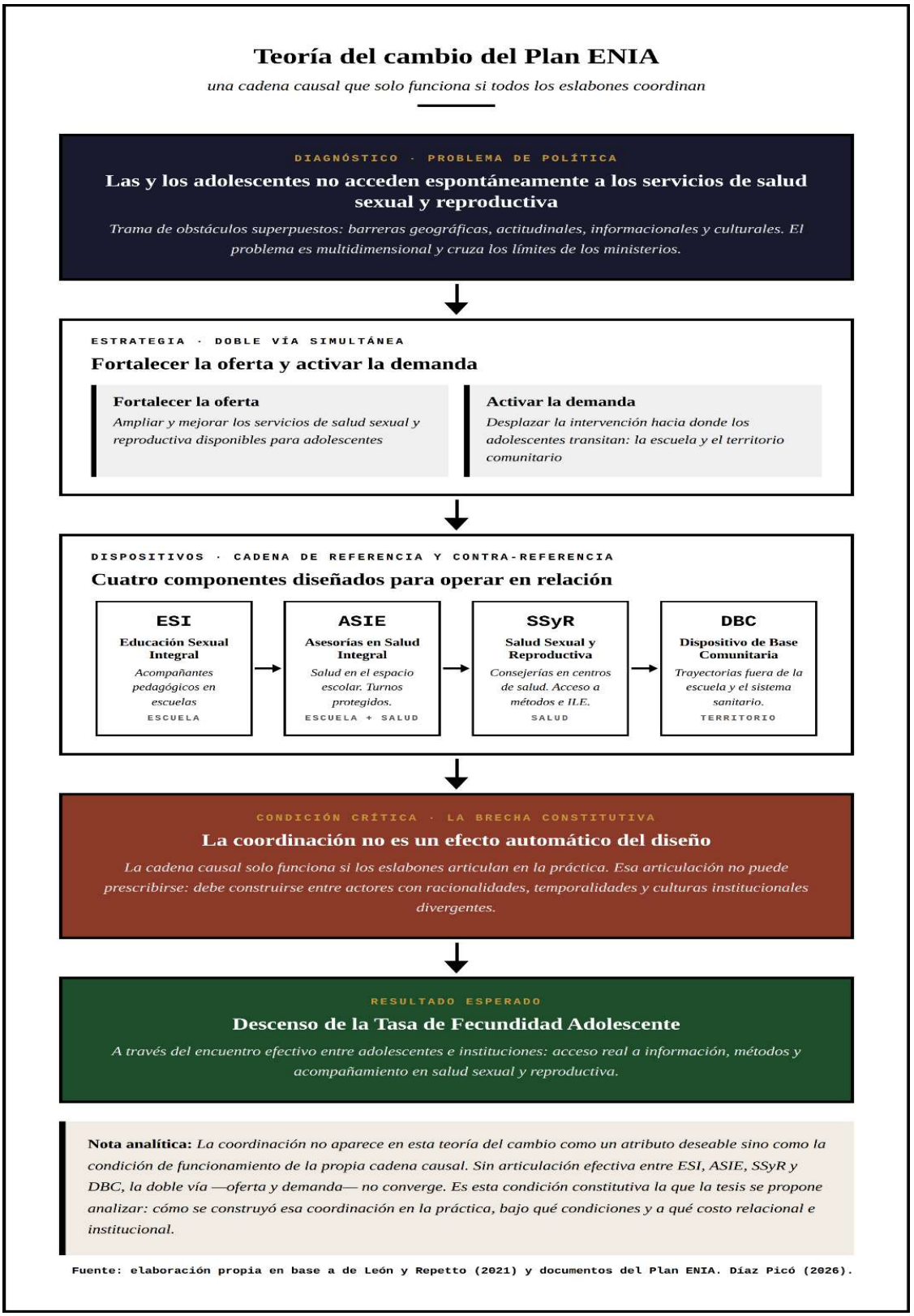
Uno de los aspectos más notables del Plan ENIA fue la explicitación de su teoría del cambio. En un sistema de políticas sociales donde las intervenciones suelen carecer de una cadena causal articulada que vincule sus acciones con los resultados esperados, el Plan constituyó una excepción notable: al partir de un diagnóstico basado en evidencia, organizó sus dispositivos en función de los determinantes identificados y estableció una meta de resultado que permitía evaluar el impacto de la política (de León y Repetto, 2022). Esa claridad teórica fue un activo analítico pero también una fuente de presión institucional: definir con precisión qué se esperaba lograr implicaba poder identificar cuándo y por qué la coordinación no se producía.

El núcleo argumental de la teoría del cambio del Plan puede reconstruirse a partir de un supuesto tan evidente como frecuentemente subestimado: las y los adolescentes no acceden de manera espontánea a los servicios de salud sexual y reproductiva. Ese “no acceso” no es el resultado de una única barrera, sino el efecto acumulativo de una trama de obstáculos que se superponen y se refuerzan mutuamente: condicionantes geográficos y económicos, barreras actitudinales en los equipos de salud, déficit en la circulación de información pertinente en los ámbitos escolares y comunitarios, y, de manera más estructural, una cultura institucional de los servicios de salud escasamente ajustada a las necesidades y temporalidades de la población adolescente.

En este contexto y a partir de este diagnóstico, el Plan no se limitó a expandir la oferta existente, sino que redefinió el problema en términos de encuentro entre sujetos e instituciones. La estrategia que se deriva de allí se organizó en una doble operación simultánea: por un lado, fortalecer la oferta de servicios; por otro, activar la demanda, desplazando la intervención hacia aquellos espacios donde las y los adolescentes efectivamente transitan, principalmente, la escuela y el territorio comunitario. Esta lógica de doble vía -oferta y demanda en movimiento concurrente- condensa una aparente simplicidad conceptual que contrasta con la complejidad de su implementación, suponiendo la acción coordinada de múltiples sectores del Estado, con ritmos, lenguajes y estándares de intervención diferentes, sobre un territorio que ninguno de ellos domina de manera integral.

Para hacer operativa esta estrategia, el Plan desplegó un diagrama territorial basado en cuatro dispositivos que, más que funcionar de manera paralela, están diseñados para operar en relación. El componente de Educación Sexual Integral (ESI) interviene en las

Figura 1. Teoría del cambio del Plan ENIA.



instituciones educativas a través de acompañantes pedagógicos que buscan institucionalizar la ESI en las prácticas curriculares y pedagógicas. Las Asesorías en Salud Integral en Escuelas Secundarias (ASIE) introducen al sector salud en el espacio escolar, configurando

un punto de contacto privilegiado entre ambos sistemas y habilitando circuitos de derivación hacia efectores de salud con “turnos protegidos”[3]. El dispositivo de Salud Sexual y Reproductiva (SSyR), por su parte, organiza consejerías en los centros de salud, orientadas tanto al acceso a métodos anticonceptivos como al acompañamiento en situaciones complejas, incluyendo la interrupción legal del embarazo. Finalmente, el dispositivo de Base Comunitaria (DBC) extiende la intervención hacia aquellas trayectorias que quedan por fuera de la escuela y del sistema sanitario, articulando con organizaciones territoriales y con el sistema de protección de derechos.

Sin embargo, el interés analítico de esta arquitectura no reside en la especificidad de cada dispositivo considerado aisladamente, sino en la lógica relacional que los articula. En el diseño del Plan, estos componentes conforman una cadena de referencia y contra-referencia cuyo funcionamiento depende, de manera crítica, de la coordinación efectiva entre sus eslabones. La detección de una situación en el ámbito escolar debía poder traducirse en una derivación oportuna al sistema de salud; la identificación de una vulneración de derechos en un efector sanitario requería articular con el dispositivo comunitario y con las instancias de protección correspondientes.

En este sentido, la teoría del cambio del Plan no puede leerse como la superposición de intervenciones sectoriales, sino como una arquitectura unificada cuya eficacia depende de la articulación entre sus partes. La coordinación no aparece aquí como un atributo deseable, sino como la condición de funcionamiento de la propia cadena causal. Y, como se mostrará en los capítulos empíricos, esa articulación no constituye un efecto automático del diseño, sino un proceso situado, contingente y laborioso, que debe ser construido y sostenido por actores que operan desde marcos institucionales, temporalidades y racionalidades que no necesariamente convergen.

1.4. La gobernanza del Plan: una arquitectura institucional que prescribía coordinación en dos dimensiones

La arquitectura de gobernanza del Plan ENIA puede leerse, en sí misma, como un dispositivo de coordinación. No se trata únicamente de una estructura organizativa que acompaña la implementación, sino de un arreglo institucional que intenta producir, desde su propio diseño, aquello que la política requiere para funcionar: articulación entre sectores, niveles de gobierno y dispositivos de intervención. En esta línea, la gobernanza no es un

[3] Se denomina informalmente así a los turnos que rompen fila de espera en los servicios de salud.

componente accesorio del Plan, sino una dimensión constitutiva de su lógica de acción. Desde su formulación, la política fue el resultado de una mesa de trabajo liderada por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) con la participación activa del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, el Programa de Salud Integral en la Adolescencia, el Programa Nacional de ESI y el Instituto Nacional de Juventud. Esa génesis intersectorial se formalizó en la estructura institucional del Plan a través de la Unidad Ejecutora Nacional (UEN): el ámbito donde debía procesarse la coordinación horizontal en el nivel central.

Que el Plan haya sido diseñado bajo la rectoría de la SENNAF -un organismo con mandato sobre la población adolescente pero sin pertenencia a ninguno de los tres sectores involucrados- fue un factor que favoreció el equilibrio intersectorial durante los primeros años. Sin estar capturada por la lógica de ningún sector, la SENNAF podía ejercer la coordinación sin quedar subsumida en las prioridades de ninguno de ellos. Como señalan de León y Repetto (2022), esa ubicación institucional mitigó el riesgo de que el Plan se convirtiera en una política netamente sanitaria o exclusivamente educativa. Pero esa condición también introdujo su propia fragilidad: cuando los cambios de gestión nacional modificaron los equilibrios institucionales que la SENNAF había sostenido, la coordinación horizontal en el nivel central quedó más expuesta. A partir de ello, se evidenció una primera tensión estructural del diseño: su dependencia de condiciones políticas que no podía garantizar.

Los Equipos de Fortalecimiento Técnico Intersectorial fueron el componente más innovador y más desafiante de la arquitectura institucional. Diseñados como el brazo operativo del Plan en cada provincia y como el dispositivo específico a través del cual la coordinación intersectorial debía materializarse en el territorio, los EFTI constituyeron un experimento organizacional que la literatura había teorizado pero raramente visto ejecutar a escala. Cada equipo reunía, bajo la coordinación de un referente de la SENNAF con dedicación exclusiva, a representantes de los cuatro dispositivos del Plan más los referentes de los programas provinciales correspondientes. Esta composición producía, en el seno mismo del equipo, la tensión estructural que el diseño no podía resolver por anticipado: los miembros del EFTI dependían orgánicamente del Plan que los financiaba, pero operaban en un territorio cuyos actores institucionales respondían a lógicas, autoridades y agendas propias. Como señalan de León y Repetto (2022), los EFTI enfrentaban de manera permanente el dilema del principal-agente: debían responder simultáneamente a las directivas de la coordinación nacional y a las dinámicas de los organismos provinciales con los que trabajaban. Esa doble lealtad no era una falla del diseño sino su condición estructural -el precio institucional de una

política que intentaba articular niveles de gobierno con competencias y culturas diferenciadas.

El financiamiento del Plan a través del PNUD introdujo una dimensión adicional en la arquitectura de gobernanza, la presencia de un organismo internacional como mediador de la gestión administrativa. Esta modalidad facilitó la agilidad en la contratación de equipos y la adquisición de insumos, pero introdujo procedimientos propios que, en más de una ocasión, generaron demoras y fricciones con las expectativas de los equipos provinciales. La tensión entre la lógica de la administración pública nacional y los procedimientos del PNUD se convirtió en uno de los obstáculos recurrentes de la coordinación vertical- no porque alguien actuara de mala fe, sino porque es el efecto estructural de hacer convivir en un mismo dispositivo las temporalidades incompatibles de distintos sistemas administrativos. Las demoras en contratos, enmiendas y renovaciones erosionan la confianza, interrumpen los ritmos de trabajo y producen exactamente el tipo de descoordinación que la política se había propuesto superar. Este dato, que puede parecer menor desde la perspectiva del diseño, resulta analíticamente central cuando se estudia la coordinación desde la experiencia de los equipos provinciales.

Finalmente, el modo de funcionamiento previsto para los EFTI introduce una dimensión clave para comprender cómo el diseño buscó producir coordinación. La institucionalización de reuniones periódicas -semanales entre dispositivos y quincenales con incorporación de referentes provinciales- no constituye una exigencia meramente formal, sino el principal mecanismo a través del cual se intenta generar articulación.

La regularidad del encuentro funciona, en este esquema, como condición de posibilidad para la construcción de acuerdos, la resolución de conflictos y la acumulación de confianza entre actores. La intersectorialidad se operacionaliza, así, en la práctica concreta de sentarse a trabajar conjuntamente, sostener conversaciones, negociar sentidos y construir decisiones compartidas.

Sin embargo, esta apuesta contiene una condición implícita: la coordinación no se produce por el solo hecho de reunirse. Si esos espacios logran generar acuerdos sustantivos, procesar tensiones y sostener vínculos en el tiempo, la cadena causal del Plan puede activarse. Si, por el contrario, se vacían de contenido y devienen rituales administrativos, la coordinación se debilita y la arquitectura diseñada pierde su capacidad de operar. En ese punto, la política no falla en sus componentes, sino en el vínculo que los articula. Y es precisamente allí donde se juega, de manera más crítica, su eficacia.

1.5. Entre Ríos en el mapa del Plan: andamiajes previos, heterogeneidad territorial y condiciones de partida

La provincia de Entre Ríos fue incluida en el Plan ENIA desde su inicio en 2017, con tres departamentos comprendidos en el área de implementación: Paraná, Concordia y Gualeguaychú. Los criterios de selección territorial -basados en los índices de fecundidad adolescente y en la incidencia de embarazos no intencionales- justificaban estadísticamente esa inclusión. Pero lo que hace de Entre Ríos un caso analíticamente relevante no es su inclusión, sino las condiciones específicas en que el Plan aterrizó en la provincia

El Plan ENIA encontró en Entre Ríos algo que en muchas otras provincias no había, andamiaje. El Programa Provincial de Salud Sexual y Reproductiva, el Programa de Salud Integral en la Adolescencia, el Programa ESI del Consejo General de Educación, el Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia (COPNAF) y la Secretaría de Juventud configuraban un conjunto de estructuras preexistentes vinculadas a los temas que el Plan buscaba abordar. Esto no era un dato trivial: significaba que el Plan no llegó a un vacío institucional sino a un territorio donde ya había actores con trayectoria, saberes acumulados y relaciones en torno a la salud sexual y reproductiva y la educación para la sexualidad integral. El andamiaje previo facilitó la instalación del EFTI, pero también creó condicionantes específicos que el análisis empírico deberá reconstruir con precisión: las estructuras preexistentes tenían sus propias agendas, sus propias jerarquías internas y sus propias interpretaciones de los problemas. Articular lo nuevo con lo preexistente no era un proceso automático. Era, en sí mismo, un problema de coordinación que el diseño nacional no podía resolver a priori.

Ahora bien, en este contexto la decisión de focalizar el Plan en tres departamentos introdujo además una complejidad territorial específica que marcaría toda la implementación. Paraná, Concordia y Gualeguaychú presentaban características heterogéneas entre sí que el diseño nacional anticipaba genéricamente pero no podía resolver específicamente. Paraná, capital provincial, concentraba la mayor parte de los equipos técnicos y de densidad institucional, lo que la convertía en el centro de gravedad del EFTI. Concordia, en el extremo norte de la provincia, presentaba los indicadores socioeconómicos más críticos -con niveles de pobreza que hacia 2023 alcanzarían el 55,1% de la población-[4] y una mayor dispersión territorial que hacía más costosa la presencia regular del equipo. Gualeguaychú, en el sur, tenía dinámicas institucionales propias y una estructura de relaciones entre organismos diferente. Gestionar

[4] Ver Encuesta Permanente de Hogares, Gran Concordia en: https://www.entrerios.gov.ar/dgec/trabajo/

esa heterogeneidad desde una conducción provincial única fue, para el EFTI, un desafío de coordinación que ningún protocolo podía simplificar, por lo que: requería una capacidad de traducción y adaptación permanente que el diseño valoraba pero no podía garantizar

1.6. La brecha constitutiva: lo que el diseño no podía garantizar

El Plan ENIA diseñó una política con una teoría del cambio explícita, dispositivos de intervención articulados, una estructura de gobernanza multinivel y mecanismos formales de coordinación tanto horizontal como vertical. En términos de diseño institucional, representó una innovación notable en el campo de las políticas sociales intersectoriales argentinas. Sin embargo, entre esa arquitectura formal y la coordinación efectiva que se produjo,o no se produjo, en el territorio, mediaba un espacio que ningún diseño puede prescribir: el espacio de la implementación concreta, de las relaciones entre actores, de las negociaciones cotidianas, de los aprendizajes acumulados y de los conflictos que la intersectorialidad inevitablemente genera. El recorrido realizado en este capítulo permite identificar con mayor precisión la naturaleza del problema que esta investigación se propone analizar.

En este sentido, ese *espacio* tiene un nombre en la literatura: es la brecha de implementación, lo que cambia entre lo que se diseña y lo que se ejecuta (Grindle, 2009). Pero nombrarla no es suficiente para comprenderla. Isuani (2005) señala que las políticas no se implementan sobre un territorio institucional neutro sino en el interior de organizaciones con culturas, intereses y lógicas de funcionamiento propias, que procesan, filtran, adaptan y en ocasiones resisten los mandatos del diseño. En esa resistencia no hay necesariamente mala voluntad: hay racionalidad institucional, lógica de la adecuación en los términos de March y Olsen (1989), tendencia estructural a reproducir las rutinas propias antes que a construir articulaciones costosas con otros sectores. La coordinación que el Plan necesitaba para funcionar debía abrirse paso, en cada provincia, a contracorriente de esas tendencias y el Plan no podía, desde su diseño, determinar si ese trabajo de apertura ocurriría o no.

Esta constatación es el punto de partida del análisis empírico. Si el diseño estableció la coordinación como condición de posibilidad del Plan pero no pudo garantizarla, la pregunta que se vuelve pertinente es: ¿qué condiciones,institucionales, relacionales y operativas, hicieron posible que esa coordinación adquiriera materialidad efectiva en la provincia de Entre Ríos? ¿Qué mecanismos convirtieron una arquitectura prescripta en una práctica situada, negociada y, en el caso entrerriano, notablemente sostenida en el tiempo? ¿Qué se fue construyendo en las reuniones semanales del EFTI que el organigrama no podía

anticipar, y qué fragilidades estructurales permanecieron latentes incluso cuando la coordinación parecía funcionar?.

Los capítulos que siguen construyen las herramientas conceptuales y metodológicas para responder esas preguntas. Asimismo, los apartados empíricos buscan responderlas a partir de la evidencia que la propia Mesa EFTI de Entre Ríos produjo, durante seis años, como memoria viva de la coordinación en construcción.

Capítulo 2

Coordinación en políticas sociales complejas: debates, evidencias y brechas analíticas.

2.1. El problema analítico: cómo la coordinación se volvió principio sin volverse objeto

El problema que estructura esta tesis -la coordinación horizontal y vertical en la implementación del Plan ENIA- se ubica en la intersección de varios campos de debate que, aunque frecuentemente convocados en la literatura de políticas públicas, no siempre han dialogado con la densidad que el fenómeno empírico exige. La investigación se inscribe en el cruce entre los estudios sobre implementación y evaluación de políticas públicas, la literatura sobre capacidades estatales y coordinación, y la producción específica sobre políticas de salud sexual y reproductiva orientadas a adolescentes. El reto analítico no es inventariar lo que cada uno de esos campos ha producido por separado: es ponerlos a trabajar juntos, en tensión productiva, sinérgica.

Ese problema puede nombrarse de manera sencilla aunque no simple: durante las últimas décadas, la intersectorialidad se consolidó como principio rector del diseño de políticas sociales complejas, pero ese desplazamiento normativo no fue acompañado por una problematización equivalente de los procesos concretos mediante los cuales las articulaciones se producen, o no se producen, en la práctica. La literatura ha generado definiciones conceptuales robustas sobre coordinación; resulta comparativamente menos abundante cuando se trata de comprender las mediaciones organizacionales, relacionales y políticas que hacen posibles esas articulaciones en contextos específicos. Esta brecha no es accidental. Refleja que la intersectorialidad ha sido pensada predominantemente como un atributo del diseño antes que como una capacidad que se construye y se analiza en la implementación. La presente investigación se desplaza deliberadamente de ese enfoque. En lugar de asumir la coordinación como un dato normativo, la toma como un proceso empírico,

contingente y relacional, y se interroga por las condiciones, institucionales, organizacionales y políticas, que hacen posible su materialización efectiva en un contexto específico.

2.2. De la intersectorialidad como principio a la coordinación como problema de implementación

Uno de los desplazamientos más significativos en el campo de las políticas públicas ha sido el reconocimiento de que la implementación no constituye una instancia subordinada al diseño, sino un momento constitutivo en el que la política se redefine, se negocia y adquiere materialidad en contextos institucionales concretos. Este giro implicó desmontar una premisa largamente instalada: que la distancia entre los objetivos formulados y los resultados observados podía explicarse, fundamentalmente, como un déficit técnico de ejecución, susceptible de ser corregido mediante mayor control jerárquico o mejores instrumentos normativos.

En este sentido,aportes clásicos como los de Pressman y Wildavsky (1973) marcaron un punto de inflexión al mostrar que la implementación no sigue trayectorias lineales. La proliferación de puntos de decisión, actores y niveles de intervención introduce desvíos que no constituyen anomalías, sino rasgos estructurales de la acción pública (Pressman y Wildavsky, 1973) En esa misma línea, Lipsky (1980) profundiza el argumento al situar la mirada en los agentes de primera línea, mostrando que estos no se limitan a ejecutar decisiones tomadas en instancias superiores, sino que producen adaptaciones situadas que inciden de manera decisiva en los efectos de la política.

Podemos afirmar entonces que, cuando el foco se desplaza hacia políticas intersectoriales, esta constatación adquiere una densidad adicional. Los actores que operan en la implementación no solo ejecutan, sino que median, traducen y, en muchos casos, producen la coordinación que el diseño presupone pero no puede garantizar. La intersectorialidad deja así de ser un atributo del diseño para volverse un problema práctico, algo que debe ser construido en la interacción cotidiana entre actores que no comparten necesariamente lenguajes, tiempos ni marcos de referencia.

En este punto, la literatura evaluativa ofrece herramientas clave para profundizar el análisis. La distinción entre evaluaciones de resultados e impacto y evaluaciones de procesos permite desplazar la mirada desde los efectos hacia las condiciones que los hacen posibles. Como señalan Rossi, Lipsey y Freeman (2004), una política puede producir determinados resultados sin que ello implique que los mecanismos organizacionales que los sostienen

estén comprendidos, lo cual limita la posibilidad de reproducirlos o de identificar sus vulnerabilidades. En una dirección convergente, la evaluación realista propuesta por Pawson y Tilley (1997) introduce una clave analítica particularmente fértil: los resultados no derivan de la intervención en abstracto, sino de la interacción entre contextos, mecanismos y prácticas.

Este desplazamiento resulta especialmente relevante para el estudio de la intersectorialidad. Si los efectos de una política dependen de cómo se articulan actores, recursos y saberes en contextos específicos, entonces la coordinación no puede pensarse como un supuesto normativo, sino como un proceso contingente que debe ser explicado. En otras palabras, la intersectorialidad -tan afirmada en el plano del diseño- solo adquiere sentido analítico cuando se la sitúa en el terreno de la implementación.

En este marco, los desarrollos de Cunill-Grau (2014) aportan una distinción fundamental al desagregar los niveles posibles de coordinación y mostrar que su efectivización depende menos de los mandatos formales que de condiciones relacionales: confianza entre actores, acuerdos sobre objetivos, mecanismos de resolución de conflictos y existencia de espacios sostenidos de interacción. Esta perspectiva permite desplazar la pregunta desde si existe o no coordinación hacia cómo se construye, con qué recursos y bajo qué condiciones.

En este punto, el problema se vuelve más preciso. La intersectorialidad se ha consolidado como principio rector del diseño de políticas sociales complejas, pero su traducción en procesos efectivos de coordinación permanece insuficientemente problematizada. La implementación aparece, entonces, como el espacio donde ese principio se pone a prueba, se redefine y, en muchos casos, se tensiona. Es allí, en las prácticas concretas, en las relaciones entre actores, en las mediaciones organizacionales, donde la coordinación deja de ser una prescripción y se convierte en un problema analítico que exige ser explicado.

2.3. La coordinación como capacidad: teoría organizacional y gobernanza colaborativa

El reconocimiento de que la coordinación debe ser construida durante la implementación conduce directamente a la pregunta por las condiciones que la hacen posible. Peters (1998) ofrece un primer anclaje conceptual fundamental al distinguir entre coordinación negativa,que busca evitar contradicciones entre políticas sectoriales, y coordinación positiva, que implica la creación activa de sinergias orientadas a objetivos compartidos. Esta distinción no solo establece que la coordinación tiene grados sino que cada uno de ellos

tiene sus propias condiciones de producción, es decir, la coordinación positiva no emerge espontáneamente de la coexistencia de sectores sino que exige mecanismos deliberados, dispositivos sostenidos y actores con voluntad y capacidad de construirla. La Mesa EFTI fue, desde su diseño, una apuesta explícita por la coordinación positiva en un contexto históricamente organizado alrededor de la coordinación negativa o de su simple ausencia.

En este sentido, Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) densifican ese argumento al documentar que en los sistemas administrativos contemporáneos la coordinación efectiva raramente se logra mediante instrumentos jerárquicos aislados, sino a través de combinaciones específicas que incluyen dispositivos relacionales, espacios de deliberación compartida y construcción de confianza interorganizacional. Este hallazgo desplaza la pregunta evaluativa desde el diseño formal -qué mecanismos fueron previstos- hacia el funcionamiento real de esos mecanismos y las condiciones relacionales que les dieron o quitaron sustancia. Desde la perspectiva latinoamericana, Repetto (2004; 2014) es quien mejor articula esa reconfiguración conceptual. Su distinción entre capacidad administrativa -ligada a recursos, estructuras y procedimientos- y capacidad política -vinculada a la construcción de coaliciones, el procesamiento de conflictos y el sostenimiento de cursos de acción- tiene una virtud analítica central: permite entender que la coordinación es el dominio en que ambas dimensiones de capacidad se ponen a prueba de manera simultánea y más exigente. Por su parte, Isuani (2005; 2009) profundiza ese argumento desde el análisis de la implementación de programas sociales en redes intergubernamentales, introduciendo la noción de descoordinación burocrática: la tendencia estructural de las organizaciones públicas a fragmentarse y operar en silos incluso cuando el diseño formal exige articulación. Lo que el autor revela es que la coordinación no es el estado natural de los organismos sino el resultado improbable de un trabajo deliberado que debe operar a contracorriente de esas inercias. Comprender la descoordinación como tendencia estructural y no como falla individual o defecto del diseño es analíticamente decisivo para el caso que esta tesis analiza.

Los desarrollos más recientes en teoría de la gobernanza colaborativa enriquecen este cuadro con dimensiones relacionales que el análisis institucional convencional tiende a subestimar. En primer lugar, Ansell y Gash (2008; 2018) identifican las condiciones que favorecen la cooperación efectiva entre actores con intereses y lógicas divergentes: una historia de cooperación previa que funciona como capital relacional, liderazgos facilitadores que habilitan la deliberación antes que imponerla, y procesos colaborativos que generan pequeños logros tempranos capaces de reforzar la confianza y el compromiso. Este último punto resulta especialmente pertinente para el análisis de la etapa fundacional de la EFTI en

Entre Ríos, la capacidad de producir resultados concretos en los primeros años fue determinante para sostener la participación de los sectores y construir la evidencia colectiva de que el espacio intersectorial valía la pena.

Por otro lado, Williams (2002; 2012) introduce el concepto de boundary spanner -agente de frontera- para denominar a los actores que operan en los límites entre organizaciones diferentes, gestionando interdependencias y habilitando la coordinación donde las estructuras formales no llegan. Estos actores son portadores de capacidades relacionales específicas que no pueden reducirse a competencias técnicas formales: habilidad para construir confianza en múltiples direcciones, para traducir lenguajes organizacionales diferentes, para gestionar conflictos antes de que se cristalicen. La relevancia de esta figura para el caso analizado es inmediata: el rol de las coordinadoras de la EFTI no puede comprenderse sin una categoría que dé cuenta del trabajo relacional e intersticial que la coordinación efectiva exige. Al mismo tiempo, la concentración de esas capacidades en una sola figura introduce una vulnerabilidad estructural que Isuani (2009) denomina coordinación concentrada: cuando el funcionamiento del dispositivo depende de manera crítica de las competencias individuales de una persona -sin que esas capacidades hayan sido institucionalizadas en estructuras y culturas que puedan reproducirlas más allá de esa persona- el sistema produce resultados pero construye fragilidad sistémica. Esta tensión entre la necesidad del agente de frontera y el riesgo que su centralidad introduce es uno de los hallazgos analíticos centrales de esta investigación, y su reconstrucción empírica ocupa un lugar prominente en los capítulos analíticos.

La perspectiva de Argyris y Schön (1978) añade una dimensión temporal que resulta indispensable para el análisis longitudinal que esta tesis realiza. Su distinción entre aprendizaje de bucle simple -que corrige errores sin cuestionar los supuestos subyacentes- y aprendizaje de doble bucle -que revisa los marcos de referencia que generan los errores- permite interrogar si el dispositivo de coordinación fue capaz de aprender colectivamente de sus propias tensiones. En una política que se extendió durante seis años, la capacidad de aprendizaje organizacional es, en sí misma, una dimensión de la capacidad estatal relacional. Por su parte, Wenger (1998) conceptualiza lo que ese aprendizaje produce cuando funciona: comunidades de práctica que desarrollan, a través de la interacción sostenida, repertorios de acción compartidos, identidades colectivas y formas de comprensión del problema que exceden lo que cada sector aportaría por separado. Esta noción captura algo que las definiciones formales de coordinación suelen invisibilizar: que la articulación intersectorial sostenida produce, cuando funciona, una cultura compartida de trabajo que es en sí misma una capacidad estatal difícil de construir y fácil de perder.

Por último, Crozier y Friedberg (1977) ofrecen el contrapeso necesario ante la tentación de idealizar ese proceso. Su análisis de los sistemas de acción concretos muestra que los actores no coordinan espontáneamente por voluntad de cooperar sino en la medida en que la coordinación les ofrece recursos, protección o legitimidad, y que resisten cuando la articulación amenaza las zonas de incertidumbre que controlan. En contextos intersectoriales, estas zonas se multiplican: cada sector controla recursos que pueden ser utilizados para condicionar o resistir la cooperación. La coordinación intersectorial se convierte así en un espacio de negociación permanente donde los acuerdos son frágiles y deben ser sostenidos activamente. Esta lectura no invalida la perspectiva de la confianza sino que la complejiza: la confianza que sostiene la coordinación efectiva no es ingenua ni ciega, sino construida sobre la experiencia repetida de que los compromisos se cumplen y los recursos se distribuyen de manera percibida como equitativa.

2.4. Federalismo, relaciones intergubernamentales y coordinación vertical en Argentina

Toda discusión sobre coordinación en políticas sociales en Argentina debe partir de un reconocimiento básico, el federalismo no es el contexto de la coordinación sino, en buena medida, su condición estructurante. La distribución constitucional de competencias entre niveles de gobierno, combinada con los procesos de descentralización de los años noventa, produjo un escenario en el que las provincias asumieron responsabilidades ejecutivas sustantivas en salud, educación y desarrollo social sin contar, en muchos casos, con las capacidades administrativas y fiscales necesarias para ejercerlas. El resultado fue, como han documentado Falleti (2010) y Mahoney y Thelen (2010), un federalismo marcado por asimetrías profundas -no solo entre niveles de gobierno sino entre provincias- lo que introduce una heterogeneidad territorial que cualquier política nacional intersectorial debe gestionar sin poder ignorar.

En la compilación más reciente y rigurosa sobre relaciones intergubernamentales y políticas sociales en Argentina,Chiara y Serafinoff (2022), sintetizan la naturaleza de este desafío: ninguna política bajo responsabilidad de un nivel de gobierno se implementa por fuera de la jurisdicción de los demás. La descentralización, paradójicamente, no simplificó la coordinación: la volvió más compleja al multiplicar los actores con capacidad de bloqueo y al ampliar la heterogeneidad de las condiciones de implementación. Cao y Vaca (2017) precisan que las capacidades estatales subnacionales no son réplicas en escala de las del Estado nacional sino configuraciones históricamente específicas de recursos

administrativos, saberes técnicos y trayectorias institucionales. Esta heterogeneidad no es residual, por el contrario, es constitutiva de la dinámica federal argentina y explica por qué la misma política nacional produce resultados tan distintos en diferentes provincias.

En este contexto, la coordinación vertical entre Nación y provincias ha sido analizada frecuentemente a través de dos lentes que raramente dialogan, por un lado, la perspectiva fiscal-administrativa y por otro, la perspectiva político-institucional. El Plan ENIA exige integrar ambas. Potenza Dal Masetto (2012), en su estudio sobre la implementación del Plan Nacer, muestra que la coordinación vertical efectiva no se reduce al cumplimiento de condicionalidades contractuales sino que depende de la construcción de relaciones de confianza entre equipos técnicos y de la capacidad del nivel nacional de flexibilizar lineamientos sin perder coherencia programática: la coordinación vertical más eficaz es la que combina instrucción formal con acompañamiento relacional. Adam, Hurka, Knill y Peters (2019) complementan ese diagnóstico señalando tres problemas recurrentes en la coordinación vertical de políticas sociales: la ambigüedad en la asignación de competencias entre niveles, la debilidad de los mecanismos de retroalimentación ascendente, y las fricciones derivadas de la necesidad de traducir lineamientos generales a contextos situados. Los tres están presentes en el caso de Entre Ríos, pero la respuesta provincial a cada uno fue activa antes que reactiva, lo que transforma el problema analítico desde la medición del déficit hacia la comprensión de cómo la provincia construyó capacidad en los intersticios de ese déficit.

Repetto y de León (2022), en el capítulo dedicado específicamente al Plan ENIA en el volumen de Chiara y Serafinoff, identifican las dos tensiones estructurales que cruzan tanto el diseño como la implementación del Plan: la coordinación intersectorial al interior del Estado nacional y la coordinación entre el nivel central y las provincias. Su análisis revela que el proceso de diseño del ENIA fue, en sí mismo, una experiencia de negociación intersectorial compleja, la asignación de liderazgo a la SENNAF generó inicialmente resistencias técnicas que debieron resolverse mediante arreglos políticos específicos. Este antecedente es crucial porque muestra que las tensiones que esta tesis analiza en el nivel provincial no son anomalías locales sino expresiones subnacionales de una tensión estructural que comenzó en el propio origen del Plan.

2.5. La producción evaluativa sobre el Plan ENIA: lo que se sabe y lo que no

Un examen sistemático de las evaluaciones disponibles sobre el Plan ENIA revela una concentración casi exclusiva en dimensiones de resultado e impacto. Los informes oficiales del Ministerio de Salud de la Nación (2019; 2021;2022;2023;2024) y los documentos del Ramos et.al. (2025) documentan con precisión la reducción de la fecundidad adolescente, la cobertura de Asesorías Integrales y la distribución de métodos anticonceptivos. UNICEF Argentina (2020) y el PNUD (2022) destacan al ENIA como política intersectorial innovadora. Pero paradójicamente, las evaluaciones que celebran la intersectorialidad del Plan son también las que menos la analizan como proceso: se mantienen en el nivel descriptivo del modelo de intervención sin indagar empíricamente en cómo funcionó la coordinación a nivel provincial ni en las condiciones que la permitieron o limitaron. El estudio de SIEMPRO, UNICEF y UBA (2019) constituye una excepción parcial al introducir preguntas sobre el diseño institucional, pero se concentra en el nivel nacional y en los documentos de diseño sin llegar a la implementación subnacional.

El trabajo de Gimena de León y Fabián Repetto, publicado en el volumen de Chiara y Serafinoff (2022), es un antecedente relevante y, en cierto sentido, el interlocutor más exigente de esta tesis. Es el primer estudio que analiza el Plan ENIA explícitamente desde el problema de la coordinación intersectorial e intergubernamental. Los autores identifican con precisión las dos tensiones constitutivas del ENIA -la dificultad de sostener la coordinación horizontal entre Salud, Educación y Desarrollo Social más allá de los momentos de impulso político inicial, y los dilemas de la coordinación vertical en un contexto federal marcado por profundas asimetrías de capacidades- y documentan que la coordinación efectiva dependió, en gran medida, de liderazgos técnicos y políticos específicos en el nivel nacional. Su trabajo opera principalmente en ese nivel; sin analizar en profundidad alguna provincia en particular, ni el funcionamiento cotidiano de las mesas intersectoriales, el rol de los equipos técnicos provinciales y la integración de la dimensión de aprendizaje colectivo.

La presente tesis puede entenderse como una ampliación y profundización empírica del marco analítico propuesto por de León y Repetto (2022): llevada al nivel provincial, enriquecida con análisis de fuentes primarias longitudinales y orientada hacia las condiciones concretas que hicieron posible la coordinación en un territorio específico.

La producción académica específicamente orientada a la implementación del Plan ENIA en la provincia de Entre Ríos es prácticamente inexistente. Los informes nacionales de

monitoreo mencionan Entre Ríos como provincia de implementación, pero sin reconstruir sus particularidades institucionales ni sus dinámicas de coordinación propias. Esta ausencia refleja una tendencia más amplia en la evaluación de políticas sociales en Argentina que privilegia el análisis del nivel nacional o de las provincias más grandes en detrimento de las jurisdicciones intermedias con trayectorias institucionales específicas.

2.6. Cuatro brechas, una misma pregunta de investigación

La revisión realizada no conduce a un inventario de antecedentes, sino a la delimitación de un problema. Más precisamente, permite identificar un conjunto de vacíos que, lejos de ser independientes entre sí, se articulan en una misma dificultad analítica: comprender cómo se produce -en la práctica, en contextos específicos y a lo largo del tiempo- la coordinación que las políticas intersectoriales prescriben en su diseño.

El primero de esos vacíos remite a la escasa atención otorgada a la implementación como proceso. En el caso del Plan ENIA, no se dispone de estudios que reconstruyan empíricamente las mediaciones organizacionales y relacionales a través de las cuales la política se volvió operativa en un territorio concreto y a lo largo de su ciclo de vida. Lo que predomina, más bien, son aproximaciones que capturan resultados o describen dispositivos, pero que dejan sin problematizar el entramado de prácticas, decisiones y vínculos que sostienen, o erosionan, la coordinación en la implementación.

En estrecha relación con lo anterior, emerge un segundo vacío: la subestimación de la escala subnacional. Buena parte de la producción existente se sitúa en el nivel nacional, lo que tiende a homogeneizar procesos que, en la práctica, se despliegan de manera heterogénea en las provincias. Esta omisión no es menor. Impide comprender por qué una misma política produce dinámicas de coordinación distintas según el territorio en que se implementa, y, por lo tanto, limita la posibilidad de identificar las condiciones que hacen posible, o dificultan, la articulación intersectorial en contextos concretos.

En tercer lugar, se halla otro vacío en el modo en que la literatura ha tendido a disociar analíticamente dimensiones que, en la práctica, se encuentran profundamente entrelazadas: la coordinación horizontal y la coordinación vertical. En políticas como el ENIA, ambas no sólo coexisten, sino que se condicionan mutuamente. Las posibilidades de articulación entre sectores en el nivel provincial dependen, en gran medida, de los recursos, lineamientos y apoyos que provienen del nivel nacional; al mismo tiempo, la coordinación vertical efectiva requiere que las provincias cuenten con capacidades de articulación intersectorial que les

permitan constituirse como interlocutores relativamente integrados frente al nivel central. Separar analíticamente estas dimensiones implica, en consecuencia, perder de vista una parte sustantiva del fenómeno.

Finalmente, un cuarto vacío remite a la escasa incorporación de perspectivas longitudinales en el estudio de los dispositivos de coordinación. La coordinación no es un estado, sino un proceso: se construye, se estabiliza, se tensiona y, en ocasiones, se deteriora para luego reconfigurarse. Analizarla en cortes sincrónicos, como si se tratara de una propiedad fija, implica desatender aquello que resulta más relevante para su comprensión: la trayectoria a través de la cual adquiere la forma que observamos en un momento dado.

Estas cuatro brechas no constituyen problemas aislados. Se superponen y refuerzan entre sí, configurando un punto ciego que esta investigación propone abordar. En ese cruce se sitúa la tesis: una evaluación de proceso de una política intersectorial que reconstruye, en clave subnacional y longitudinal, los mecanismos a través de los cuales se produjo, y se sostuvo, la coordinación horizontal e intergubernamental en la implementación del Plan ENIA.

Lo que justifica este recorte no es únicamente la ausencia de estudios en ese nivel -aunque esa ausencia es significativa- sino la hipótesis de que es precisamente allí donde se vuelve observable aquello que el diseño no puede anticipar: las condiciones bajo las cuales el Estado logra, o no, articular capacidades dispersas para intervenir sobre problemas sociales complejos. En ese sentido, la investigación no sólo busca describir un caso, sino contribuir a una pregunta más amplia: cómo se construyen, en la práctica, las capacidades de coordinación que hacen posible la acción pública integrada, y en qué condiciones pueden sostenerse en el tiempo.

Capítulo 3

La coordinación como capacidad construida: herramientas conceptuales para analizar el Plan ENIA en Entre Ríos

> *La coordinación entre distintos actores para la formulación e implementación de políticas públicas difícilmente se alcanza a través de la jerarquía de la estructura organizativa o los acuerdos formales.* - Acuña, Martínez Nogueira (2010)

3.1. El punto de partida: una pregunta que el capítulo anterior dejó abierta

El capítulo anterior cartografió el campo, releyó los debates relevantes sobre coordinación horizontal, intergubernamental y evaluación de procesos, e identificó sus contribuciones y sus puntos ciegos. Entre ellos, uno atrajo particularmente la atención: la mayor parte de la literatura sabe nombrar el problema -la fragmentación, los silos, la descoordinación burocrática- pero dice menos sobre cómo la coordinación efectiva se produce cuando ocurre. Explica bien el fracaso; ilumina menos el éxito contingente, precario y trabajosamente construido que a veces aparece en el espacio de la implementación.

La pregunta que orienta este capítulo -cómo se produce la coordinación efectiva, bajo qué condiciones, mediante qué mecanismos, con qué costos institucionales y a través de qué vulnerabilidades- no se formula en términos abstractos ni meramente especulativos. Por el contrario, organiza de manera directa el análisis empírico del Plan ENIA en Entre Ríos que se desarrollará en los capítulos posteriores. Las herramientas conceptuales que aquí se

construyen no constituyen un andamiaje previo y cerrado, sino un dispositivo analítico situado, elaborado en diálogo con ese caso. Sin embargo, el argumento no se agota en su anclaje empírico: lo que la experiencia de la EFTI permite iluminar no es solo una trayectoria provincial, sino un conjunto de procesos con densidad teórica para comprender el funcionamiento, y también las fallas, de los dispositivos de coordinación intersectorial en contextos federales latinoamericanos.

En este marco, el capítulo se estructura como un recorrido analítico progresivo, más que como una enumeración de dimensiones. En primer lugar, se establece la premisa que lo vertebra: la coordinación debe ser comprendida como una capacidad estatal de carácter relacional, que no puede inferirse a partir del diseño formal de las políticas, sino que requiere ser reconstruida en las prácticas. Se trata, además, de una capacidad que se produce en el tiempo, a través de interacciones reiteradas, y cuya estabilidad es siempre precaria.

Sobre esta base, el argumento avanza hacia la problematización de la capacidad colaborativa interorganizacional, entendida no como un atributo dado sino como una entidad emergente que debe ser construida, y sostenida, como una forma de artesanía institucional. Esta perspectiva habilita, a su vez, el desplazamiento hacia la confianza, que es abordada no como un estado alcanzado sino como un proceso dinámico, atravesado por distintas fases y tensiones.

A partir de allí, el análisis desagrega las dimensiones institucional, relacional y operativa en las que esta capacidad se juega, mostrando su interdependencia y evitando tratarlas como planos analíticos escindidos. En ese mismo movimiento, la coordinación vertical e intergubernamental es incorporada como una lógica específica, cuya comprensión exige herramientas analíticas diferenciadas, en tanto reconfigura -y en ocasiones tensiona- las dinámicas horizontales.

Finalmente, la sección dedicada al aprendizaje colectivo -en diálogo con Weiss (1997) y Schein (1992)- indaga bajo qué condiciones este se produce efectivamente, y cuándo, en cambio, las organizaciones solo logran simularlo. El capítulo cierra integrando estas dimensiones en una noción que resulta central para el argumento general de la tesis: la producción de lo común, entendida como un proceso siempre inestable, contingente y situado, que atravesará de manera transversal el análisis empírico posterior.

3.2. La premisa: coordinación como capacidad que se construye

En el núcleo de las políticas públicas intersectoriales se inscribe una tensión que no es contingente sino estructural: la necesidad de articular organizaciones que, en su génesis, no fueron concebidas para articularse. La especialización sectorial constituye uno de los principios organizadores del Estado moderno; lejos de ser una anomalía, ha permitido el desarrollo de capacidades técnicas altamente sofisticadas. Sin embargo, esa misma lógica produce efectos colaterales persistentes: la consolidación de silos institucionales que obstaculizan respuestas integrales frente a problemas que, como el embarazo adolescente, desbordan las fronteras sectoriales. La literatura ha documentado con creciente precisión esta tensión durante las últimas décadas. El diagnóstico, en ese sentido, se encuentra sólidamente establecido. No obstante, en numerosos casos, el análisis se detiene antes de abordar la cuestión más exigente: cómo se construye, en la práctica, la coordinación efectiva en contextos de fragmentación.

En este punto, el aporte de Peters (1998), desarrollado en el capítulo anterior, resulta un punto de partida ineludible. Su distinción entre coordinación negativa y positiva ofrece una tipología analíticamente productiva. Sin embargo, considerada de manera aislada, tiende a operar en un plano descriptivo: permite nombrar formas de coordinación, pero no esclarece los procesos a través de los cuales se produce el pasaje entre ellas. Es precisamente sobre ese límite donde avanzan Bouckaert, Peters y Verhoest (2010), al mostrar que la coordinación efectiva no es el resultado de un único instrumento, sino de combinaciones específicas de mecanismos jerárquicos, procedimentales y relacionales. Más aún, en configuraciones donde no existe una jerarquía clara entre sectores, los mecanismos relacionales adquieren un protagonismo decisivo. En tales contextos, la coordinación no puede imponerse: debe ser negociada, construida y sostenida entre actores que operan en condiciones de relativa autonomía. El problema, así, se desplaza: ya no se trata únicamente de diseñar dispositivos formales, sino de producir las condiciones relacionales que los vuelven operativos.

Este desplazamiento es tematizado con particular claridad por Acuña y Martínez Nogueira (2010), quienes advierten que la coordinación entre actores “difícilmente se alcanza a través de la jerarquía de la estructura organizativa o los acuerdos formales”. La afirmación no niega la relevancia de la voluntad política ni de los instrumentos normativos, pero señala su insuficiencia. En su lugar, introduce un conjunto de condiciones cuya producción resulta más esquiva: la confianza construida en el tiempo, la pertenencia a redes y comunidades de

política, el liderazgo técnico, la estabilidad de las burocracias y la recurrencia de intercambios regulares y recíprocos. Lo significativo de estos elementos no reside únicamente en su contenido, sino en su modo de producción: ninguno puede ser decretado, presupuestado o implementado de manera inmediata. Todos remiten a procesos acumulativos, atravesados por temporalidades largas y dinámicas relacionales sostenidas.

Es en este punto donde la contribución de Repetto (2004; 2014) e Isuani (2005;2009) adquiere particular densidad analítica en el contexto latinoamericano. El diálogo entre estos aportes permite construir la premisa conceptual que orienta esta tesis: la coordinación debe ser comprendida como una capacidad estatal de carácter relacional. Esto implica entonces, definirla como la aptitud del Estado para producir y sostener, a través de interacciones reiteradas entre actores, los arreglos organizacionales que hacen posible la acción conjunta en contextos de fragmentación institucional. Esta definición no es meramente nominal; conlleva implicancias analíticas específicas que guían el trabajo empírico. En primer lugar, la capacidad relacional no puede inferirse a partir del diseño formal de las políticas, sino que debe ser reconstruida en las prácticas. En segundo lugar, su producción es necesariamente temporal: se construye a través de interacciones acumuladas que sedimentan aprendizajes, lenguajes y expectativas compartidas. Finalmente, se trata de una capacidad intrínsecamente frágil: puede deteriorarse con relativa rapidez ante cambios en los equipos, discontinuidades contractuales o reorientaciones en las prioridades políticas. En esa fragilidad -y en las condiciones que permiten, pese a ella, sostener procesos de articulación- se juega buena parte del problema que esta investigación busca comprender.

3.3. La capacidad colaborativa interorganizacional: una entidad que se construye como artesanía

Si la coordinación efectiva no puede garantizarse desde el diseño, la pregunta se desplaza necesariamente hacia su producción: ¿cómo se construye, en la práctica, la capacidad de articular entre organizaciones? En este punto, el aporte de Bardach (1998; 1999) resulta particularmente fértil, en tanto se apoya menos en deducciones normativas que en la observación empírica de experiencias concretas. Su planteo introduce un giro analítico relevante: cuando múltiples organizaciones sostienen interacciones de trabajo en el tiempo, lo que emerge no es solo un vínculo entre ellas, sino una entidad que puede pensarse, en sí misma, como una forma organizacional. Esta entidad posee componentes tangibles -actores, recursos, espacios de encuentro- pero su dimensión decisiva es de carácter intangible. Bardach la conceptualiza como *interagency collaborative capacity* (ICC) y la

define, de manera sugerente, como un “estado de la mente”: una disposición compartida a involucrarse seriamente en el trabajo conjunto.

El punto no es únicamente conceptual, sino también político-analítico. La ICC, en tanto capacidad, suele carecer de nombre propio, de inscripción formal en organigramas o de una línea presupuestaria que la identifique. Es, por ello, en gran medida invisible para los instrumentos convencionales de gestión y evaluación. Y esa invisibilidad no es neutra: constituye una de las condiciones de su vulnerabilidad. Lo que no se nombra ni se mide difícilmente se protege o se sostiene en el tiempo.

A partir de esta conceptualización, Bardach (1998) introduce una distinción que permite profundizar el análisis de los procesos de articulación. No toda cooperación interorganizacional es equivalente en sus condiciones de producción ni en sus efectos. La cooperación orientada a proyectos se configura en torno a iniciativas puntuales, de alcance acotado y temporalidad definida. En cambio, la cooperación conceptualmente conducida emerge cuando los actores comparten un diagnóstico más estructural: que los problemas que enfrentan -y las respuestas disponibles- están siendo abordados de manera insuficiente, y que una perspectiva más integrada permitiría mejorar los resultados. Este segundo tipo de cooperación no solo es más exigente, sino cualitativamente distinto. Supone intervenir sobre dimensiones centrales de las organizaciones -planificación, asignación presupuestaria, supervisión, sistemas de información- y, en ese movimiento, tensiona equilibrios burocráticos e intereses consolidados. Precisamente por ello, cuando logra instalarse, produce transformaciones de mayor alcance.

En este marco, el Plan ENIA puede ser interpretado, en su diseño, como una apuesta por este segundo tipo de articulación. Esta caracterización no es meramente descriptiva, tiene consecuencias analíticas directas, permite comprender por qué su implementación efectiva no podía ser asegurada exclusivamente desde el nivel central y en qué medida dependía, de la capacidad que los equipos provinciales lograran construir en el territorio.

Un elemento que atraviesa de manera consistente los relatos de quienes han participado en experiencias de coordinación -y que Bardach (1998) documenta con especial atención- es el tiempo. No en su acepción instrumental, como recurso escaso a optimizar, sino como condición constitutiva del proceso. La construcción de capacidad colaborativa requiere una temporalidad que no puede ser comprimida sin afectar su consistencia. Las prácticas de articulación sostenida implican la producción de confianza, la elaboración de lenguajes compartidos y el reconocimiento mutuo de las lógicas institucionales en juego. Ninguna de estas dimensiones admite atajos. En este punto, la convergencia con Acuña y Martínez

Nogueira (2010) es clara: la confianza que se construye en el tiempo no puede ser sustituida por dispositivos formales. No se trata de un déficit de diseño, sino de una característica inherente al tipo de proceso que se busca producir.

Lejos de responder a recetas estandarizadas, la ICC se construye como una forma de artesanía institucional. Esto implica reconocer que no existe un modelo universalmente replicable, sino un conjunto de prácticas situadas que deben ajustarse a condiciones materiales que, en la mayoría de los casos, distan de ser óptimas. Bardach (1999) identifica, no obstante, ciertas condiciones que favorecen su emergencia: la existencia de oportunidades claras para generar valor a través de la colaboración; la disposición -activa o al menos tolerante- de actores políticos y burocráticos; y la presencia de culturas organizacionales que privilegian la confianza interpersonal y el pragmatismo por sobre la rigidez procedimental. En contextos donde estas condiciones son débiles o adversas -como suele ocurrir en escenarios latinoamericanos- la construcción de capacidad colaborativa depende en mayor medida de estrategias incrementales, donde los logros tempranos cumplen una función clave. Estos pequeños éxitos no solo producen resultados concretos, sino que operan como catalizadores de confianza y como evidencia de que la articulación genera valor que ninguna organización podría alcanzar de manera aislada.

La contribución de Alexander (1993) permite complejizar este análisis al introducir una tipología de las estructuras que pueden asumir los dispositivos de coordinación interorganizacional. Su propuesta -que abarca desde redes informales hasta organizaciones unificadas, pasando por diversas formas intermedias- no constituye un repertorio de opciones equivalentes, sino un continuo en el que cada configuración presenta condiciones de posibilidad, grados de autonomía y vulnerabilidades específicas. En este marco, la Mesa EFTI se aproxima a lo que Alexander (1993) denomina un grupo interorganizacional: una estructura de baja autonomía, fuertemente dependiente de las organizaciones que la integran, cuya sostenibilidad se encuentra condicionada por la capacidad de sus miembros de renovar, de manera activa, su compromiso con el espacio. Esta característica resulta analíticamente relevante a diferencia de las estructuras más formalizadas, estos dispositivos no se sostienen por inercia institucional. Cuando la renovación de compromisos se debilita, el espacio no desaparece de inmediato, sino que tiende a ritualizarse -manteniendo formas vaciadas de contenido- antes de su eventual disolución. Esa ritualización, lejos de ser un fenómeno residual, constituye un indicador clave para comprender los límites de la coordinación en la práctica.

En conjunto, los aportes de Bardach (1998;1999), Acuña y Martínez Nogueira (2010) y Alexander (1993) convergen en un punto: la coordinación, cuando funciona, produce algo

que no se agota en los dispositivos formales que la enmarcan. Se trata de una capacidad que existe antes, más allá y, en ocasiones, a pesar de los organigramas; que no figura en los presupuestos, pero resulta decisiva para los resultados. Precisar la naturaleza de esa capacidad y, sobre todo, encontrar modos de hacerla analíticamente observable en el caso de la EFTI, constituye el problema que las secciones siguientes buscan profundizar.

3.4. La gestión de la confianza: un proceso con fases, no un estado

La confianza interorganizacional aparece, de manera consistente, como un componente central en los marcos teóricos revisados. Acuña y Martínez Nogueira (2010) la plantean como condición sine qua non de la coordinación efectiva; Bardach (1998) la ubica en el núcleo de la *interagency collaborative capacity*; Putnam (1993), por su parte, advierte sobre su carácter asimétrico, en tanto se erosiona con mayor rapidez de la que se construye. Sin embargo, en gran parte de estos enfoques la confianza tiende a ser tratada como una variable de Estado, presente o ausente, cuya generación se vuelve un imperativo cuando no está dada. Lo que permanece menos desarrollado es el proceso mediante el cual esa confianza se produce, se transforma y eventualmente se deteriora. Es en este punto donde el aporte de Brugué (2014) introduce un desplazamiento analítico relevante.

Su planteo parte de desnaturalizar la confianza como un atributo previo al proceso de coordinación. No se trata de un dato del contexto -algo que las organizaciones “traen consigo” al momento de articular- sino de un objeto de gestión: una dimensión que puede ser activamente producida si se comprenden las dinámicas que la configuran. En esta línea, Brugué (2014) propone pensar la confianza como un proceso atravesado por fases analíticamente distinguibles -aunque empíricamente superpuestas- que permiten reconstruir su evolución.

El primer momento es el del cálculo. La entrada de actores diversos en un dispositivo de coordinación no se explica por afinidades previas ni por disposiciones normativas abstractas, sino por la percepción de que existe una relación razonable entre los costos y los beneficios de participar. Sin este umbral mínimo de racionalidad estratégica -sin que cada actor identifique algún tipo de ganancia posible- la coordinación difícilmente se inicia. Esto introduce una implicancia clave para el análisis de los dispositivos intersectoriales: la construcción de confianza comienza antes de la confianza misma, en la capacidad de hacer visible el valor de la articulación. En este punto, el diseño no puede limitarse a prescribir la

cooperación; debe generar condiciones para que esta resulte inteligible y deseable para los actores involucrados.

El segundo momento es el del desarrollo. Una vez que el cálculo habilita la participación, la confianza evoluciona a partir de procesos de reconocimiento mutuo. Los actores comienzan a comprender las lógicas de funcionamiento de los otros -sus restricciones organizacionales, sus mandatos institucionales, sus márgenes efectivos de acción- y esa comprensión progresiva reduce la incertidumbre y los costos de transacción asociados a la coordinación. Este proceso no elimina los conflictos, pero los reconfigura: los vuelve más inteligibles y, en consecuencia, más gestionables. La confianza, en este estadio, no implica necesariamente acuerdo, sino la posibilidad de interactuar de manera más predecible.

El tercer momento es el de la consolidación. Aquí, la confianza adquiere una densidad cualitativamente distinta: ya no se basa únicamente en el conocimiento del otro, sino en la construcción de un horizonte compartido. Esta identificación puede expresarse en términos de convergencia estratégica -cuando los actores alinean objetivos- o de afinidad cultural -cuando comparten modos de trabajo, estilos de interacción y criterios de decisión-. En este punto, la coordinación deja de ser una práctica sostenida por incentivos individuales para convertirse, al menos parcialmente, en un proyecto común.

La utilidad analítica de esta conceptualización radica en su capacidad para introducir una dimensión temporal en el análisis de la coordinación. Permite periodizar procesos que, de otro modo, aparecen como homogéneos. En el caso de la Mesa EFTI, el período 2018–2023 no constituye una trayectoria lineal, sino una secuencia de fases diferenciables: un momento inicial dominado por el cálculo y la puesta en marcha; una etapa de desarrollo atravesada por tensiones y aprendizajes -intensificada, en particular, por la disrupción de la pandemia-; y un momento de mayor consolidación que coincide con el punto de máxima densidad relacional del dispositivo. Esta lectura no solo permite comprender la variación en los resultados, sino también problematizar los límites de las evaluaciones transversales: medir la confianza en etapas iniciales conduce, sistemáticamente, a subestimarla, en tanto lo que allí se observa es el cálculo en proceso, no su estabilización.

En este marco, la figura del dinamizador de red que propone Brugué (2009) adquiere una centralidad específica. Su rol converge con el concepto de *boundary spanner* desarrollado por Williams (2002; 2012) y anticipa lo que esta investigación conceptualizará como funciones de coordinación catalizadora. No se trata de una posición jerárquica, sino de un rol lateral, cuya eficacia depende de capacidades relacionales que escapan a los sistemas tradicionales de evaluación del desempeño. El dinamizador impulsa la red en sus fases

iniciales, interviene para destrabar bloqueos, media en situaciones de conflicto y contribuye a sostener la cohesión cuando las dinámicas tienden a fragmentarse. Su presencia no es accesoria: resulta constitutiva para el funcionamiento de dispositivos transversales.



Figura 2. La confianza.

La pregunta que emerge, entonces, no es únicamente sobre la existencia de esta función, sino sobre su configuración, si se trata de un rol concentrado en actores específicos o si puede distribuirse -y bajo qué condiciones- entre múltiples participantes del sistema. El análisis de la EFTI ofrece, en este sentido, una oportunidad para indagar no solo en la producción de confianza como proceso, sino también en las formas organizacionales que permiten sostenerla en el tiempo.

3.5. Las dimensiones de la coordinación: condiciones institucionales, relacionales y operativas

Establecida la premisa de la coordinación como capacidad relacional y explicitada la dinámica procesual de la confianza, el análisis requiere ahora desagregar esa capacidad en los planos en que se produce de manera diferenciada. Esta investigación organiza el estudio de la coordinación horizontal en tres dimensiones analíticamente distinguibles: las condiciones institucionales, que configuran el punto de partida; las condiciones relacionales, que inciden en la sostenibilidad del dispositivo; y las condiciones operativas, que hacen posible, o no, su materialización en la práctica cotidiana. La coordinación vertical e intergubernamental, dada su especificidad en el contexto del federalismo argentino, será abordada en la sección siguiente. Estas dimensiones no operan de manera aislada, se interpenetran y se condicionan mutuamente. Reconstruir esas interdependencias en la trayectoria concreta de la EFTI constituye, precisamente, uno de los objetivos centrales de este capítulo.

Toda experiencia de coordinación se inscribe en una historia. Los actores que participan en dispositivos intersectoriales no llegan a ellos como unidades abstractas, sino portando trayectorias institucionales, estructuras organizativas preexistentes, mandatos sedimentados y memorias de cooperación -o de conflicto- acumuladas en el tiempo. En este punto, los aportes de Hall (2002) y Mintzberg (1993) permiten comprender que las organizaciones no funcionan como meros vehículos de implementación, sino como sistemas dotados de lógicas propias que median, reinterpretan e incluso reconfiguran los mandatos que reciben. En el caso de Entre Ríos, la existencia de estructuras previas en salud sexual y reproductiva, en educación sexual integral y en protección de derechos de la niñez no constituyó un telón de fondo neutro, sino el andamiaje sobre el cual la coordinación pudo comenzar a construirse. Sin embargo, la historia que los actores movilizan no es únicamente estructural: es también normativa. March y Olsen (1989) introducen aquí la noción de lógica de la adecuación, señalando que los actores no responden exclusivamente a incentivos formales, sino a marcos de sentido internalizados que definen qué acciones son apropiadas y cuáles no. En este sentido, la coordinación intersectorial no se limita a alinear recursos o procedimientos: implica producir condiciones en las que articular resulte institucionalmente legítimo. Se trata, por tanto, de una operación que desborda lo técnico y se inscribe en el plano político-relacional.

Si las condiciones institucionales delimitan el horizonte de lo posible, las condiciones relacionales inciden en la capacidad del dispositivo para sostenerse en el tiempo. La

literatura sobre gobernanza colaborativa ha avanzado de manera significativa en la identificación de estos factores. Ansell y Gash (2008; 2018) sintetizan tres condiciones particularmente relevantes: la existencia de experiencias previas de cooperación que funcionan como capital relacional, la presencia de liderazgos facilitadores que habilitan procesos deliberativos y la generación de logros tempranos que evidencian el valor de la articulación. Sin embargo, el aporte más significativo de su enfoque no radica en la enumeración de variables, sino en la idea de que las condiciones iniciales no determinan linealmente los resultados: pueden ser compensadas -al menos parcialmente- por procesos de acumulación progresiva de experiencias colaborativas. Este optimismo analítico encuentra su contrapeso en la perspectiva de Crozier y Friedberg (1977), quienes recuerdan que los actores no cooperan por disposición altruista, sino en función de estrategias situadas. La coordinación se produce cuando ofrece recursos, legitimidad o protección; y se resiste cuando amenaza las zonas de incertidumbre que los actores controlan. En este sentido, la coordinación intersectorial se configura como un espacio de negociación permanente, en el que los acuerdos son intrínsecamente inestables y requieren ser activamente sostenidos.

En este plano, la figura del agente de frontera adquiere una relevancia específica. Como mencionamos en el capítulo anterior, Williams (2002; 2012) conceptualiza al *boundary spanner* como un rol que requiere capacidades relacionales altamente específicas: construir confianza en múltiples direcciones, traducir entre lenguajes sectoriales sin reducir su complejidad, anticipar conflictos y mediar antes de su cristalización. No obstante, como advierte Isuani (2009), esta figura introduce también una fuente de fragilidad: cuando la coordinación no se institucionaliza como práctica organizacional, el dispositivo queda expuesto a discontinuidades difíciles de absorber. La misma condición que hace posible la articulación puede convertirse, bajo determinadas circunstancias, en su principal punto de vulnerabilidad. Determinar si este patrón se verifica en la experiencia de la EFTI -y en qué medida fue compensado o revertido- constituye una de las preguntas empíricas que orientan este trabajo.

Finalmente, las condiciones operativas remiten al plano donde la coordinación se vuelve,o no, práctica efectiva. Las interacciones cotidianas que sostienen la articulación -comunicaciones informales, ajustes situados, acuerdos construidos en espacios no formalizados- no deben ser entendidas como desvíos respecto de un diseño ideal, sino como mecanismos constitutivos del funcionamiento del dispositivo. Analizar la coordinación prescindiendo de estas prácticas implica operar en un nivel de abstracción que invisibiliza aquello que, en muchos casos, resulta decisivo. En esta línea, Brugué (2014) propone

distinguir entre transversalidad sustantiva y transversalidad instrumental. La primera implica procesos de articulación que reconfiguran las posiciones de los actores, generando interdependencias recíprocas y resultados cualitativamente distintos de la mera agregación de esfuerzos. La segunda, en cambio, se limita a coordinar acciones preexistentes sin alterar las lógicas que las producen. Esta distinción no es meramente tipológica: tiene implicancias directas para la evaluación. Aplicar indicadores diseñados para captar formas instrumentales de coordinación sobre procesos de transversalidad sustantiva conduce, sistemáticamente, a subestimar su alcance y a distorsionar su comprensión.

En suma, la desagregación en dimensiones no busca fragmentar el fenómeno de la coordinación, sino hacerlo analíticamente inteligible sin perder de vista su carácter integrado. Es en la interacción -a veces virtuosa, a veces conflictiva- entre condiciones institucionales, relacionales y operativas donde la capacidad de coordinación se produce, se sostiene y, en ocasiones, se erosiona.

3.6. La dimensión vertical: coordinación intergubernamental como campo de negociación

El análisis de la coordinación en el Plan ENIA en Entre Ríos no puede agotarse en la dimensión horizontal sin incorporar, de manera explícita, la dimensión vertical: la relación entre el nivel nacional y el nivel provincial. Lejos de constituir planos independientes, ambas dimensiones se encuentran profundamente entrelazadas. Las posibilidades de articulación intersectorial en el nivel provincial están condicionadas por los recursos, lineamientos y modalidades de acompañamiento que provee el nivel central; a su vez, la coordinación vertical efectiva presupone que el nivel provincial haya desarrollado capacidades suficientes para interlocutar con la Nación como un actor relativamente articulado. Analizar estas dimensiones de manera escindida conduce, por tanto, a una comprensión parcial de ambas.

La literatura reciente ha comenzado a problematizar esta omisión. Adam, Hurka, Knill y Peters (2019) advierten que la coordinación vertical ha sido históricamente subteorizada, en parte por la tendencia a concebir la implementación como un proceso descendente. Sin embargo, en contextos federales, la relación entre niveles de gobierno no puede reducirse a un problema de ejecución. Las provincias no operan como agentes pasivos de decisiones externas, sino como actores con márgenes de autonomía, capacidades desiguales y agendas propias que, en ocasiones, entran en tensión con las prioridades nacionales. En esta línea, Isuani (2014) propone pensar estas relaciones en términos de redes intergubernamentales, subrayando su carácter de interdependencia recíproca. Lo que se

produce entre niveles de gobierno no es una simple transmisión de directrices, sino un proceso activo de traducción: los equipos provinciales reinterpretan, adaptan y, en ciertos casos, reformulan los lineamientos nacionales para hacerlos operativos en contextos institucionales específicos.

Este proceso de traducción, sin embargo, encuentra límites que no pueden ser desatendidos. Repetto (2014) señala que la coordinación vertical se juega en un equilibrio inestable entre dos polos: la estandarización y la adaptación. Un exceso de estandarización tiende a erosionar la pertinencia territorial de las políticas, mientras que una adaptación excesiva puede fragmentar su coherencia general. La construcción de ese equilibrio no es un resultado automático del diseño institucional, sino un logro contingente que depende, en gran medida, de la calidad de los canales de comunicación intergubernamental. En particular, de la posibilidad de establecer circuitos de retroalimentación ascendente que permitan al nivel central ajustar sus lineamientos en función de las condiciones efectivamente existentes en los territorios.

Acuña y Martínez Nogueira (2010) introducen un elemento que complejiza aún más este planteo, en cuanto a la capacidad de sostener ese equilibrio no depende exclusivamente de reglas formales, sino de procesos acumulativos que se construyen en el tiempo. La estabilidad de los equipos técnicos, la continuidad de los vínculos interinstitucionales y la recurrencia de intercambios regulares y recíprocos configuran condiciones que habilitan formas más sofisticadas de articulación. En este sentido podemos afirmar que la historia importa, en tanto, equipos provinciales con trayectorias consolidadas en la relación con el nivel nacional tienden a desarrollar mayores márgenes de maniobra para interpretar, adaptar e incluso negociar los términos de implementación. Por el contrario, equipos inestables o con escasa experiencia relacional suelen quedar atrapados en una lógica de dependencia, esperando lineamientos que llegan tarde o lo hacen con un nivel de generalidad que dificulta su traducción operativa.

El caso argentino introduce, además, una especificidad que tensiona los marcos analíticos desarrollados en otros contextos. El proceso de descentralización de la década de 1990 implicó una transferencia de responsabilidades hacia las provincias que no fue acompañada por un fortalecimiento equivalente de sus capacidades estatales. La crisis de 2001 reconfiguró, de manera abrupta, los equilibrios institucionales existentes, y los ciclos posteriores de recentralización relativa no lograron revertir la heterogeneidad estructural entre jurisdicciones en términos de recursos, capacidades técnicas e infraestructura de gestión (Repetto, 2014; Chiara y Serafinoff, 2022). Como resultado, las políticas nacionales deben operar en un escenario marcado por fuertes asimetrías subnacionales.

En este contexto, la coordinación vertical no puede ser concebida como un atributo del diseño institucional, sino como el resultado siempre contingente de procesos de negociación. Su contenido, su intensidad y su calidad varían no solo entre provincias, sino también a lo largo del tiempo, en función de cambios en las condiciones políticas, en las capacidades disponibles y en las dinámicas relacionales entre niveles de gobierno. Analizar la experiencia de la EFTI desde esta perspectiva implica, entonces, reconstruir no sólo los dispositivos formales de articulación, sino también las prácticas a través de las cuales esa negociación se produjo, se sostuvo y, eventualmente, se tensionó.

3.7. Aprendizaje colectivo intersectorial: condiciones, obstáculos y el problema del simulacro

El capítulo anterior introdujo los aportes de Argyris y Schön -en particular, la distinción entre aprendizaje de ciclo simple y doble- junto con la noción de comunidades de práctica de Wenger, como marcos para abordar la dimensión temporal de la coordinación. Retomar aquí esos conceptos en clave meramente descriptiva resultaría redundante. Lo que este marco teórico requiere es un desplazamiento: no se trata de precisar qué es el aprendizaje organizacional, sino de indagar bajo qué condiciones se produce en dispositivos intersectoriales y, de manera más exigente, cuáles son los mecanismos que lo bloquean o lo sustituyen por formas aparentes de aprendizaje que no alteran las prácticas. Esta sección se organiza en torno a esa pregunta.

El punto de partida es una constatación empírica: los dispositivos de coordinación intersectorial generan, de manera sistemática, instancias que adoptan la forma del aprendizaje colectivo. Evaluaciones periódicas, reuniones de balance, procesos de sistematización, informes de lecciones aprendidas. La EFTI de Entre Ríos no es una excepción: produjo minutas de reunión, evaluaciones anuales colectivas e informes trimestrales que consolidaban avances por dispositivo. Sin embargo, la existencia de estos artefactos no resuelve la cuestión central, sino que la desplaza: ¿estos dispositivos documentan aprendizaje efectivo o contribuyen a su ritualización? La respuesta no puede derivarse del análisis formal de los documentos, sino de la reconstrucción de las condiciones bajo las cuales la reflexión colectiva logra modificar, o no, los marcos de comprensión y las prácticas de los actores involucrados.

En este punto, la contribución de Weiss (1997) introduce una distinción analíticamente incómoda pero indispensable. En su análisis sobre el uso del conocimiento en organizaciones públicas, diferencia entre conocimiento que informa decisiones y

conocimiento que las legitima. El primero se integra efectivamente en los procesos deliberativos y reconfigura cursos de acción; el segundo es convocado ex post para justificar decisiones que ya han sido adoptadas por otras vías, inercia organizacional, presión política o predominio de ciertos actores. Esta distinción tensiona las lecturas más lineales del aprendizaje organizacional: un dispositivo puede producir información, sostener instancias reflexivas y acumular evidencia sobre su desempeño, y aun así no modificar sus prácticas sustantivas. En estos casos, el aprendizaje no desaparece, pero se desplaza hacia una función legitimadora. Lo que se produce no es aprendizaje en sentido estricto, sino una forma de autolegitimación revestida de lenguaje reflexivo.

Aplicado al caso de la EFTI, este planteo obliga a una precaución metodológica. No basta con identificar la existencia de instancias de evaluación o de reflexión colectiva; es necesario examinar si esas instancias produjeron desplazamientos en los marcos de comprensión de los actores, en las prácticas de intervención o en la arquitectura del dispositivo. Los informes de evaluación constituyen, en este sentido, una fuente privilegiada, no tanto por su contenido explícito, sino por la posibilidad de rastrear en ellas la relación -o la ausencia de relación- entre lo que se reflexiona y lo que posteriormente se transforma en la práctica.

A este análisis, Schein (1992) realiza un aporte complementario que permite profundizar el problema. Su distinción entre artefactos visibles, valores declarados y supuestos básicos subyacentes introduce un criterio para diferenciar niveles de aprendizaje. Las organizaciones pueden modificar procedimientos, ajustar protocolos o redefinir prioridades sin alterar los supuestos profundos que orientan su acción. Ese tipo de cambio se inscribe en el nivel de los artefactos o de los valores declarados y es compatible con formas de aprendizaje de ciclo simple. El aprendizaje de doble bucle, en cambio, requiere intervenir sobre los supuestos básicos: aquellas creencias implícitas que estructuran la manera en que los actores interpretan el mundo y definen lo que consideran apropiado hacer. Este tipo de aprendizaje resulta particularmente exigente porque pone en cuestión elementos constitutivos de la identidad organizacional y, por lo tanto, tiende a generar resistencias.

En dispositivos intersectoriales como la EFTI, estas dinámicas adquieren una densidad específica. Cuando actores de distintos sectores comienzan a comprender las lógicas institucionales de los otros -sus restricciones, sus prioridades, sus modos de intervención- no solo incorporan información nueva: revisan, en mayor o menor medida, los supuestos desde los cuales operan. Este proceso implica reconocer la parcialidad de la propia perspectiva sectorial y la legitimidad de otras racionalidades organizacionales. Tal reconocimiento no es neutro. supone un costo identitario, en tanto desestabiliza certezas arraigadas sobre el rol del propio sector. En este punto, la advertencia de Schein (1992)

resulta clave: los actores tienden a resistir estas revisiones precisamente porque comprometen la coherencia de su autoimagen institucional.

La articulación entre los aportes de Weiss (1997) y Schein (1992) permite, entonces, construir una noción más exigente de aprendizaje colectivo intersectorial. No alcanza con la existencia de espacios de reflexión ni con la producción sistemática de información. Tampoco es suficiente con que la reflexión sea honesta o participativa. El aprendizaje efectivo requiere condiciones que habiliten la revisión de los marcos de comprensión sin que esta sea vivida como una amenaza a la legitimidad institucional de los actores. Dichas condiciones no son espontáneas: dependen de la gestión del dispositivo, de la calidad de los vínculos construidos, de la densidad de la confianza acumulada y de la capacidad del espacio para sostener procesos de exposición y vulnerabilidad recíproca.

De este modo, la pregunta por el aprendizaje en la EFTI no puede responderse mediante indicadores de frecuencia o sistematicidad de las evaluaciones. Requiere indagar si existen evidencias de transformaciones en los supuestos desde los cuales los actores definen su rol intersectorial: qué consideran que pueden hacer conjuntamente, qué reconocen como límites de su acción individual y cómo redefinen la noción misma de coordinación. Estas transformaciones, cuando ocurren, no se registran únicamente en cambios procedimentales, sino en desplazamientos en la manera de interpretar la política. Su presencia -o su ausencia- en entrevistas y registros constituye, en sí misma, un dato analítico que permite identificar tanto la producción como los límites del aprendizaje en el dispositivo.

3.8. La vitalización de lo común: concepto integrador

Los movimientos analíticos desarrollados en las secciones precedentes convergen en una noción que esta investigación propone como categoría integradora: la vitalización de lo común. Este concepto no se introduce como un rótulo sintético ni como un cierre nominal del capítulo, sino como una construcción teórica situada que emerge de la articulación entre los aportes de Bardach (1998), Acuña y Martínez Nogueira (2010), Ansell y Gash (2008), Wenger (1998), Cunill-Grau (2014) y Putnam (1993), en diálogo estrecho con las evidencias producidas por el análisis empírico de la EFTI. En este sentido, se trata de una categoría que se construye desde el caso y para el caso, pero que, precisamente por esa densidad empírica, aspira a ofrecer herramientas de inteligibilidad transferibles a otros dispositivos intersectoriales en contextos federales.

La vitalización de lo común es el proceso mediante el cual actores institucionales con lógicas, temporalidades y marcos de referencia divergentes construyen, a través de la

interacción sostenida en el tiempo, un sustrato relacional compartido que no preexiste al proceso ni se reduce a ninguno de sus participantes. Ese sustrato está compuesto por cuatro elementos analíticamente distinguibles aunque empíricamente articulados: confianza interinstitucional acumulada, lenguaje común sobre el problema de política, conocimiento situado de las capacidades y restricciones del otro, y memoria colectiva del proceso. En conjunto, estos elementos constituyen una capacidad estatal relacional de orden emergente que no puede ser diseñada de antemano, que requiere condiciones institucionales específicas para producirse, y que genera efectos que perduran más allá del dispositivo que la originó.

Hablar de vitalización -y no simplemente de producción o de acumulación- implica un desplazamiento conceptual deliberado. Lo común no remite a un resultado que se "genera" en algún momento del proceso para luego permanecer estable, sino a un entramado relacional que debe ser activado, sostenido y regenerado de manera permanente. La vitalización designa precisamente ese trabajo continuo: el hacer que mantiene vivo aquello que, en ausencia de condiciones sostenidas, tendería a disolverse en la fragmentación institucional. En este sentido, el concepto introduce una dimensión que la literatura sobre coordinación tiende a invisibilizar: que los espacios de articulación no se sostienen por inercia, sino que requieren un esfuerzo cotidiano -frecuentemente informal, raramente reconocido- que es en sí mismo una forma de capacidad estatal.

La potencia analítica de esta categoría radica en su capacidad de articular dimensiones que en la literatura suelen aparecer fragmentadas. La noción de interagency collaborative capacity en Bardach (1998) permite nombrar la emergencia de una capacidad colaborativa, pero concentra su atención en los procesos de construcción sin conceptualizar la cualidad específica de aquello que se sedimenta cuando ese proceso logra sostenerse. La dinámica de la confianza propuesta por Brugué (2014) ilumina sus fases de producción, pero deja sin trabajar el resultado acumulativo cuando esas fases se encadenan en el tiempo. Las comunidades de práctica de Wenger (1998) capturan el carácter emergente del aprendizaje colectivo, aunque fueron elaboradas para contextos de relativa homogeneidad profesional, lo que limita su alcance en espacios intersectoriales donde la heterogeneidad es constitutiva. El capital social de Putnam (1993), por su parte, permite comprender la dimensión acumulativa y la fragilidad de los vínculos de confianza, pero opera en un nivel de abstracción que dificulta su aplicación directa a dispositivos organizacionales concretos.

La vitalización de lo común no pretende sustituir estos enfoques sino ponerlos en relación desde una perspectiva que desplaza el foco hacia el trabajo que sostiene la coordinación. En este punto cabe marcar con precisión qué distingue este concepto de otros próximos. La

coordinación -en cualquiera de sus formas- refiere a la práctica articulada de actores que actúan de manera interdependiente; la vitalización de lo común refiere al sustrato relacional que hace posible y que a su vez produce esa práctica. No son el mismo fenómeno: puede haber coordinación formal sin vitalización -cuando los actores cumplen procedimientos sin construir nada en común- y puede haber vitalización sin coordinación plenamente lograda, cuando el sustrato relacional existe pero las condiciones institucionales u operativas no permiten traducirlo en acción articulada efectiva. Distinguir ambos planos tiene consecuencias directas para la evaluación: medir coordinación sin observar su sustrato relacional equivale a registrar efectos sin comprender las condiciones que los hacen posibles ni las vulnerabilidades que los amenazan.

Que la vitalización de lo común requiera tiempo, sea inherentemente frágil y dependa de condiciones que no pueden ser plenamente prescriptas no constituye una limitación del concepto, sino su contenido más preciso. Nombrar esta dimensión permite hacer visible aquello que suele quedar fuera del análisis: que la coordinación no es solo un problema de diseño o de voluntad, sino fundamentalmente un proceso de trabajo relacional sostenido. Su éxito o fracaso depende, en última instancia, de la capacidad de los actores para mantener vivo, para vitalizar, ese espacio común en el que la política pública se vuelve efectivamente intersectorial.

3.9. Síntesis: el andamiaje conceptual y su articulación con el análisis empírico

El recorrido desarrollado en este capítulo ha permitido construir, de manera progresiva, una arquitectura conceptual orientada a comprender la coordinación intersectorial y multinivel como un proceso relacional, situado e históricamente configurado. La premisa que lo organiza -que la coordinación constituye una capacidad estatal de carácter relacional que se despliega a contracorriente de tendencias estructurales hacia la descoordinación- establece el punto de partida del análisis y retoma, en clave operativa, el argumento de Acuña y Martínez Nogueira (2010): los arreglos formales son condición necesaria, pero de ningún modo suficiente. La coordinación efectiva se produce en un plano que excede el diseño institucional, en tanto depende de condiciones que se construyen en el tiempo, que no pueden ser plenamente prescritas y cuya estabilidad es siempre precaria.

A partir de esta premisa, la desagregación en dimensiones -institucional, relacional, operativa y vertical- no busca fragmentar el fenómeno, sino hacerlo analíticamente inteligible en sus distintos planos de producción. Cada una de estas dimensiones permite observar

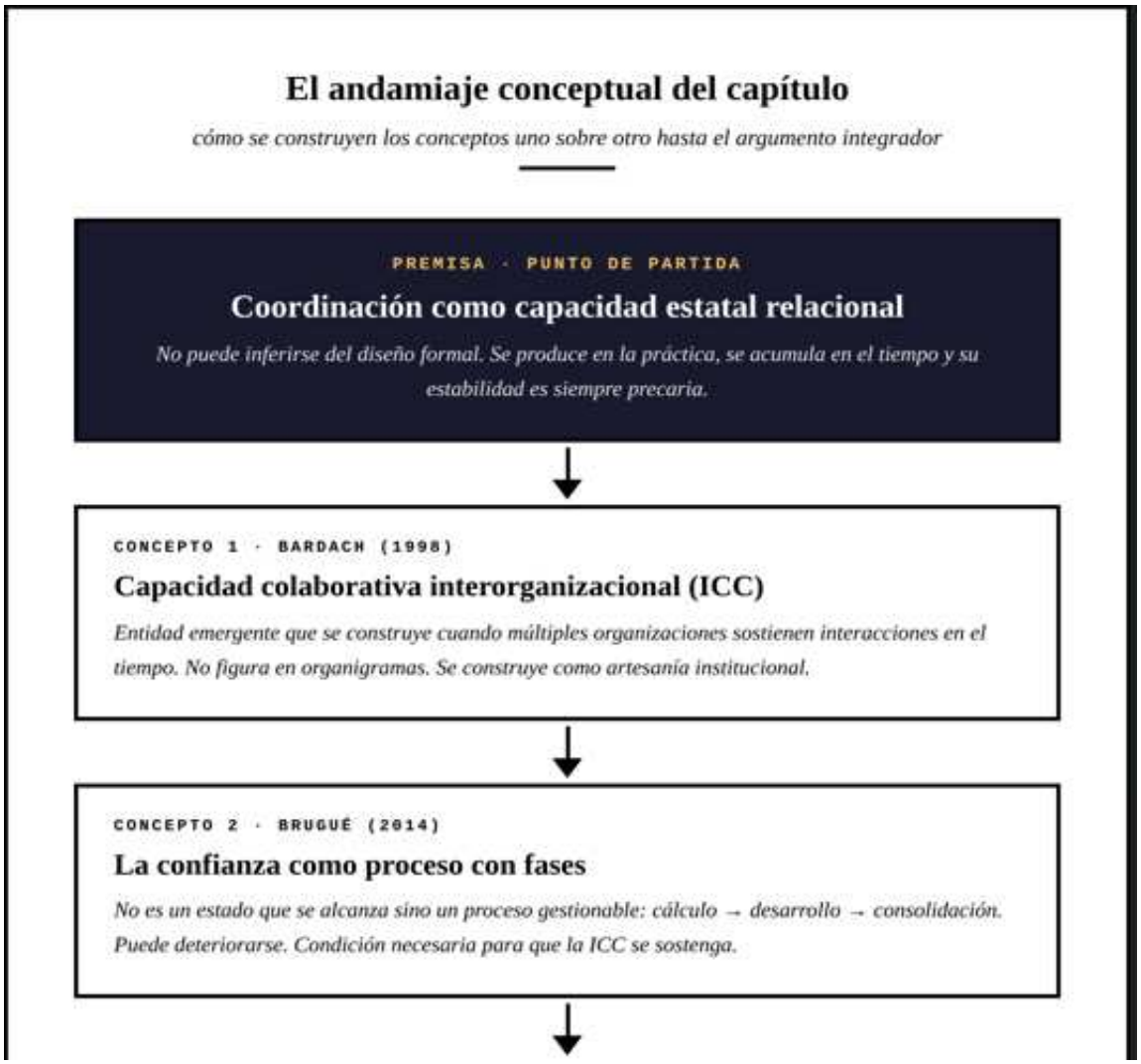
aspectos específicos de la capacidad de coordinación, al tiempo que su interrelación da cuenta del carácter integrado del proceso. La incorporación de la dinámica de la confianza, con sus momentos de cálculo, desarrollo y consolidación, introduce una temporalidad que permite periodizar la trayectoria del dispositivo sin reducirla a una variable estática. Por su parte, la problematización del aprendizaje colectivo -en términos de las condiciones que lo habilitan y de los mecanismos que lo simulan- agrega una exigencia analítica adicional: obliga a distinguir entre la producción de instancias reflexivas y la transformación efectiva de los marcos de acción.

En este entramado, la vitalización de lo común opera como concepto articulador. No se limita a sintetizar las dimensiones analizadas, sino que permite nombrar aquello que las atraviesa: el trabajo colectivo, sostenido y en gran medida invisible, mediante el cual se construyen, sostienen y regeneran los espacios relacionales que hacen posible la coordinación. Este concepto introduce, además, una clave interpretativa que resulta central para el análisis empírico: que la coordinación no es un estado que se alcanza, sino un proceso que debe ser continuamente reactivado. Su temporalidad propia, su fragilidad constitutiva y su escasa visibilidad en los instrumentos tradicionales de evaluación no son rasgos accesorios, sino elementos constitutivos del fenómeno.

Las categorías construidas en este capítulo no se presentan como un marco abstracto, sino como un conjunto de herramientas orientadas a la observación de procesos concretos en el caso de la EFTI. Las condiciones institucionales permitirán reconstruir el andamiaje previo sobre el cual se asentó el dispositivo en 2018 y los límites, y oportunidades, que ese punto de partida configuró. Las condiciones relacionales habilitarán el análisis de la construcción, consolidación y eventual deterioro de los vínculos entre actores sectoriales. La figura del *boundary spanner*, en diálogo con la advertencia de Isuani (2009) sobre los riesgos de la concentración de la coordinación, permitirá abordar el rol de las coordinadoras en su doble carácter: como facilitadoras indispensables de la articulación y como potenciales focos de vulnerabilidad estructural. La dimensión vertical, por su parte, abrirá el análisis hacia la relación entre el nivel provincial y el nacional, desplazando la lectura desde la lógica binaria de cumplimiento/incumplimiento hacia la reconstrucción de un campo de negociación intergubernamental.

Finalmente, la vitalización de lo común atravesará transversalmente todas estas dimensiones, operando como hilo conductor del análisis. La pregunta que orienta el trabajo empírico no es si la coordinación ocurrió -en tanto sus resultados se encuentran documentados- sino cómo se produjo, bajo qué condiciones específicas, a través de qué dinámicas relacionales, con qué costos institucionales y con qué vulnerabilidades. Es en la

reconstrucción de ese proceso -y no en la mera constatación de sus resultados- donde esta investigación busca realizar su principal aporte.



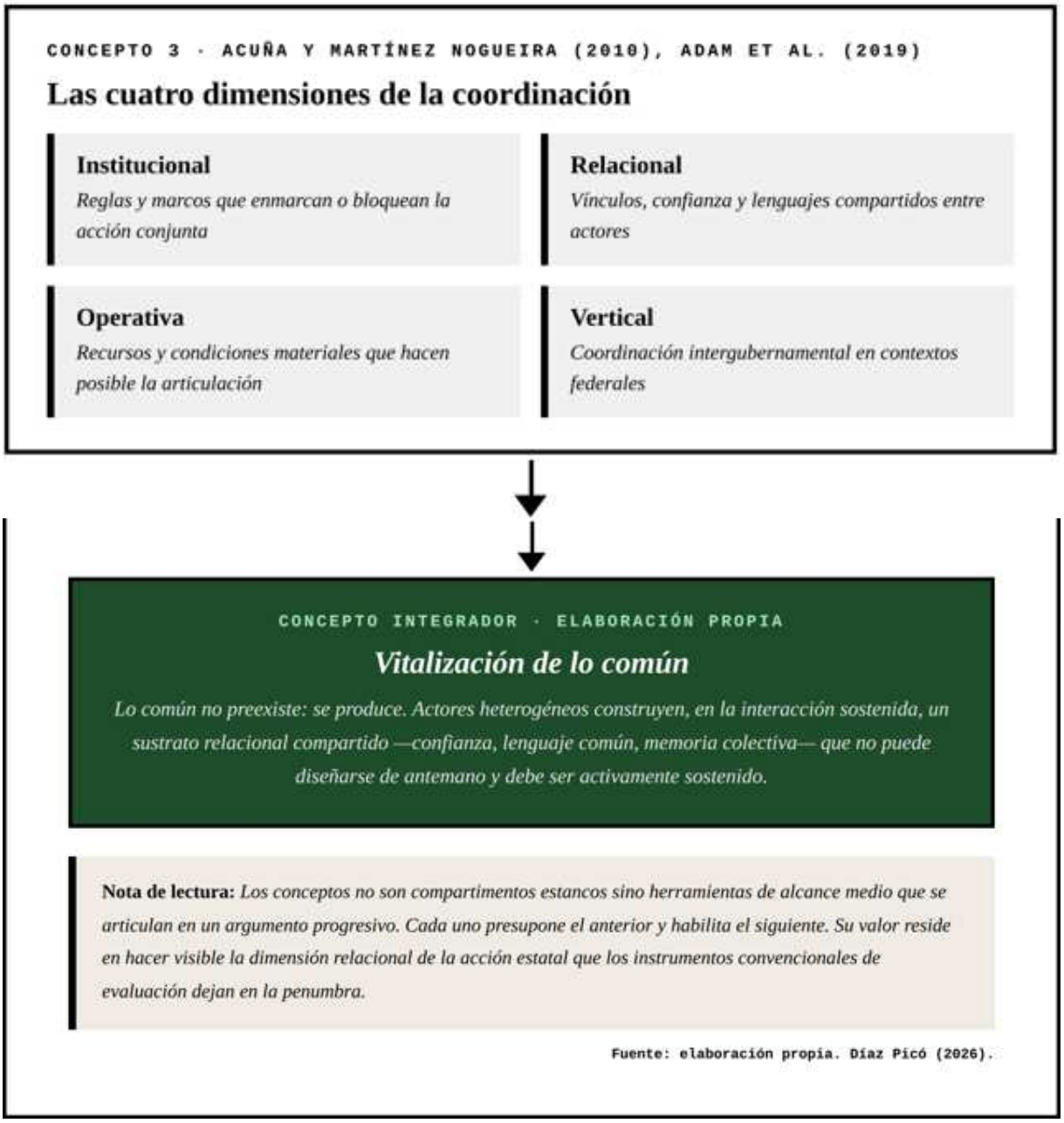


Figura 3. Andamiaje conceptual.

Capítulo 4

Estrategia metodológica: reconstruir un proceso desde adentro

4.1. El problema metodológico: por qué no alcanza con medir resultados

Existe una asimetría que recorre la literatura evaluativa sobre políticas intersectoriales: la mayoría de los estudios disponibles sobre planes como el ENIA miden lo que se hizo -coberturas, prestaciones, indicadores de proceso- pero tienen relativamente poco que decir sobre cómo fue posible hacerlo. Esa asimetría no es inocente. Refleja una concepción de la evaluación como verificación de resultados que, cuando se trata de políticas que dependen críticamente de la calidad de la coordinación entre actores, produce análisis que son verdaderos en lo que afirman y ciegos en lo que omiten. Saber que la Mesa EFTI de Entre Ríos sostuvo reuniones semanales durante seis años y que los dispositivos llegaron a miles de adolescentes es importante, pero insuficiente para comprender qué hizo posible esa regularidad, qué fragilidades la amenazó y qué se perdería si el dispositivo no pudiera reconstruirse en otro contexto o bajo otra conducción.

La pregunta de investigación de esta tesis -cómo se construyó la coordinación en la implementación del Plan ENIA en Entre Ríos entre 2018 y 2023- no admite respuesta en términos de indicadores de cobertura. Requiere reconstruir procesos, recuperar la trama de interacciones, negociaciones, aprendizajes y tensiones que produjeron o dificultaron la coordinación efectiva en condiciones institucionales específicas. Esa es la orientación metodológica: una evaluación de procesos que privilegia la profundidad sobre la extensión, que trabaja con evidencia cualitativa densa antes que con estadísticas representativas, y que entiende la sistematicidad no como aplicación de protocolos estandarizados sino como coherencia entre las preguntas, el diseño y las técnicas de análisis.

4.2. El diseño: estudio de caso longitudinal con orientación de evaluación de procesos

La investigación adopta un diseño de estudio de caso único de tipo longitudinal, orientado por la lógica de la evaluación de procesos. El caso es la implementación del Plan ENIA en la provincia de Entre Ríos entre 2018 y 2023, un proceso que involucra simultáneamente dos dimensiones de coordinación que esta tesis analiza de manera integrada: la coordinación horizontal entre los sectores que conformaron la Mesa EFTI (salud, educación, desarrollo social, niñez), y la coordinación vertical entre el nivel nacional que diseñó y financió el Plan (a través de PNUD) y el nivel provincial que lo implementó con márgenes propios de autonomía y adaptación. La Mesa EFTI es, dentro de ese caso, el dispositivo central de coordinación horizontal -el espacio institucional donde la articulación intersectorial se produjo, se negociaba y se sostenía- pero no agota el objeto de estudio, que incluye también las relaciones intergubernamentales con el nivel nacional.

La elección de un único caso responde a una decisión epistemológica deliberada: el objeto de estudio -los procesos relacionales, operativos e institucionales que producen coordinación efectiva- no puede ser adecuadamente comprendido sin un análisis longitudinal y situado que capture la especificidad de la trayectoria institucional provincial. Un diseño comparativo ganaría extensión a costa de la profundidad que la pregunta requiere. Yin (2018) señala que el estudio de caso es la estrategia metodológica más adecuada cuando la pregunta es de tipo cómo o por qué, cuando el investigador no tiene control sobre los eventos estudiados y cuando el foco se ubica en un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real. Las tres condiciones se cumplen aquí.

La dimensión longitudinal del diseño no es simplemente descriptiva sino analíticamente central: la coordinación es un proceso que se construye gradualmente, tiene idas y vueltas, y produce o no aprendizajes colectivos que transforman las condiciones de su propio funcionamiento. Solo el seguimiento de la trayectoria a lo largo de seis años permite identificar los momentos de consolidación y de fragilidad de la coordinación, los mecanismos que produjeron continuidad y los eventos que amenazaron con interrumpirla.

Transversalmente, el diseño adopta la lógica de la evaluación realista de Pawson y Tilley (1997): el objetivo es identificar las configuraciones Contexto-Mecanismo-Resultado que explican por qué la coordinación funcionó en determinados momentos y bajo determinadas condiciones, y por qué encontró sus límites en otros. No se trata de verificar si el diseño del Plan fue cumplido sino de reconstruir los mecanismos causales que mediaron entre el

diseño y los resultados: las capacidades relacionales que se activaron en los espacios intersectoriales, las condiciones institucionales que habilitaron o restringieron la acción conjunta, la calidad de los canales de comunicación intergubernamental y los aprendizajes que se acumularon.

4.3. La posición de la investigadora: doble inscripción y reflexividad como recurso metodológico

Esta investigación tiene una característica que exige tratamiento metodológico explícito: la investigadora fue actora directa de los procesos que analiza. Entre 2020 y 2023, quien escribe estas páginas desempeñó los roles de Referente Pedagógica ESI y de Equipo de Fortalecimiento Técnico ESI dentro de la Mesa EFTI de Entre Ríos. Esto significa que participó en las reuniones cuyas minutas se analizan como fuente primaria, que conoció -y en muchos casos construyó vínculos con- las coordinadoras y referentes sectoriales que fueron posteriormente entrevistadas, y que fue testigo directo de los procesos que esta tesis reconstruye analíticamente.

Esta doble inscripción -simultáneamente investigadora y actora del caso estudiado- no implica una contaminación del análisis sino una condición específica que debe ser gestionada con rigor. La tradición metodológica de las ciencias sociales ha desarrollado herramientas precisas para trabajar con esta posición: desde la perspectiva etnográfica y de la investigación-acción, la implicación del investigador en el campo no invalida el conocimiento producido sino que lo sitúa y le confiere una densidad que la observación externa no alcanza (Guber, 2001; Vasilachis de Gialdino, 2006). Lo que se requiere no es la ilusión de una objetividad imposible sino la práctica sostenida de la reflexividad: la capacidad de hacer explícita la propia posición, identificar sus efectos sobre el análisis y convertirla en recurso antes que en obstáculo.

La doble inscripción tiene implicancias en tres planos. En el plano del acceso a las fuentes, permitió obtener documentos primarios -minutas, informes internos, correspondencia institucional- que no circulan públicamente y cuya existencia es difícilmente trazable desde una posición externa. En el plano interpretativo, el conocimiento situado de las dinámicas institucionales, los conflictos no explicitados en los registros escritos y el contexto de producción de los documentos ofrece una capa de lectura que enriquece el análisis de manera difícilmente reemplazable. En el plano de las entrevistas, la confianza preexistente generó condiciones de apertura que normalmente requieren un trabajo de campo más extendido para construirse. En los tres planos, la reflexividad es el dispositivo metodológico

mediante el cual la doble inscripción se convierte en fortaleza epistemológica antes que en sesgo no gestionado.

El procedimiento principal para gestionar ese riesgo es la triangulación sistemática entre fuentes de distinta naturaleza y entre perspectivas de distintas entrevistadas. En la práctica, la triangulación produjo en varias ocasiones interpretaciones que complejizaban o contradecían las perspectivas iniciales de la investigadora y esos momentos de sorpresa analítica son señales de que el procedimiento funcionó.

4.4. El corpus: una arquitectura de fuentes complementarias

La estrategia metodológica se apoya en un corpus construido deliberadamente para producir complementariedad entre fuentes de distinta naturaleza, distinto nivel de formalidad y distinto alcance temporal. Ninguna de las fuentes disponibles por separado permite reconstruir la totalidad del proceso de coordinación a lo largo de seis años de implementación. La articulación entre minutas de reunión, informes trimestrales, entrevistas en profundidad y documentos normativos es lo que hace posible el análisis longitudinal que la pregunta exige: cada fuente ilumina aspectos del proceso que las otras no pueden capturar, y sus diferencias -cuando las hay- se convierten en evidencia analítica antes que en inconsistencias a resolver.

Fuente	Período / cobertura	Descripción	Función analítica
Minutas EFTI 2018-2019	Dic. 2017 – Dic. 2019 (88 minutas)	Registros semanales de las reuniones de la Mesa EFTI	Fuente primaria exclusiva del período fundacional; evidencia contemporánea de la etapa constitutiva
Minutas EFTI complemento 2020-2023	2020-2023, parcial (20 minutas)	Minutas seleccionadas para cubrir brechas en la serie de informes trimestrales	Sustitución metodológica de informes faltantes; trazabilidad de procesos no capturados en informes
Informes trimestrales	Q-2020 a Q-2023 (13 informes)	Documentos de rendición de cuentas al nivel	Fuente principal para 2020-2023; permite trazabilidad

		nacional por dispositivo	de transformaciones en la dinámica de coordinación
Entrevistas en profundidad	2026 (post-implementación)	Entrevistas semiestructuradas con coordinadoras de la Mesa EFTI y referentes de cada dispositivo provincial.	Perspectivas, memorias e interpretaciones; reconstrucción de dinámicas no registradas en documentos
Documentos normativos	2017-2023	Resoluciones, lineamientos técnicos, convenios, normativas provinciales	Contexto normativo; análisis del diseño previsto en contraste con la implementación efectiva

Tabla 1. Fuentes.

4.5. Las fuentes: naturaleza, usos y limitaciones

Las minutas de reunión de la Mesa EFTI son la fuente documental más densa y más original del corpus. Producidas de manera sistemática durante o inmediatamente después de las reuniones semanales del dispositivo, documentan en tiempo real las discusiones, los acuerdos, los conflictos y las decisiones del equipo intersectorial. Su valor analítico es singular y no sustituible: no son evaluaciones retrospectivas sino evidencia contemporánea de los procesos que describen. Para el período 2018-2019, las minutas son la fuente primaria exclusiva, ya que la sistematización de informes regulares comenzó a consolidarse recién en 2020. Se analizaron en su totalidad las ochenta y ocho minutas disponibles para el bienio, que cubren desde la reunión fundacional de diciembre de 2017 hasta la evaluación colectiva de diciembre de 2019, sin faltantes significativos en la serie (ver anexo 1)

Los informes trimestrales son documentos de rendición de cuentas producidos por el equipo técnico provincial con periodicidad regular a partir del cuarto trimestre de 2020 y hasta el cuarto trimestre de 2023. A diferencia de las minutas -registros de proceso orientados hacia adentro del equipo- los informes son documentos orientados hacia afuera: su formato, su

lenguaje y su lógica responden a los requerimientos del Programa Nacional. Esa diferencia de orientación tiene implicancias analíticas directas: los informes tienden a subrayar logros y a minimizar conflictos. Leerlos como evidencia sobre procesos relacionales requiere una operación activa de recodificación que va a contrapelo de su formato de origen. Se trabajó con un total de trece informes trimestrales que cubren el período 2020-2023; el análisis implicó tanto la lectura de cada informe en clave de las dimensiones de la matriz metodológica como la comparación diacrónica entre informes para identificar transformaciones, continuidades y rupturas (ver anexo 2)

Las 7 (siete) entrevistas en profundidad se realizaron con actoras clave del dispositivo: quienes ejercieron la coordinación de la Mesa EFTI a lo largo del período y las referentes de cada dispositivo sectorial. La selección respondió a un criterio de relevancia posicional antes que de representatividad estadística: se buscaron perspectivas de actoras que hubieran ocupado posiciones diferentes dentro del dispositivo para capturar tanto la diversidad de miradas como la continuidad de la memoria institucional. Las entrevistas fueron semiestructuradas y organizadas en torno a ejes que se corresponden con las dimensiones de la matriz: la historia del dispositivo y sus condiciones de instalación; las dinámicas relacionales al interior de la Mesa; la relación con el nivel nacional; las prácticas cotidianas de articulación; los conflictos significativos y su gestión; y los aprendizajes colectivos que el proceso produjo. El análisis siguió un procedimiento de análisis temático (Braun y Clarke, 2006): identificación de unidades de significado, agrupamiento en categorías, comparación entre perspectivas y contraste permanente con la evidencia documental. Las divergencias entre perspectivas -o entre lo que las entrevistadas dicen y lo que los documentos registran- fueron tratadas como evidencia analítica antes que como inconsistencias a resolver.

4.6. La matriz metodológica y la estrategia de sistematización

El análisis empírico de esta investigación se organiza en torno a una matriz metodológica que articula las cuatro dimensiones analíticas del marco teórico con variables, indicadores, fuentes y técnicas de recolección específicas. Conviene precisar, antes de presentarla, qué es y qué no es este instrumento: la matriz no constituye un dispositivo de recolección de datos en sentido estricto, sino un artefacto de organización analítica cuya función es garantizar la coherencia interna del análisis, asegurar su trazabilidad respecto del marco teórico y posibilitar la comparación sistemática a lo largo del período estudiado. En términos de Argyris y Schön (1978), podría decirse que la matriz opera como una teoría en uso del proceso analítico: explicita los supuestos que guían la observación y hace visibles las conexiones entre los conceptos movilizados y las evidencias convocadas.

La construcción de la matriz respondió a una lógica deductiva-inductiva. El punto de partida fue el marco teórico: las cuatro dimensiones analíticas -condiciones institucionales, condiciones relacionales, coordinación vertical y condiciones operativas- derivan de la revisión de la literatura especializada sobre coordinación intersectorial e implementación de políticas sociales. Ahora bien, las variables e indicadores que componen cada dimensión no fueron importadas mecánicamente de la teoría sino que se fueron ajustando en diálogo con el corpus documental y con las primeras lecturas de las fuentes primarias. Esta doble adecuación -al marco conceptual y al material empírico- es lo que permite que la matriz funcione como puente analítico y no como camisa de fuerza.

La primera dimensión, **condiciones institucionales**, agrupa tres variables centrales. La variable diseño institucional de la coordinación captura los rasgos formales del dispositivo Mesa EFTI tal como fueron previstos en los documentos de diseño del Plan ENIA: la existencia de instancias formales de coordinación intersectorial, la definición de roles y funciones por sector, y los mecanismos previstos de articulación horizontal y vertical. Su inclusión responde a la necesidad analítica de reconstruir el diseño previsto como patrón de referencia frente al cual medir la implementación efectiva, lo que Pressman y Wildavsky (1973) denominan el "programa" en su dimensión normativa. La variable andamiaje institucional provincial previo resulta indispensable para evaluar en qué medida la implementación pudo apoyarse en estructuras, equipos y saberes preexistentes. La hipótesis analítica aquí es que la capacidad instalada en los programas provinciales -el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, el PSIA, la Coordinación ESI del Consejo General de Educación- no fue un dato de contexto sino una condición de posibilidad que determinó el ritmo y la profundidad de la implementación; su ausencia habría producido un proceso radicalmente distinto. Finalmente, la variable apoyo político-institucional operacionaliza una dimensión que la literatura especializada señala como determinante: sin respaldo de las autoridades jurisdiccionales, los dispositivos de coordinación tienden a quedar reducidos a iniciativas técnicas sin anclaje organizacional (Repetto, 2014). Los indicadores -nivel de respaldo político efectivo, jerarquización del Plan en la agenda provincial, estabilidad institucional durante el período- fueron construidos para capturar no el apoyo declarado sino el apoyo manifestado en comportamientos concretos: firmas de convenios, asignación de recursos, presencia de autoridades en instancias clave.

La segunda dimensión, **condiciones relacionales**, está orientada a documentar y analizar el capital social que la Mesa EFTI fue acumulando a lo largo del período. Tres variables estructuran esta dimensión. El funcionamiento de los espacios intersectoriales refiere a los atributos formales del espacio de coordinación: su regularidad, la amplitud de la participación sectorial, su continuidad en el tiempo. Estos indicadores, aparentemente descriptivos, tienen

un rendimiento analítico considerable: siguiendo a Ansell y Gash (2008), la regularidad y la inclusividad de las reuniones son precondiciones para la generación de confianza y para la acumulación de capital relacional que sostiene la coordinación en momentos de tensión. La segunda variable, confianza y reconocimiento intersectorial, captura una dimensión menos visible pero analíticamente central: la percepción de cooperación, el reconocimiento mutuo de saberes y la modalidad de resolución de conflictos. Conviene señalar que la confianza intersectorial no es un estado sino un proceso: se construye mediante interacciones reiteradas, se pone a prueba ante los conflictos y puede erosionarse por cambios en los actores o en las condiciones institucionales. La tercera variable, trayectorias y capacidades relacionales, operacionaliza el concepto de boundary spanner desarrollado por Williams (2002): la capacidad de ciertos actores para traducir entre lógicas sectoriales, gestionar las fronteras organizacionales y construir puentes entre mundos institucionales distintos. Su inclusión responde al hallazgo -emergente del análisis documental- de que el sostenimiento de la Mesa EFTI dependió en medida significativa de competencias individuales que la institucionalidad no formalizó ni protegió.

La tercera dimensión, **coordinación vertical**, aborda la relación intergubernamental entre el nivel nacional y la provincia de Entre Ríos, recuperando los aportes de Adam, Hurka, Knill y Peters (2019) sobre los mecanismos de coordinación vertical. La variable traducción de lineamientos nacionales pone el foco en el proceso mediante el cual los documentos rectores del Plan ENIA fueron interpretados, adaptados y operacionalizados por el equipo provincial. Los indicadores -adaptaciones provinciales, flexibilidad en la implementación, claridad de las directrices- permiten identificar los márgenes de autonomía efectiva de los que dispuso el equipo provincial y evaluar en qué medida esa autonomía fue ejercida de manera proactiva o reactiva. La variable canales de comunicación intergubernamental captura la dimensión procesal de la relación nación-provincia: la fluidez del diálogo, la calidad del acompañamiento técnico desde el nivel nacional, la capacidad de resolución conjunta de problemas. Aquí los indicadores incluyen tanto la frecuencia y calidad de los intercambios documentados como la percepción de los actores sobre la utilidad del vínculo. La variable autonomía operativa territorial amplía el foco hacia la relación de la provincia con el nivel departamental y municipal: el margen de decisión local, los ajustes situados al contexto de cada zona, la articulación con los efectores del sistema de salud y educación en los distintos departamentos de Entre Ríos.

La cuarta dimensión, **condiciones operativas**, se orienta a capturar la textura cotidiana de la coordinación: lo que efectivamente sucede en los espacios de trabajo conjunto, más allá de los mandatos formales y de las declaraciones de intención. La variable prácticas de coordinación cotidiana refiere a la articulación efectiva entre efectores en territorio, las

modalidades de resolución informal de problemas y el trabajo intersectorial que se produce por fuera de los canales formales. Esta variable recupera la perspectiva de Isuani (2016) sobre la implementación como coproducción: la coordinación no es un resultado que se alcanza sino un proceso que se produce y reproduce en cada intercambio entre actores con lógicas, temporalidades y recursos distintos. La variable rol de las coordinadoras territoriales operacionaliza la función de mediación que ejercen las figuras clave del dispositivo: no solo sus funciones formalmente definidas sino las que efectivamente ejercen, incluyendo la gestión de conflictos y el sostenimiento de los espacios compartidos en condiciones de adversidad. Finalmente, la variable producción de lo común captura lo que el marco teórico designa como aprendizaje colectivo y comunidad de práctica (Wenger, 1998): los saberes compartidos acumulados, los repertorios de acción construidos colectivamente, los significados comunes sobre el propósito y el modo de trabajar del dispositivo.

Tabla 2. Matriz metodológica

Dimensión	Variables	Indicadores	Fuentes	Técnicas
Condiciones institucionales	Diseño institucional de la coordinación	Existencia de instancias formales de coordinación intersectorial; roles y funciones definidos entre sectores; mecanismos previstos de articulación horizontal y vertical	Documentos ENIA; normativas nacionales y provinciales; minutas EFTI; entrevistas	Análisis documental; codificación temática

	Andamiaje institucional provincial previo	Existencia de estructuras preexistentes (ESI, adolescencias, PSIA); continuidad de equipos técnicos; inserción del Plan en estructuras existentes	Normativas provinciales; informes de monitoreo; entrevistas	Análisis documental; entrevistas semiestructuradas
	Apoyo político-institucional	Nivel de respaldo político efectivo; jerarquización del Plan en la agenda provincial; estabilidad institucional durante el período	Entrevistas; informes anuales de monitoreo; minutas	Entrevistas; análisis documental
Condiciones relacionales (coordinación horizontal)	Funcionamiento de espacios intersectoriales	Frecuencia de reuniones; participación efectiva de sectores; continuidad en el tiempo	Minutas EFTI; informes trimestrales; entrevistas	Análisis documental; estadística descriptiva

	Confianza y reconocimiento intersectorial	Percepción de cooperación entre sectores; reconocimiento de saberes del otro; modalidades de resolución de conflictos	Entrevistas; minutas EFTI	Análisis narrativo-temático
	Trayectorias y capacidades relacionales	Experiencia previa en trabajo intersectorial; habilidades de mediación y escucha; capital relacional de los equipos técnicos	Entrevistas; minutas	Análisis narrativo-temático
Coordinación vertical (intergubernamental)	Traducción de lineamientos nacionales	Adaptaciones provinciales a lineamientos nacionales; flexibilidad en la implementación; claridad y consistencia de las directrices	Documentos ENIA nacionales; minutas; informes trimestrales; entrevistas	Análisis comparado; codificación longitudinal
	Canales de comunicación intergubernamental	Fluidez de comunicación nación-provincia; acompañamient	Minutas; informes; entrevistas	Análisis documental; codificación temática

		o técnico desde el nivel nacional; resolución de problemas intergubernamentales		
	Autonomía operativa territorial	Margen de decisión local en la implementación; ajustes situados al contexto provincial; articulación con municipios y departamentos	Entrevistas; minutas departamentales	Análisis cualitativo; análisis de casos
Condiciones operativas	Prácticas de coordinación cotidiana	Articulación efectiva entre efectores en territorio; modalidades de resolución de problemas; trabajo informal intersectorial	Minutas; informes trimestrales; entrevistas	Análisis temático; categorías transversales
	Rol de coordinadoras territoriales	Funciones efectivamente ejercidas; mediación de conflictos territoriales;	Entrevistas; minutas	Análisis de casos; análisis narrativo

		sostenimiento de espacios compartidos		
	Producción de lo común	Generación de espacios compartidos de trabajo; aprendizajes colectivos acumulados; construcción de repertorios compartidos	Entrevistas; informes trimestrales; minutas	Análisis temático; categorías transversales

Fuente elaboración propia. Díaz Picó (2026)

El trabajo de sistematización de las fuentes primarias constituyó una operación analítica de primer orden. Las minutas de reuniones de la Mesa EFTI -ochenta y ocho actas para el período 2018-2019, más la serie correspondiente a 2020-2024- y los informes trimestrales de avance del período 2020-2023 fueron organizados en cuadros analíticos estructurados en torno a la matriz metodológica. Esta decisión no fue meramente instrumental: implica reconocer que los datos no hablan por sí mismos sino que adquieren significado en el marco de categorías analíticas explícitas y de preguntas de investigación precisas (Pignatta, 2015).

Cada cuadro de sistematización fue construido con tres columnas de naturaleza diferente, cuya distinción es analíticamente relevante. La primera columna registra la evidencia que responde directamente a los indicadores de la matriz: datos de frecuencia, participación, tipos de decisiones adoptadas, temáticas abordadas. Esta columna produce el dato en sentido estricto: información estructurada y comparable entre períodos. La segunda columna contiene extractos textuales de las fuentes -fragmentos de minutas, citas de informes- que funcionan como ilustraciones ancladas empíricamente de los procesos identificados. Su función no es meramente decorativa: siguiendo la tradición del análisis narrativo en ciencias sociales, los fragmentos textuales restituyen la voz de los actores y capturan matices que la codificación sistemática inevitablemente aplana. La tercera columna está reservada a los hallazgos longitudinales, es decir, a observaciones que trascienden los indicadores puntuales y emergen de la lectura diacrónica del corpus: patrones de cambio, tensiones

recurrentes, inflexiones que no son visibles en el análisis de una reunión o un trimestre aislado sino solo cuando se lee la secuencia completa.

Esta última columna merece atención especial porque es donde reside buena parte del rendimiento analítico del procedimiento. La distinción entre dato, ilustración y hallazgo longitudinal no es sólo metodológica sino epistemológica: reconoce que hay diferentes tipos de conocimiento producidos por diferentes modos de leer el mismo corpus. El indicador dice cuántas veces se reunió la Mesa en un trimestre; la cita muestra cómo los propios actores nombraban su experiencia; el hallazgo longitudinal permite afirmar que la frecuencia de reuniones no fue constante sino que respondió a ciclos ligados a los ritmos del sistema educativo, a los momentos de tensión con el nivel nacional y a las transiciones de gestión. Solo la lectura de los tres registros en articulación produce un análisis completo.

La periodización interna que estructura el análisis empírico no fue definida a priori sino que emergió de la evidencia. El análisis del corpus permite identificar tres momentos cualitativamente distintos en la trayectoria de la Mesa EFTI. El primer período, 2018-2019, corresponde a la instalación y consolidación del dispositivo provincial: es cuando se negocian los términos de la articulación intersectorial, se construyen las primeras confianzas, se ensayan los instrumentos de trabajo conjunto y se producen los primeros logros compartidos. Desde el punto de vista teórico, es el momento en que el andamiaje institucional se pone a prueba: si las condiciones institucionales, relacionales y operativas son suficientes para sostener el dispositivo más allá de las voluntades individuales que lo impulsaron en su origen.

El segundo período, 2020-2022, está atravesado por disrupciones que afectan simultáneamente las dimensiones de coordinación horizontal y vertical. La pandemia de COVID-19 transforma radicalmente las condiciones operativas y fuerza la reinvención del trabajo intersectorial: la presencialidad -que había sido hasta entonces el soporte tácito de la confianza relacional- desaparece de un día para el otro, y la Mesa EFTI debe reconstruir sus modos de funcionamiento sobre la marcha. Al mismo tiempo, el cambio en la conducción del dispositivo introduce la pregunta sobre la continuidad del capital relacional acumulado: ¿puede transferirse la confianza construida por un equipo a otro equipo, o debe reconstruirse desde el inicio? Esta pregunta no tiene respuesta sencilla en la literatura especializada (Ansell y Gash, 2008) y los datos del período ofrecen evidencia relevante para abordarla.

El tercer período, 2023, corresponde al cierre programático del Plan y plantea preguntas específicas sobre legados institucionales: qué sobrevivió una vez que el mandato formal concluyó, bajo qué condiciones ese capital se preservó y bajo cuáles se perdió, qué quedó

inscripto en las prácticas de los organismos participantes y qué se evaporó con la discontinuación del financiamiento y del andamiaje formal. Esta pregunta sobre la sustentabilidad de los aprendizajes de coordinación es, en última instancia, la más relevante desde el punto de vista de las políticas públicas: no solo importa qué funcionó durante la implementación sino qué deja después de sí un dispositivo de coordinación intersectorial cuando las condiciones que lo hicieron posible se retiran.

La articulación entre la matriz metodológica, la estrategia de sistematización y la periodización interna constituye, en conjunto, el andamiaje analítico sobre el que se construyen los capítulos empíricos que siguen. Su presentación explícita en este apartado responde a un compromiso epistemológico: hacer visible el procedimiento de producción del conocimiento es una condición de la evaluabilidad del análisis y una exigencia ineludible de la reflexividad metodológica que toda investigación cualitativa rigurosa supone.

4.7. Validez, limitaciones y cuidados metodológicos

Todo diseño metodológico tiene limitaciones que el rigor académico exige explicitar antes que minimizar. La primera y más evidente de esta investigación es la restricción a un único caso provincial, que impide generalizaciones estadísticas sobre la coordinación del ENIA en otras jurisdicciones. Esta limitación es, sin embargo, consustancial al diseño y coherente con la pregunta. Lo que se busca, en los términos de Flyvbjerg (2006), es la generalización analítica: enriquecer categorías conceptuales sobre coordinación y capacidades estatales relacionales a partir de un caso que las ilumina con densidad empírica excepcional.

La validez del estudio descansa en la coherencia entre la pregunta, el diseño, las técnicas y el análisis. En los términos de Lincoln y Guba (1985), esa coherencia se expresa en la credibilidad -sostenida en la riqueza del corpus, la triangulación y la reflexividad-; la transferibilidad -que reside en la densidad de descripción del contexto que produce los hallazgos-; la dependabilidad -asegurada por el procedimiento sistemático de codificación que la matriz hace posible-; y la confirmabilidad, garantizada por la trazabilidad del análisis, dado que cada interpretación puede ser verificada en la evidencia primaria que la sustenta. Esa trazabilidad entre interpretación y evidencia es, en definitiva, la forma que adopta el rigor en una investigación cualitativa orientada a comprender procesos que solo se revelan plenamente cuando se los sigue desde adentro y a lo largo del tiempo.

Capítulo 5

La EFTI como laboratorio de coordinación: génesis, aprendizaje colectivo y condiciones de posibilidad (2018–2019)

> *Un espacio sostenido intersectorial como la EFTI anteriormente no se había dado y hay expectativas de continuidad.*- Evaluación colectiva de la Mesa EFTI, diciembre de 2019 (Minuta 88)

5.1. El problema de los orígenes: leer la coordinación antes de que se estabilice

Los estudios de implementación enfrentan una tentación analítica persistente: observar los dispositivos en su fase de mayor consolidación y, desde allí, reconstruir retrospectivamente las condiciones que los hicieron posibles. El problema que esta operación introduce no es meramente metodológico, sino epistemológico. Al mirar la coordinación desde su forma estabilizada, se corre el riesgo de naturalizar aquello que fue contingente, de presentar como necesario lo que dependió de decisiones situadas, de liderazgos específicos y de equilibrios frágiles que podrían haberse resuelto de otro modo. Como advierte Isuani (2012), este sesgo ha contribuido a subestimar la implementación como un campo de producción activa de la acción estatal, reduciéndola a una instancia de ejecución de definiciones previamente cristalizadas en otros niveles.

Resistir esa tendencia implica un desplazamiento analítico deliberado: leer la coordinación en su fase constituyente, antes de que se estabilice, cuando todavía no puede darse por supuesta. Es en ese momento -cuando los actores aún no saben si podrán trabajar conjuntamente, cuando los marcos de interacción están en proceso de construcción y los compromisos son inestables- donde la coordinación se vuelve observable en su carácter

más relacional, más contingente y, al mismo tiempo, más productivo. En los términos del capítulo anterior, se trata de captar la coordinación en el momento en que la capacidad estatal relacional no está aún consolidada, sino en proceso de construcción; cuando la vitalización de lo común es todavía una apuesta y no un resultado.

Este capítulo se sitúa precisamente en ese umbral. Su objeto de análisis está constituido por las ochenta y ocho minutas de reunión del Equipo de Fortalecimiento Técnico Intersectorial (EFTI) producidas entre Enero de 2018 y diciembre de 2019 y las entrevistas semi-estructuradas realizadas a las Coordinadoras EFTI y de dispositivos del Plan ENIA en Entre Ríos. Estos documentos no deben ser leídos como registros administrativos neutrales, sino como huellas de un proceso en curso: capturan las interacciones a través de las cuales actores provenientes de distintos sectores comienzan a construir, no sin tensiones, un espacio de trabajo conjunto. En ellos se inscriben los primeros intentos de delimitación de fronteras organizacionales, los esfuerzos por producir lenguajes compartidos, las negociaciones que habilitan, o bloquean, la confianza recíproca y la emergencia incipiente de aquello que, más adelante, se consolidará como capacidad de coordinación.

La pregunta que organiza la lectura puede formularse, entonces, en términos estrictos: ¿cómo se construye la coordinación intersectorial cuando todavía no existe como capacidad estabilizada? ¿Qué condiciones institucionales la hacen posible en su fase inicial? ¿Qué prácticas relacionales permiten sostenerla en contextos de incertidumbre? ¿Qué tensiones operativas emergen en su despliegue cotidiano y qué formas adoptan en este período constituyente? En otras palabras, se trata de observar la coordinación no como resultado, sino como proceso en formación, en el que sus dimensiones -institucionales, relacionales y operativas- aparecen entrelazadas y en permanente reconfiguración.

El argumento que orienta este análisis es que la EFTI no puede ser comprendida como un mero dispositivo administrativo de articulación. En su fase inicial, operó como el espacio donde la provincia construyó -en ausencia de antecedentes provinciales directos y en condiciones de recursos limitados- la infraestructura relacional mínima necesaria para sostener la coordinación intersectorial del Plan ENIA. En términos de Repetto (2004), lo que se observa aquí es la producción situada de una capacidad estatal relacional: no un atributo preexistente de la estructura provincial, sino una competencia que se configura en la práctica, a través de arreglos organizacionales específicos, mediaciones cotidianas y procesos de interacción sostenida que los actores construyen, muchas veces, a contracorriente de las inercias sectoriales.

Esta distinción no es menor, porque redefine el tipo de interrogantes que pueden formularse al caso. El problema no es identificar si Entre Ríos contaba con condiciones favorables -condiciones que, en distintos grados, estaban presentes en otras jurisdicciones- sino comprender cómo esas condiciones fueron activadas, traducidas y convertidas en capacidad efectiva. Esto implica indagar en el trabajo organizacional que hizo posible esa conversión: qué prácticas la sostuvieron, qué tensiones la atravesaron y qué grado de dependencia tuvo respecto de actores específicos. Asimismo, abre una pregunta que excede este momento inicial pero que se proyecta sobre él: qué ocurre con esa capacidad cuando los actores que la produjeron se retiran, y en qué medida logra institucionalizarse o, por el contrario, se disuelve.

Finalmente, este análisis se encuentra atravesado por una condición de doble inscripción -como investigadora y como participante directa del proceso- que fue problematizada en el capítulo metodológico. Lejos de ser un elemento accesorio, esta posición habilita la reconstrucción de dimensiones que los documentos, por sí solos, no registran: permite leer tanto lo que se dice como lo que se omite, identificar silencios significativos y reponer sentidos que circulan en el plano de la práctica. Al mismo tiempo, exige un ejercicio sistemático de reflexividad, orientado a distinguir entre lo que la evidencia documenta y lo que la experiencia recuerda, evitando que esta última sustituya o distorsione el análisis. En esa tensión -entre proximidad y distancia- se inscribe la estrategia analítica que orienta este capítulo.

5.2. Una arena sin precedentes: la EFTI como apuesta institucional

La primera reunión de la EFTI tuvo lugar el 21 de diciembre de 2017, pocas semanas después del lanzamiento provincial del Plan ENIA. Su configuración inicial anticipaba, ya desde el comienzo, la ambición, y la complejidad, del dispositivo: representantes del COPNAF, la SENAF, el Programa de Salud Integral en la Adolescencia (PSIA), el Programa de Salud Sexual y Reproductiva (SSyR), el Programa ESI del Consejo General de Educación y la Secretaría de Juventud. Se trataba de cinco organismos con mandatos diferenciados, culturas institucionales heterogéneas y racionalidades profesionales no necesariamente convergentes, convocados por una política que los interpelaba simultáneamente y cuya implementación efectiva excedía las capacidades de cualquiera de ellos por separado.

Desde el punto de vista del diseño, esta configuración no resulta excepcional: la intersectorialidad estaba prevista como principio organizador del Plan. Lo que vuelve analíticamente relevante al caso no es, entonces, la existencia de la convocatoria, sino el hecho de que esa convocatoria produjo algo. En términos del marco conceptual desarrollado en el capítulo 3, lo que emerge aquí no es la mera formalización de un espacio de encuentro, sino el inicio de un proceso de vitalización de lo común en un terreno donde no existían antecedentes provinciales directos de articulación sostenida entre estos actores.

La advertencia de Isuani (2012) resulta, en este punto, un contrapunto necesario. Las organizaciones públicas, señala, tienden a operar a partir de lógicas sectoriales consolidadas que delimitan -y muchas veces restringen- los márgenes de cooperación. En ausencia de incentivos claros para la articulación, los actores priorizan sus propios objetivos programáticos, reproduciendo dinámicas de compartimentalización. Desde esta perspectiva, la convocatoria intersectorial no produce coordinación por sí misma: apenas establece las condiciones mínimas para que esta pueda, eventualmente, construirse. El problema, por lo tanto, se desplaza del plano del diseño al plano de la práctica: ¿qué convierte una mesa formal en un espacio efectivo de coordinación?

Las minutas permiten reconstruir una respuesta que, en su formulación inicial, puede parecer simple, pero cuya densidad analítica es mayor de lo que sugiere: periodicidad y franqueza. Desde sus inicios, la EFTI adoptó una frecuencia semanal de reuniones -los días miércoles- que se sostuvo de manera consistente durante 2018 y 2019, atravesando períodos de receso, cambios de autoridades y momentos de alta exigencia operativa. Esta regularidad no constituye un detalle organizativo menor. En los términos de Ansell y Gash (2008), la densidad y continuidad de los espacios de interacción son condiciones materiales para la construcción de confianza. La periodicidad no organiza solamente el tiempo: organiza la posibilidad misma de que la coordinación se vuelva práctica sostenida.

Sin embargo, la continuidad no explica por sí sola la especificidad del caso. A ella se suma una segunda dimensión, menos formalizable pero igualmente decisiva: la construcción de un espacio donde la franqueza fuera posible. Como señala Lucía Grimalt:

> *Hubo tiempo. Fuimos muy celosos de que se trabajara siempre desde la perspectiva de derechos. Y lo otro fue que fluyó rápidamente la confianza entre nosotros, más allá de que nos conociéramos. Malestar que teníamos entre nosotros, desacuerdo que teníamos, lo decíamos ahí en la mesa. —* Coordinadora General, EFTI 2021–2023 (Entrevista, 2026)

El fragmento condensa una dimensión que las minutas registran indirectamente, pero no nombran: la producción deliberada de un espacio donde el desacuerdo pudiera expresarse sin desarticular el dispositivo. Esta franqueza no fue prescrita por el diseño ni garantizada por la autoridad jerárquica; fue una construcción relacional de los propios actores. En términos del marco teórico, puede leerse como un componente clave en la fase de desarrollo de la confianza (Brugué,2014), pero también como una condición para la vitalización de lo común: sin posibilidad de conflicto expresado, la coordinación tiende a desplazarse hacia formas superficiales o meramente informativas.

Es en este punto donde la lectura de Isuani (2005, 2009, 2012, 2016) debe ponerse en diálogo, y en tensión, con la de Peters (1998). Si el primero permite comprender por qué la coordinación tiende a no ocurrir, el segundo habilita a distinguir sus formas cuando efectivamente se produce. La distinción entre coordinación negativa y positiva resulta particularmente útil para leer la evolución del dispositivo. En sus primeros meses, la EFTI funciona principalmente como un espacio de intercambio de información: los actores comunican lo que hacen, delimitan competencias, evitan superposiciones. Sin embargo, hacia el segundo semestre de 2018 comienzan a aparecer instancias de planificación conjunta que indican el pasaje hacia formas incipientes de coordinación positiva. Este tránsito no es abrupto ni lineal: es el resultado de un proceso acumulativo en el que la interacción sostenida comienza a traducirse en capacidad de acción compartida.

Repetto (2014) identifica precisamente este umbral -el pasaje de la coordinación informativa a la planificación conjunta- como uno de los puntos críticos que las políticas intersectoriales en Argentina rara vez logran sostener. Desde esta perspectiva, el caso de la EFTI adquiere relevancia analítica no por confirmar una tendencia general, sino por tensionarla. Sin embargo, nombrar la excepción no equivale a explicarla. Comprender por qué este dispositivo logró transitar ese umbral -y bajo qué condiciones- requiere descender a un nivel de análisis más fino, donde la coordinación aparece no como un resultado dado, sino como un proceso en permanente negociación.

5.3. Zonas de incertidumbre y negociación de roles: co-producir el plan mientras se implementa

El pasaje desde formas iniciales de coordinación informativa hacia instancias de planificación compartida no se produjo en abstracto ni como efecto automático de la interacción. Supuso, de manera reiterada, la resolución de una pregunta estructural: quién define qué, bajo qué criterios y con qué autoridad. En los términos de Crozier y Friedberg

(1977), las organizaciones deben entenderse como configuraciones de actores que controlan zonas de incertidumbre y negocian continuamente las reglas del juego. Desde esta perspectiva, lo que estaba en juego en la EFTI no era únicamente cómo coordinar, sino las condiciones mismas bajo las cuales la coordinación podía tener lugar.

La EFTI operó, en este sentido, como una arena de negociación. No una arena caótica o abiertamente conflictiva, sino un espacio donde las disputas se procesaban en clave productiva, pero disputas al fin. Lo que se negociaba no eran solo procedimientos, sino fronteras organizacionales, control de recursos estratégicos y capacidad de interpretación de los lineamientos nacionales en el nivel provincial. La coordinación, lejos de ser un dato, era el objeto mismo de esa negociación.

Una primera zona de incertidumbre -y probablemente la más persistente en el período inicial- fue la definición de los perfiles de contratación. Las minutas de 2018 registran discusiones reiteradas sobre las características que debían reunir los asesores de salud integral y los agentes comunitarios. Que la EFTI no se limitara a replicar los perfiles definidos a nivel nacional, sino que los sometiera a discusión, los ajustara y, en algunos casos, propusiera criterios propios basados en el diagnóstico territorial, constituye una evidencia clara de co-producción. En términos de March y Olsen (1989), lo que está en juego aquí es una intervención en la lógica de la adecuación: los actores no se limitan a ejecutar lo prescripto, sino que producen colectivamente el criterio de lo que resulta apropiado en su contexto.

La primer coordinadora de EFTI lo expresa con claridad:

> *Hubo una muy buena selección por parte de cada organismo de las personas que iban a estar involucradas para trabajar en el plan. Y eso terminó confluyendo en un compromiso. Era un equipo absolutamente diverso, cada uno tenía algo muy específico en lo suyo, pero la gran mayoría estaba muy ávido y dispuesto a trabajar con el otro, a conocer cómo trabajaba el otro.* — Coordinadora EFTI 2018–2021 (Entrevista, 2026)

Lo que este testimonio ilumina no es únicamente la calidad técnica de los perfiles, sino el carácter político de su construcción. La selección de actores no fue un acto administrativo neutro, sino una decisión que definía, en un sentido fuerte, qué tipo de política iba a implementarse en el territorio. En términos de Isuani (2012), se trata de un proceso de co-producción de la implementación: el Plan ENIA no preexistía como objeto acabado, sino que se configuraba en el mismo movimiento en que se implementaba.

Una segunda zona de incertidumbre se vinculó con la articulación territorial. La denominada "matriz de asociaciones" -que definía los vínculos entre efectores de salud y establecimientos educativos- fue un instrumento de producción local que tradujo los lineamientos nacionales a las condiciones específicas de Entre Ríos. Las minutas de agosto y octubre de 2018 muestran un proceso iterativo de ajustes que evidencia un aprendizaje territorial en curso. Particularmente ilustrativo resulta el episodio registrado en la Minuta del 22 de agosto de 2018, donde, ante la demora del nivel nacional en proveer el instrumento de relevamiento, el equipo provincial *"define avanzar de todas maneras con el instrumento local, con el fin de no retrasar el proceso".*

Este movimiento permite observar, con nitidez, la activación de una capacidad de autonomía operativa subnacional (Repetto, 2004). La provincia no actúa en ruptura con el diseño nacional, pero tampoco queda paralizada ante sus demoras. Opera en los intersticios del diseño, produciendo soluciones situadas que permiten sostener la implementación. Lo relevante aquí no es únicamente la acción autónoma, sino el hecho de que dicha autonomía es el resultado de una capacidad previamente construida: una forma de vitalización de lo común que habilita a los actores a tomar decisiones colectivas en contextos de incertidumbre.

La tercera zona de incertidumbre se expresó en torno al convenio interministerial entre el Ministerio de Salud y el Consejo General de Educación. Las minutas registran de manera reiterada su estado de avance, o su falta de avance: *"el Convenio Interministerial se encuentra en el área notarial del CGE"* (Minuta 24-10). Este dato pone en evidencia una paradoja señalada por Repetto (2014): los dispositivos formales de coordinación tienden a avanzar a un ritmo más lento, y en ocasiones ritualizado, mientras que la coordinación efectiva se despliega a través de canales informales.

En el caso de la EFTI, los actores no suspendieron la coordinación a la espera del convenio. Coordinaron en su ausencia. Esta dinámica es sintetizada por una de las coordinadoras EFTI:

> *Muchos canales informales y se apelaba a lo artesanal, a gente conocida. Hubo bastantes mecanismos informales para mucho que no debería ser. Ahí se nota mucho la falta de institucionalidad, o los débiles de Argentina. La decisión política, lo institucional: se nota cuando vos empezás a articular. —* co-coordinadora EFTI 2021–2023 (Entrevista, 2026)

El señalamiento introduce una tensión que será central en los capítulos siguientes: la informalidad como condición simultánea de posibilidad y de vulnerabilidad. Los canales

informales permitieron que la coordinación avanzara allí donde los dispositivos formales se encontraban bloqueados; pero esa misma informalidad implicaba una dependencia elevada de relaciones personales, trayectorias compartidas y disposiciones individuales difíciles de institucionalizar.

En términos del marco conceptual, puede decirse que la vitalización de lo común en esta fase inicial se apoyó fuertemente en dimensiones relacionales no formalizadas. Esta característica explica tanto su potencia -la capacidad de producir coordinación en condiciones adversas- como su fragilidad, la dificultad para sostener esa coordinación cuando las condiciones cambian. Como se verá en los capítulos siguientes, esta tensión no se resuelve en el período fundacional, sino que se desplaza y reaparece con mayor intensidad en los momentos de recambio de actores y de reconfiguración política del dispositivo.

5.4. La coordinación vertical nación-provincia: asimetrías productivas y des-coordinación burocrática

La informalidad que caracterizó la coordinación horizontal en el seno de la EFTI encuentra, en la relación con el nivel nacional, tanto su correlato como su límite. Las minutas del período 2018–2019 permiten reconstruir un tipo de vínculo intergubernamental que no puede ser leído en términos lineales -ni como subordinación jerárquica ni como autonomía plena-, sino como una configuración más compleja, atravesada por interdependencias, asimetrías y márgenes de acción diferenciados. En línea con lo señalado por Isuani (2012), en contextos federales la autoridad formal del nivel central coexiste con espacios de autonomía subnacional que no son residuales, sino constitutivos del proceso de implementación. Es en esos intersticios donde la política se vuelve operativa.

La literatura reciente sobre coordinación vertical permite precisar esta dinámica. Adam, Hurka, Knill y Peters (2019) identifican tres problemas recurrentes en la implementación de políticas sociales multinivel: la ambigüedad en la asignación de competencias, la debilidad de los mecanismos de retroalimentación y las fricciones derivadas de la necesidad de traducir lineamientos generales a contextos específicos. Los tres se encuentran presentes en el caso analizado. Sin embargo, lo que distingue la experiencia de Entre Ríos no es la ausencia de estas tensiones, sino el carácter activo de las respuestas provinciales frente a ellas.

En efecto, ante la ambigüedad, la provincia especifica; ante la demora, produce; ante la falta de retroalimentación, construye canales propios. Esta capacidad de acción no se explica

únicamente por la disponibilidad de recursos, sino por la existencia de una infraestructura relacional previamente construida que habilita a los actores a intervenir en los intersticios del diseño. En términos del marco conceptual desarrollado, se trata de una expresión de la vitalización de lo común en clave intergubernamental: la capacidad de sostener la coordinación no como cumplimiento pasivo, sino como proceso activo de traducción y adaptación.

Desde la Coordinación EFTI se sintetiza esta dimensión relacional de la coordinación vertical en los siguientes términos:

> *Me costó mucho menos comunicarme y entenderme. Era todo muy claro. Había personas con las que hablábamos exactamente el mismo idioma de entrada. Diálogo diario con los dos equipos, permanente, permanente. Era de aporte mutuo, permanente.* — Coordinadora EFTI 2018–2020 (Entrevista, 2025)

El "mismo idioma" al que refiere no remite a un lenguaje técnico compartido, sino a una afinidad en los marcos de interpretación que orientaban la acción. En este punto, la coordinación vertical se sostiene menos en dispositivos formales que en una convergencia normativa que facilita la interacción. Desde el dispositivo de Salud Sexual y Reproductiva profundizan esta idea:

> *Estamos hablando de la época de Macri, de un gobierno de derecha, liberal. Pero tanto el equipo de nación como aquí en la provincia estaba muy claro que quienes integraban debían ser personas de probado accionar en defensa de los derechos. Eso fue algo muy importante que nos unificó: era muy fácil llegar a los acuerdos.* — Coordinadora del dispositivo SSyR, EFTI 2018–2020 (Entrevista, 2026)

Lo que emerge aquí es la centralidad de un marco de sentido compartido -la perspectiva de derechos- que opera como principio de articulación transversal. En términos de Putnam (1993), puede leerse como una forma específica de capital social: un recurso relacional que reduce los costos de coordinación y facilita la construcción de acuerdos, incluso en contextos políticamente tensionados. Esta convergencia no elimina las asimetrías entre niveles, pero permite procesarlas de manera más fluida. La coordinación vertical, en este caso, no descansa únicamente en la arquitectura institucional, sino en la existencia de afinidades que habilitan formas de cooperación más densas.

Sin embargo, esta dimensión relacional coexiste con una segunda dinámica, de signo opuesto, que introduce límites estructurales al proceso: la des-coordinación burocrática. Las minutas de enero de 2019 registran que *“hasta la fecha no se han recibido las Enmiendas de los Contratos”* correspondientes al trimestre anterior, lo que deja a profesionales desempeñándose sin certeza sobre su situación contractual. En el caso de Gualeguaychú, la situación alcanza un punto crítico que obliga a la EFTI a tomar una decisión pragmática: *“hasta tanto no concretarse los contratos, no seguir convocándolos a las actividades”* (Minuta 22-08-2019).

Este tipo de episodios permite observar, con claridad, el funcionamiento de un mecanismo señalado por Isuani (2012): los sistemas administrativos, diseñados para garantizar legalidad y transparencia, pueden producir efectos no intencionales de desarticulación. Cuando los procedimientos se ralentizan o se bloquean, los compromisos construidos en el plano relacional se vuelven difíciles, o imposibles, de sostener en la práctica. La coordinación, en estos casos, no se deshace por falta de voluntad o de capacidad, sino por restricciones que operan en otro nivel del sistema.

Desde esta perspectiva, la experiencia de la EFTI pone en evidencia una tensión constitutiva de las políticas intersectoriales y multinivel: la coexistencia de capacidades relacionales que habilitan la coordinación y de estructuras administrativas que, en determinados momentos, la obstaculizan. La vitalización de lo común logra producir articulación efectiva, pero lo hace dentro de un marco que no siempre acompaña y que, en ocasiones, limita su despliegue.

Esta tensión no es un desajuste contingente, sino una condición estructural del funcionamiento estatal en contextos como el argentino. La coordinación construida “desde abajo” encuentra, así, un techo determinado por la capacidad del sistema administrativo de sostener los compromisos que ella misma genera. Comprender este límite resulta clave para evitar lecturas voluntaristas del caso: la EFTI no fracasa en estos puntos, sino que se enfrenta a condicionantes que exceden su ámbito de acción. En esa fricción entre capacidades construidas y restricciones estructurales se juega, en gran medida, el alcance efectivo de la coordinación intergubernamental.

5.5. Aprendizaje colectivo e intersectorialidad incipiente: lo que se aprende haciendo

Si las secciones anteriores reconstruyen las condiciones que hicieron posible la coordinación, el foco de este apartado se desplaza hacia sus efectos: el proceso de aprendizaje colectivo que emerge de la interacción sostenida entre actores sectoriales. En

coherencia con el marco teórico desarrollado, este aprendizaje no se entiende como un resultado automático de la coordinación, sino como un proceso contingente, gradual y no lineal, que transforma -en distintos grados- los marcos de comprensión desde los cuales los actores definen su propio trabajo y el de los demás.

La evaluación de diciembre de 2019 ofrece una formulación particularmente elocuente de este proceso: “la comprensión de las lógicas de trabajo de las otras instituciones llevó bastante tiempo y hoy nos permite analizar con mayor comprensión” (Minuta 88). La frase condensa, en términos empíricos, una idea central del capítulo teórico: comprender al otro sector no es un punto de partida, sino un resultado. No se produce por prescripción ni por mera coexistencia en un espacio común, sino a través de la exposición sostenida, la interacción reiterada y la experiencia concreta de trabajo conjunto. En términos de Argyris y Schön (1978), lo que se pone en juego no es únicamente el ajuste de prácticas, sino la transformación, aunque sea parcial, de los supuestos que orientan la acción.

Las minutas de 2018–2019 muestran, predominantemente, formas de aprendizaje de bucle simple: los actores ajustan procedimientos, afinan mecanismos de coordinación, gestionan fricciones cotidianas dentro del marco del Plan ENIA. Sin embargo, en determinados momentos el proceso comienza a adquirir rasgos de aprendizaje de bucle doble. Cuando el dispositivo construye un calendario compartido, elabora un mapa territorial conjunto o produce informes integrados para las autoridades, no solo se modifican los modos de hacer, sino que se reconfiguran -aunque de manera incipiente- los criterios sobre qué significa actuar conjuntamente. En estos momentos, la coordinación deja de ser una práctica instrumental para convertirse en un espacio de redefinición del problema y de las formas legítimas de intervención.

Este desplazamiento no ocurre sin tensiones. Una de las coordinaciones del dispositivo lo describe en términos que resultan particularmente ilustrativos:

> *Nos costó un montón, porque de las cajitas de las que veníamos, salir de esas cajitas tuvo que ver mucho con el compromiso que teníamos cada una para elaborar en conjunto. Porque había como una idea muy cerradita: esto es lo mío y esto es lo que sí o sí hay que hacer. Cuando después empezó a implementar y a dar resultados el trabajo con el otro, fue cuando aflojó.* — Coordinadora EFTI 2018-2021 (Entrevista, 2026)

La metáfora de las “cajitas” remite directamente a lo que Crozier y Friedberg (1977) conceptualizan como la internalización de las lógicas sectoriales: no sólo como estructuras organizativas, sino

como identidades profesionales y recursos estratégicos. En este sentido, salir de la “cajita” no es un movimiento meramente cognitivo, sino una reconfiguración identitaria que implica reconocer la parcialidad de la propia perspectiva. Lo relevante del testimonio no es solo la dificultad del proceso, sino el mecanismo que lo habilita: no es la convicción abstracta, sino la experiencia acumulada de que el trabajo conjunto produce resultados que no podrían alcanzarse de manera aislada. La intersectorialidad, en este registro, no se enseña ni se prescribe: se aprende haciendo.

Ahora bien, este aprendizaje no es homogéneo ni lineal. Otra de las referentes del dispositivo introduce una distinción que permite problematizar sus alcances:

> *A veces se lograban acciones que se podría hablar de intersectorialidad, de integralidad. A veces terminaban siendo como una suma de acciones según la especificidad de cada sector. Porque realmente creo que es de lo más difícil que hay en el trabajo en la política social: construir la intersectorialidad en la realidad. En definitiva, la terminás siempre construyendo. No hay receta.*
> — Referente dispositivo de base comunitaria (Entrevista, 2026)

La distinción entre “suma de acciones” e “intersectorialidad” remite, en términos analíticos, a la diferencia entre formas instrumentales y sustantivas de articulación (Cunill-Grau, 2014), o, en la tipología de Peters (1998), entre coordinación nominal y coordinación transformadora. Lo que el testimonio sugiere es que el proceso analizado oscila entre ambos registros, y que esa oscilación no constituye un desvío corregible, sino una característica constitutiva de la intersectorialidad como práctica. La coordinación no se consolida de una vez y para siempre; se construye, y se reconfigura, en cada instancia.

En este punto, emerge un hallazgo relevante que tensiona la lectura de la coordinación lograda en el nivel del dispositivo. Mientras que la EFTI muestra avances en términos de articulación intersectorial, las minutas evidencian una brecha significativa en su traducción territorial. La evaluación de diciembre de 2019 lo expresa con claridad: “el trabajo con otros equipos se da de manera personal, y cada uno fue adoptando distintas formas. Son pocos los que lograron realizar la planificación conjunta de acciones puntuales” (Minuta 87).

Esta constatación introduce un límite estructural del proceso: la intersectorialidad, en el territorio, aparece muchas veces sostenida por iniciativas individuales más que por arreglos institucionales consolidados. En términos de Repetto (2004), se trata de una brecha recurrente en las políticas intersectoriales: la capacidad de coordinación construida en espacios de nivel medio no se traduce automáticamente en transformaciones de las prácticas en los niveles operativos.

Leído a la luz del marco conceptual, este desfasaje puede interpretarse como una limitación en la extensión de la vitalización de lo común. Mientras que en el nivel de la EFTI se logra construir un espacio relacional con cierta densidad, en el territorio esa vitalización aparece fragmentada, dependiente de trayectorias individuales y difícil de institucionalizar. La coordinación, en este sentido, no falla, pero tampoco logra expandirse plenamente: encuentra en su propio proceso de construcción los límites de su alcance.

Este hallazgo no invalida el proceso de aprendizaje colectivo, pero sí lo complejiza. Muestra que aprender a coordinar en un nivel no garantiza la capacidad de hacerlo en otros, y que la intersectorialidad, lejos de ser un atributo que se adquiere, es una práctica que debe ser continuamente reconstruida en cada escala del dispositivo.

5.6. El agente de frontera y el problema de la coordinación concentrada

La brecha identificada entre la coordinación lograda en el nivel meso y su traducción efectiva en el territorio no remite únicamente a un problema de escala. Remite, también, a un problema de distribución de la capacidad de coordinar. En este punto, resulta necesario volver sobre una pregunta que atraviesa de manera implícita las minutas de 2018–2019: ¿quién sostenía, en términos concretos, el funcionamiento de la EFTI?

La evidencia documental permite reconstruir una respuesta consistente. La figura de la coordinación general del dispositivo aparece de manera recurrente en todas las instancias: convocando reuniones, organizando la agenda, mediando entre sectores, realizando desplazamientos territoriales, sistematizando información, gestionando aspectos administrativos y resolviendo conflictos operativos. Esta recurrencia no es anecdótica: indica una concentración significativa de funciones que resultan críticas para el sostenimiento del espacio de coordinación.

El concepto de *boundary spanner* (Williams, 2002) permite interpretar este fenómeno con mayor precisión. Una de las coordinaciones sectoriales del dispositivo describe este rol en los siguientes términos:

> *Fue para Entre Ríos lo que marcó la calidad. Una persona muy eficiente, paciente, muy conocedora, muy profesional, con una gran expertez para articular, para coordinar. Porque estaba coordinando pares de ella, pero a su vez les tenía que decir qué era lo que teníamos que hacer. Nos dio un perfil de coordinación sobrio, medido, justo. No avanzar más allá de lo que te*

> *estaban pidiendo. Ser observador, pero no involucrarse en la diaria, sino mantener la institucionalidad de la mesa.* — Coordinadora EFTI 2021-2023 (Entrevista, 2026)

Lo que este testimonio pone en evidencia no es simplemente un conjunto de atributos individuales, sino la existencia de una función específica: una coordinación que no se apoya en autoridad jerárquica, sino en la construcción de legitimidad relacional. En términos de Williams (2002), se trata de una legitimidad performativa, que no deriva de la posición formal, sino de la capacidad de sostener, en la práctica, la articulación entre actores que no dependen jerárquicamente entre sí.

Sin embargo, esta forma de coordinación introduce una tensión estructural. La misma condición que hace posible la articulación -la concentración de capacidades en un agente de frontera- puede convertirse en una fuente de fragilidad sistémica. Como advierte Isuani (2012), cuando la coordinación descansa de manera crítica en actores individuales que concentran el control de zonas de incertidumbre, el dispositivo puede producir resultados, pero carece de mecanismos que garanticen su reproducción en ausencia de esos actores.

Las minutas de diciembre de 2019 permiten observar este patrón con claridad. En ellas se registra que *“la Coord. EFTI mantuvo reuniones durante esta semana con el equipo de Consejeras, asesoras comunitarias y de salud integral. En la reunión de EFTI se compartieron las temáticas generales que surgieron y se propuso una reunión específica con cada EFT”* (Minuta 87). La secuencia es elocuente: la interlocución con los equipos territoriales, la sistematización de la información y la definición de los pasos siguientes se concentran en una misma figura.

Desde el punto de vista analítico, esto introduce una distinción relevante entre avances en la coordinación y consolidación de la coordinación. Mientras que los primeros pueden lograrse a partir de la acción de actores clave, la segunda requiere la institucionalización de esas capacidades en arreglos organizacionales que no dependan exclusivamente de personas específicas (Repetto, 2004).

Una de las coordinaciones del dispositivo lo expresa retrospectivamente en los siguientes términos:

> *Yo creo que eso que se vio tan fuerte en los cuatro, cinco primeros años, después se desgranó un poco. Buenos Aires también el equipo se cansó. Ese equipo espectacular que te digo que a mí me tocó trabajar los primeros cuatro*

> *o cinco años, ese equipo no fue más después.* — Coordinadora EFTI 2018-2021 (Entrevista, 2026)

El “desgranamiento” al que se refiere no puede leerse como una falla individual, sino como la manifestación de una vulnerabilidad estructural. Cuando la vitalización de lo común se sostiene principalmente sobre capacidades relacionales concentradas, su continuidad queda expuesta al desgaste, la rotación o la salida de quienes las encarnan. La coordinación es efectiva mientras esas capacidades están presentes, pero carece de mecanismos que aseguren su reproducción en el tiempo.

Esta tensión -entre la potencia de la coordinación concentrada y su fragilidad estructural- no se resuelve en el período fundacional. Por el contrario, constituye una de las claves para comprender las dinámicas posteriores del dispositivo, en las que la sostenibilidad de la coordinación se verá puesta a prueba frente a cambios en los actores y en el contexto político-institucional.

5.7. Las condiciones habilitantes: andamiaje previo, apoyo político y sus límites

Hasta aquí el análisis ha reconstruido cómo se produjo la coordinación. La pregunta que se abre ahora es por qué fue posible en este caso. La respuesta más inmediata -la existencia de estructuras previas y de apoyo político- resulta necesaria, pero no suficiente. Muchas jurisdicciones contaban con condiciones similares y, sin embargo, no lograron desarrollar dispositivos de coordinación con la densidad observada en la EFTI. El problema, entonces, no es la presencia de condiciones favorables, sino el proceso mediante el cual esas condiciones se transforman en capacidad efectiva.

El andamiaje institucional previo se hace visible desde las primeras instancias de funcionamiento del dispositivo. Programas vinculados a salud sexual y reproductiva, adolescencias, educación sexual integral y protección de derechos preexistían al Plan y contaban con equipos técnicos con experiencia acumulada. Una de las referencias técnicas del área educativa lo describe de la siguiente manera:

> *La provincia de Entre Ríos tenía una particularidad con anterioridad a la implementación de este plan: ya tenía un andamiaje en cuanto a la implementación de la educación sexual integral. Nuestra provincia, incluso previo a la Ley Nacional de Educación Sexual Integral, allá por el año 2006, creó un programa de educación sexual escolar. Fue como uno de los*

> *primeros antecedentes de implementación de esta política.* — Referente pedagógico del área educativa (Entrevista, 2026)

Este señalamiento remite a una trayectoria institucional que, en términos de Mahoney y Thelen (2010), configura una dependencia del camino: las capacidades desarrolladas en etapas previas no sólo habilitan nuevas políticas, sino que condicionan las formas que estas adoptan. Sin embargo, esta lectura debe ser matizada. Otra de las coordinaciones sectoriales introduce un contrapunto relevante:

> *Nos conocíamos de estar trabajando mucho, pero institucionalmente siempre había sido muy difícil el trabajo articulado. Que tenía que ver con las dificultades institucionales, inclusive de estamentos más arriba. De los funcionarios más arriba que los que estábamos en este nivel a cargo de los programas.* — Coordinadora EFTI 2021-2023 (Entrevista, 2026)

La distinción entre conocimiento previo y articulación efectiva permite diferenciar entre capital relacional latente y capacidad estatal relacional activa (Repetto, 2004). El andamiaje previo no garantizaba la coordinación; ofrecía, en todo caso, insumos para construirla. La conversión de esos insumos en capacidad efectiva fue el resultado de un trabajo específico, sostenido en el tiempo y apoyado -aunque de manera desigual- por el nivel político.

En este punto, el apoyo político-institucional aparece como una condición habilitante, pero también como una fuente de ambivalencia. Una de las coordinaciones del dispositivo describe este apoyo en los siguientes términos:

> *Marisa*[5] *fue la que apoyó políticamente la llegada del plan a la provincia. Eso fue lo que nos permitía el vuelo provincial, nos habilitaba ese vuelo y ella se encargaba de movilizar a los otros. Pero el resto no entendía bien; había que reunirse permanentemente para explicar.* — Coordinadora EFTI 2018-2021 (Entrevista, 2026)

La imagen del “vuelo provincial” resulta ilustrativa: remite a la capacidad de proyectar la política más allá de los límites sectoriales, pero también a la dependencia de un soporte específico que habilita ese movimiento. El apoyo político, en este caso, no aparece distribuido de manera homogénea, sino concentrado en ciertas figuras, coexistiendo con niveles de comprensión y apropiación más bajos en otros segmentos de la estructura estatal.

[5] Marisa Paira fue Ministra de Desarrollo Social de la provincia de Entre Ríos en el período 2019-2023, bajo la gobernación de Gustavo Bordet (Partido Justicialista). En 2018 se desempeñaba como Presidenta del Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia.

En términos de Repetto (2014), esta configuración es característica de muchas políticas intersectoriales: la existencia de respaldo en los niveles superiores no garantiza su traducción en los niveles intermedios, donde las inercias burocráticas y las lógicas sectoriales continúan operando. El resultado es una brecha entre la declaración formal de la política y su implementación efectiva, que debe ser gestionada en la práctica cotidiana.

El cambio de autoridades hacia finales de 2019 introduce, en este contexto, una prueba para la capacidad construida. Más allá de los efectos específicos que este cambio tendrá en el período siguiente, lo relevante es que pone en evidencia un rasgo estructural del proceso: la dependencia de condiciones, relacionales, institucionales y políticas, cuya estabilidad no está garantizada. La pregunta que se abre, entonces, no es sólo cómo se construyó la coordinación, sino en qué medida esa construcción logró institucionalizarse más allá de las personas y de las coyunturas que la hicieron posible.

5.8. Síntesis: bienes colectivos, límites estructurales y preguntas para los capítulos siguientes

La lectura sistemática de las ochenta y ocho minutas correspondientes al período 2018–2019, en diálogo con las entrevistas realizadas a actores clave del dispositivo, permite avanzar hacia una interpretación de mayor densidad analítica: la EFTI constituyó el espacio donde la provincia produjo -de manera situada, progresiva y atravesada por tensiones- la infraestructura relacional mínima necesaria para que la coordinación intersectorial fuera posible.

En términos de Repetto (2004), lo que se construye en este período no son simplemente resultados de política, sino una capacidad estatal relacional: la aptitud de un entramado institucional para articular actores con racionalidades heterogéneas, traducir lineamientos entre niveles de gobierno y sostener, en el tiempo, prácticas de acción conjunta que exceden las lógicas sectoriales. Esta capacidad no preexiste al dispositivo ni se deriva automáticamente del diseño del Plan; es producida en la práctica, a través de interacciones reiteradas, mediaciones cotidianas y un trabajo sostenido de vitalización de lo común.

Sin embargo, y aquí radica una de las claves interpretativas del capítulo, esa capacidad es simultáneamente efectiva y frágil. Efectiva, porque genera efectos institucionales concretos y observables. Frágil, porque su producción se apoya en gran medida en capacidades relacionales encarnadas en actores específicos más que en arreglos organizacionales plenamente institucionalizados. La vitalización de lo común, en este período, logra densidad,

pero no alcanza aún niveles de sedimentación que garanticen su autonomía respecto de quienes la sostienen.

El período fundacional produce, en este sentido, un conjunto de bienes colectivos que deben ser leídos como condiciones de posibilidad para las dinámicas posteriores del dispositivo.

En primer lugar, la construcción de conocimiento mutuo entre actores institucionales. No se trata de un conocimiento abstracto, sino de una comprensión situada de las lógicas de trabajo, los tiempos institucionales, las restricciones operativas y las culturas organizacionales de cada sector. Este conocimiento no se adquiere por transmisión formal, sino a través de la experiencia compartida y del trabajo conjunto reiterado.

En segundo lugar, la emergencia de una confianza mínima operativa. No una confianza plena ni exenta de tensiones, sino aquella suficiente para habilitar la acción coordinada en contextos de incertidumbre. Esta confianza, como se ha mostrado, no es un dato inicial sino un producto relacional que se construye y se pone a prueba en cada interacción.

En tercer lugar, la invención y estabilización incipiente de prácticas de coordinación. El calendario compartido, las duplas de trabajo, los circuitos de derivación, los mecanismos informales de resolución de problemas: todos ellos constituyen artefactos organizacionales que condensan aprendizaje colectivo y que permiten que la coordinación deje de depender exclusivamente de la improvisación.

Finalmente, y de manera particularmente relevante, la acumulación de legitimidad del espacio EFTI como instancia de coordinación. Hacia fines de 2019, los propios actores reconocen que la mesa produce resultados que no podrían alcanzarse desde la acción sectorial aislada. Esta legitimidad no deriva de una autoridad formal, sino de la experiencia acumulada de que la coordinación “funciona”, es decir, que produce efectos concretos en la implementación de la política.

Ahora bien, esta institucionalización incipiente no está exenta de límites, y el análisis exige nombrarlos con precisión. En primer lugar, la ya señalada concentración de la función de coordinación en un agente de frontera, lo que introduce una vulnerabilidad estructural en la sostenibilidad del dispositivo. En segundo lugar, la persistencia de una intersectorialidad territorial débilmente institucionalizada, que depende en gran medida de acuerdos personales antes que de marcos organizacionales estables. En tercer lugar, las dificultades en la articulación con el nivel municipal, que aparece como el eslabón más frágil en la coordinación vertical descendente. Y, finalmente, la incidencia persistente de restricciones

administrativas del nivel nacional, que limitan el alcance de la coordinación construida y evidencian los márgenes, y los límites, de la autonomía subnacional.

Este conjunto de hallazgos no cierra el análisis, sino que abre dos interrogantes que orientan los capítulos siguientes. El primero refiere al destino de la capacidad construida: qué ocurre con esta infraestructura relacional cuando cambian los actores que la sostuvieron en su etapa fundacional. El segundo interroga la posibilidad de profundización de la coordinación: bajo qué condiciones la brecha entre el nivel meso y el territorio puede reducirse, es decir, cómo la vitalización de lo común logra expandirse más allá del espacio de la EFTI.

Ambas preguntas remiten, en última instancia, a una dimensión temporal que atraviesa todo el argumento de la tesis: la coordinación no es un estado que se alcanza, sino un proceso que debe ser sostenido, recreado y protegido en el tiempo. Lo que está en juego no es únicamente la capacidad de iniciar procesos de articulación, sino la de transformarlos en arreglos relativamente estables que no dependan exclusivamente de los compromisos, siempre finitos, de quienes los inauguraron.

* * *

Nota metodológica. Este capítulo se basa en el análisis sistemático de ochenta y ocho minutas de reunión de la Mesa EFTI de Entre Ríos, correspondientes al período Enero de 2018 – diciembre de 2019, organizadas de acuerdo a las cuatro dimensiones de la Matriz Metodológica. Dada la ausencia de informes trimestrales formales para este período -cuya producción comenzó en 2020- las minutas constituyen la fuente primaria de reconstrucción de la dinámica de coordinación en la etapa fundacional del Plan. Las entrevistas realizadas en 2026 se incorporan como evidencia de segundo orden que ilumina sentidos y dimensiones del proceso que los documentos primarios no capturan.

Capítulo 6

La coordinación como construcción: trayectorias, disputas y consolidación (2020–2023)

> *El plan era como un 80% de teléfono. Porque las personas estaban lejos, y el canal formal no llega a la urgencia.*- Coordinadora del dispositivo de asesorías, EFTI 2021–2023 (Entrevista, 2026)

6.1. Una advertencia metodológica: leer el proceso antes de juzgar los resultados

El análisis de trayectorias de políticas públicas a lo largo del tiempo enfrenta una tentación interpretativa persistente: organizar el relato en función de los resultados alcanzados y reconstruir retrospectivamente el proceso como una secuencia lineal que los hizo posibles. Esta operación ofrece una narrativa ordenada y coherente, pero lo hace al costo de perder densidad analítica: invisibiliza las tensiones, borra los momentos en que el desenlace era incierto y transforma en necesarias decisiones que, en su momento, estuvieron atravesadas por condiciones contingentes, equilibrios inestables y márgenes de acción limitados. Como advierte Isuani (2012), este tipo de retrospección selectiva constituye uno de los principales obstáculos para comprender la implementación como un espacio de producción activa de la acción estatal, y no como una mera instancia de ejecución.

Este capítulo asume, deliberadamente, la precaución inversa. En lugar de partir de los resultados para explicar el proceso, se propone reconstruir el proceso en su devenir, atendiendo a sus inflexiones, discontinuidades y momentos de indeterminación. Su objeto es la trayectoria de la coordinación del Plan ENIA en Entre Ríos entre 2020 y 2023, reconstruida a partir de los informes trimestrales de monitoreo realizados por el EFTI y de entrevistas realizadas a Coordinadoras de esa Mesa y de los equipos en distintos momentos de ese período.

En coherencia con el andamiaje conceptual construido en los capítulos anteriores, la pregunta que orienta la lectura no es qué resultados produjo la coordinación, sino cómo se sostuvo en el tiempo: qué prácticas relacionales permitieron su continuidad, qué tensiones la atravesaron, qué eventos reconfiguraron sus condiciones de posibilidad, qué actores encarnaron funciones críticas y bajo qué costos -organizacionales, institucionales y relacionales- se mantuvo activa.

La respuesta que emerge de manera convergente entre los documentos y las entrevistas puede sintetizarse en una proposición central: la coordinación del Plan ENIA en Entre Ríos no es un efecto del diseño institucional, sino una construcción procesual, acumulativa y relacional. Esta afirmación no es descriptiva, sino analítica. Permite comprender que aquello que se observa como coordinación en un momento dado es el resultado de un trabajo previo -de vitalización de lo común- que se produce en condiciones específicas y que, por lo tanto, no puede ser reproducido mecánicamente sin atender a esas condiciones.

El argumento se despliega en cuatro movimientos que siguen la cronología de los informes, pero que no se limitan a su descripción. El primero aborda el año 2020 como un momento constituyente: una coordinación todavía frágil, fuertemente dependiente de capacidades individuales, pero que comienza a producir los primeros bienes relacionales que sostendrán el proceso posterior. El segundo examina 2021 como un período de disputas de sentido, donde se reconfiguran los marcos interpretativos que orientan la acción conjunta. El tercero analiza 2022 como un punto de inflexión, en el que ciertas condiciones acumuladas permiten un salto cualitativo en la densidad de la coordinación. Finalmente, el cuarto movimiento lee 2023 como un momento de consolidación relativa, atravesado, sin embargo, por límites estructurales que persisten.

A lo largo de estos cuatro momentos, la pregunta permanece constante: ¿qué condiciones hicieron posible la sostenibilidad de la coordinación y cuáles son los límites que esa misma construcción encuentra? En otros términos, se trata de indagar no solo en la continuidad del proceso, sino en las tensiones que lo atraviesan y en las condiciones bajo las cuales la vitalización de lo común logra sostenerse -o comienza a erosionarse- en el tiempo.

6.2. 2020: coordinación mediada, pandemia y primer andamiaje relacional

El año 2020 constituye, para el Plan ENIA en Entre Ríos, un punto de inflexión atravesado por una doble condición. Por un lado, la irrupción de la pandemia por COVID-19 impone un conjunto de restricciones que alteran radicalmente las condiciones de implementación:

suspensión de la presencialidad, limitaciones severas en la conectividad de las adolescencias, y la necesidad de reconfigurar dispositivos diseñados para el trabajo territorial en formatos virtuales sin contar, en la mayoría de los casos, con recursos específicos para esa transición. Por otro lado, ese mismo año cristaliza -en condiciones extremas- una dinámica que venía gestándose desde el período fundacional: la coordinación del Plan se sostiene, en gran medida, a partir de la mediación de actores específicos que operan como articuladores entre sectores y niveles.

El informe correspondiente al cuarto trimestre de 2020 permite observar esta doble condición en su expresión más nítida. No se trata únicamente de un registro de la implementación en pandemia, sino de una "fotografía" del sistema de coordinación en un momento en el que su fragilidad estructural se vuelve más visible: alta dependencia de capacidades relacionales concentradas, fuerte mediación en los vínculos intersectoriales y condiciones externas adversas que tensionan la sostenibilidad del dispositivo.

En el plano de la coordinación vertical, el informe documenta una asimetría significativa entre el nivel nacional y el equipo provincial. Retrasos prolongados en las contrataciones, dificultades para acceder a fondos operativos y limitaciones en la disponibilidad de materiales de formación configuran un escenario en el que los insumos esperados desde el nivel central no llegan en tiempo y forma. Sin embargo, la respuesta provincial no es la paralización del proceso, sino su reconfiguración. Frente a estas limitaciones, el equipo desarrolla estrategias alternativas: construye repositorios digitales propios, genera espacios de intercambio pedagógico sin financiamiento específico y amplía el alcance del Plan apoyándose en estructuras provinciales preexistentes que no habían sido previstas como soporte en el diseño nacional, pero que se encontraban disponibles como capital relacional acumulado.

En términos de Repetto (2004), este conjunto de prácticas puede leerse como una expresión de autonomía operativa subnacional. No obstante, como advierten Adam, Hurka, Knill y Peters (2019), la debilidad del nivel central no se traduce automáticamente en un fortalecimiento de las capacidades subnacionales, sino que tiende a redistribuir la carga de la implementación hacia aquellos actores con mayor disposición -y posibilidad- de asumirla. Esta redistribución permite sostener la política en el corto plazo, pero introduce una tensión estructural: la coordinación se mantiene a costa de un esfuerzo adicional que no siempre es sostenible en el tiempo.

En el plano de la coordinación horizontal, los informes de 2020 muestran una situación ambivalente. Por un lado, la Mesa EFTI se mantiene activa con una regularidad notable

-dieciséis reuniones semanales sostenidas en condiciones de aislamiento- lo que da cuenta de una capacidad organizativa significativa. Por otro lado, la articulación entre dispositivos continúa siendo predominantemente mediada. El informe realizado en julio identifica como desafío para el período siguiente *"encontrar una estrategia de organización de actividades intersectoriales en Paraná que dé cuenta de un relacionamiento más directo entre las integrantes de los dispositivos".* Este señalamiento es clave: indica que, a pesar de los avances, la coordinación directa entre actores territoriales aún no se ha consolidado como práctica.

Una de las coordinaciones del dispositivo describe el funcionamiento de la Mesa en términos que permiten captar dimensiones que los informes formales no explicitan:

> *Sí o sí todos los miércoles estaban todas las personas representadas. Eso, antes no sucedía muy a menudo en esta cuestión de articulación permanente. Y lo que pasaba era que cada uno socializaba lo que había estado trabajando y también se ponían a consideración ciertas intervenciones concretas. Había que llegar a un acuerdo para poder seguir en el abordaje específico o trabajar en conjunto.* — Coordinadora de dispositivo de base comunitaria (Entrevista, 2026)

El testimonio no solo destaca la periodicidad, sino también la excepcionalidad del espacio en el contexto institucional en el que se inserta. En línea con lo planteado por Ansell y Gash (2008), la sostenibilidad de los procesos de gobernanza colaborativa depende, en buena medida, de que los actores perciban que su participación genera un valor diferencial respecto de la acción sectorial aislada. En 2020, esa percepción no está aún plenamente consolidada, pero la persistencia de la Mesa en un contexto de alta adversidad constituye un indicio de que ese valor comienza a emerger.

Desde esta perspectiva, el año 2020 no puede ser leído como un momento de consolidación de la coordinación intersectorial en sentido pleno. Más bien, debe entenderse como una etapa de acumulación inicial de condiciones relacionales. En términos de Putnam (1993), lo que se produce en este período son los primeros depósitos de capital social: interacciones reiteradas, construcción incipiente de confianza y generación de expectativas compartidas que, aunque todavía frágiles, sientan las bases para desarrollos posteriores.

En clave del marco conceptual de esta tesis, puede afirmarse que 2020 constituye un momento temprano de vitalización de lo común: un proceso aún dependiente, mediado y vulnerable, pero que comienza a producir los elementos relacionales mínimos que harán posible -en los años siguientes- formas más densas de coordinación intersectorial.

6.3. 2021: disputas de sentido, aprendizaje organizacional y agencia provincial emergente

Los informes correspondientes al período 2021 permiten identificar un desplazamiento cualitativo en la dinámica de la coordinación; si 2020 estuvo marcado por la adaptación en condiciones de emergencia, 2021 inaugura una etapa más exigente: la coordinación deja de sostenerse únicamente en la resolución operativa de contingencias y pasa a involucrar disputas explícitas sobre el sentido de la intervención y la distribución de autoridad en un escenario que recupera progresivamente la presencialidad territorial.

Uno de los hallazgos más relevantes del período es la emergencia de tensiones en torno al lugar de la Educación Sexual Integral (ESI) en las instituciones escolares. Los informes registran que, en numerosos casos, la ESI es percibida como una responsabilidad externa -asociada al dispositivo de asesorías en salud integral- más que como una función pedagógica propia del sistema educativo. Este desplazamiento no es menor: pone en evidencia una disputa de sentido sobre quién debe asumir la responsabilidad de abordar la temática en el ámbito escolar.

El referente pedagógico del dispositivo educativo lo describe en los siguientes términos:

> *Al tener dos campos disciplinares diferentes, con cada uno su idiosincrasia y su forma de desarrollar las prácticas, hacía que en algunos momentos esa articulación sea aceptada y en algunos momentos también se daban conflictos, tensiones. Y ahí me parece que era importante poner en valor el rol que teníamos quienes nos desempeñábamos en esta mesa provincial para acompañar a nuestros referentes a nivel departamental.* — Referente pedagógico del dispositivo ESI (Entrevista, 2026)

Desde la perspectiva de March y Olsen (1989), esta tensión puede interpretarse como un conflicto entre lógicas de adecuación. Cada actor institucional actúa en función de marcos normativos internalizados que definen qué le corresponde hacer y qué no. Para los equipos vinculados al campo de la salud, la ESI forma parte de su mandato profesional; para los actores del sistema educativo, en cambio, puede aparecer como una exigencia que tensiona sus roles tradicionales, sus trayectorias formativas o sus márgenes de autonomía pedagógica.

En términos de Cunill-Grau (2014), el problema que aquí se pone en juego es el pasaje, todavía incompleto, desde formas de intersectorialidad formal hacia formas de

intersectorialidad sustantiva. La primera se expresa en la coexistencia de actores en un mismo espacio de coordinación; la segunda requiere la construcción de un lenguaje común que permita articular prácticas, redefinir roles y generar intervenciones verdaderamente integradas. El período 2021 muestra que ese lenguaje no está dado, sino en proceso de elaboración, y que su construcción implica atravesar conflictos que no pueden ser evitados.

Lo relevante, sin embargo, no es solo la existencia de estas tensiones, sino la capacidad del dispositivo para sostenerse a través de ellas. En este punto, el capital relacional acumulado en el período anterior adquiere un papel decisivo. La coordinación no se interrumpe frente al desacuerdo, sino que lo incorpora como parte del proceso. Una de las coordinaciones territoriales lo expresa con claridad:

> *No siempre se llegaba a algo común, pero bueno, siempre se podía de alguna manera intercambiar. Cuando no se llegaba a un acuerdo, después estaba un poco la lógica de cada dispositivo donde también cada uno medio que seguía en el trabajo en la línea que tenía que seguir.* — Coordinadora dispositivo de base comunitaria (Entrevista, 2026)

Lejos de constituir un indicador de fracaso, esta dinámica permite comprender cómo opera la coordinación en ausencia de autoridad jerárquica. En términos de Peters (1998), la EFTI funciona como un espacio de ajuste mutuo: los acuerdos se construyen mediante negociación, y cuando estos no se alcanzan, los actores retornan, provisoriamente, a sus lógicas sectoriales sin que ello implique la ruptura del dispositivo. Esta “solución de mínima” no produce integración plena, pero permite sostener la continuidad del espacio y evitar su fragmentación.

En el plano de la coordinación vertical, el período 2021 introduce otro elemento relevante: la emergencia de una agencia provincial más activa. El equipo deja de operar exclusivamente como instancia de adaptación de lineamientos nacionales y comienza a intervenir en su definición. El informe registra la presentación de propuestas de modificación de los Términos de Referencia del dispositivo ESI en espacios federales, así como la gestión de decisiones vinculadas a la organización interna del Plan.

En términos de Repetto (2004), este movimiento puede leerse como un proceso de consolidación de capacidades estatales relacionales. El nivel provincial no solo traduce e implementa, sino que negocia, propone y participa en la redefinición de las condiciones de la política. Esta agencia emergente no elimina las asimetrías propias de la coordinación multinivel, pero reconfigura sus términos: la provincia deja de ser un actor

predominantemente reactivo para asumir un rol más propositivo en la construcción del dispositivo.

En conjunto, el año 2021 puede interpretarse como un momento en el que la coordinación se vuelve más densa y, al mismo tiempo, más conflictiva. La vitalización de lo común avanza, pero lo hace atravesando disputas de sentido que ponen en cuestión las identidades sectoriales y obligan a los actores a redefinir sus posiciones. En esa tensión -entre conflicto y sostenimiento- se juega buena parte del aprendizaje organizacional que permitirá los desarrollos posteriores.

6.4. 2022: el punto de inflexión y sus paradojas

El informe correspondiente al primer trimestre de 2022 permite identificar un momento de inflexión en la trayectoria de la coordinación del Plan ENIA en Entre Ríos. A diferencia de los avances graduales observados en los períodos anteriores, este momento condensa una serie de eventos que producen un salto cualitativo en la densidad institucional y en la proyección del dispositivo. Tres hechos concentran, en particular, el valor analítico del período: la visita presencial de una referente nacional del área de implementación a efectores territoriales, con reuniones simultáneas con autoridades provinciales de distintas carteras; el pasaje de los contratos del Plan a una modalidad administrativa específica (Resolución 1109/2017); y la obtención de una acordada del Superior Tribunal de Justicia provincial que declara de interés y carácter obligatorio una capacitación vinculada al abordaje de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes.

Estos tres acontecimientos no pueden leerse como meros hitos administrativos, en conjunto, expresan un reordenamiento en la posición del dispositivo dentro del entramado estatal. La visita de la referente nacional, en particular, trasciende la lógica de supervisión técnica: constituye un acto de reconocimiento institucional que se despliega en el territorio y que involucra a actores de alto nivel decisorio. En términos de Ansell y Gash (2008), este tipo de instancias cumple una doble función: por un lado, fortalece la legitimidad del proceso de coordinación frente a actores que aún no han sido plenamente integrados; por otro, consolida la confianza de quienes ya participan, al validar externamente el trabajo realizado.

En una línea complementaria, la acordada del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos introduce una expansión significativa del dispositivo. La incorporación del Poder Judicial -un actor con lógicas organizacionales, tiempos y culturas institucionales sustantivamente diferentes- indica que la red de coordinación ha logrado trascender el núcleo sectorial original. Este movimiento no puede explicarse únicamente por el diseño del Plan, sino que

remite a un proceso acumulativo de trabajo territorial y de construcción de legitimidad. La vitalización de lo común, en este punto, adquiere una nueva escala: ya no se limita a articular sectores tradicionales, sino que comienza a incorporar actores que amplían el alcance y la complejidad del dispositivo.

Sin embargo, este mismo período introduce una paradoja que resulta central para el análisis. El proceso de formalización contractual -orientado a dotar de mayor estabilidad al sistema- produce, simultáneamente, efectos desestabilizadores. El pasaje a la modalidad de contratación establecida por la Resolución 1109/2017 genera una serie de bajas en el dispositivo de asesorías en salud integral, acompañado de malestar entre quienes permanecen vinculados al Plan. El informe lo registra de manera explícita: *"existe malestar en algunas consultoras, porque no hubo respuestas claras en la nueva contratación 1109".*

Esta tensión no es contingente, sino estructural, como señala Isuani (2012), la coordinación construida en el plano relacional puede entrar en conflicto con las dinámicas de los sistemas administrativos, que operan bajo lógicas y temporalidades propias. En estos casos, la formalización -necesaria para la sostenibilidad institucional- no siempre acompaña los ritmos y necesidades de los dispositivos en funcionamiento, generando fricciones que afectan la continuidad del trabajo.

Una de las coordinaciones del dispositivo lo describe con crudeza:

> *Sostener 40 asesoras cuando no se puede pagar ni como corresponde ni la mitad, y que lleguen a la zona rural cuando no se puede pagar que lleguen a la zona rural, y se hacía igual. En cuanto a lo económico, en la última parte era un tema. La parte registral administrativa era muy engorrosa. Y las contrataciones, ¿salían rápido? No. Ya lo sabes, no me lo preguntes.*— Coordinadora de dispositivo de asesorías en salud sexual (Entrevista, 2026)

El testimonio permite observar cómo las limitaciones administrativas impactan directamente en la capacidad operativa del Plan, no se trata únicamente de demoras o ineficiencias, sino de un desajuste entre la coordinación lograda en el plano relacional y las condiciones materiales que permiten sostenerla. En términos de Pressman y Wildavsky (1973), la multiplicación de instancias decisorias en los procesos administrativos incrementa las probabilidades de interrupción en la implementación, afectando la continuidad de las acciones en el territorio.

La paradoja de 2022 puede formularse, entonces, en estos términos: el mismo proceso que fortalece la institucionalización del Plan -mediante su formalización y su reconocimiento en

nuevos niveles del Estado- introduce tensiones que erosionan, al menos transitoriamente, el capital humano y relacional acumulado. La coordinación alcanza, en este punto, un nivel de expansión significativo, pero lo hace enfrentando límites estructurales que no pueden ser resueltos únicamente desde el plano relacional.

Este doble movimiento -expansión y tensión- define el carácter del punto de inflexión. La coordinación no solo se vuelve más robusta, sino también más expuesta a las contradicciones propias del funcionamiento estatal. Comprender esta dinámica resulta clave para evitar lecturas lineales del proceso: el avance no elimina los conflictos, sino que los reconfigura en nuevas escalas y con mayor complejidad.

6.5. 2023: coordinación consolidada, heterogeneidad departamental y límites que persisten

Los informes correspondientes al 2023 permiten observar, en perspectiva, aquello que en los períodos anteriores aparecía como un proceso en construcción. La coordinación del Plan alcanza aquí un grado de consolidación relativa que se expresa en múltiples planos. La Mesa EFTI ampliada funciona con una periodicidad mensual sostenida y con una membresía estable que incorpora actores de niveles intermedios de la estructura estatal, ampliando su base institucional. A su vez, los dispositivos han desarrollado rutinas propias de articulación bilateral que ya no dependen exclusivamente de la mediación centralizada, lo que indica un proceso de distribución progresiva de la capacidad de coordinar.

En paralelo, la red de articulación se expande hacia actores no previstos en el diseño original del Plan, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y otras áreas del Estado provincial. El informe del segundo trimestre de 2023 documenta con precisión este desplazamiento: la incorporación de CIPPEC, la Facultad de Trabajo Social de la UNER, el Programa de Atención a Situaciones Educativas Complejas del Consejo General de Educación y la Secretaría de Juventud provincial como actores habituales de la red da cuenta de una transformación cualitativa en la densidad y el tipo de vínculos sostenidos por la Mesa EFTI, una evolución que el análisis comparativo de los cuatro períodos permite caracterizar como el tránsito de una red estatal sectorial hacia una red mixta que integra Estado, academia, sociedad civil y poder judicial.

Este movimiento no es menor, indica que la coordinación ha dejado de operar como un dispositivo circunscripto al programa para convertirse en un espacio con capacidad de irradiación hacia otros ámbitos. Esta capacidad no sólo se observa en la ampliación de la red, sino también en los efectos que el dispositivo produce más allá de sus fronteras

formales. Una de las coordinadora de Mesa lo expresa en términos particularmente claros: *La necesidad de la intersectorialidad quedó instalada, quedó marcada en las mismas instituciones, fundamentalmente cuando uno habla de institución es la institución que está en el territorio.*(Entrevista, 2026)

Y agrega: *El Plan ENIA, a pesar de haberse desarrollado en tres departamentos, es como que se hubiese derramado en toda la provincia.* (Entrevista, 2026)

La metáfora del "derrame" resulta analíticamente precisa: permite nombrar el modo en que un dispositivo de coordinación territorialmente delimitado produce efectos que exceden su ámbito de implementación. No se trata de una expansión formal del programa, sino de una difusión de prácticas, lenguajes y marcos de intervención que son apropiados por otros actores y espacios institucionales.

En esta misma línea, la consolidación de la Mesa de Violencia Sexual de Paraná -surgida a partir de la acción del Plan- como infraestructura relacional autónoma constituye un indicador particularmente significativo. En la propia terminología de los informes provinciales, el equipo reconoce que *"la red informal de personas es la que más da respuesta",* aunque advierte que *"la sustentabilidad de los lazos debería estar acompañada de la institucionalidad"*.

Esta tensión -entre la densidad relacional construida y la fragilidad de su anclaje institucional- es precisamente lo que vuelve a este caso analíticamente relevante. Que este espacio logre sostenerse más allá de los dispositivos que le dieron origen sugiere que la vitalización de lo común ha alcanzado un nivel de sedimentación tal que permite su reproducción independiente del programa inicial. No se trata ya de un efecto operativo, sino de un efecto institucional: la coordinación produce estructuras que trascienden su propio marco de creación.

Una de las integrantes del dispositivo comunitario lo formula en términos que iluminan el mecanismo subyacente: *La articulación más institucionalizada, más formalizada [...] poder formalizar y allanar el camino de la articulación.* (Entrevista, 2026)

La clave de esta formulación radica en lo que sugiere: el Plan no reemplaza redes preexistentes, sino que interviene sobre ellas, dotándolas de una formalidad que permite hacerlas más estables, transferibles y sostenibles en el tiempo. En el lenguaje de Isuani (2012), la red no incorpora actores de manera indiscriminada, sino que los activa selectivamente en función de las necesidades de la implementación. Se trata de una expansión estratégica, guiada por la lógica del problema y no por el mandato del diseño.

Cuando esa red logra producir infraestructuras relacionales que funcionan con autonomía relativa, el proceso alcanza un umbral analítico distinto. En términos del aprendizaje organizacional, puede hablarse de un efecto de segundo orden: no solo se aprende a coordinar, sino que se construye una capacidad de coordinación que ya no depende exclusivamente de quienes la impulsaron inicialmente.

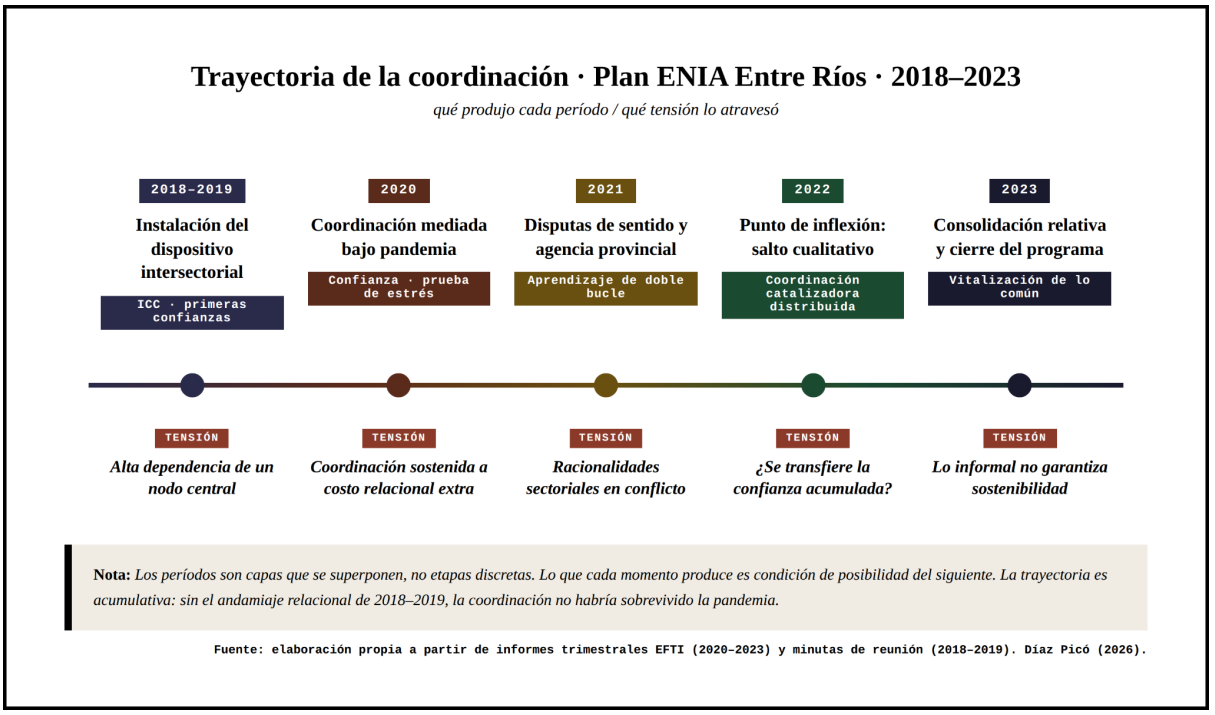


Figura 4. Trayectoria de la coordinación.

Ahora bien, esta consolidación no elimina las diferencias territoriales, por el contrario, el análisis longitudinal reafirma la existencia de una heterogeneidad departamental persistente. Algunos territorios logran desarrollar niveles elevados de autonomía en la planificación intersectorial, mientras que otros presentan trayectorias más inestables o mayores dificultades estructurales. Estas diferencias no pueden explicarse por el diseño del Plan, que es homogéneo, sino por las trayectorias institucionales específicas de cada territorio. En términos de Mahoney y Thelen (2010), la dependencia del camino opera como un condicionante central de las capacidades de implementación.

Finalmente, el período 2023 vuelve a poner en evidencia límites estructurales que atraviesan toda la serie. La falta de articulación intergubernamental en áreas críticas como salud mental, consumos problemáticos y prevención del suicidio aparece como un déficit persistente, documentado desde 2021 sin resolución efectiva. La reiteración del problema indica la existencia de un eslabón de la cadena de implementación que excede la capacidad de intervención provincial y que depende de definiciones de política pública en otros niveles.

En este contexto, la tensión central del proceso se vuelve explícita: la coordinación efectiva se ha sostenido, en gran medida, sobre vínculos personales, compromisos construidos en la práctica y redes de confianza desarrolladas en el tiempo. Pero esa misma base relacional, que ha sido condición de posibilidad de la vitalización de lo común, constituye también su principal límite. La pregunta que emerge, y que los propios actores formulan, es la que atraviesa toda la tesis: cómo institucionalizar aquello que la informalidad ha logrado sostener.

6.6. Lo que el proceso produce: bienes colectivos y vulnerabilidades compartidas

La reconstrucción longitudinal de la coordinación entre 2020 y 2023 permite avanzar hacia una interpretación de mayor alcance. Lo que el proceso produjo no fue únicamente coordinación entre organismos, sino un conjunto de bienes colectivos que reconfiguraron las condiciones de posibilidad de la acción intersectorial en el sistema de protección de derechos de las adolescencias en Entre Ríos. Estos bienes no se capturan en los indicadores tradicionales de gestión, sin embargo, constituyen los efectos más persistentes y estructurantes del proceso.

El primero de estos bienes es el conocimiento mutuo entre actores institucionales. Se trata de una comprensión situada, construida lentamente, de las lógicas de trabajo, los tiempos organizacionales, los márgenes de acción y las restricciones reales de cada sector. Este conocimiento no es declarativo ni transferible por vía formal: se produce en la interacción reiterada, en la resolución conjunta de problemas y en la exposición sostenida a las prácticas del otro.

El segundo bien colectivo es la construcción de un lenguaje compartido. El pasaje desde las disputas iniciales -expresadas, por ejemplo, en la pregunta acerca de si la ESI corresponde al ámbito de la salud o de la educación- hacia la incorporación de la noción de corresponsabilidad como marco común no fue automático ni lineal. Supuso un trabajo sostenido de negociación, producción colectiva de sentidos y acumulación de experiencias compartidas. En este punto, la coordinación no sólo articula acciones, sino que produce categorías que permiten pensar y hacer de otro modo.

El tercer bien colectivo es la confianza acumulada. En sus etapas iniciales, esta confianza se manifiesta en gestos mínimos y situados: el préstamo de recursos materiales, la activación de vínculos personales para sostener el contacto con adolescentes en contextos de desconexión, la disposición a resolver problemas que exceden los mandatos formales. Hacia

2023, esa misma confianza se expresa en formas más institucionalizadas: invitaciones espontáneas de actores externos, reconocimiento por parte de otros poderes del Estado, ampliación de la red de articulación. En términos de Axelrod (1984), este proceso puede leerse como el resultado de interacciones repetidas que generan expectativas de reciprocidad: a medida que los actores verifican el cumplimiento de compromisos, disminuyen los costos de cooperar y se amplía el repertorio de acciones posibles.

Ahora bien, la producción de estos bienes colectivos se encuentra indisolublemente ligada a la generación simultánea de vulnerabilidades, la más significativa de ellas remite a la forma en que la coordinación se sostuvo en el tiempo. Una de las coordinaciones del dispositivo lo expresa con notable claridad:

> *Para mí excepcionalizaba el plan que llegara a donde tenía que llegar. Lo que me queda de personal, como aprendizaje, es esto: que uno de los logros fue haber sentado en una mesa a todos los ministerios, a nación, provincia y local. Haber podido hacer esa cuestión horizontal y vertical de transversalización. Pero creo que quedó gente haciendo cosas para que las cosas sucedan. Y eso, más allá de que el recurso como tal no esté, se fue quedando en los sectores de salud, en la escuela, en las personas y en esos vínculos* — Coordinadora de dispositivo de salud sexual (Entrevista, 2026)

La expresión “gente haciendo cosas para que las cosas sucedan” condensa, en términos empíricos, una de las tensiones centrales del proceso. La coordinación fue posible, en gran medida, porque se sostuvo sobre el compromiso de actores concretos que excedieron de manera sistemática los límites formales de sus roles. Este excedente -relacional, afectivo, militante- operó como condición de posibilidad de la vitalización de lo común, pero también como su principal fragilidad.

Desde una perspectiva analítica, esto permite formular una advertencia relevante: una política cuya efectividad depende de la disposición extra-institucional de sus agentes no ha resuelto el problema de su sostenibilidad. Ha desplazado, más bien, parte de sus condiciones de funcionamiento hacia el plano de los recursos personales de quienes la implementan. En este sentido, la coordinación lograda no puede leerse únicamente como un logro organizacional, sino también como una forma de subsidio invisible: el sistema se sostiene, en parte, sobre el capital individual -tiempo, vínculos, compromiso- de sus actores.

La trayectoria del Plan ENIA en Entre Ríos muestra, así, una doble condición. Por un lado, produce una capacidad significativa de articulación intersectorial, generando bienes colectivos que transforman el funcionamiento del sistema mientras que, por otro, esa misma

capacidad se construye sobre fundamentos que no alcanzan a institucionalizarse plenamente. En este sentido, el proceso es simultáneamente potente y frágil: brillante en sus efectos, pero vulnerable en sus condiciones de reproducción.

Esta ambivalencia no constituye una anomalía del caso, sino una característica estructural de los procesos de coordinación en contextos de fragmentación institucional. Y es, precisamente, en esa tensión -entre lo que se logra construir y lo que no logra estabilizarse- donde se sitúa el núcleo analítico de esta tesis.

6.7. Síntesis: tres afirmaciones y las preguntas que abren

La reconstrucción longitudinal del proceso de coordinación entre 2020 y 2023 permite condensar los hallazgos del capítulo en tres afirmaciones analíticas que, más que cerrar el análisis, habilitan el pasaje hacia su problematización más profunda.

La primera afirmación es que la coordinación no puede ser comprendida como un efecto del diseño, sino como una construcción procesual y acumulativa. El recorrido documentado no responde a la implementación lineal de una arquitectura predefinida, sino a la producción progresiva y no exenta de tensiones, retrocesos y reconfiguraciones, de condiciones relacionales, prácticas compartidas y arreglos organizacionales que hicieron posible la acción conjunta entre actores con lógicas institucionales heterogéneas. En este sentido, la coordinación no aparece como un punto de llegada, sino como un proceso siempre inacabado de vitalización de lo común.

La segunda afirmación es que la coordinación horizontal y la coordinación vertical no constituyen dimensiones separables, sino procesos mutuamente constitutivos, lejos de operar de manera independiente, ambas se configuran en interacción. En los momentos en que la articulación con el nivel nacional se debilita, el dispositivo provincial refuerza sus dinámicas horizontales para sostener la implementación. A la inversa, cuando la coordinación vertical se fortalece -a través de reconocimientos institucionales, instancias de interlocución o decisiones de alto nivel- esa validación repercute directamente sobre la legitimidad y la densidad de la coordinación horizontal, ampliando sus márgenes de acción. La coordinación, en este sentido, se produce en el entrelazamiento de escalas, y no en su separación analítica.

La tercera afirmación introduce una clave interpretativa que orienta el capítulo siguiente: la coordinación fue posible en la medida en que se apoyó en capacidades estatales relacionales que fueron, simultáneamente, heredadas y producidas. Parte de estas

capacidades preexistían al Plan -en forma de trayectorias institucionales, redes previas y experiencias acumuladas- pero otra parte significativa se construyó en el propio proceso de implementación, a través de interacciones sostenidas, aprendizajes compartidos y mediaciones cotidianas.

Estas capacidades son efectivas: producen resultados, habilitan articulaciones y generan efectos institucionales que perduran más allá del dispositivo que las originó. Pero son, al mismo tiempo, estructuralmente vulnerables. Su anclaje en actores concretos, en vínculos interpersonales y en compromisos que exceden lo formal introduce un límite a su sostenibilidad: aquello que no logra institucionalizarse plenamente permanece expuesto a la discontinuidad.

De este modo, las tres afirmaciones convergen en un conjunto de preguntas que organizan el tránsito hacia el capítulo siguiente. ¿Cuál es la naturaleza de estas capacidades relacionales? ¿Cómo se configuran en contextos de fragmentación institucional? ¿Qué condiciones permiten su reproducción más allá de las personas que las sostienen? Y, en última instancia, ¿qué implica institucionalizar la vitalización de lo común sin perder la densidad relacional que la hace posible?

Responder a estas preguntas supone desplazar el foco desde la descripción del proceso hacia la comprensión de sus fundamentos. Ese es, precisamente, el objeto del capítulo que sigue.

* * *

Nota metodológica. Este capítulo se basa en el análisis comparativo de 13 informes trimestrales de la Mesa EFTI de Entre Ríos correspondientes a los períodos Q-2020, Q-2021, Q-2022 y Q-2023 y 20 Minutas de reuniones EFTI que complementaron el análisis del período Q2-2020 y Q3/Q4-2022 para el cual no se hallaron informes de monitoreo. Las citas de entrevista corresponden a entrevistas en profundidad realizadas entre enero y marzo de 2026. La autora participó activamente en la elaboración de los informes Q-2021, Q-2022 y Q-2023 en su rol de Referente Pedagógica ESI y EFT ESI respectivamente.

Capítulo 7

Arquitectura relacional y coordinación catalizadora: hacia una conceptualización de lo que el caso produce

> *La intersectorialidad la terminas siempre construyendo. No hay receta.*- Coordinadora DBC-SENAF, EFTI 2018–2023 (Entrevista, 2026)

7.1. Una pregunta incómoda para la literatura

La literatura sobre coordinación intersectorial ha producido, a lo largo de las últimas décadas, un diagnóstico robusto sobre sus dificultades. La pregunta que la organiza es, en esencia, negativa: ¿por qué la coordinación no ocurre? Las respuestas son conocidas, reiteradas y, en buena medida, consistentes entre sí. Las lógicas sectoriales tienden a producir compartimentalización; los incentivos institucionales rara vez favorecen la articulación; las capacidades estatales fragmentadas limitan la posibilidad de sostener dispositivos complejos en el tiempo. Desde registros analíticos distintos, autores como Repetto (2004), Isuani (2012), Peters (1998) y Cunill-Grau (2014) han documentado estas dinámicas con precisión creciente. El diagnóstico, en este punto, no solo es sólido, es, en gran medida, consensual.

Sin embargo, es precisamente en ese consenso donde emerge una incomodidad analítica que la literatura tiende a eludir. El problema no es lo que el diagnóstico explica, sino aquello que deja fuera de campo: los casos en los que la coordinación ocurre -y ocurre de manera sostenida- en contextos que reúnen, simultáneamente, la mayoría de las condiciones que la teoría identifica como adversas. Dicho de otro modo, el problema no es la insuficiencia del diagnóstico del fracaso, sino su incapacidad para dar cuenta del “sin embargo”.

El caso del Plan ENIA en Entre Ríos se inscribe exactamente en ese punto ciego. Durante seis años, el dispositivo operó en un entorno caracterizado por alta inestabilidad política, cambios de gobierno en distintos niveles, pandemia, precariedad contractual persistente, heterogeneidad territorial significativa, ausencia de autoridad jerárquica sobre los actores que debían coordinarse y un diseño que prescribía objetivos sin asegurar plenamente los medios para alcanzarlos. En términos de la literatura, se trataba de un escenario en el que la coordinación debería haber sido, en el mejor de los casos, episódica o superficial. Y, sin embargo, no lo fue.

Lo que el caso muestra no es una excepción trivial, sino una anomalía analíticamente relevante: la existencia de coordinación efectiva, sostenida en el tiempo y con efectos institucionales que exceden lo previsto por el diseño. Una coordinación que no solo articula acciones, sino que produce infraestructura relacional, lenguajes compartidos y capacidades que perduran más allá del programa que las originó. El problema, entonces, no es que la literatura esté equivocada, sino que es incompleta: explica con solvencia por qué la coordinación fracasa, pero ofrece menos herramientas para comprender por qué, en ciertos contextos, logra sostenerse.

Este capítulo se inscribe en esa incomodidad. No busca refutar el diagnóstico existente, sino desplazar la pregunta. En lugar de interrogar las causas del fracaso, se propone reconstruir -a partir de la evidencia empírica del caso- los mecanismos concretos que hicieron posible la coordinación en condiciones adversas. Este desplazamiento no implica invertir el problema, sino complejizarlo: entender no sólo qué falta cuando la coordinación no ocurre, sino qué se produce -en términos relacionales, organizacionales y políticos- cuando sí ocurre.

El alcance de este intento es necesariamente acotado. Un estudio de caso no es el lugar para formular una teoría general sobre las condiciones del éxito de la coordinación intersectorial. Lo que sí puede ofrecer es una contribución de alcance medio, en el sentido mertoniano del término (Merton, 1949): conceptos anclados en la evidencia empírica, con pretensiones de generalización situadas y cuya validez se juega en su capacidad para iluminar procesos concretos más allá del caso que los originó.

En esta línea, el capítulo propone avanzar en la construcción de un vocabulario conceptual que permita nombrar con mayor precisión aquello que el análisis empírico ha venido mostrando: los mecanismos mediante los cuales se produce y se sostiene la vitalización de lo común en contextos institucionales fragmentados. Nombrar esos mecanismos no es un ejercicio meramente descriptivo. Es, en sí mismo, una intervención analítica: allí donde la

literatura dispone de categorías para explicar el déficit, se trata de construir herramientas que permitan comprender la producción.

7.2. El tiempo encarnado en espacios: condiciones de posibilidad de la coordinación

Una de las preguntas menos cómodas y, sin embargo, más decisivas para el análisis de la coordinación intersectorial refiere al tiempo. No al tiempo administrativo necesario para crear un dispositivo formal -eso, como se sabe, puede resolverse en semanas- sino al tiempo que demanda producir aquello que ningún diseño puede garantizar: que actores provenientes de organizaciones distintas, con lenguajes profesionales heterogéneos, con trayectorias institucionales divergentes y, muchas veces, con historias previas de fricción, logren construir algo en común que ninguno podría haber producido por separado.

La evidencia del caso es consistente y, al mismo tiempo, incómoda para la racionalidad de diseño de las políticas públicas: ese proceso requiere tiempo, y requiere más tiempo del que los horizontes habituales de planificación están dispuestos a conceder. La coordinación no es un insumo disponible al inicio del proceso; es un resultado que se construye en el tiempo y cuya producción no puede comprimirse sin afectar su sustancia.

La distinción propuesta por Argyris y Schön (1978) entre aprendizaje de bucle simple y aprendizaje de bucle doble permite precisar este punto. El primero ajusta comportamientos dentro de marcos dados; el segundo implica revisar los marcos desde los cuales esos comportamientos adquieren sentido. La coordinación intersectorial, cuando involucra actores con lógicas institucionales diferenciadas, exige necesariamente este segundo tipo de aprendizaje. No alcanza con coordinar acciones; es preciso transformar las formas en que los actores comprenden qué hacen, para quién lo hacen y con quién deben hacerlo.

La evaluación colectiva de la Mesa EFTI de diciembre de 2019 ofrece una formulación empírica particularmente elocuente: *La comprensión de las lógicas de trabajo de las otras instituciones llevó bastante tiempo y hoy nos permite analizar con mayor comprensión*. — (Minuta 88, diciembre de 2019)

Ese “bastante tiempo” no remite a una ineficiencia administrativa, sino a la temporalidad propia de los procesos de construcción relacional. La comprensión mutua no se produce en una capacitación, ni en la circulación de lineamientos, ni en la firma de convenios. Se produce en el tiempo compartido, en los conflictos gestionados, en los desacuerdos sostenidos sin ruptura y en los fracasos procesados colectivamente.

En este sentido, la advertencia de Neirotti (2012) adquiere un peso particular: las políticas intersectoriales en América Latina suelen ser evaluadas en plazos que no corresponden con los tiempos reales de producción de la coordinación. El resultado es una percepción sistemática de fracaso allí donde, en rigor, lo que existe es un proceso en desarrollo. Más aún, cuando se exigen resultados de coordinación en plazos breves -dieciocho o veinticuatro meses- no solo se pide lo improbable: se generan incentivos que tienden a sustituir el trabajo paciente de construcción relacional por artefactos formales de coordinación -actas, protocolos, convenios- que reproducen su apariencia sin producir su sustancia.

El análisis longitudinal del caso permite, en este punto, identificar al menos cuatro capas temporales en la construcción de la coordinación, cada una con dinámicas y aprendizajes específicos.

Una primera capa (2018–2019) de fundación y exploración, en la que los actores aprenden a estar juntos. Se instituyen rutinas de encuentro, se gestionan las primeras tensiones y se construyen acuerdos mínimos de trabajo conjunto. Lo que esta etapa produce no es coordinación consolidada, sino -en términos de Putnam (1993)- las primeras reservas de capital social: depósitos iniciales de confianza y reciprocidad que habilitan intercambios más complejos en etapas posteriores.

Una segunda capa (2020–2021) de prueba de estrés. La pandemia somete a presión extrema lo construido y obliga a reconfigurar las condiciones de interacción. Lo que sobrevive a esa prueba no es lo formalmente instituido, sino aquello que había alcanzado densidad relacional suficiente para sostenerse en condiciones adversas. En este punto, el capital relacional deja de ser una hipótesis y se vuelve evidencia empírica.

Una tercera capa (2022–2023) de consolidación y expansión, en la que los equipos producen conocimiento técnico propio, la red se amplía hacia actores no previstos en el diseño original y la coordinación adquiere mayor densidad institucional. La vitalización de lo común, en este momento, se traduce en prácticas más estables y en la capacidad de irradiar hacia otros espacios.

Finalmente, una cuarta capa (2023–2024) de amenaza y estrategia de supervivencia, en la que la incertidumbre sobre la continuidad del dispositivo activa esfuerzos por inscribir lo construido en estructuras más permanentes. La coordinación, en este punto, se vuelve consciente de su propia fragilidad y busca mecanismos de institucionalización.

Cada una de estas capas supone aprendizajes que no podrían haberse alcanzado sin haber transitado la anterior. Este carácter secuencial y acumulativo tiene una implicancia central

para la evaluación. Como señala Weiss (1997), las teorías del cambio implícitas en muchas políticas intersectoriales tienden a tratar la coordinación como un insumo disponible desde el inicio del proceso, cuando en realidad se trata de un resultado que requiere tiempo para producirse. Evaluar la coordinación como si fuera un punto de partida equivale, en términos analíticos, a evaluar el proceso en el momento equivocado.

Ahora bien, el tiempo, por sí solo, no produce coordinación. Puede transcurrir sin generar aprendizaje, confianza ni articulación significativa. Lo que transforma el tiempo en un recurso productivo es su inscripción en espacios sostenidos de encuentro. Es en esos espacios donde el tiempo se convierte en interacción, la interacción en experiencia compartida y la experiencia en capacidad de acción conjunta.

La Mesa EFTI provincial constituye, en este sentido, la infraestructura central de la coordinación. Su regularidad, una reunión semanal sostenida durante años, no es un detalle organizativo, sino la condición material de posibilidad del proceso. Esa repetición produce algo que ningún diseño puede imponer: previsibilidad, familiaridad entre actores, capacidad de procesar conflictos sin disolver el espacio. La coordinación no ocurre a pesar de esa regularidad, sino gracias a ella.

El año 2020 ofrece, en este punto, un experimento involuntario de alto valor analítico. La irrupción del ASPO transformó en cuestión de días las condiciones de posibilidad de toda interacción presencial. La Mesa EFTI respondió trasladando íntegramente su funcionamiento a la virtualidad en un plazo mínimo, sin interrumpir su frecuencia. Este pasaje muestra que la coordinación no residía en el formato presencial en sí mismo, sino en la historia acumulada de encuentros que ese formato había permitido construir.

En términos de Ansell y Gash (2008), la interacción cara a cara es una condición relevante para la cooperación, pero el caso permite matizar esta afirmación: lo que realmente importa es la densidad de las interacciones sostenidas en el tiempo. Una vez construida esa densidad, el formato puede variar sin que la coordinación se disuelva.

Más allá de la Mesa EFTI, los documentos muestran la existencia de una verdadera ecología de espacios de encuentro: reuniones de mesas locales por departamento, encuentros interdispositivos, foros con adolescentes, jornadas de planificación conjunta. Esta diversidad no es redundante, sino constitutiva. En diálogo con Wenger (1998), puede pensarse como una constelación de comunidades de práctica que operan en distintas escalas, con distintos niveles de formalización y con distintas frecuencias, pero que se refuerzan mutuamente.

La coordinación no se sostiene en un único espacio, sino en la interdependencia entre múltiples instancias que permiten que los vínculos se reproduzcan, se expandan y se densifiquen. La desaparición de uno de estos espacios no interrumpe de inmediato la coordinación, pero empobrece el ecosistema relacional que la sostiene y reduce su capacidad de adaptación.

Desde esta perspectiva, tiempo y espacios no son dimensiones separadas, sino aspectos de un mismo proceso. El tiempo sin espacios produce desgaste; los espacios sin tiempo producen simulacro. La coordinación efectiva emerge cuando ambos se articulan en una dinámica sostenida que permite que la vitalización de lo común no solo se produzca, sino que se acumule, se expanda y, con dificultad, comience a institucionalizarse.

7.3. La arquitectura relacional: lo que el organigrama no muestra y, sin embargo, organiza la acción

El tiempo acumulado y la persistencia de espacios de encuentro no producen únicamente coordinación en sentido operativo. Producen algo más difícil de registrar y, sin embargo, decisivo para explicar por qué la coordinación funciona: una trama de vínculos, roles informales, circuitos de comunicación, expectativas recíprocas y sentidos compartidos que organiza la acción colectiva con una eficacia que excede, y en ocasiones desborda, la arquitectura formal del diseño. A esa trama, que no figura en organigramas ni en manuales de procedimiento pero que estructura de manera efectiva la práctica, es a lo que aquí se denomina arquitectura relacional de la coordinación.

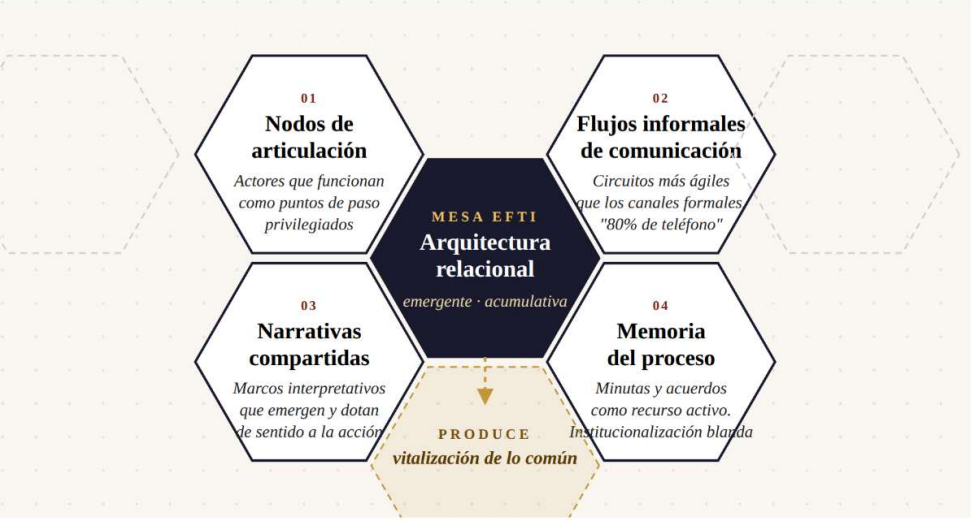
Nombrarla exige, en primer lugar, distinguirla de conceptos próximos con los que guarda afinidad, pero también diferencias analíticas relevantes. La teoría de redes de políticas públicas (Klijn y Koppenjan, 2000) permite mapear interdependencias entre actores, pero dice menos sobre la textura relacional que hace operativas esas interdependencias en la práctica cotidiana. El sistema de acción concreto de Crozier y Friedberg (1977) aporta una comprensión fina de las relaciones de poder y del control de zonas de incertidumbre, pero tiende a sub registrar la dimensión cooperativa y productiva de la interacción: los actores no sólo negocian y resisten, también construyen conjuntamente condiciones de acción.

Figura 5. Arquitectura relacional.

La arquitectura relacional como panal

una estructura que emerge de la práctica,
no del diseño

Las abejas no siguen un plano. Construyen **celda a celda**, *en interacción sostenida, una estructura que ninguna diseñó individualmente pero que todas producen y habitan. La arquitectura relacional de la coordinación funciona de manera análoga: emerge de la práctica acumulada de actores que articulan, traducen, recuerdan y dan sentido.*



Celdas blancas
Los cuatro componentes de la arquitectura relacional: emergen de la práctica, no están prescritos en el diseño.

Celda oscura central
El dispositivo productor: la Mesa EFTI como espacio donde la arquitectura relacional se construye y sostiene.

Celdas punteadas
El panal se extiende: la arquitectura relacional no tiene bordes fijos, se densifica y distribuye en el tiempo.

Celda dorada
La miel: la vitalización de lo común como subproducto emergente de la arquitectura sostenida en el tiempo.

SUBPRODUCTO EMERGENTE

La miel: vitalización de lo común

Lo común no preexiste como condición: se **produce** *en la interacción sostenida. Confianza acumulada, lenguajes compartidos, legitimidad relacional — estos son los bienes colectivos que emergen cuando la arquitectura relacional se sostiene en el tiempo. No son el objetivo declarado de la política, sino su producto más valioso y menos visible.*

Nota metodológica: *La metáfora del panal ilustra el carácter* **emergente y acumulativo** *de la arquitectura relacional, no su naturaleza armónica. A diferencia de las abejas, los actores institucionales operan con racionalidades, mandatos y culturas organizacionales en tensión. Lo que el panal captura es la lógica constructiva: nadie diseña la estructura desde afuera, pero la estructura existe y organiza la acción.*

Fuente: elaboración propia. Díaz Picó (2026).

Por su parte, la noción de infraestructura institucional de Ostrom (1990) ilumina el papel de reglas y normas en la acción colectiva, pero deja en segundo plano las dimensiones más informales, simbólicas y narrativas que sostienen la coordinación en contextos de fragmentación institucional.

La arquitectura relacional nombra, precisamente, ese excedente: la configuración emergente que se produce en el proceso de implementación, que no está prescrita en el diseño y que, sin embargo, resulta determinante para que la coordinación ocurra. Es un producto de la práctica, acumulativo, situado y, en buena medida, invisible para los instrumentos convencionales de gestión y evaluación.

En el caso analizado, esta arquitectura puede desagregarse en al menos cuatro componentes que, lejos de ser estáticos, se transforman a lo largo del tiempo.

El primero son los nodos de articulación: actores que funcionan como puntos de paso privilegiados para determinados flujos de información, decisiones o recursos. En el período fundacional, esta función aparece fuertemente concentrada en una figura central que organiza, traduce y conecta. Sin embargo, el análisis longitudinal muestra un desplazamiento progresivo: hacia 2023, ese nodo persiste, pero deja de ser único. Se configura, en cambio, una constelación de nodos de menor escala -en distintos dispositivos y niveles territoriales- que han internalizado funciones de articulación. La arquitectura, en este punto, se densifica y se distribuye: la coordinación deja de depender de un único punto crítico y adquiere mayor capacidad de resiliencia.

El segundo componente son los flujos informales de comunicación. Se trata de circuitos que no pasan por los canales formales, pero que resultan más ágiles, más rápidos y, muchas veces, más eficaces para sostener la coordinación en la práctica. Como sintetiza una de las coordinaciones del dispositivo, el funcionamiento del Plan era “80% de teléfono”: una formulación que, lejos de señalar una falla, describe el modo en que opera la coordinación cuando el capital relacional alcanza cierta densidad. Estos flujos no sustituyen lo formal, pero lo complementan y, en contextos de rigidez administrativa, lo hacen posible.

El tercer componente son las narrativas compartidas que dotan de sentido a la acción conjunta. Entre ellas, adquiere particular relevancia aquella que articula la intervención del Plan con el descenso de la Tasa de Fecundidad Adolescente. Esta narrativa no forma parte del diseño original, sino que emerge del propio proceso de implementación como un marco interpretativo común que otorga coherencia, dirección y legitimidad a la acción intersectorial. En este sentido, la arquitectura relacional no solo organiza prácticas, sino que produce sentidos que las hacen sostenibles.

El cuarto componente es la memoria del proceso. Lejos de ser un archivo pasivo, la acumulación sistemática de minutas, registros y acuerdos constituye un recurso activo de la coordinación. Esa memoria permite estabilizar aprendizajes, evitar la reiteración de conflictos ya procesados y ofrecer un marco de referencia compartido para los actores que se incorporan al dispositivo. Es, en este sentido, una forma de institucionalización blanda de la experiencia acumulada.

Ahora bien, esta arquitectura relacional, en tanto producto emergente y no diseñado, porta una fragilidad constitutiva que el análisis no puede soslayar. Una de las coordinaciones que se incorpora al proceso en su etapa más madura lo expresa con particular claridad:

> *Muchos canales informales y se apelaba a lo artesanal, a gente conocida. Hubo bastantes mecanismos informales para mucho que no debería ser. Ahí se nota mucho la falta de institucionalidad, o los débiles de Argentina. La decisión política, lo institucional: se nota cuando vos empezás a articular.* — Coordinadora del dispositivo intersectorial (Entrevista, 2026)

El señalamiento introduce una tensión central. La informalidad no es, en este caso, un residuo disfuncional, sino una condición de posibilidad de la coordinación: permite sortear rigideces, acelerar procesos y sostener vínculos donde la institucionalidad formal no alcanza. Pero esa misma informalidad constituye, al mismo tiempo, su principal vulnerabilidad: lo que no está institucionalizado depende de personas, de relaciones específicas y de condiciones que no pueden garantizarse en el tiempo.

La cuestión que se abre no es, por tanto, cómo eliminar la informalidad -lo que implicaría desactivar buena parte de la vitalización de lo común que el proceso produjo- sino cómo institucionalizar selectivamente aquellos componentes de la arquitectura relacional cuya fragilidad compromete su sostenibilidad, sin anular la flexibilidad que hace posible su funcionamiento.

En otros términos, el problema no es elegir entre formalidad e informalidad, sino comprender cómo ambas se entrelazan en la producción de la coordinación. La arquitectura relacional existe precisamente en ese entre: en la zona donde lo formal no alcanza y lo informal se vuelve indispensable, pero donde lo informal, si no encuentra algún anclaje, se vuelve también inestable. Nombrar esa tensión es el primer paso para comprender, y eventualmente intervenir sobre, las condiciones de reproducción de la coordinación en el tiempo.

7.4. Coordinación catalizadora: una función que el caso obliga a nombrar

Si la reconstrucción precedente permitió identificar la existencia de una arquitectura relacional que organiza la coordinación más allá de los contornos visibles del diseño formal, la pregunta que se impone -y que resulta ineludible para cualquier intento de explicación- refiere a su producción: ¿quién construye esa arquitectura?, ¿quién la sostiene en el tiempo?, ¿quién interviene cuando se fisura o amenaza con desarticularse? La evidencia empírica es consistente en un punto: esa producción no es el efecto difuso de la interacción ni el resultado automático de la proximidad institucional, sino que descansa en una función específica, ejercida por determinados actores y dispositivos, que la literatura disponible ha capturado solo de manera parcial y fragmentaria.

El concepto más próximo es el de *boundary spanner* (Williams, 2002), que designa a aquellos actores capaces de operar en las fronteras organizacionales, traduciendo lenguajes, mediando conflictos y facilitando la articulación entre sectores. En el período fundacional del Plan, esta figura ofrece una clave interpretativa pertinente: la función de articulación aparece concentrada en una coordinación que convoca, organiza, traduce y sostiene. Sin embargo, el alcance explicativo del concepto encuentra rápidamente su límite. El *boundary spanner* es, por definición, una figura individual; su foco está puesto en la capacidad de ciertos actores de atravesar fronteras organizacionales y producir articulación directa.

Lo que el caso de Entre Ríos permite observar es un fenómeno de mayor complejidad: no solo la existencia de esa función, sino su despliegue simultáneo en múltiples planos y, fundamentalmente, su transformación progresiva de atributo individual en capacidad distribuida. Las coordinaciones del Plan no se limitaron a propiciar la articulación entre los dispositivos que integraban el ENIA -esto es, no operaron únicamente hacia el interior del programa- sino que intervinieron activamente en la generación de condiciones para que actores externos al dispositivo, particularmente funcionarios de distintos ministerios provinciales, pudieran coordinar entre sí en torno a problemas que excedían al propio Plan.

Esta doble inscripción resulta decisiva desde el punto de vista analítico. La función observada no se agota en la coordinación directa, sino que opera en un plano adicional, menos visible pero más estructurante: la habilitación de procesos de coordinación entre terceros. En este sentido, no se trata solo de coordinar, sino de hacer posible que otros

coordinen, incluso en ausencia de relaciones previas, lenguajes compartidos o incentivos explícitos para la articulación.

Es en este punto donde las categorías disponibles muestran su insuficiencia. El liderazgo facilitador (Ansell y Gash, 2008; 2018) describe estilos de conducción que privilegian la deliberación y la construcción de acuerdos, pero no captura esta capacidad de producir coordinación más allá del propio espacio de intervención. La literatura sobre gestión de redes (Agranoff y McGuire, 2003) se concentra en el funcionamiento de redes ya constituidas, sin problematizar el trabajo previo, y continuo, de producir las condiciones que hacen posible su existencia. Lo que queda sin nombrar es, precisamente, esta operación específica: la producción de condiciones para que múltiples procesos de coordinación, en distintos niveles del sistema, puedan ocurrir de manera simultánea.

La noción de coordinación catalizadora que aquí se propone busca dar cuenta de esa operación. La metáfora no es ornamental, sino conceptualmente precisa. Un catalizador no sustituye a los elementos de la reacción ni actúa en su lugar; lo que hace es modificar las condiciones bajo las cuales esa reacción puede producirse, habilitando interacciones que, de otro modo, no ocurrirían o lo harían con menor intensidad. Trasladada al campo de la acción pública, la coordinación catalizadora puede entenderse como una función institucional mediante la cual ciertos actores, equipos o dispositivos no solo coordinan directamente, sino que generan y sostienen las condiciones para que otros actores -que no dependen jerárquicamente de ellos- logren coordinarse entre sí.

Lo distintivo de esta función es, precisamente, su carácter multidireccional y simultáneo. Por un lado, articula hacia el interior del dispositivo, produciendo coherencia entre actores con lógicas sectoriales diferenciadas. Por otro, interviene hacia el exterior, habilitando y, en muchos casos, desencadenando procesos de coordinación entre actores institucionales que no forman parte directa del programa, pero cuya articulación resulta indispensable para la efectividad de la política pública. Ambos planos no operan de manera secuencial, sino que se co-constituyen: la densidad relacional construida al interior del Plan habilita la interlocución hacia afuera, y las articulaciones logradas en ese plano externo retroalimentan y fortalecen la coordinación interna.

Empíricamente, esta función se materializa en un conjunto de prácticas que no responden a una lógica jerárquica, sino relacional: la creación y sostenimiento de espacios donde actores previamente desconectados pueden encontrarse; la traducción entre lenguajes institucionales que no dialogan de manera directa; la mediación de conflictos en ausencia de autoridad formal para resolverlos; la circulación estratégica de información que permite

alinear decisiones en distintos niveles; y la activación selectiva de actores que no estaban inicialmente involucrados, en función de las necesidades emergentes del proceso.

Figura 6. Coordinación catalizadora.



En este sentido, la coordinación catalizadora no se limita a ordenar lo existente: expande el campo de lo coordinable, incorporando nuevos actores, nuevas relaciones y nuevas posibilidades de acción conjunta.

La descripción empírica de esta función aparece con particular nitidez en los testimonios de quienes participaron del proceso:

> *Al tener dos campos disciplinares diferentes, con cada uno su idiosincrasia y su forma de desarrollar las prácticas, hacía que en algunos momentos esa articulación sea aceptada y en algunos momentos también se daban conflictos, tensiones. Y ahí me parece que era importante poner en valor el rol que teníamos quienes nos desempeñábamos en esta mesa provincial para acompañar a nuestros referentes a nivel departamental.*— referente pedagógico ESI, EFTI 2021–2024 (Entrevista, 2026)

Sin esa traducción, la "polifonía" entre educación y salud habría permanecido como ruido. Con ella, se convirtió en algo más cercano a lo que Cunill-Grau (2014) llama intersectorialidad sustantiva: actores que producen algo juntos que ninguno habría podido producir actuando sectorialmente. Si se evalúa al equipo EFTI con los mismos indicadores con que se evalúa a los dispositivos territoriales, la evaluación produce un error sistemático: el EFTI aparece como menos productivo porque su producción es de otro tipo. La función catalizadora requeriría indicadores propios que los marcos convencionales de monitoreo no están diseñados para medir.

Lo que aquí se describe no es un ejercicio de autoridad formal, sino una forma de conducción que se apoya en lo que Williams (2002) denomina legitimidad performativa: una legitimidad que no se deriva de la posición institucional, sino que se construye en la práctica, interacción tras interacción, y que depende de su reconocimiento continuo por parte de los actores involucrados.

Sin embargo, el aporte más significativo del caso no reside únicamente en la identificación de esta función, sino en la comprensión de su dinámica. Cuando la coordinación catalizadora se ejerce de manera sostenida en el tiempo, ocurre un proceso clave: sus lógicas comienzan a ser internalizadas por otros actores, que progresivamente asumen funciones de articulación en sus propios ámbitos de actuación. La mediación deja de ser centralizada; la capacidad de traducción se distribuye; la sostenibilidad de los espacios de encuentro deja de depender de un único nodo.

Este pasaje de una coordinación concentrada a una coordinación distribuida constituye, desde el punto de vista institucional, el movimiento más relevante del proceso analizado. Es el momento en que la arquitectura relacional adquiere densidad suficiente para sostenerse más allá de quienes la iniciaron, y en el que la vitalización de lo común comienza a estabilizarse como capacidad del sistema.

Finalmente, este reconocimiento introduce una implicancia crítica para el campo de la evaluación de políticas públicas. La coordinación catalizadora produce efectos que no se traducen directamente en outputs sectoriales, sino en condiciones de posibilidad para que esos outputs se produzcan de manera más efectiva. Evaluarla con los mismos indicadores que se utilizan para medir la acción directa de los dispositivos territoriales no solo invisibiliza su aporte, sino que produce un error sistemático de apreciación.

Si la coordinación es, como mostró el análisis, un resultado y no un insumo, la coordinación catalizadora es, en un nivel más profundo, la condición de posibilidad de ese resultado. Nombrarla, entonces, no es únicamente un ejercicio conceptual: es un paso necesario para hacer visible un tipo de trabajo estatal que, precisamente por su carácter relacional y mediador, tiende a quedar fuera de los marcos tradicionales de análisis y de valoración.

7.5. La vitalización de lo común: cuando lo compartido no preexiste, sino que se produce

Los conceptos desarrollados hasta aquí -la temporalidad acumulativa, la arquitectura relacional y la coordinación catalizadora- permiten identificar condiciones, describir configuraciones y nombrar funciones. Sin embargo, dejan aún parcialmente en sombra aquello que, en última instancia, constituye el núcleo del fenómeno: el proceso mediante el cual algo común llega a existir allí donde no lo había. Dicho en otros términos, no alcanzan por sí solos para responder una pregunta que el caso vuelve ineludible: ¿de dónde proviene lo común en una política intersectorial?, ¿cómo es posible que actores con mandatos, lenguajes y racionalidades organizacionales heterogéneas comiencen a reconocerse como parte de un mismo proyecto de acción?

El concepto de vitalización de lo común, propuesto en el marco teórico, busca precisamente nombrar ese proceso desde la evidencia empírica reconstruida. No se trata de un atributo del contexto ni de un resultado automático de la interacción, sino de una producción situada, sostenida en el tiempo y siempre inacabada. Para comprender su alcance, conviene

comenzar por delimitar aquello que este concepto no logra capturar plenamente en las nociones disponibles.

Coordinación catalizadora: posición en el campo conceptual

afinidades y diferencias analíticas con los conceptos más próximos de la literatura

DIMENSIÓN	CONCEPTO 1 **Boundary spanner** *Williams (2002)*	★ CONCEPTO PROPIO CONCEPTO PROPIO **Coordinación catalizadora** *Díaz Picó (2026)*	CONCEPTO 2 **Gestión de redes** *Agranoff y McGuire (2003)*
UNIDAD DE ANÁLISIS	Un actor individual con capacidades específicas para atravesar fronteras organizacionales	**Una función ejercida por actores y dispositivos. No se reduce a una persona.**	La red interorganizacional como unidad de gestión colectiva
FUENTE DE LEGITIMIDAD	Habilidades personales: traducción, mediación, construcción de confianza	**Legitimidad relacional construida en la práctica. Sin autoridad jerárquica formal.**	Posición en la red y capacidad de movilizar recursos colectivos
DIRECCIÓN DE LA ACCIÓN	Hacia afuera: atravesar fronteras entre organizaciones para producir articulación directa	**Doble inscripción: hacia adentro del dispositivo y hacia afuera, habilitando que otros coordinen entre sí.**	Hacia la red en su conjunto: activación, movilización, síntesis y facilitación
ESCALA Y DISTRIBUCIÓN	Individual y concentrada. Depende de la presencia del actor específico.	**Progresivamente distribuida: de función concentrada a capacidad compartida entre nodos.**	Distribuida por definición: la red no depende de un actor único
TEMPORALIDAD	Sincrónica: importa la capacidad actual del actor para operar en las fronteras	**Diacrónica: la función se transforma y distribuye a lo largo del proceso. El tiempo es constitutivo.**	Orientada a la gestión del presente de la red, menos a su trayectoria histórica
LO QUE PRODUCE	Articulación entre organizaciones. Reducción de fricciones en las fronteras.	**Condiciones para que múltiples procesos de coordinación ocurran en simultáneo. Arquitectura relacional.**	Resultados colectivos de la red: decisiones, productos, servicios compartidos
LÍMITE EXPLICATIVO	No captura la transformación de atributo individual en capacidad distribuida	—	No capta la función específica que produce la red desde dentro del dispositivo

Nota: *La coordinación catalizadora no refuta estos conceptos sino que ocupa un lugar que ninguno cubre por completo. Comparte con el boundary spanner el foco en actores que operan sin autoridad jerárquica, pero desplaza el análisis del individuo a la función y de la articulación directa a la generación de condiciones para que otros coordinen. Se distingue de la gestión de redes en que no presupone una red constituida sino que estudia cómo esa red se produce desde adentro de un dispositivo de coordinación.*

Fuente: elaboración propia. Díaz Picó (2026).

Figura 7. Coordinación catalizadora: comparación conceptual.

El capital social, tal como lo conceptualiza Putnam (1993), ofrece una explicación poderosa sobre las variaciones en el desempeño institucional, pero lo hace apoyándose en trayectorias históricas largas: el capital social es, en gran medida, una herencia. Su existencia previa explica la posibilidad de la cooperación. Esta perspectiva encuentra un límite preciso cuando se traslada al análisis de políticas que deben producir coordinación en contextos donde ese capital es escaso o débil. El caso de Entre Ríos introduce, en este punto, una torsión analítica relevante: la coordinación efectiva no se apoyó en un stock previo de confianza institucional, sino que se construyó en un escenario caracterizado por historias de trabajo paralelo, por articulaciones intermitentes y, en algunos territorios, por baja densidad institucional. No hubo, en sentido estricto, una base heredada sobre la cual montar la cooperación; hubo, más bien, un trabajo deliberado de producción de condiciones para que esa cooperación fuera posible. La diferencia no es menor: mientras en Putnam (1993) la cooperación depende de lo común ya existente, en la vitalización de lo común la cooperación es el proceso mediante el cual lo común se produce. La dirección causal se invierte.

La perspectiva de Wenger (1998) permite avanzar en esta dirección al concebir las comunidades de práctica como espacios donde la interacción sostenida produce aprendizaje, identidad y pertenencia. La Mesa EFTI, en muchos aspectos, operó como una comunidad de práctica: generó lenguaje compartido, acumuló conocimiento colectivo y produjo formas de identificación que excedían los mandatos formales. Sin embargo, el modelo presenta un límite cuando se traslada a contextos intersectoriales. Las comunidades de práctica de Wenger emergen en torno a una práctica compartida que ya existe; en cambio, en el caso analizado, la práctica común no preexistía. Debía ser construida desde la interacción entre actores cuya diversidad no era un dato contingente, sino constitutivo del problema. Esa construcción no ocurre espontáneamente: requiere mediaciones específicas -aquellas que el concepto de coordinación catalizadora permite identificar- que el modelo original no contempla.

El enfoque de gobernanza colaborativa de Ansell y Gash (2008), por su parte, introduce la dimensión deliberada del proceso y describe con precisión las condiciones que favorecen la colaboración. Sin embargo, su énfasis en los mecanismos y en las condiciones estructurales deja en segundo plano el proceso mediante el cual aquello que aún no es común -el lenguaje, la identidad, el proyecto- deviene común en la práctica. Es precisamente ese tránsito, ese pasaje de la heterogeneidad a la construcción de un espacio compartido, lo que el concepto de vitalización de lo común intenta capturar.

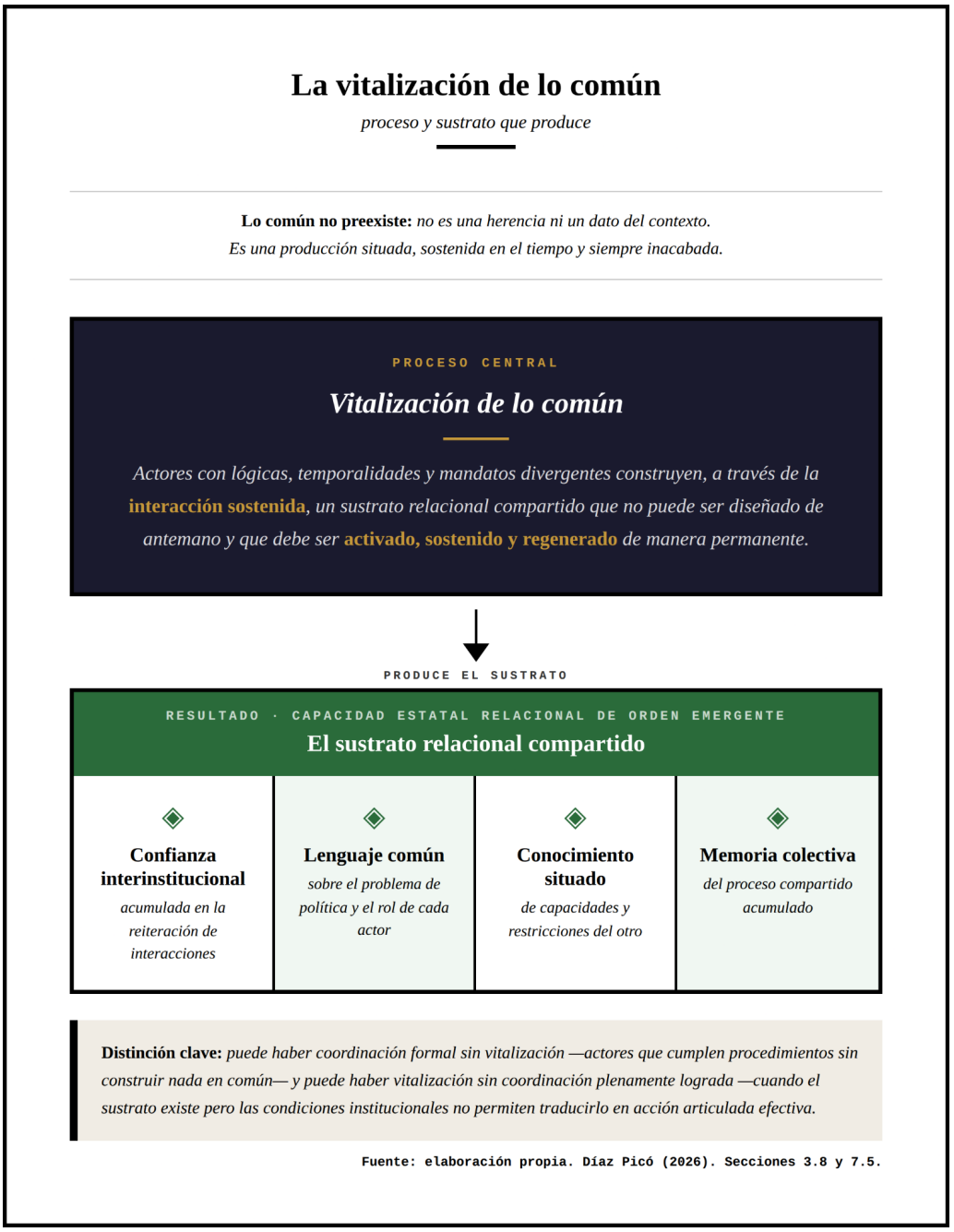


Figura 8. Vitalización de lo común.

Desde la evidencia del caso, este proceso puede observarse en al menos tres dimensiones concretas, que no operan de manera aislada, sino entrelazada.

La primera es la producción de infraestructuras relacionales. Estas infraestructuras constituyen el sedimento más visible de la vitalización de lo común: espacios, dispositivos y arreglos que persisten más allá de las personas que los originaron. La Mesa EFTI como espacio sostenido de encuentro, el local del Plan en Paraná, los dispositivos materiales que acompañan las asesorías, y especialmente la consolidación de la Mesa de Violencia Sexual

como instancia autónoma, son expresiones de este proceso. No se trata solo de soportes organizativos, sino de cristalizaciones de vínculos, acuerdos y aprendizajes que han adquirido cierta estabilidad. En ellas, la vitalización de lo común deja de ser puramente relacional para adquirir una forma parcialmente institucionalizada.

La segunda dimensión es la producción de un lenguaje compartido. El trayecto que va desde las disputas iniciales -por ejemplo, en torno a si la Educación Sexual Integral debía ser comprendida como responsabilidad del sector salud o del sistema educativo- hasta la incorporación del lenguaje de la corresponsabilidad como marco común de referencia, no es un desplazamiento meramente discursivo. Es el resultado de un proceso en el que los actores no sólo negocian términos, sino que reconfiguran sus formas de comprender el problema y su lugar en él. El lenguaje compartido no antecede a la práctica; emerge de ella y, una vez producido, retroalimenta la capacidad de coordinación.

La tercera dimensión es la producción de confianza acumulada. En sus etapas iniciales, esta confianza se expresa en gestos mínimos, casi imperceptibles: préstamos de recursos, facilitación de contactos, disponibilidad para sostener vínculos en condiciones adversas. Con el tiempo, esa confianza se densifica y se vuelve estructurante: habilita la participación de nuevos actores, facilita la toma de decisiones conjuntas y reduce los costos de la coordinación. En términos de Axelrod (1984), se trata de una confianza que se construye en la reiteración de interacciones y que, una vez consolidada, amplía el horizonte de cooperación posible.

El testimonio de una de las coordinaciones del dispositivo sintetiza con notable precisión la naturaleza de este proceso:

> *A veces se lograban acciones que se podría hablar de intersectorialidad, de integralidad. A veces terminaban siendo como una suma de acciones según la especificidad de cada sector. Porque realmente creo que es de lo más difícil que hay en el trabajo en la política social: construir la intersectorialidad en la realidad. En definitiva, la terminás siempre construyendo. No hay receta.*— Coordinación dispositivo comunitario (Entrevista, 2026)

La formulación “la terminás siempre construyendo” no expresa una carencia, sino una propiedad constitutiva del fenómeno. La intersectorialidad no es un estado al que se arriba definitivamente, sino un proceso que debe ser producido y re-producido en cada instancia de articulación. La vitalización de lo común, en este sentido, no remite a un resultado estabilizado, sino a una dinámica en permanente actualización.

Esta característica tiene una implicancia analítica decisiva. Si lo común no preexiste, sino que se produce en la interacción, y si esa producción es siempre parcial, situada y reversible, entonces cualquier enfoque evaluativo que trate la coordinación como un estado, logrado o no logrado, incurre en un error de base. Evalúa como resultado aquello que, en rigor, es un proceso en curso.

Nombrar la vitalización de lo común implica, por tanto, desplazar la mirada: de la verificación de resultados hacia la comprensión de los procesos que los hacen posibles. Y, en ese desplazamiento, hacer visible un tipo de trabajo estatal que, precisamente por su carácter relacional, situado y siempre inacabado, tiende a quedar fuera de los marcos tradicionales de análisis, pero constituye -como el caso demuestra- la condición más profunda de la coordinación efectiva.

7.6. Implicancias para la evaluación de políticas de coordinación intersectorial

Los desarrollos conceptuales de este capítulo -la temporalidad acumulativa de la coordinación, su inscripción en arquitecturas relacionales y la función de la coordinación catalizadora- no constituyen únicamente un aporte al análisis organizacional de la implementación. Tienen, de manera directa, consecuencias exigentes para el campo de la evaluación de políticas públicas. En particular, interpelan los supuestos sobre los cuales se han construido los dispositivos evaluativos cuando el objeto no es un programa sectorial, sino una política cuya lógica de acción es constitutivamente relacional.

Estas implicancias no son marginales ni accesorias: obligan a revisar, al menos parcialmente, el instrumental evaluativo disponible. Y lo hacen en varios planos simultáneos -metodológico, conceptual, de diseño institucional y temporal- que, en su articulación, ponen en evidencia una brecha persistente entre aquello que los sistemas de evaluación miden y aquello que, en estos casos, efectivamente explica por qué una política funciona o fracasa.

El punto de partida de esta discusión ha sido señalado de manera recurrente por la literatura latinoamericana: la implementación de políticas públicas ha operado durante décadas como una “caja negra” (Neirotti, 2012). Los sistemas de monitoreo y evaluación han sido eficaces para registrar insumos, actividades y resultados, pero han carecido de capacidad explicativa sobre los procesos organizacionales que median entre el diseño y los efectos observables. En consecuencia, las recomendaciones para la gestión han tendido a apoyarse más en la intuición de los actores que en evidencia sistemática sobre los mecanismos en juego. Pignatta (2015) profundiza esta crítica al señalar que los sistemas predominantes han

privilegiado una lógica de control -centrada en el cumplimiento de metas e indicadores predefinidos- en detrimento de la función de aprendizaje que debería orientar la práctica evaluativa.

Cuando el objeto de análisis es una política de coordinación intersectorial, esta limitación deja de ser un problema técnico para convertirse en una insuficiencia analítica estructural. En estos casos, la dimensión relacional no es un componente accesorio del proceso: es aquello que lo hace posible. Evaluar sin atender a esa dimensión equivale, en términos estrictos, a evaluar otra cosa.

El caso del Plan ENIA permite observar con particular claridad esta tensión. Los organismos internacionales que financiaron y monitorearon la política privilegiaron indicadores estandarizados de resultado -eficacia, eficiencia, cobertura- que resultan necesarios pero no suficientes. La profundidad con que se analizaron los procesos de implementación y las condiciones organizacionales que los sostienen fue comparativamente menor. El resultado son evaluaciones capaces de describir qué ocurrió, pero menos aptas para explicar por qué ocurrió, y, sobre todo, para identificar bajo qué condiciones podría volver a ocurrir en otros contextos. Como advierte Neirotti (2012), en escenarios donde las políticas se encuentran atravesadas por procesos de innovación y experimentación, resulta indispensable reconstruir los nexos entre procesos y resultados si se pretende que la evaluación tenga utilidad para la toma de decisiones.

Desde esta constatación general se desprende una primera implicancia, de carácter metodológico: evaluar la coordinación intersectorial exige hacer visible aquello que los dispositivos convencionales dejan en la penumbra. Los sistemas estándar de monitoreo están diseñados para capturar la arquitectura formal de las políticas -instancias creadas, acuerdos firmados, actividades realizadas- pero no la arquitectura relacional que determina si esa coordinación produce efectos reales. Hacer visible esta dimensión requiere métodos capaces de reconstruir procesos en su densidad temporal: el análisis longitudinal de documentos de gestión -minutas, informes, actas- leídos no como registros administrativos, sino como trazas de dinámicas relacionales; y entrevistas orientadas a reconstruir vínculos, conflictos, aprendizajes y traducciones entre actores, más que a relevar resultados formales.

Las minutas de la Mesa EFTI analizadas en esta tesis ilustran con claridad esta diferencia. Leídas desde una lógica convencional, ofrecen un listado de temas tratados y decisiones adoptadas. Leídas desde una perspectiva procesual, revelan algo distinto: el despliegue de un proceso de construcción de confianza, de gestión de conflictos de sentido, de aprendizaje organizacional y de producción de infraestructuras relacionales que ningún indicador de

cobertura o eficiencia podría captar. Esta orientación se inscribe en lo que Pawson y Tilley (1997) denominaron evaluación realista: la premisa de que los resultados de una política solo pueden comprenderse reconstruyendo los mecanismos que los producen y los contextos en los que esos mecanismos se activan. En políticas de coordinación, el mecanismo central no es el dispositivo formal, sino el proceso relacional que ese dispositivo habilita, o no.

De aquí se desprende una segunda implicancia, de carácter conceptual: la evaluación de políticas de coordinación no puede limitarse a verificar estructuras, sino que debe incorporar como objeto propio la producción de aprendizaje organizacional. Como señala Pignatta (2015), la función de aprendizaje ha sido sistemáticamente subestimada frente a la lógica de rendición de cuentas. Sin embargo, en políticas intersectoriales, el aprendizaje colectivo no es un efecto colateral, sino una condición de posibilidad de la coordinación sostenida.

La serie de informes trimestrales del Plan ENIA en Entre Ríos constituye, en este sentido, un ejemplo significativo. Estos documentos no se limitan a reportar actividades, sino que identifican obstáculos, formulan hipótesis, registran tensiones y proponen ajustes. En términos de Argyris y Schön, se trata de instancias de aprendizaje de segundo orden: no solo adaptan la acción, sino que revisan los marcos desde los cuales esa acción se interpreta. El problema no fue la ausencia de este aprendizaje -que, por el contrario, fue notable- sino la incapacidad del sistema evaluativo de capturarlo y traducirlo en conocimiento transferible. Evaluar esta dimensión requiere dispositivos capaces de registrar reflexividad colectiva, trayectorias de cambio en los marcos interpretativos y evidencias de ajuste estratégico basadas en aprendizajes acumulados.

La tercera implicancia es de diseño institucional y se vincula directamente con la evaluabilidad de estas políticas. Como se argumentó en este capítulo, la función de coordinación catalizadora constituye el núcleo operativo de la articulación intersectorial. Sin embargo, esta función no está formalmente reconocida en los documentos de diseño, no cuenta con recursos específicos ni genera indicadores visibles en los sistemas de monitoreo convencionales. Esta invisibilidad produce dos problemas críticos. Por un lado, cuando la función se debilita o desaparece -por cambios de personal, sobrecarga o desgaste- el sistema evaluativo no detecta el deterioro hasta que sus efectos se vuelven evidentes y, muchas veces, difíciles de revertir. Por otro, cuando la función se ejerce de manera robusta, la evaluación no puede reconocerla ni valorarla, porque carece de categorías para hacerlo.

En este punto, la observación de Amaya (2010) resulta especialmente pertinente: evaluar integralmente una política implica describir con precisión lo que efectivamente hace, no solo

lo que declara hacer. En políticas de coordinación, esto supone ser capaces de nombrar funciones no formalizadas, relaciones no escritas y capacidades emergentes. La implicancia es clara: la función catalizadora debería ser reconocida explícitamente en el diseño institucional, dotada de recursos y acompañada por indicadores que permitan monitorear su ejercicio. No se trata de rigidizar lo relacional, sino de otorgarle visibilidad suficiente para protegerlo en contextos de escasez o cambio político.

La cuarta implicancia es temporal y quizás la más desafiante para los sistemas de evaluación actuales. La coordinación, como se ha mostrado, es un proceso acumulativo cuyo valor no puede captarse en un momento aislado. La confianza que en 2020 se expresa en gestos mínimos y que en 2023 habilita articulaciones complejas no es visible en cortes transversales. Solo se vuelve analíticamente inteligible cuando se reconstruye la trayectoria completa. En este sentido, la evaluación de políticas de coordinación exige una perspectiva longitudinal que permita conectar momentos, identificar secuencias y comprender cómo se producen los resultados a lo largo del tiempo.

Como plantean Pawson y Tilley (1997), la pregunta relevante no es solo si una política funciona, sino para quién, en qué condiciones y mediante qué mecanismos. Responder a esa pregunta en políticas intersectoriales requiere reconstruir historias, no solo medir estados. Una evaluación que observe un momento de consolidación sin comprender los procesos que lo hicieron posible corre el riesgo de naturalizar el resultado y de volverlo irreproducible en otros contextos.

En este marco, la producción sistemática de documentos de gestión con vocación reflexiva -como los informes trimestrales del Plan ENIA- aparece no sólo como una herramienta de gestión, sino como una condición de posibilidad de la evaluación. Siguiendo a Pasquetti y Salas (2016), la gestión de la evidencia debería integrarse como práctica ordinaria de la ejecución, orientada a la mejora continua más que al control. La existencia de estos registros en el nivel subnacional no es un dato menor: es, en sí misma, un indicador de capacidad estatal relacional.

Las implicancias desarrolladas convergen en una proposición central: evaluar políticas de coordinación intersectorial exige desplazar el enfoque desde los productos hacia los procesos, desde las estructuras hacia las relaciones, desde el corte transversal hacia la trayectoria, y desde el control hacia el aprendizaje. Este desplazamiento no es meramente normativo; constituye una condición para que la evaluación pueda cumplir su función más valiosa.

Esta tesis no solo enuncia ese desplazamiento, sino que lo pone en práctica. El análisis longitudinal de fuentes primarias a lo largo de seis años, articulado con un marco conceptual que permite nombrar los procesos observados, constituye una propuesta metodológica concreta para abordar la evaluación de procesos en políticas de coordinación en el contexto latinoamericano. En este sentido, la investigación no solo aporta a la comprensión del caso, sino también al debate más amplio sobre las condiciones de evaluabilidad de políticas complejas.

Como señalan Aquilino et al. (2013), fortalecer la cultura de evaluación implica mejorar el conocimiento sobre los programas, desarrollar capacidades técnicas y consolidar la voluntad política de evaluar. A estas condiciones, el análisis aquí desarrollado añade una más: la capacidad de los sistemas evaluativos de reconocer como objeto legítimo la arquitectura relacional de las políticas -sus vínculos, sus conflictos, sus aprendizajes y sus funciones catalizadoras- y no únicamente su arquitectura formal.

Esta ampliación del objeto no constituye un lujo teórico. Es una condición para que la evaluación deje de describir resultados y comience, efectivamente, a explicar procesos. Y, en ese tránsito, pueda cumplir aquello que Neirotti (2012) señala como su función más exigente: constituirse en un espacio de diálogo, de producción de conocimiento y de aprendizaje orientado a la mejora de la acción estatal.

7.7. Síntesis: lo que el recorrido permite decir

Este capítulo se abrió con una incomodidad analítica deliberada: si la literatura ha logrado explicar con solvencia por qué la coordinación intersectorial fracasa, ¿cómo se explica que, en ciertos contextos -precisamente aquellos donde las condiciones adversas se acumulan- la coordinación no solo ocurra, sino que se sostenga en el tiempo y produzca efectos que exceden lo previsto por el diseño? La pregunta no admite una respuesta universal, ni este trabajo pretende ofrecerla. Pero sí habilita un movimiento más acotado y, al mismo tiempo, más productivo: reconstruir, desde la evidencia empírica del caso, los mecanismos concretos que hicieron posible esa coordinación y proponer un vocabulario conceptual capaz de nombrarlos con mayor precisión que las categorías disponibles.

Lo que el recorrido analítico permite afirmar es que la coordinación del Plan ENIA en Entre Ríos no fue el efecto de un diseño acertado ni la consecuencia de condiciones contextuales particularmente favorables. Fue, antes bien, el resultado de un trabajo sostenido de producción de condiciones relacionales que el diseño, por definición, no podía garantizar. En

este sentido, la coordinación aparece no como un insumo de la política, sino como uno de sus productos más complejos y menos visibles.

Esa producción se sostuvo, en primer lugar, en una temporalidad que no puede abreviarse sin desnaturalizar el proceso. La coordinación efectiva requirió tiempo invertido en aprendizajes de segundo orden, en los que los actores no solo ajustaron prácticas, sino que revisaron los marcos desde los cuales comprendían su propia intervención y la de los otros. Intentar comprimir ese proceso en plazos de gestión o sustituirlo por artefactos formales de coordinación -protocolos, convenios, actas- no produce coordinación: produce su simulacro.

En segundo lugar, esa temporalidad se volvió productiva en la medida en que se encarnó en espacios sostenidos de encuentro. No espacios concebidos como instancias formales aisladas, sino como infraestructuras relacionales donde la reiteración de interacciones permitió acumular confianza, procesar conflictos y construir lenguajes compartidos. Lo que el caso muestra con claridad es que no es el formato lo que produce coordinación, sino la historia de relaciones que ese formato, cuando se sostiene en el tiempo, permite construir.

En tercer lugar, el proceso dio lugar a una arquitectura relacional que no figura en ningún organigrama, pero que organiza de manera efectiva la acción coordinada. Una arquitectura compuesta por nodos de articulación, flujos informales de información, narrativas compartidas y memoria acumulada, que adquiere progresivamente densidad y distribución. Esta arquitectura no reemplaza al diseño formal, pero lo excede y, en muchos casos, lo hace operativo.

En cuarto lugar, el análisis permitió identificar una función específica -la coordinación catalizadora- que resulta decisiva para comprender cómo se produce esa arquitectura. Se trata de una función que no se limita a articular actores, sino que genera condiciones para que múltiples procesos de coordinación ocurran en simultáneo, tanto al interior del dispositivo como hacia afuera de él. Su rasgo distintivo es operar sin autoridad jerárquica, apoyándose en una legitimidad relacional que se construye en la práctica y que, cuando logra sostenerse en el tiempo, puede comenzar a distribuirse entre distintos nodos del sistema. Es precisamente este pasaje -de una función concentrada a una capacidad distribuida- lo que explica la posibilidad de sostener la coordinación más allá de las personas que la iniciaron.

Finalmente, el concepto de vitalización de lo común articula estos elementos en una clave integradora. Lo común, en este enfoque, no es un dato previo ni una condición heredada, sino el resultado de un proceso activo mediante el cual actores heterogéneos producen -a través de la interacción sostenida- lenguaje compartido, confianza acumulada,

infraestructuras relacionales y formas de identificación colectiva. La diferencia con la noción de capital social en Putnam (1993) no implica una refutación, sino un desplazamiento de énfasis: si el capital social puede ser una herencia, el caso muestra que también puede ser una producción. Y cuando lo es, la pregunta relevante para la política pública deja de ser dónde existen condiciones para la cooperación, para convertirse en qué condiciones permiten producirlas y cómo se sostienen en el tiempo.

Los conceptos desarrollados en este capítulo no deben leerse como conclusiones cerradas, sino como herramientas analíticas de alcance medio, en el sentido mertoniano. Su valor no reside en su capacidad de generalización abstracta, sino en su potencia para hacer visible aquello que, sin ellas, permanecería en la penumbra: la dimensión relacional de la acción estatal, la función que la produce y el carácter procesual de su construcción.

Si estas herramientas permiten, en otros contextos, reconocer procesos similares, diseñar dispositivos más atentos a la producción de lo relacional, o proteger aquello que resulta más difícil de reconstruir una vez erosionado -la confianza, la memoria, los vínculos- entonces el capítulo habrá cumplido su propósito. No el de clausurar una explicación, sino el de abrir un campo de preguntas mejor formuladas sobre cómo, en contextos adversos, la coordinación no solo es posible, sino que puede convertirse en una forma efectiva de acción pública.

Conclusiones: lo que la coordinación deja cuando termina

Esta tesis partió de una tensión que la literatura sobre políticas públicas intersectoriales ha sabido diagnosticar con claridad, pero que con menor frecuencia ha logrado convertir en objeto empírico de indagación. En los documentos de diseño, la coordinación suele aparecer como condición de posibilidad de la política; en buena parte de los estudios evaluativos, en cambio, aparece como presupuesto tácito, como supuesto organizacional dado, como trasfondo necesario pero no problematizado. El Plan ENIA constituyó, en este sentido, un caso particularmente fértil para interrogar ese desajuste: una política que explicitó su teoría del cambio, creó dispositivos específicos de articulación intersectorial e intergubernamental y, aun así, dejó abierta la pregunta decisiva acerca de cómo esa articulación se produce, o no, en la práctica concreta de los equipos provinciales. Esta investigación se propuso, desde el inicio, trabajar precisamente en ese espacio. Y lo que encontró al hacerlo fue que ese vacío no era contingente, sino expresivo de un límite más profundo de los marcos evaluativos dominantes: su dificultad para reconocer como objeto legítimo de conocimiento aquello que no figura en el organigrama, no se deja capturar en un indicador aislado y solo se vuelve inteligible en el tiempo largo de la construcción relacional.

Lo que el recorrido realizado permite afirmar puede formularse, en una primera aproximación, de un modo relativamente simple: la coordinación intersectorial sostenida no es un efecto lineal del diseño institucional, sino aquello que retrospectivamente vuelve inteligible su funcionamiento. El diseño puede crear condiciones mínimas -un mandato, una estructura formal, ciertos recursos, un espacio de encuentro- pero nada de eso garantiza por sí solo que la coordinación ocurra. Lo que hace que un dispositivo formal produzca coordinación efectiva pertenece a otro plano: el de la implementación concreta, el de los vínculos que se construyen, el del tiempo invertido, el de las mediaciones ejercidas, el de la memoria acumulada. Esta constatación no disminuye la importancia del diseño; la recoloca. La pregunta evaluativa decisiva ya no es si el diseño fue correcto en términos formales, sino qué condiciones permitieron, o impidieron, que ese diseño se convirtiera en práctica viva. Y esa pregunta exige, como esta tesis sostuvo de manera consistente, métodos, categorías y horizontes temporales que los dispositivos evaluativos convencionales no suelen incorporar.

Si hubiera que condensar en una sola afirmación el hallazgo más robusto del análisis longitudinal, esa afirmación sería la siguiente: la coordinación intersectorial efectiva tiene una temporalidad propia, y esa temporalidad no puede ser abreviada sin desnaturalizar aquello que se pretende producir. No se trata de una observación banal sobre la lentitud del Estado ni de una apelación moral a la paciencia de los equipos. Se trata de una afirmación sobre la naturaleza del proceso. La coordinación entre sectores con lógicas profesionales, institucionales y normativas diferentes no puede reducirse a un ajuste procedimental. Exige,

como permitió mostrar el diálogo con Argyris y Schön (1978), un trabajo de aprendizaje de segundo orden, no solo el de modificar prácticas, sino revisar los marcos desde los cuales los actores comprenden su propia función, la del otro y aquello que pueden hacer en común. Ese tipo de transformación no se produce por decreto, ni por capacitación puntual, ni por la sola existencia de un mandato político. Requiere experiencia compartida, conflicto tramitado, continuidad en los encuentros y acumulación de tiempo relacional. Cuando la evaluación colectiva de diciembre de 2019 registró que “la comprensión de las lógicas de trabajo de las otras instituciones llevó bastante tiempo”, lo que quedó dicho allí no fue una queja operativa, sino una descripción densa de la naturaleza del proceso. Dos años de reuniones semanales para comprender de qué manera funciona efectivamente la institución del otro no son un síntoma de ineficiencia; son la temporalidad misma del aprendizaje intersectorial. La consecuencia para el campo evaluativo es directa: una política que tarda dos años en producir comprensión mutua entre sus actores no puede ser leída con cortes transversales tempranos sin producir un error sobre la naturaleza de lo que está observando.

Ahora bien, lo que ese tiempo produce no es coordinación en abstracto. Produce, ante todo, confianza interinstitucional. Y en este punto el caso obliga a un desplazamiento importante respecto de la lectura más extendida sobre el capital social. Putnam (1993) mostró con gran potencia que las redes de confianza y reciprocidad explican el desempeño diferencial de las instituciones, pero su argumento se apoya en trayectorias históricas largas: la confianza aparece allí, sobre todo, como herencia. Esa perspectiva es sumamente valiosa para explicar diferencias regionales o históricas, pero encuentra un límite preciso cuando se analiza una política pública que debe producir articulación en contextos donde esa confianza no preexiste. El caso de Entre Ríos obliga a invertir la dirección causal. La coordinación efectiva no se apoyó en una reserva previa de confianza interinstitucional consolidada; la produjo. La confianza entre los equipos de salud, educación, protección y base comunitaria no era un recurso dado al inicio del proceso. Se fue construyendo en la práctica cotidiana, en la reiteración de compromisos cumplidos, en la gestión de desacuerdos, en la experiencia acumulada de que el otro, pese a sus tiempos y restricciones, respondía. La implicancia de este hallazgo es sustantiva. La confianza interinstitucional no debe pensarse solo como una condición previa cuya presencia o ausencia conviene relevar antes de implementar una política, sino también como uno de los productos más valiosos, y más frágiles, que una política intersectorial puede generar. Que los sistemas convencionales de monitoreo y evaluación no dispongan de instrumentos adecuados para reconocerla no constituye una mera carencia técnica; expresa una concepción de la evaluación que sigue privilegiando la arquitectura formal de las políticas por sobre su arquitectura relacional.

Pero justamente por eso, ese producto es también el más vulnerable. Si la confianza puede construirse, también puede erosionarse rápidamente. Y el análisis mostró que esa fragilidad no fue un accidente del caso, sino una característica estructural de la coordinación en contextos de estatalidad fragmentada. Lo que tardó años en sedimentarse podía verse afectado en poco tiempo por la rotación de actores clave, por demoras contractuales que dejaban a profesionales trabajando en condiciones de incertidumbre, o por cambios de autoridades que volvían a abrir la pregunta sobre la prioridad política del dispositivo. La paradoja es nítida: la coordinación es más necesaria precisamente allí donde sus condiciones de reproducción son más inestables. Esa paradoja no puede resolverse desde el diseño de una política aislada. Remite a una condición más amplia del Estado argentino y, al mismo tiempo, a una exigencia para la evaluación: no alcanza con registrar si la coordinación existe en un momento dado; es necesario indagar cuán robustas son las condiciones relacionales e institucionales que la sostienen y cuánto resisten frente a las disrupciones que inevitablemente atravesarán el proceso.

Un tercer hallazgo decisivo, la distribución de la función catalizadora como condición de sostenibilidad. El período fundacional mostró un patrón conocido en muchas experiencias de coordinación: una fuerte concentración de funciones en una figura que, sin autoridad jerárquica, logra sostener la articulación a partir de capacidades relacionales excepcionales. Esa configuración puede ser altamente productiva en términos inmediatos, pero es estructuralmente frágil. El análisis permitió mostrar que, entre 2020 y 2023, ese patrón no permaneció inalterado. La función catalizadora comenzó a distribuirse: las EFTs y otros nodos del sistema internalizaron gradualmente capacidades de traducción, mediación y articulación; los equipos departamentales desarrollaron rutinas autónomas; la coordinación dejó de descansar en un único centro y comenzó a sostenerse en una red más densa. Ese pasaje -de una coordinación concentrada a una coordinación distribuida- constituye uno de los hallazgos más significativos de esta tesis, no solo porque permite explicar la mayor resiliencia del sistema, sino porque aporta una clave analítica para pensar la sostenibilidad institucional. La coordinación se vuelve menos vulnerable cuando la capacidad de sostenerla deja de ser patrimonio de una persona y comienza a convertirse en competencia del sistema.

A ello se suma un hallazgo sobre la coordinación vertical que también merece ser subrayado. Lo que el caso muestra no es una provincia que ejecuta lineamientos nacionales con distintos grados de fidelidad, sino una provincia que traduce, adapta, cuestiona, propone y, en ciertos momentos, incluso lidera. Cuando el nivel central demoró instrumentos, el equipo provincial los produjo; cuando los perfiles resultaron ambiguos, los especificó;

cuando los canales formales de retroalimentación fueron insuficientes, construyó mecanismos propios. En esa dinámica no hubo mera reacción defensiva ante la debilidad nacional, sino ejercicio de una capacidad construida que permitía intervenir productivamente en los intersticios del diseño. La implicancia de este hallazgo es importante: la coordinación vertical no puede ser pensada sólo como una secuencia descendente de transmisión y cumplimiento. Debe ser leída como una relación de interdependencia asimétrica, en la que el nivel subnacional no sólo implementa, sino que también produce condiciones para la política. Una evaluación que observe la coordinación vertical exclusivamente desde el punto de vista del nivel central no solo pierde esa dimensión, sino que desvaloriza uno de los componentes más relevantes de la capacidad estatal subnacional: su aptitud para apropiarse de una política, territorializarla y, en determinados momentos, reformularla desde la experiencia acumulada.

Sin embargo, ninguno de estos hallazgos puede ser formulado sin dar cuenta, al mismo tiempo, de las tensiones estructurales que atraviesan al caso y que ninguna política intersectorial puede resolver de una vez y para siempre. La primera de esas tensiones es la que existe entre informalidad y sustentabilidad. Buena parte de la coordinación más efectiva operó mediante canales informales: intercambios por mensajería, conversaciones previas a las reuniones, redes de contacto personal que resolvían urgencias, articulaciones que no podían esperar la lentitud de los cauces formales. Esa informalidad no fue un defecto del sistema, sino una de sus principales condiciones de posibilidad. Le otorgó agilidad, flexibilidad y capacidad de respuesta. Pero exactamente por eso mismo, también la volvió frágil. Los vínculos informales dependen de personas concretas, no siempre son visibles para quienes deciden sobre recursos y no se transfieren automáticamente a quienes llegan después. La cuestión, entonces, no es cómo eliminar la informalidad, sino cómo institucionalizar selectivamente aquello que la vuelve valiosa sin destruir la capacidad de adaptación que la caracteriza. Esta no es una pregunta técnica. Es una pregunta profundamente política, y una pregunta que la evaluación debería ayudar a formular con mayor precisión.

La segunda tensión remite a la relación entre coordinación y sobrecarga. A lo largo de los seis años analizados, la coordinación se sostuvo gracias a un nivel de compromiso que excedió repetidamente las obligaciones formales de los roles. En ese punto, el caso obliga a mirar de frente una verdad incómoda: una política que necesita del excedente militante, afectivo o vocacional de sus actores para funcionar no es una política plenamente sostenible. Es una política que subsidia parte de su propia continuidad con el capital personal de quienes la implementan. Ese capital puede ser enorme, pero no infinito. Y

cuando se agota, el desgaste no se expresa sólo en términos individuales; afecta la propia trama relacional sobre la que descansa la coordinación. La evaluación, si pretende ser fiel al funcionamiento real de estas políticas, no puede omitir esta dimensión. Debe ser capaz de preguntarse sobre qué base humana, relacional y afectiva descansa el dispositivo, y cuán sostenible es esa base en contextos de escasez, incertidumbre y recambio.

La tercera tensión es temporal y políticamente quizás la más incómoda: la que existe entre el tiempo que la coordinación requiere y el tiempo que los gobiernos y los programas efectivamente ofrecen. El análisis mostró con claridad que el proceso atravesó capas sucesivas -fundación, prueba de estrés, consolidación, amenaza- en un horizonte de seis años. Ese horizonte desborda los ciclos habituales de programación, financiamiento y evaluación. La paradoja es, por eso, especialmente elocuente: el momento de mayor densidad coordinativa provincial coincidió con el año del cierre del Plan. Aquello que más tiempo había llevado construir se volvió plenamente visible cuando el sostén material comenzaba a retirarse. Esto no constituye una anomalía del caso, sino la expresión de un desajuste estructural entre los tiempos del aprendizaje organizacional y las temporalidades del ciclo político y presupuestario. La implicancia para la evaluación es evidente: mientras no incorpore el tiempo como variable sustantiva del análisis -no solo como marco cronológico, sino como condición explicativa- seguirá produciendo diagnósticos parciales sobre políticas cuya eficacia depende precisamente de procesos acumulativos.

Todos estos hallazgos convergen en una pregunta de política pública que esta tesis no puede responder de manera definitiva, pero sí puede formular con mayor precisión: ¿qué debería hacer el nivel nacional, en sistemas federales, para favorecer la coordinación intersectorial en las provincias? El caso sugiere que la respuesta convencional -transferir recursos, emitir lineamientos, monitorear resultados- es necesaria, pero insuficiente. La función más valiosa del nivel central en políticas de este tipo no parece ser únicamente la de diseñador o auditor, sino la de productor de condiciones para que la coordinación catalizadora ocurra en territorios con capacidades, trayectorias y culturas institucionales diferentes. Si la coordinación catalizadora requiere habilidades específicas -construir confianza entre actores con poder desigual, traducir entre lenguajes institucionales, sostener espacios de conflicto sin autoridad jerárquica, preservar la memoria del proceso- entonces los equipos nacionales encargados de acompañar la implementación deberían ser concebidos y formados de un modo diferente al habitual. No solo como supervisores técnicos, sino como profesionales de la coordinación: actores especializados en generar las condiciones para que otros actores puedan articularse donde esa articulación no ocurriría por sí sola.

En esa misma dirección, el caso permite advertir también el modelo que convendría evitar: aquel en el que el nivel central produce dependencia en lugar de capacidad. Cuando es tan fuerte que paraliza la iniciativa subnacional o tan débil que descarga sobre las provincias responsabilidades sin acompañamiento suficiente, la coordinación vertical no fortalece, sino que deteriora la coordinación horizontal. El equilibrio que el caso ilustra -precario, incompleto, pero analíticamente valioso- es el de un nivel central que acompaña sin sustituir, orienta sin rigidizar y escucha lo suficiente como para revisar sus propios lineamientos a la luz de la experiencia provincial. Ese equilibrio, como mostró el caso, tampoco es un producto del diseño. Es una capacidad relacional del propio nivel central.

Llegados a este punto, también corresponde distinguir con claridad qué es lo que esta tesis permite afirmar y qué deja necesariamente abierto. Un estudio de caso, por más densamente documentado que esté, puede producir generalización analítica, pero no reemplaza la comparación sistemática. Quedan abiertas, entre otras, cuatro preguntas que este trabajo contribuye a formular con mayor precisión. La primera es comparativa: en qué medida las condiciones que hicieron posible la coordinación en Entre Ríos son específicas de su trayectoria y en qué medida pueden reconocerse en otros contextos federales. La segunda se vincula con la confianza como objeto de diseño institucional: qué arreglos permiten que la confianza acumulada sobreviva a la rotación de actores y qué papel juega en ello la memoria documentada del proceso. La tercera remite al nivel municipal, que apareció como el eslabón más inconsistente de la articulación y, al mismo tiempo, como el punto donde se hacen más visibles los límites de la coordinación producida en niveles superiores. La cuarta se vincula con el cierre mismo de las políticas intersectoriales: qué queda cuando termina el financiamiento, qué capacidades permanecen en las estructuras y cuáles se van con las personas o con los contratos. Estas preguntas exceden el alcance de esta tesis, pero no están fuera de su horizonte. Más bien constituyen parte de su legado analítico.

Hay, finalmente, un punto de llegada que merece ser formulado con la misma modestia con la que esta investigación buscó construirse. Esta tesis no ofrece una receta para producir intersectorialidad. El propio caso mostró, y las voces de quienes lo protagonizaron lo repitieron con lucidez, que no la hay. Lo que ofrece es algo más modesto, pero quizá también más útil: un lenguaje para nombrar mecanismos que suelen permanecer invisibles; una estrategia metodológica -longitudinal, procesual, orientada al aprendizaje- para estudiarlos con la densidad que requieren; y un conjunto de hipótesis sobre cómo debería concebirse el acompañamiento nacional si se pretende producir, y no obstaculizar, coordinación catalizadora en contextos federales.

Pero incluso esa formulación sigue siendo, en cierto modo, insuficiente. Porque lo que el Plan ENIA dejó en Entre Ríos no se reduce a una arquitectura relacional documentable en minutas, entrevistas o informes. Dejó también algo en quienes lo construyeron y atravesaron: una manera distinta de mirar la política social, una disposición a reconocer la legitimidad del otro sector, una memoria práctica de que fue posible sentarse a la misma mesa y hacer algo juntos que ninguna institución hubiera podido hacer sola. Eso tampoco aparece en los indicadores. Y, sin embargo, acaso sea lo más persistente de todo lo producido. Quizás, también, lo más difícil de destruir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C. H., & Martínez Nogueira, R. (Comps.). (2010). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*.

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de Modernización del Estado.

- Adam, C., Hurka, S., Knill, C., & Peters, B. G. (2019). Introducing vertical policy coordination to comparative policy analysis: The missing link between policy production and implementation. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, *21*(5), 499–517. https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1599161
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Alexander, E. R. (1993). Interorganizational coordination: Theory and practice. *Journal of Planning Literature*, *7*(4), 328–343. https://doi.org/10.1177/088541229300700402
- Amaya, P. N. (2010). La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción estatal. Documento de trabajo. Universidad Nacional de Andalucía.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *28*(1), 16–32.
- Aquilino, N., Arias, E., Echt, L., & Estévez, S. (2013). *Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales* (Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 124). CIPPEC.
- Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. y Scolari, J. (2019). Guía N° 2: Monitoreo y evaluación, Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas? Buenos Aires: CIPPEC
- Argyris, C., & Schön, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. Basic Books.
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Brookings Institution Press.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, *3*(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

- Brugué, Q. (2009). Una administración que habla es una administración que piensa. En I. Celaya (Ed.), *Participación ciudadana para una administración deliberativa*. Gobierno de Aragón.

- Brugué, Q. (2014). Entornos y motores de la innovación en la administración pública. *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, España.

- Cao, H., & Vaca, J. (2017). La cuestión regional y local en Argentina: Una perspectiva histórica. En H. Cao & J. Vaca (Eds.), *Territorio y poder en la Argentina contemporánea*. Siglo XXI Editores.
- Chiara, M. (2017). Entre los programas y los servicios: buscando abrir la 'caja negra' de las políticas de atención de la salud a través del análisis de sus instrumentos. *Gestión y Política Pública*, *26*(7), 191–222.
- Chiara, M., & Serafinoff, V. (Comps.) (2022) *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina* (Colección Política, políticas y sociedad, N.° 46). Universidad Nacional de General Sarmiento. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/libreria_cm_archivos/pdf_2819.pdf
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Éditions du Seuil. [Trad. cast.: *El actor y el sistema*. Alianza Editorial, 1990.]
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, *23*(1), 5–46.
- Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez & C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 403–436). CEPAL.
- Danani, C. (2017). Las políticas sociales como tramas institucionales y relacionales. En C. Danani & S. Hintze (Coords.), *Protecciones y desprotecciones II: problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De León, G., & Repetto, F. (2022) El Plan ENIA: coordinación intersectorial e intergubernamental en políticas de salud sexual y reproductiva para adolescentes. En M. Chiara & V. Serafinoff (Comps.), *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Di Virgilio, M. (2012) Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC.

- Di Virgilio, M. M. (2016). La implementación de políticas habitacionales en escenarios locales. En M. M. Di Virgilio & M. Serrati (Coords.), *Las políticas habitacionales de la Argentina*. Café de las Ciudades.
- Di Virgilio, M. M. (2020). Territorio y política social en la Argentina. En F. Repetto & F. Potenza Dal Masetto (Coords.), *Protección social en Argentina*. FLACSO.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Feinstein, O., García Moreno, G., & Mackay, K. (Eds.). (2011). *Evaluación para el desarrollo: lecciones para los encargados de formular políticas públicas*. Banco Mundial.
- Fleury, S. (2002). Reforma del Estado. *Revista de Administración Pública*, *36*(4), 839–873.
- Flyvbjerg, B. (2006) Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, *12*(2), 219–245. https://doi.org/10.1177/1077800405284363
- Grindle, M. S. (2009) La brecha de la implementación. En F. Mariñez Navarro & V. Garza Cantú (Eds.), *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación* (pp. 33–51). Miguel Ángel Porrúa / EGAP.
- Guber, R. (2001) *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Grupo Editorial Norma.
- Hall, R. H. (2002). *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados* (6ª ed.). Pearson Educación.
- Hintze, S. (2011). *La política es un arma cargada de futuro: la economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. CLACSO.
- Isuani, F. J. (2005). Implementación de políticas públicas: una perspectiva desde las redes organizacionales. En F. J. Isuani (Ed.), *Política pública y gestión estatal*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Isuani, F. J. (2009). *Implementación de políticas públicas: condicionantes para el éxito de los programas sociales*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Isuani, F. J. (2012). *Condicionantes a la implementación de programas sociales: el caso del Plan Más Vida*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Isuani, F. J. (2014). *Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Isuani, F. J. (2016). *Gestión intergubernamental de programas sociales: un estudio de caso*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional* (Serie Documentos de Trabajo I-22UE). Banco Interamericano de Desarrollo.

- Klijn, E., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, *73*(3), 437–454.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2000). Public management and policy networks. *Public Management*, *2*(2), 135–158.
- Lapalma, A. I. (2001). El escenario de la intervención comunitaria. *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*, *10*(2), 61–70.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985) *Naturalistic inquiry*. Sage Publications.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power.* Cambridge University Press.
- Mandell, M. (1993). Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada. En B. Kliksberg (Comp.), *Pobreza: un tema impostergable*. CLAD / Fondo de Cultura Económica / PNUD.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.
- Mayne, J. (2012). Contribution analysis: Coming of age? *Evaluation*, *18*(3), 270–280.
- Mazzalay, V. H. (2021). Gobernanza e influencia: una propuesta analítica para los procesos socio-políticos en la escala local y regional. En *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, *62*(5), 599–609.
- Merton, R. K. (1949) *Social theory and social structure*. Free Press.
- Mintzberg, H. (1993). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel Económica.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la organización*. Ra-Ma Editorial.
- Neirotti, N. (2012). La evaluación en América Latina: paradigmas y prácticas en los últimos tiempos. En S. Kushner & E. Rotondo (Eds.), *Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation*, 134, 7–16. [Trad. al español del autor.]
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- O'Toole, L. J. (1988). Strategies for intergovernmental management: Implementing programs in interorganizational networks. *International Journal of Public Administration*, *11*(4), 417–441.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, *57*(1), 45–52.

- Pasquetti, C., & Salas, C. (2016). Los sistemas de monitoreo y evaluación. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage Publications.
- Peters, B. G. (1998). *Managing horizontal government: The politics of coordination* (Research Paper N° 21). Canadian Centre for Management Development.
- Peters, B. G. (2018). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (7ª ed.). Routledge.
- Pignatta, M. A. (2015). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, *4*(8), 49–69.
- Potenza Dal Masetto, M. F. (2012) ¿Construyendo capacidades estatales? La implementación del Plan Nacer en las provincias argentinas. En A. Isuani & E. Tenti Fanfani (Eds.), *Estado democrático y política social*. Eudeba.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Ramos, S., Tobar, F., Isla, V., Gualdoni, N., & Finzi Warszawski, T. (2025). *Plan ENIA 2017–2023: Oportunidades de vida para adolescentes en la Argentina* (Resumen ejecutivo). CEDES/UNFPA Argentina. https://argentina.unfpa.org/es/publications/plan-enia-2017-2023-oportunidades-de-vida-para-adolescentes-en-la-argentina-resumen
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina* (Documento de trabajo I-52). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Repetto, F. (2014). El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. En C. Danani & S. Hintze (Coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7ª ed.). Sage Publications.
- Schein, E. H. (1992). *Organizational culture and leadership* (2.ª ed.). Jossey-Bass.
- Schipani, A. y Forlino, L. (2024). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023. CIAS-Fundar
- SIEMPRO, UNICEF Argentina, & Universidad de Buenos Aires. (2019). *Evaluabilidad del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA)*. SIEMPRO / UNICEF.

- Serafinoff, V. (2019). Desafíos para la coordinación intergubernamental para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y niñas. En *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina* (pp. 221–268). Universidad Nacional de General Sarmiento / UNSAM Edita.
- Soldano, D., & Beretta, D. (2019). El Plan Abre de la provincia de Santa Fe: intersectorialidad, integralidad y coordinación intergubernamental en la política social. En *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina* (pp. 91–120). Universidad Nacional de General Sarmiento / UNSAM Edita.
- UNICEF Argentina. (2020). *El embarazo en la adolescencia en la Argentina: Una mirada desde la perspectiva de derechos*. UNICEF. https://www.unicef.org/argentina/informes/el-embarazo-en-la-adolescencia-en-la-argentina
- UNICEF Argentina, & Plan Nacional ENIA. (2018). *Embarazo no intencional en la adolescencia: Situación en Argentina*. UNICEF / Ministerio de Salud de la Nación.
- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.). (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge University Press.
- Weiss, C. H. (1997). How can theory-based evaluation make greater headway? *Evaluation Review*, *21*(4), 501–524. https://doi.org/10.1177/0193841X9702100405
- Weyrauch, V. (2012). Guía N°2: Primer paso: dónde estamos y hacia dónde queremos ir. En *¿Cómo monitorear y evaluar la incidencia en políticas públicas?* Buenos Aires: CIPPEC
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, *80*(1), 103–124.
- Williams, P. (2012). Collaboration in public policy and practice: Perspectives on boundary spanners. *Policy Press*.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6.ª ed.). Sage Publications.

Fuentes documentales primarias

- Mesa EFTI Entre Ríos. (2018–2019). *Minutas de reunión*. Equipo de Fortalecimiento Técnico Intersectorial, provincia de Entre Ríos, Plan ENIA. [Documentos institucionales inéditos.]

- Mesa EFTI Entre Ríos. (2020–2023). *Minutas de reunión*. Equipo de Fortalecimiento Técnico Intersectorial, provincia de Entre Ríos, Plan ENIA. [Documentos institucionales inéditos.]

- Mesa EFTI Entre Ríos. (2020). *Informe trimestral Q1, Q2, Q3 y Q4 2020*. Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia, provincia de Entre Ríos. [Documento institucional inédito.]

- Mesa EFTI Entre Ríos. (2021). *Informe trimestral Q1, Q2, Q3 y Q4 2021. Dispositivo ESI, Entre Ríos*. Plan ENIA, provincia de Entre Ríos. [Documento institucional inédito.]

- Mesa EFTI Entre Ríos. (2022). *Informe trimestral Q1, Q2, Q3 y Q4 2022*. Plan ENIA, provincia de Entre Ríos. [Documento institucional inédito.]

- Mesa EFTI Entre Ríos. (2023). *Informe trimestral Q1, Q2, Q3 y Q4 2023*. Plan ENIA, provincia de Entre Ríos. [Documento institucional inédito.]

Fuentes normativas

- Ministerio de Salud de la Nación, Ministerio de Educación de la Nación, & Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2017). *Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA): documento de diseño*. Presidencia de la Nación Argentina.

- Ministerio de Salud de la Nación. (2019). *Sistema de monitoreo Plan ENIA* (Documento Técnico N.° 7). Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sistema_de_monitoreo_plan_enia._documento_tecnico_no_7_-_noviembre_2019.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2021). *Informe anual de monitoreo año 2020*. Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2021-06/Informe_anual_gestion_monitoreo_2020.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2022). *Tablero de monitoreo para la toma de decisiones de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Publicación de resultados 2021*.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2022-11/Tablero_monitoreo_toma_decisiones_2021_Direccion_Nac_Salud_Sexual_y_Reproductiva.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2022a). *Informe trimestral de monitoreo enero-marzo 2022. Plan ENIA*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2022-08/MSAL_ARG_Informe_trimestral_2022_Plan_Enia_enero_marzo_0.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2022b). *Informe trimestral de monitoreo abril-junio 2022. Plan ENIA*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2022-09/MSAL_ARG_Informe_trimestral_2022_Plan_Enia_abril_junio.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2022c). *Informe trimestral de monitoreo julio-septiembre 2022. Plan ENIA*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2022-12/Trimestral_Monitoreo_Enia_2022-julio_septiembre-30_11_2022.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2023a). *Informe trimestral de monitoreo octubre-diciembre 2022. Plan ENIA*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2023-03/MSAL_ARG_Informe_de_monitoreo_trimestral_2022_Plan_Enia_octubre_diciembre.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2023b). *Tablero de monitoreo para la toma de decisiones de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Publicación de resultados 2022*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2023-08/TableroMonitoreo2022_2282023.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2023c). *Informe trimestral de monitoreo enero-marzo 2023. Plan ENIA*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2023-07/Monitoreo_Plan_Enia_1er_trim_2023_110723.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2023d). *Informe trimestral de monitoreo abril-junio 2023. Plan ENIA*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2023-10/monitoreo_plan_enia_2do_trim_2023_2102023.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2023e). *Informe trimestral de monitoreo julio-septiembre 2023. Plan ENIA*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2023-11/monitoreo_plan_enia_3er_trim_2023_28112023.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación. (2024). *Tablero de monitoreo para la toma de decisiones de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Publicación de resultados 2023*. Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. https://www.argentina.gob.ar/salud/sexual

- Ministerio de Salud de la Nación, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Desarrollo Social, UNFPA, & PNUD. (2019). *Plan ENIA: recorrido, logros y desafíos*. https://iah.msal.gov.ar/doc/434.pdf

- ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, & CLACAI. (2024). *La salud sexual y reproductiva es vital. Monitoreo ciudadano de políticas públicas para fortalecer el acceso a servicios esenciales de salud reproductiva. Argentina 2024*. https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2025/06/La-Salud-Sexual-Reproductiva-es-Vital-Argentina_Monitoreo-Informe-2024-CLACAI-ELA.pdf

Entrevistas

Arias, J. (2026, enero–marzo). *Entrevista en profundidad* [grabación de audio]. Conducida por M. E. Díaz Picó, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

Balbi, M. C. (2026, enero–marzo). *Entrevista en profundidad* [grabación de audio]. Conducida por M. E. Díaz Picó, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

Burgos, J. (2026, enero–marzo). *Entrevista en profundidad* [grabación de audio]. Conducida por M. E. Díaz Picó, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

Castillón, A. (2026, enero–marzo). *Entrevista en profundidad* [grabación de audio]. Conducida por M. E. Díaz Picó, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

Fornara, B. (2026, enero–marzo). *Entrevista en profundidad* [grabación de audio]. Conducida por M. E. Díaz Picó, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

Grimalt, L. (2026, enero–marzo). *Entrevista en profundidad* [grabación de audio]. Conducida por M. E. Díaz Picó, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

Nasser, C. (2026, enero–marzo). *Entrevista en profundidad* [grabación de audio]. Conducida por M. E. Díaz Picó, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

Wendler, R. (2026, enero–marzo). *Entrevista en profundidad* [grabación de audio]. Conducida por M. E. Díaz Picó, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

ANEXO I

Análisis de las Minutas Mesa EFTI 2018-2019

Tabla 3. Análisis por dimensión.

Dimensión	Variable	Indicadores (Matriz)	Evidencia en Minutas 2018	Evidencia en Minutas 2019	Citas / Fragmentos Clave	Valoración analítica	Fuente (Nº Minuta)
CONDICIONES INSTITUCIONALES	Diseño institucional de la coordinación	• Existencia de instancias formales de coordinación intersectorial • Roles y funciones definidos entre sectores • Mecanismos previstos de articulación H/V	La EFTI funciona como instancia formal de coordinación provincial desde diciembre 2017, con reuniones semanales regulares (los miércoles). Participan representantes de COPNAF, SENAF, Salud (PSIA, SSyR), Educación (ESI) y Secretaría de Juventud. Roles diferenciados por dispositivo. Se establecen actas de reunión sistemáticas.	Continuidad de la EFTI con misma estructura. En abril 2019 (Min. 56) se registra la incorporación formal de la nueva EFT-PSIA (Karina Silva). En diciembre 2019 (Min. 85-88) se formaliza la presentación de informes de gestión ante autoridades provinciales, lo que evidencia institucionalización del espacio.	"En reunión mantenida por la Mesa de Gestión del PENIA integrada por Lic. Nancy Ruiz Díaz (COPNAF), Dra. Karina Silva (SALUD), Psp. Nora Romero (EDUCACIÓN) y Lic. Mary Cruz Balbi (SENAF)" (Min. 26/10/18) "La EFTI formaliza el pedido de vehículo con la presentación de nota al nuevo presidente del organismo" (Min. 87, dic. 2019)	Alta formalización del espacio EFTI como mecanismo de coordinación intersectorial. La regularidad semanal y la diversidad de organismos participantes indica un andamiaje institucional sólido, aunque dependiente de voluntades individuales más que de mandato institucional explícito.	Min. 1 (dic. 2017), Min. 12 (may. 2018), Min. 26/10/18, Min. 85-88 (dic. 2019)

CONDICIONES INSTITUCIONALES	Andamiaje institucional provincial previo	• Existencia de estructuras previas (ESI, adolescencias) • Continuidad de equipos técnicos • Inserción del ENIA en estructuras existentes	El ENIA se inserta en estructuras preexistentes: Programa Provincial de SSyPR, PSIA (Programa de Salud Integral en la Adolescencia), Programa ESI provincial, COPNAF y SENAF. En la reunión fundacional (dic. 2017) se menciona explícitamente el capital previo: "el PSIA planteo que en las 3 capitales departamentales hay RRHH capacitado y sensibilizado en la temática y con trabajo previo". El equipo técnico provincial preexiste al ENIA.	Los equipos técnicos muestran alta continuidad. Mary Cruz Balbi permanece como Coordinadora EFTI todo el período. Los referentes sectoriales son los mismos. En diciembre 2019 (Min. 86) se registra: "los logros alcanzados en el Dpto. Paraná tienen que ver mayormente con los equipos territoriales de SENAF, que a pesar de las dificultades administrativas lograron sostener espacios".	"el PSIA planteo que en las 3 capitales departamentales hay RRHH capacitado y sensibilizado en la temática y con trabajo previo con los adolescentes" (Min. 1, ene. 2018) "desde el Programa SUMAR se financiaron talleres SSR en salas de espera de los CS, este año se continuará" (Min. 2, ene. 2018)	El andamiaje previo fue condición de posibilidad para la implementación acelerada. La capacidad instalada de los programas provinciales permitió que el ENIA no comenzara desde cero. Sin embargo, las condiciones laborales precarias del RRHH preexistente (sin salario en muchos casos) revelan la fragilidad estructural sobre la que se monta.	Min. 1 (dic. 2017), Min. 2 (ene. 2018), Min. 86 (dic. 2019)
CONDICIONES INSTITUCIONALES	Apoyo político-institucional	• Nivel de respaldo político • Jerarquización del Plan en la agenda provincial • Estabilidad institucional	El apoyo político es intermitente y asimétrico entre organismos. El lanzamiento provincial fue señalado como estrategia de "visibilización y aval político". El Convenio Interministerial entre Salud y CGE demoró significativamente (mencionado desde agosto hasta noviembre 2018). La Ministra de Salud y la Presidenta del CGE debían firmarlo, lo	En 2019 se registra cambio de autoridades en COPNAF, CGE y SENAF, con incertidumbre sobre continuidades. Min. 86 (dic. 2019): "Hasta el momento que no hay definición de quien se hace cargo de las líneas intermedias en el Consejo de Educación." La Ministra de Salud firma convenio de COFESA. El ENIA es evaluado como	"el equipo considera que el PENIA estuvo Invisibilizado en territorio, por distintas cuestiones políticas, institucionales" (Min. 87, dic. 2019) "el Convenio Interministerial se encuentra en el área notarial del CGE" [agosto, octubre y noviembre 2018 sin firma] (Min. 22-08, 24-10, 26-10)	El apoyo político fue necesario pero insuficiente. El prolongado trámite del convenio interministerial (meses sin resolución) es sintomático de una jerarquización baja en las agendas institucionales. El cambio de autoridades a fin de período 2019 generó incertidumbre sobre la continuidad del Plan, evidenciando la vulnerabilidad del apoyo	Min. 1 (dic. 2017), Min. 22-08, Min. 24-10, Min. 26/10/18, Min. 86-87 (dic. 2019)

			que reveló dependencia de voluntades de alto nivel.	"invisibilizado" en territorio por cuestiones políticas e institucionales.		político.	
CONDICIONES RELACIONALES (Capital de Coordinación Horizontal)	Funcionamiento de espacios intersectoriales	• Frecuencia de reuniones • Participación efectiva de sectores • Continuidad en el tiempo	La EFTI se reúne semanalmente (todos los miércoles) con alta regularidad. En mayo 2018 (Min. 12-13) participan entre 6 y 8 representantes de organismos distintos. La continuidad es sostenida a lo largo de todo el período. Se crean también sub-instancias: reuniones por dispositivo, reuniones departamentales (Paraná, Concordia, Gualeguaychú), y reuniones sectoriales.	En 2019 la regularidad se mantiene incluso durante el verano (enero-febrero). En diciembre 2019 (Min. 88) se evalúa positivamente la instancia: "un espacio sostenido intersectorial como el EFTI anteriormente no había habido y hay expectativas de continuidad". La periodicidad y el calendar compartido son valorados como herramientas de organización.	"un espacio sostenido intersectorial como el EFTI anteriormente no se había dado y hay expectativas de continuidad" (Min. 88, dic. 2019) "se acordó la próxima reunión para el 3/1 con el compromiso de que cada uno lleve los recursos con los que cuenta su programa en el territorio" (Min. 1, dic. 2017)	La regularidad y la amplitud de participación institucional del EFTI lo constituyen como un caso notable de coordinación intersectorial sostenida. La evaluación final de diciembre 2019 confirma que el espacio fue innovador y valorado, aunque se señala la necesidad de mayor eficiencia operativa (no alargarse en situaciones particulares).	Min. 1-2 (dic. 2017-ene. 2018), Min. 12-13 (may. 2018), Min. 22-08, Min. 88 (dic. 2019)
CONDICIONES RELACIONALES (Capital de Coordinación Horizontal)	Confianza y reconocimiento intersectorial	• Percepción de cooperación • Reconocimiento de saberes de otros sectores • Resolución de conflictos	Se observan tensiones intersectoriales gestionadas dentro del EFTI. En agosto 2018 hay un episodio de coordinación con la Defensoría del Pueblo no previsto en el diseño original. En octubre 2018 (Min. 24) se acuerda una "jornada conjunta" donde cada dispositivo presenta sus avances para conocer el trabajo de los otros, indicando que la	En diciembre 2019 los equipos evalúan que "el trabajo con otros equipos se da de manera personal" y que "son pocos los que lograron realizar la planificación conjunta de acciones puntuales". La SIA señala invisibilización de su trabajo en el EFTI. Los AP-ESI señalan que la intersectorialidad "no la vivencian como lineamiento de trabajo,	"el trabajo con otros equipos se da de manera personal, y cada uno fue adoptando distintas formas. Son pocos los que lograron realizar la planificación conjunta de acciones puntuales" (Min. 87, dic. 2019) "en los informes de las asesoras surge la mención del poco trabajo instalado de ESI en los establecimientos educativos" (Min. 56, abr.	Las relaciones intersectoriales exhiben una dualidad característica: a nivel del EFTI, confianza y cooperación consolidadas; a nivel de los equipos territoriales, la intersectorialidad depende de acuerdos personales más que de mandatos institucionales. Esta brecha entre el espacio de coordinación central y la práctica en	Min. 22-08, Min. 24-10, Min. 56 (abr. 2019), Min. 59 (may. 2019), Min. 87-88 (dic. 2019)

			coordinación entre dispositivos aún requería fortalecimiento.	sino como acuerdos personales". Hubo tensiones en actividades conjuntas (Min. 59, may. 2019: "hubo algunos inconvenientes entre los actores ENIA").	2019)	territorio es uno de los hallazgos más significativos del período.	
CONDICIONES RELACIONALES (Capital de Coordinación Horizontal)	Trayectorias y capacidades relacionales	• Experiencia previa en trabajo intersectorial • Militancia / trabajo comunitario • Habilidades de mediación	La Coordinadora EFTI (Mary Cruz Balbi, SENAF) ejerce un rol articulador central. En la reunión de agosto 2018 gestiona con la Dirección de Salud Mental para resolver turnos protegidos. En octubre-noviembre media entre equipos y autoridades para gestionar el informe de avances. La referente EFTI-COPNAF (Betiana Fornara) viaja a los departamentos para reuniones de monitoreo.	En 2019 el rol mediador de la EFTI se consolida: gestiona el cambio de EFT-PSIA (Karina Silva), resuelve conflictos entre asesoras y rectoras de escuelas (Min. 60), coordina las actividades de verano entre todos los dispositivos. La Min. 88 plantea la necesidad de "continuar ejercitando la capacidad de escucha hacia el otro" como aprendizaje institucional.	"hoy posterior a la reunión la EFT mantendrá reuniones individuales con 3 asesoras de SI de Paraná, con el fin de aclarar algunas cuestiones de su función" (Min. 56, abr. 2019) "continuar ejercitando la capacidad de escucha hacia el otro, garantizando la circulación de la palabra" (Min. 88, dic. 2019)	El capital relacional de los equipos técnicos fue determinante. La mediación permanente de la coordinación EFTI ante conflictos institucionales y territoriales indica que la coordinación dependió en gran parte de competencias individuales no formalizadas. Esto constituye tanto una fortaleza (flexibilidad) como una vulnerabilidad (dependencia de personas).	Min. 22-08, Min. 24-10, Min. 56 (abr. 2019), Min. 59-60 (may. 2019), Min. 88 (dic. 2019)
COORDINACIÓN VERTICAL	Traducción de lineamientos nacionales	• Adaptaciones provinciales • Flexibilidad en la implementación • Claridad de lineamientos	Se verifican múltiples adaptaciones. Las capacitaciones virtuales previstas por Nación son adaptadas a modalidad semipresencial por la escasez de conectividad (Min. 2, ene. 2018). La matriz de asociaciones escuelas-efectores es un documento local de adaptación territorial. En	En 2019 la provincia adapta los lineamientos de verano de Nación ("propuesta de acciones de verano"). La Min. 60 registra tensiones con Nación por el relevamiento de efectores (121 en Entre Ríos), que el equipo cuestiona metodológicamente. La	"la propuesta es analizar la posibilidad de realizar las capacitaciones de manera semipresencial" (Min. 2, ene. 2018) "desde el Programa Pcial., se define avanzar de todas maneras con el instrumento local, con el fin de no retrasar el proceso" (Min. 22-08, ago. 2018)	La traducción de lineamientos nacionales muestra una provincia con capacidad técnica autónoma que negocia y adapta sin desobedecer. La doble estrategia de cumplir los lineamientos nacionales y anticipar instrumentos propios cuando Nación demora revela una coordinación	Min. 2 (ene. 2018), Min. 12-13 (may. 2018), Min. 22-08, Min. 59-60 (may. 2019)

			el caso de las contrataciones, la provincia propone perfiles propios basados en el diagnóstico territorial.	Min. 59 registra que la provincia avanza con su propio instrumento de relevamiento "a fin de no retrasar el proceso" cuando Nación demora el suyo.		vertical asimétrica donde la provincia actúa con márgenes de iniciativa relevantes.	
COORDINACIÓN VERTICAL	Canales de comunicación intergubernamental	• Fluidez de comunicación • Acompañamiento técnico • Resolución de problemas	Los canales de comunicación con Nación son frecuentes pero no siempre fluidos. El Programa Nacional capacita asesores en Paraná (28/8/18), Gualeguaychú (4/9) y Concordia (11/9). Se mencionan mails con el Programa Nacional SIA para resolver contratos (Min. 56). La Coordinadora EFTI viaja a CABA a "reuniones de coordinadores EFTI" donde se informan procedimientos.	En 2019 los canales se mantienen. La Min. 41 registra que "no se han recibido las enmiendas de los contratos" a principios de enero, indicando demoras administrativas en Nación. La Coord. Operativa resuelve puntualmente por mail. Se registra una propuesta de visita de referentes nacionales a la provincia (27-28 junio 2019, a confirmar). La falta de confirmaciones genera incertidumbre operativa.	"hubo intercambio de mail, y aclaraciones con el Programa nacional SIA, con el fin de resolver a la brevedad la recepción de los contratos de las 2 asesoras que ingresaron en marzo" (Min. 56, abr. 2019) "hasta la fecha no se han recibido las Enmiendas de los Contratos" (Min. 41, ene. 2019)	La comunicación intergubernamental funciona pero con fricciones. Las demoras en contratos, enmiendas e insumos desde Nación son un obstáculo recurrente que el equipo provincial gestiona con workarounds locales. El acompañamiento técnico nacional existe (capacitaciones, visitas) pero es puntual, no continuo. La brecha entre la urgencia territorial y los tiempos administrativos nacionales es una tensión estructural.	Min. 12-13 (may. 2018), Min. 22-08, Min. 56 (abr. 2019), Min. 41 (ene. 2019)
COORDINACIÓN VERTICAL	Autonomía operativa territorial	• Margen de decisión local • Ajustes situados • Articulación con municipios	La EFTI ejerce autonomía operativa relevante: define la estrategia territorial, adapta la matriz de asociaciones, propone perfiles de contratación, gestiona insumos localmente. La articulación con	En 2019 (Min. 86) se señala: "en el Municipio de Concordia es necesaria una reunión del EFTI con el equipo de salud municipal". Min. 88 plantea como desafío para 2020 "articular con otras áreas que no sean solo ANAF [hay	"los logros alcanzados en el Dpto. Paraná tienen que ver mayormente con los equipos territoriales de SENAF, que a pesar de las dificultades administrativas lograron sostener espacios en diferentes localidades de Paraná campaña" (Min. 86, dic. 2019)	La autonomía operativa fue un recurso compensatorio ante las demoras de Nación. El equipo tomó decisiones en los márgenes del margen, cubriendo vacíos con iniciativa propia. La articulación municipal fue el punto	Min. 22-08, Min. 41 (ene. 2019), Min. 86-88 (dic. 2019)

			municipios es limitada: se mencionan reuniones con municipios de Cerrito, El Pingo, Brugo; y con área de Turismo de la Municipalidad de Paraná. En agosto 2018 (Min. 22) se señala que el trabajo con la Municipalidad "no logró grandes resultados".	desconocimiento del PENIA en otras dependencias]". La autonomía territorial fue mayor en Paraná que en Concordia y Gualeguaychú.	"hay desconocimiento del PENIA en otras dependencias [municipales]" (Min. 88, dic. 2019)	más débil de la coordinación vertical descendente, con asimetría entre Paraná (mayor articulación) y los otros departamentos.	
CONDICIONES OPERATIVAS	Prácticas de coordinación cotidiana	• Articulación entre efectores • Resolución de problemas en territorio • Trabajo informal intersectorial	Las prácticas cotidianas de coordinación incluyen: reuniones semanales EFTI, visitas conjuntas de equipos a efectores, "duplas" interdisciplinarias en talleres (SENAF+asesoras en barrios), gestión compartida de casos complejos. En octubre 2018 (Min. 24-10) se registra una jornada con asesores/consejeras/capacitadores de Paraná donde se trabaja con el mapa de la localidad como herramienta de coordinación.	En 2019 (Min. 60) se desarrolla un "calendar" compartido entre dispositivos para visibilizar actividades. Las duplas de trabajo intersectorial en terreno (asesoras SI + asesoras comunitarias; ESI + SSyR) son la principal práctica de coordinación cotidiana. Min. 59 menciona reuniones de acompañamiento a equipos en "grupos pequeños" con la EFT. La "planilla de redistribución de insumos" (preservativos) es una práctica de coordinación logística.	"en la reunión con las asesoras se trabajó con el mapa de la localidad de Paraná diseñado por área de Comunicación del COPNAF, donde se encuentran identificados, ES, Esc., SPD. La idea es comenzar a ampliarlo con organizaciones comunitarias" (Min. 24-10) "se propuso a Programa Nacional generar un calendar propio, completándolo directamente con la información recibida por las asesoras en sus informes mensuales" (Min. 60, may. 2019)	Las prácticas de coordinación cotidiana son más ricas y diversas de lo que el diseño formal prevé. El mapa de la localidad, el calendar compartido, las duplas de trabajo, los grupos de WhatsApp no nombrados pero evidentes en la dinámica, son tecnologías relacionales informales que articulan lo que los protocolos no alcanzan a cubrir.	Min. 24-10, Min. 31-10, Min. 60 (may. 2019), Min. 85-88 (dic. 2019)

CONDICIONES OPERATIVAS	Rol de coordinadoras territoriales	• Funciones efectivas • Mediación de conflictos • Sostenimiento de lo común	La Coordinadora EFTI (Mary Cruz Balbi) ejerce funciones ampliadas: convoca reuniones, centraliza información, intermedia con Coordinación Nacional, gestiona viáticos y contratos, acompaña a equipos territoriales, elabora documentos estratégicos y eleva informes. En agosto 2018 también gestiona reuniones con Directores de Salud Mental para resolver acceso a turnos protegidos.	En 2019 su rol se amplía aún más: conduce el "encuentro de dispositivos" del 6/12/18, coordina las actividades de verano de todos los dispositivos, elabora el informe de gestión para autoridades, y mantiene reuniones individuales con cada equipo en diciembre 2019. La Min. 88 señala su rol en la conducción del proceso de evaluación y planificación 2020.	"la Coord. Efti mantuvo reuniones durante esta semana con el equipo de Consejeras, asesoras comunitarias y de salud integral. En la reunión de EFTI se compartieron las temáticas generales que surgieron y se propuso una reunión específica con cada EFT" (Min. 87, dic. 2019) "se elevará la consulta al respecto" [sobre contratos pendientes de Gualeguaychú] "En Gualeguaychú se define hasta tanto se concrete, no seguir convocándolos a las actividades" (Min. 22-08)	La Coordinadora EFTI actúa como nodo central de una red de coordinación que sin ella difícilmente habría funcionado. Su rol excede ampliamente las funciones formales previstas: es al mismo tiempo administradora, mediadora, estratega y supervisora. Esta concentración de funciones en una persona es un activo pero también una vulnerabilidad sistémica.	Min. 22-08, Min. 24-10, Min. 41 (ene. 2019), Min. 85-88 (dic. 2019)
CONDICIONES OPERATIVAS	Producción de lo común	• Espacios compartidos de trabajo • Aprendizajes colectivos	Los espacios compartidos de trabajo incluyen: la oficina EFTI (Secretaría de Juventud), las jornadas de capacitación conjuntas (28/8/18 en Paraná), el "Encuentro de dispositivos" (6/12/18 con todos los actores ENIA), las jornadas de intercambio inter-dispositivos. Los aprendizajes colectivos se formalizan en el "informe de gestión" elevado a autoridades.	En 2019 el "encuentro de evaluación acciones de verano" (feb.), las jornadas de firma de Actas Acuerdo (feb.), y las reuniones de planificación 2020 constituyen espacios de producción de lo común. Min. 88 registra aprendizajes colectivos: comprensión de las lógicas de trabajo de otras instituciones, consolidación de equipos, valoración de la intersectorialidad. El dossier sobre	"en los casos que se trabajó entre dispositivos en las instituciones los logros alcanzados son mejores" (Min. 88, dic. 2019) "entre los mayores logros: haber llegado este año a los adolescentes (...) la incorporación de todos los dispositivos al territorio cambió por completo el panorama laboral y los resultados" (Min. 88, dic. 2019)	La producción de lo común, entendida como los bienes colectivos emergentes de la coordinación, es el hallazgo más significativo del período: comprensión mutua entre sectores, protocolos compartidos de intervención, mapeos territoriales colectivos, y -sobre todo- la llegada efectiva a los adolescentes como resultado de la acción conjunta. El EFTI mismo es el mayor "bien común"	Min. 2 (ene. 2018), Min. 22-08, Min. 24-10, Min. 85-88 (dic. 2019)

				adolescencias trans (Dec. 2019) es un producto de trabajo colectivo.		producido.	

Tabla 4. Hallazgos analíticos

HALLAZGO	DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN ANALÍTICA	EVIDENCIA DOCUMENTAL	RELEVANCIA TEÓRICA
H1: La EFTI como dispositivo de coordinación horizontal innovador	Condiciones relacionales	La EFTI constituye un espacio de coordinación intersectorial de alta regularidad (semanal), amplia participación (5+ organismos), y sostenida en el tiempo (2 años). Es evaluada por sus propios integrantes como una innovación institucional sin precedentes en la provincia.	Min. 88 dic. 2019: "un espacio sostenido intersectorial como el EFTI anteriormente no se había dado y hay expectativas de continuidad"	Ilustra el concepto de arena de políticas (policy arena) como espacio de negociación y producción de sentido compartido entre actores con lógicas institucionales diferentes (Subirats et al.). La regularidad y amplitud de participación son condiciones necesarias pero no suficientes para la coordinación efectiva.
H2: Brecha entre coordinación del EFTI y coordinación territorial	Condiciones operativas	Existe una brecha significativa entre la coordinación lograda en el EFTI (alta confianza, trabajo conjunto, producción colectiva) y la coordinación entre dispositivos en el territorio, que depende de "acuerdos personales" más que de mandatos institucionales.	Min. 87 dic. 2019: "el trabajo con otros equipos se da de manera personal, y cada uno fue adoptando distintas formas. Son pocos los que lograron realizar la planificación conjunta de acciones puntuales"	Refiere al problema clásico de la implementación: la distancia entre la política diseñada y la política implementada (Pressman & Wildavsky). La coordinación horizontal en el nivel meso (EFTI) no se traduce automáticamente en coordinación horizontal en el nivel micro (territorio).

H3: Autonomía provincial como estrategia de adaptación y supervivencia	Coordinación vertical	La provincia desarrolla instrumentos propios (relevamiento de efectores, estrategia de verano, circuitos administrativos) cuando Nación demora los suyos. Esta autonomía operativa es al mismo tiempo una fortaleza y una indicación de debilidad en la coordinación vertical.	Min. 22-08 ago. 2018: "desde el Programa Pcial., se define avanzar de todas maneras con el instrumento local, con el fin de no retrasar el proceso"	Ilustra la teoría de la implementación como proceso de negociación multinivel (Agranoff & McGuire). La provincia actúa en los intersticios del diseño nacional, mostrando que la coordinación vertical es siempre una relación de poder asimétrica con márgenes de negociación.
H4: Las demoras administrativas como obstáculo estructural de la coordinación	Condiciones institucionales / Coordinación vertical	Las demoras en contratos, enmiendas, insumos y respuestas formales del nivel nacional son un obstáculo recurrente que genera incertidumbre operativa, desmotivación del RRHH y pérdida de oportunidades de intervención.	Min. 41 ene. 2019: "hasta la fecha no se han recibido las Enmiendas de los Contratos". Min. 22-08: "no han recibido los contratos [en Gualeguaychú], se define hasta tanto no seguir convocándolos"	Los problemas de implementación no son solo de diseño sino de capacidad administrativa del Estado (capacity). La ineficiencia burocrática actúa como des-coordinador estructural, erosionando la confianza y la eficacia de los arreglos formales de coordinación.
H5: El rol protagónico de la Coordinadora EFTI como nodo articulador	Condiciones operativas	Mary Cruz Balbi (SENAF) cumple un rol multifuncional que excede ampliamente las funciones previstas: administra, media conflictos, diseña estrategias, acompaña equipos territoriales y gestiona relaciones con Nación. El EFTI depende en gran medida de esta persona.	Min. 22-08, Min. 24-10, Min. 85-88 dic. 2019: presencia en todas las reuniones y conducción de la totalidad de las instancias de coordinación	Ilustra el concepto de boundary spanner (Williams, 2002): actores que operan en las fronteras entre organizaciones, con habilidades de mediación, negociación y traducción de lenguajes institucionales. Su centralidad es un activo pero también una vulnerabilidad sistémica.
H6: La intersectorialidad como aprendizaje colectivo gradual	Condiciones relacionales	La comprensión de las lógicas de trabajo de otras instituciones fue un aprendizaje largo y gradual. El diagnóstico de diciembre 2019 señala que "llevó bastante tiempo y hoy nos permite analizar con mayor comprensión". Los conflictos (en escuelas, efectores, eventos) fueron oportunidades de aprendizaje.	Min. 88 dic. 2019: "la comprensión de las lógicas de trabajo de las otras instituciones llevó bastante tiempo y hoy nos permite analizar con mayor comprensión"	Refiere a la teoría del aprendizaje organizacional e institucional (Argyris & Schön, 1978) y a la noción de comunidades de práctica (Wenger, 1998). La intersectorialidad no se decreta sino que se aprende en la práctica cotidiana, con conflictos y negociaciones que van sedimentando comprensión mutua.

ANEXO II

Análisis de los informes trimestrales de evaluación.

Tabla 5. Análisis por dimensión.

Dimensión	Variable	Indicadores (Matriz)	Evidencia 2020	Evidencia 2021	Evidencia 2022	Evidencia 2023	Citas / Fragmentos clave	Valoración analítica	Tendencia longitudinal
CONDICIONES INSTITUCIONALES	**Diseño institucional de la coordinación**	• Instancias formales de coord. intersectorial • Roles y funciones definidos • Mecanismos de articulación H/V	La Mesa EFTI mantiene su estructura formal (reuniones regulares con representantes de COPNAF, SENAF, Salud y Educación) en contexto COVID-19. Los mecanismos de articulación se adaptan a la virtualidad sin perder continuidad. La gestión integral	Continuidad formal de la EFTI en contexto de pandemia. En Q1-2021 se incorpora nueva administrativa que agiliza circuitos. Los mecanismos de articulación se complejizan ante la vuelta escalonada a la presencialidad: la EFTI debe renegociar los protocolos de	La plena presencialidad habilita el regreso a instancias formales de coordinación, incluyendo reunión con Coordinadora Nacional Valeria Isla y autoridades de los tres ministerios. Reforma modalidad contractual (Res.	Madurez institucional notable: realización de 3 encuentros departamentales para evaluar 4 años de implementación. La Mesa EFTI opera como espacio autónomo de diagnóstico y planificación. Procesos electorales (nacionales y provinciales)	Q1-2022: "Valeria Isla señala pase totalidad contratos Enia Entre Ríos modalidad resolución 1109/2017 (mayor sustentabilidad Plan)" Q1-2023: "el 16 de febrero de 2023 visita Entre Ríos, Valeria Isla... se abordaron los temas que constituyen	El diseño institucional muestra notable resiliencia: la EFTI sobrevive sin interrupciones a la pandemia, a los cambios contractuales y a la inestabilidad política. Sin embargo, la dependencia de figuras personales (Coordinadora, EFTs) sobre mandatos institucionales explícitos	Consolidación progresiva: de adaptación de emergencia (2020-2021) a institucionalización plena (2022-2023). Curva ascendente con irregularidad por pandemia.

			registra obstáculos administrativos que complejizan circuitos de contratación y acceso a fondos.	ingreso a escuelas y efectores de salud con nuevas autoridades.	1109/2017) genera inestabilidad transitoria pero a la vez mayor sustentabilidad. La Mesa EFTI ampliada se consolida con reuniones mensuales de referentes provinciales.	generan disrupciones puntuales pero no afectan la estructura formal de coordinación.	nudos críticos para el desarrollo del Plan" Q4-2023: "El Plan Enia articula permanentement e con los objetivos de los organismos de la estructura del estado provincial"	permanece como vulnerabilidad estructural a lo largo de todo el período.	
CONDICIONES INSTITUCIONALES	**Andamiaje institucional provincial previo**	• Estructuras preexistentes (ESI, adolescencia) • Continuidad de equipos técnicos • Inserción del ENIA en estructuras existentes	Los programas provinciales (PSIA, SSyR, ESI, COPNAF, SENAF) funcionan como soporte estructural que permite sostener el Plan aun en condiciones de pandemia. La virtualidad forzada revela que la capacidad instalada previa en los equipos técnicos es el principal activo	La robustez del andamiaje previo se evidencia en la rapidez con que los dispositivos retoman presencialidad en Q3-2021. Equipos del PSIA, ESI y organismos de protección acumulan experiencia territorial que compensa la desorganización pandémica. Pero se revelan también	Expansión del andamiaje: se incorporan nuevos actores institucionales (STJ - Poder Judicial) para capacitaciones sobre protocolo ASNNyA. La articulación con el Programa Provincial de Salud Integral en Adolescencia se profundiza. La inserción en CGE permite el diseño de primera cohorte del ENIA virtual	El andamiaje alcanza su mayor extensión: la ESI está integrada en la Red para el Abordaje de ESI del CGE (coordinadores en 17 dptos), el COPNAF cuenta con Consejo Consultivo de Adolescencias, y Salud monitorea activamente derechos sexuales y	Q3-2021: "las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil que interactúan con el Plan ENIA reconocen el trabajo desplegado" Q2-2023: "la articulación entre Coordinación de ESI [...] la Dirección de Educación Secundaria [...] se traduce en la red para el abordaje de la ESI"	El andamiaje institucional previo no solo sostuvo el Plan en condiciones adversas sino que creció con él: los programas provinciales se fortalecieron mutuamente con el ENIA, generando una sinergia que supera la relación de soporte inicial. Esta dinámica confirma la hipótesis sobre el rol de las condiciones	Expansión sostenida: de soporte (2020) a co-producción institucional (2023). El andamiaje crece en extensión y profundidad.

			del Plan cuando los recursos materiales fallan.	fragilidades: vacancia de cargos en ESI (18 escuelas sin cobertura en Paraná) y desgaste de equipos.	(hasta 200 docentes).	reproductivos. Las estructuras preexistentes ya no son solo soporte sino copropietarias del Plan.	Q4-2023: "la consolidación de los espacios territoriales donde se desarrolla cada dispositivo"	institucionales preexistentes como factor explicativo de la implementación.	
CONDICIONES INSTITUCIONALES	**Apoyo político-institucional**	• Respaldo político al Plan • Jerarquización en agenda provincial • Estabilidad ante cambios de autoridades	Pandemia redefine el contexto político: el Plan debe justificar su pertinencia en un escenario de emergencia sanitaria. Obstáculos administrativos (concreción de contrataciones, gestión de insumos) sugieren que el apoyo político no se traduce siempre en prioridad operativa. La articulación interinstitucional avanza pese a las restricciones.	El apoyo político es desigual: mientras Salud sostiene al Plan activamente, la dificultad para acordar espacios de presencialidad con el CGE en Q1-2021 muestra que la jerarquización en la agenda educativa es menor. Las gestiones con autoridades provinciales del CGE sobre vuelta a la presencialidad se postergan a Q2.	Hito significativo: el STJ (Poder Judicial) emite acordada autorizando a personal de defensorías y fiscalías a concurrir a capacitaciones del Plan. Es el reconocimiento institucional de mayor nivel jerárquico registrado. El Secretario de Salud Zanuttini reconoce públicamente que el Plan "interviene dinamizando instituciones". El Presidente del	El contexto electoral (nacional y provincial) genera fricciones puntuales (suspensión de actividades, dificultad de traslados por falta de recursos institucionales de COPNAF). Sin embargo, la estabilidad del equipo y la densidad acumulada de relaciones institucionales protegen al Plan de las discontinuidades políticas. El mandato de	Q1-2022: "Guillermo Zanuttini (Secretario Salud) plantea reconocimiento Plan Enia interviene dinamizando instituciones" Q1-2022: "Acordada STJ autorizando defensorías/fiscalías participar capacitaciones Violencia sexual NNNya Plan Enia Entre Ríos" Q4-2023: "se vio atravesado por la situación política institucional de las elecciones presidenciales y provinciales"	El apoyo político-institucional creció cualitativamente: pasó de ser sostenido principalmente por ejecutivos ministeriales (2020-2021) a contar con respaldo del Poder Judicial (2022) y de redes institucionales consolidadas (2023). Sin embargo, la dependencia del ciclo político y la vulnerabilidad ante cambios de gobierno nacional (fin de 2023) revelan que el apoyo aún no está	Ascenso con turbulencia en cierre de período. Mayor amplitud institucional pero mayor exposición al ciclo político.

					COPNAF se compromete institucionalmente.	cambio nacional (diciembre 2023) genera incertidumbre sobre financiamiento.		plenamente institucionalizado.	
CONDICIONES RELACIONALES (capital de coord. horizontal)	**Confianza interinstitucional**	• Confianza entre actores sectoriales • Historia relacional previa • Reciprocidad e intercambio sostenido	La confianza acumulada en el período 2018-2019 actúa como 'capital de reserva' que permite sostener la coordinación en condiciones de aislamiento. Las plataformas virtuales (Zoom institucional) habilitan continuidad relacional. La regularidad del vínculo previo facilita la adaptación a la virtualidad sin pérdida de confianza.	La confianza se pone a prueba ante situaciones límite: desgaste por pandemia, demoras de pago, incertidumbre contractual. Sin embargo, la ausencia de rupturas significativas indica solidez de los vínculos. El reconocimiento del Plan por parte de otros actores institucionales indica que la confianza se ha extendido más allá del núcleo EFTI.	Episodios disruptivos (muerte de niño en Gualeguaychú que genera escraches al COPNAF; incidente con arma en escuela de Paraná) ponen a prueba la confianza. La respuesta coordinada del equipo ante estas crisis evidencia la solidez del vínculo relacional. La confianza se extiende a nuevos actores (STJ, organismos de discapacidad).	Cuatro años de práctica sostenida consolidan una confianza de tipo institucional-relacional, que trasciende las personas individuales. Los encuentros departamentales de evaluación a 4 años son posibles precisamente por este acervo relacional. La confianza permite el ejercicio de la crítica y la autoevaluación colectiva.	Q2-2022: "Intersectorialidad/articulaciones programas/áreas provinciales + entre dispositivos ENIA = fortaleza trabajo/fortalecimiento equipos" Q4-2023: "la realización [...] de los 3 encuentros departamentales [...] nos posibilitó un mayor conocimiento de las redes y sus particularidades" Q3-2021: "las instituciones [...] reconocen el trabajo desplegado por ENIA [...] son convocadas a participar de reuniones organizativas"	La confianza interinstitucional evolucionó de un tipo personalizado (basado en relaciones cara a cara del período fundacional 2018-2019) hacia una confianza de tipo más institucional-sistémica. Este tránsito -conceptualizado por la literatura como el paso de la confianza relacional a la confianza sistémica- es uno de los logros más significativos del período 2020-2023.	De confianza personalizada (2018-2019) a confianza institucional-sistémica (2023). Evolución cualitativa profunda.

CONDICIONES RELACIONALES (capital de coord. horizontal)	**Mecanismos de coordinación horizontal**	• Coordinación positiva (planificación conjunta) • Coordinación negativa (evitar solapamientos) • Frecuencia y calidad de las reuniones	Pandemia fuerza la transición hacia mecanismos virtuales. Se mantiene la regularidad de las reuniones EFTI y se desarrollan nuevas formas de coordinación (plataformas digitales, grupos de mensajería). La coordinación negativa (evitar solapamientos) se gestiona a través de comunicaciones frecuentes ante la imposibilidad de encuentros presenciales.	Vuelta gradual a la presencialidad reintroduce la coordinación cara a cara. En Q3-2021 se observa la demanda explícita de los propios establecimientos (escuelas y centros de salud) de la presencia de los equipos ENIA para gestionar situaciones post-pandemia. La planificación conjunta inter-dispositivos se reactiva progresivamente.	Plena presencialidad permite la realización del Encuentro Provincial ENIA inter-dispositivos en Paraná (aunque con ausencia de Concordia por obstáculo de viáticos). Las reuniones mensuales de la Mesa EFTI ampliada son la expresión más acabada de coordinación positiva. Se evidencia también la dificultad para conformar la mesa local en Paraná (a diferencia de Gualeguaychú y Concordia que ya la tienen).	La coordinación horizontal alcanza su mayor nivel de sofisticación: los 3 encuentros departamentales de evaluación a 4 años implican un ejercicio de planificación y reflexión colectiva que excede la coordinación operativa. La articulación DBC-ASIE para abordar salud mental emerge como nueva forma de coordinación horizontal no prevista en el diseño original.	Q2-2022: "Planificación Unidad Prevención Violencias Género MSER ciclo encuentros Protocolo Pcial actuación ASNNyA (7 localidades Paraná Campaña)" Q3-2023: "desde DBC se trabaja en forma conjunta con ASIE en formación a otros actores institucionales y de la comunidad" Q1-2023: "la realización de 3 encuentros departamentales para evaluar la incidencia del Plan Enia, a 4 años de su implementación"	Los mecanismos de coordinación horizontal muestran la trayectoria más rica del período: de la adaptación forzada por pandemia (2020) a la innovación espontánea (coordinación DBC-ASIE ante emergencia de salud mental, 2023). La coordinación positiva -más exigente que la coordinación negativa- se consolida como modalidad dominante, señalando maduración del sistema.	De coordinación de emergencia (2020) a coordinación innovadora y proactiva (2023). Pasaje de coordinación negativa a positiva.

CONDICIONES RELACIONALES (capital de coord. horizontal)	**Rol del boundary spanner / Coordinadora EFTI**	• Función de mediación /articulación • Centralidad del nodo coordinador • Vulnerabilidad sistémica por centralización	La coordinadora EFTI mantiene el rol de nodo articulador central incluso en contexto virtual. La pandemia refuerza la centralidad del nodo coordinador porque las comunicaciones informales se reducen y todas las iniciativas pasan por el espacio formal de la EFTI. Centralización como fortaleza a corto plazo y vulnerabilidad estructural.	Se evidencian signos de distribución del liderazgo: las EFTs de cada dispositivo asumen mayor autonomía de coordinación intra-dispositivo. Pero ante situaciones complejas (barreras en efectores, conflictos en escuelas, demoras de Nación), el rol de mediación central de la coordinadora EFTI sigue siendo indispensable.	El boundary spanner amplía su red: la coordinadora gestiona relaciones no solo con Nación y los organismos provinciales sino con el STJ, los medios de comunicación (ante el escrache al COPNAF) y nuevas autoridades. La vulnerabilidad sistémica se expresa ante la salida de Raquel Wendler (EFT-ESI): se necesita reformular el vínculo con el Programa ESI del CGE desde la co-coordinación.	Los 4 años de implementación han generado múltiples boundary spanners de menor rango: APs que articulan con centros de estudiantes, equipos SSR que negocian con efectores, equipos DBC que articulan con organizaciones de la sociedad civil. El nodo coordinador sigue siendo central pero el sistema muestra mayor distribución de las funciones de articulación.	Q4-2022: "Raquel Wendler (EFT ESI) condición docente jubilada no encuadra resolución 1109/2017, desafectada Plan Enia 1° abril 2022" [y la gestión consiguiente de reformular el rol desde el CGE] Q1-2022: "convocatoria abierta 10 vacantes asesoras [...] necesita autorización autoridades" Q4-2023: "organizamos las intervenciones, priorizamos instituciones, zonas, vinculaciones, para identificar urgencias"	La función de boundary spanner, concentrada inicialmente en la coordinadora EFTI, se ha ido distribuyendo parcialmente sin dejar de ser central. Este proceso -teorizado como escalamiento del boundary spanning- reduce la vulnerabilidad sistémica pero no la elimina. La salida de un nodo articulador clave sigue siendo un riesgo que el diseño institucional no ha resuelto completamente.	De boundary spanner único (2018-2021) a sistema distribuido con nodo central (2022-2023). Reducción de vulnerabilidad sistémica.

COORDINACIÓN VERTICAL	**Relación Nación-Provincia (transmisión de lineamientos)**	• Claridad y oportunidad de lineamientos nacionales • Traducción provincial de lineamientos • Autonomía provincial ante demoras	Pandemia interrumpe la comunicación fluida con el nivel nacional. Las demoras en enmiendas de contratos, insumos y orientaciones se agudizan. La provincia ejerce su autonomía operativa como estrategia de continuidad: sostiene el Plan con recursos e instrumentos propios ante la falta de respuesta oportuna del nivel nacional.	Tensión recurrente en la relación vertical: la provincia negocia activamente con Nación la posibilidad de cubrir gastos de traslado que exceden los montos asignados. El depósito del Fondo Anticipado (recibido 3 veces en el año) se convierte en el principal mecanismo de coordinación operativa vertical. Visitas de Referentes Nacionales en Q1-2022 anunciadas como hito de coordinación.	La visita de Valeria Isla (Coordinadora Nacional) a efectores de salud en Concordia y Gualeguaychú marca un momento clave de coordinación vertical: la Nación observa directamente la implementación territorial. El pase a Resolución 1109/2017 implica una redefinición de la relación contractual nacional-provincial con impacto en la estabilidad de los equipos.	La nueva visita de Valeria Isla en febrero 2023 aborda explícitamente los nudos críticos de traslados y ruralidad. La relación vertical muestra mayor horizontalidad: la provincia presenta diagnósticos propios y la Nación los integra en la planificación. Sin embargo, el cambio de gobierno nacional en diciembre 2023 abre incertidumbre sobre la continuidad del Plan.	Q3-2021: "el monto asignado a Entre Ríos, con los traslados ha sido ampliamente superado, motivo por el cual se realizaron reuniones con Administración de ENIA, para ver la posibilidad de otras alternativas" Q1-2022: "Dificultades garantizar cobertura viáticos zonas rurales (excede monto remis, Coordinación Nacional convoca ministerios, respuesta: no recursos)" Q1-2023: "se abordaron los temas que constituyen nudos críticos para el desarrollo del Plan:	La relación vertical muestra un patrón estructural persistente: la provincia opera con mayor capacidad y densidad de la que el esquema nacional contempla, y debe negociar permanentemente los límites de su autonomía. El nudo crítico de los traslados -presente desde 2018- nunca se resuelve definitivamente, lo que revela la rigidez del esquema nacional frente a la heterogeneidad territorial.	Tensión persistente con mayor capacidad de negociación provincial. La ruralidad como nudo crítico no resuelto a lo largo de todo el período.

							traslados y llegada a centros rurales alejados"		
COORDINACIÓN VERTICAL	**Flujos de información y monitoreo (Nación-Provincia)**	• Sistemas de registro y monitoreo • Retroalimentación de datos • Uso de evidencia para decisiones	Los obstáculos de implementación afectan también los registros: la reducción de actividades presenciales dificulta la carga en el RET y otros sistemas nacionales. El uso de plataformas virtuales genera nuevos tipos de datos de alcance pero sin protocolos establecidos para su sistematización.	Mejoras graduales en los sistemas de registro con el retorno a la presencialidad. El dispositivo ASIE desarrolla mecanismos propios de sistematización (grupos temáticos, dossiers). Las dificultades de carga en el sistema nacional (códigos SISSA/CUS, datos personales) se plantean explícitamente como obstáculo a la captura de evidencia.	Hito en gestión basada en evidencia: el Ministerio de Salud elabora informe sobre Hechos Vitales 2021 (NV por edad, TFA, datos por departamento) que la Mesa EFTI utiliza como referencia para la planificación. El sistema RET se actualiza mes a mes. Se detecta tensión entre completitud del registro y carga operativa para agentes.	El cierre Q4-2023 incluye el análisis más sofisticado de datos de todo el período: evolución de la TFA, correlación con estrategias del Plan, discusión de causalidad entre implementación e indicadores de resultado. Se consolida el uso de evidencia como herramienta de planificación y comunicación política del Plan.	Q1-2022: "según asesoras, repetir datos instituciones (códigos sissa/cus) + ingresar datos personales cada asesoramiento genera demora carga, dificulta registro inmediato" Q3-2022: "la evolución de la natalidad en Entre Ríos, entre 2011 y 2021 hubo 5.800 NV menos, es decir, una reducción de 26.3%" Q4-2023: es importante destacar el rol preponderante del Plan Enia en la disminución de la TN como se expresa en el cuadro	Los flujos de información muestran evolución desde el registro como obligación burocrática (2020-2021) hacia el uso estratégico de datos para la planificación y la comunicación del Plan (2022-2023). Sin embargo, la tensión entre completitud del registro y carga operativa de los agentes persiste como obstáculo estructural no resuelto.	De registro defensivo (2020) a gestión basada en evidencia (2023). Curva ascendente con obstáculo estructural persistente.

							actualizado al año 2022"		
CONDICIONES OPERATIVAS	**RRHH: estabilidad, contratos, desgaste**	• Continuidad de equipos técnicos • Condiciones contractuales • Desgaste y cuidado de equipos	Las demoras en contrataciones y el acceso restringido a fondos operativos son el obstáculo central del Q4-2020. La dificultad para concretar traslados y gestionar insumos en pandemia genera incertidumbre en los equipos. El trabajo sostenido en condiciones adversas revela el componente vocacional-militante de los agentes como factor de mantenimiento del Plan.	Año crítico para RRHH: demoras en pago de legajos, alta complejidad en circuito de contrataciones de altas por bajas, uso de autos particulares por parte de agentes para traslados a zonas rurales. El desgaste pandémico es explícitamente nombrado. Las vacancias en ESI (18 escuelas sin cobertura en Paraná) evidencian la fragilidad de la dotación.	El cambio a Res. 1109/2017 genera inestabilidad transitoria significativa (11 bajas en ASIE, incompatibilidades por condición de jubilado/a, demoras en nuevas contrataciones) pero promete mayor sustentabilidad a mediano plazo. Los informes registran explícitamente "signos importantes de desgaste" en equipos SSR. La irregularidad de pagos y dificultades de traslado debilitan la capacidad de gestión.	El período cierra con equipos más estables pero que acumulan 4 años de trabajo en condiciones de alta exigencia. Los encuentros departamentales de evaluación a 4 años incluyen instancias de reflexión sobre el propio trabajo como estrategia de cuidado colectivo. El contexto electoral y la incertidumbre sobre continuidad del financiamiento nacional generan nueva inquietud.	Q4-2021: "hay consultoras y consultores que utilizan su propio auto particular, cubriendo personalmente los gastos de combustible" Q1-2022: "Equipos manifestando signos importantes de desgaste (cumplen funciones que exceden garantizar derecho en situaciones de extremada vulnerabilidad)" Q4-2020: "Contar con menos personal o tener dificultad de traslados obstaculiza el encuentro con les adolescentes"	Las condiciones de RRHH representan la mayor vulnerabilidad operativa del Plan a lo largo de todo el período. La brecha entre las exigencias del trabajo territorial y las condiciones contractuales y operativas genera un modelo de implementación sostenido en gran medida por el compromiso individual de los agentes -lo que Isuani denomina la 'militancia burocrática'- antes que por garantías institucionales robustas.	Vulnerabilidad estructural persistente con mejora puntual (Res. 1109). El desgaste acumulado es el principal riesgo no resuelto del período.

CONDICIONES OPERATIVAS	**Recursos operativos: traslados, viáticos, infraestructura**	• Disponibilidad de medios de traslado • Acceso a viáticos • Espacio físico e infraestructura	Pandemia reduce la necesidad de traslados pero no la elimina: la atención de situaciones urgentes requiere movilidad en condiciones de restricción. La virtualidad se convierte en la principal infraestructura operativa. La plataforma Zoom institucional es valorada explícitamente como mejora de la calidad del trabajo virtual.	El retorno a la presencialidad reactiva el problema estructural de los traslados: los montos asignados por Nación resultan insuficientes para cubrir los costos reales en una provincia con alta ruralidad. Se realizan 3 depósitos del Fondo Anticipado y 2 rendiciones. Los agentes asumen costos propios (combustible, vehículos particulares) que no son reintegrados.	El problema de viáticos alcanza su expresión más crítica: la imposibilidad de cubrir el traslado de los equipos de Concordia al Encuentro Provincial de Paraná genera malestar explícito y trunca el primer encuentro presencial completo post-pandemia. La decisión tomada "el día antes" es señalada como muestra de falta de planificación institucional.	Los traslados y la llegada a centros rurales son identificados como nudos críticos en la visita de la Coordinadora Nacional (febrero 2023). El COPNAF enfrenta falta de recursos para solventar traslados del DBC en el segundo semestre. La ruralidad sigue siendo el principal desafío operativo sin solución estructural.	Q2-2022: "Definición último momento (día antes) área gestión integral imposibilidad traslado agentes todos dispositivos Concordia a Paraná... Generó malestar, quejas, imposibilitó concretar nivel provincial primer encuentro presencial post-pandemia" Q3-2021: "monto asignado a Entre Ríos, con los traslados ha sido ampliamente superado" Q3-2023: "actividades programadas [...] se vieron afectadas por falta de recurso del organismo provincial para solventar traslados"	Los recursos operativos -especialmente traslados y viáticos- representan el cuello de botella material más persistente del Plan. Su no resolución a lo largo de 6 años (2018-2023) revela que no se trata de un problema coyuntural sino estructural: el diseño financiero nacional no contempla adecuadamente la heterogeneidad territorial de la provincia. La brecha entre el modelo nacional y la realidad provincial de la ruralidad es aquí más visible que en ninguna otra dimensión.	Obstáculo estructural sin resolución. La ruralidad como nudo crítico financiero-operativo permanente.

CONDICIONES OPERATIVAS	**Aprendizaje organizacional e intersectorialidad como práctica**	• Aprendizaje colectivo documentado • Adaptaciones e innovaciones de proceso • Circulación de conocimiento entre dispositivos	La pandemia fuerza una innovación involuntaria: la virtualidad como modo de trabajo genera nuevas capacidades (uso de plataformas, diseño de materiales digitales, talleres con adolescentes por redes sociales). Los equipos aprenden a sostener vínculos institucionales en condiciones de no presencialidad.	El retorno a la presencialidad incorpora el aprendizaje pandémico: los dispositivos combinan estrategias presenciales y virtuales. La 'avidez de presencialidad' post-pandemia es identificada como aprendizaje (Q1-2022). El intercambio entre dispositivos en las reuniones EFTI funciona como comunidad de práctica donde se circulan saberes, materiales y estrategias.	Se crean grupos de trabajo temáticos al interior del dispositivo ASIE (4 asesoras por 8 dossiers) para construir materiales comunes: es la expresión más elaborada de aprendizaje organizacional intra-dispositivo. La articulación DBC-ASIE-ESI para abordar situaciones de abuso sexual genera un aprendizaje inter-dispositivo sobre protocolos compartidos.	Los 3 encuentros departamentales de evaluación a 4 años son el ejercicio de aprendizaje organizacional más sofisticado del período: combinan diagnóstico territorial, reflexión sobre prácticas y planificación estratégica. La sistematización de estrategias que contribuyen al descenso de la TFA (Q4-2023) revela capacidad de construcción de evidencia propia.	Q1-2022: "Virtualidad dejó avidez actividades presenciales" [aprendizaje sobre el valor del vínculo presencial] Q2-2022: "Creación grupos 4 asesoras 8 dossier temáticas priorizadas [...] base común datos optimizar tiempo" Q1-2023: "la realización de 3 encuentros departamentales para evaluar la incidencia del Plan Enia, a 4 años de su implementación en Entre Ríos"	El aprendizaje organizacional e intersectorial es la variable con mayor evolución cualitativa del período: pasa de la adaptación forzada (2020) a la construcción deliberada de conocimiento colectivo (2023). Este tránsito -que Argyris y Schön distinguirían como aprendizaje de doble bucle- confirma que la intersectorialidad ha dejado de ser un mandato formal para convertirse en una práctica co-construida con identidad propia.	De adaptación forzada (2020) a producción deliberada de conocimiento colectivo (2023). La evolución más rica del período.

Tabla 6. Hallazgos analíticos.

HALLAZGO	DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN ANALÍTICA	EVIDENCIA DOCUMENTAL	RELEVANCIA TEÓRICA
H1: La pandemia como revelador de la robustez relacional de la EFTI	**Condiciones relacionales**	El período 2020-2021 expone a la EFTI a su prueba más severa: el trabajo en condiciones de aislamiento, desgaste y desinstitucionalización forzada. La ausencia de rupturas significativas en el espacio de coordinación -que se mantiene de manera virtual con regularidad- revela que el capital relacional acumulado en 2018-2019 tiene una solidez que trasciende las condiciones materiales de la coordinación.	Q4-2020: "Más allá de lo antes mencionado pudimos trabajar en el cumplimiento de los objetivos buscando estrategias alternativas y acordes al contexto, sostuvimos el uso de plataformas virtuales y retomamos la presencialidad" Q2-2021: "las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil que interactúan con el Plan ENIA reconocen el trabajo desplegado"	Refiere al concepto de confianza sistémica y a la noción de capital social interinstitucional (Putnam, 1993). La resistencia de la coordinación ante la adversidad es el indicador más confiable de la solidez de los vínculos. La pandemia funciona como experimento natural que distingue la coordinación real de la coordinación formal.
H2: La tensión traslados/ruralidad como obstáculo estructural no resuelto	**Condiciones operativas / Coordinación vertical**	A lo largo de todo el período 2020-2023, el problema de los traslados y la cobertura de zonas rurales aparece en todos los informes, negociado reiteradamente con el nivel nacional sin resolución definitiva. Este patrón revela que no se trata de un obstáculo coyuntural sino de una brecha estructural entre el diseño nacional del Plan y la realidad territorial de Entre Ríos.	Q3-2021: "monto asignado a Entre Ríos, con los traslados ha sido ampliamente superado... consultoras utilizan su propio auto particular, cubriendo personalmente los gastos de combustible" Q1-2023: "se abordaron los temas que constituyen nudos críticos para el desarrollo del Plan: traslados y llegada a centros rurales" Q3-2023: "actividades afectadas por falta de recurso del organismo provincial para solventar traslados"	Ilustra la tensión entre diseño uniforme de políticas nacionales y heterogeneidad territorial subnacional (Falleti, 2010). La ruralidad de Entre Ríos es un condicionante que el modelo nacional no incorpora en su diseño financiero. Los agentes resuelven esta brecha con su propio patrimonio (autos, tiempo), lo que constituye una transferencia oculta de costos desde el Estado hacia los trabajadores.

H3: La reforma contractual (Res. 1109) como inflexión institucional del período	**Condiciones institucionales / RRHH**	El pasaje a la Resolución 1109/2017 en 2022 es el evento institucional más significativo del período: genera inestabilidad transitoria (11 bajas en ASIE, incompatibilidades con docentes jubilados) pero promete mayor sustentabilidad a mediano plazo. La gestión de esta reforma por parte de la EFTI evidencia capacidad de navegación institucional ante cambios normativos de alto impacto operativo.	Q1-2022: "Valeria Isla señala pase totalidad contratos Enia Entre Ríos modalidad resolución 1109/2017 (mayor sustentabilidad Plan)" Q1-2022: "dispositivo ASIE registra 11 bajas (10 asesoras, TAG): renuncias cuestiones personales/otras ofertas laborales" Q2-2022: "incompatibilidad Raquel Wendler (EFT ESI) condición docente jubilada, desafectada Plan Enia 1° abril 2022"	Refiere a la teoría del cambio institucional gradual (Mahoney & Thelen, 2010): reformas que parecen menores en el diseño pueden tener impactos profundos en la estructura operativa de las organizaciones. La gestión de la transición contractual es un indicador de capacidad estatal relacional (Repetto,2014): requiere negociación, adaptación y reconfiguración de los equipos.
H4: El aprendizaje organizacional como trayectoria: de la adaptación a la producción de conocimiento	**Condiciones relacionales / Aprendizaje**	El período 2020-2023 describe una trayectoria de aprendizaje organizacional que va de la adaptación forzada por la pandemia (aprendizaje de un solo bucle) hacia la producción deliberada de conocimiento colectivo (aprendizaje de doble bucle): los 3 encuentros departamentales de evaluación a 4 años son la expresión más acabada de esta maduración. La intersectorialidad deja de ser un mandato para convertirse en una práctica reflexiva.	Q1-2022: "Virtualidad dejó avidez actividades presenciales" [aprendizaje sobre el valor del vínculo presencial] Q2-2022: "Creación grupos 4 asesoras 8 dossier temáticas: base común datos optimizar tiempo" Q1-2023: "realización de 3 encuentros departamentales para evaluar la incidencia del Plan a 4 años" Q4-2023: sistematización de estrategias del Plan vinculadas al descenso de la TFA	Refiere a la teoría del aprendizaje organizacional de doble bucle (Argyris & Schön, 1978) y a la noción de comunidades de práctica (Wenger, 1998). El pasaje del aprendizaje reactivo al aprendizaje generativo es el indicador más sofisticado de maduración institucional. Los encuentros de evaluación colectiva son arenas de producción de conocimiento institucional (Weiss, 1997).

H5: La expansión del boundary spanning: de la centralidad a la distribución	**Condiciones operativas**	La función de boundary spanning, concentrada en la coordinadora EFTI durante el período fundacional (2018-2019), se distribuye progresivamente en el período 2020-2023: las EFTs de cada dispositivo asumen roles de mediación territorial, los equipos territoriales negocian directamente con efectores y escuelas, los APs articulan con centros de estudiantes. Este proceso reduce, sin eliminar, la vulnerabilidad sistémica.	Q2-2021: múltiples EFTs asumen gestiones autónomas con autoridades de salud y educación Q2-2022: gestión de la salida de EFT-ESI y reformulación de vínculo con CGE desde dentro del propio equipo Q3-2023: articulación DBC-ASIE como coordinación horizontal auto-organizada Q4-2023: "organizamos las intervenciones, priorizamos instituciones, zonas, vinculaciones para identificar urgencias"	Refiere al concepto de boundary spanner (Williams, 2002) y a su escalamiento en redes de implementación complejas. La distribución de las funciones de articulación es un indicador de madurez institucional de la red: cuando el boundary spanning ya no depende de una sola persona, la red ha internalizado la capacidad de gestión de sus fronteras.
H6: El descenso de la TFA como narrativa de legitimación y resultado compartido	**Coordinación vertical / Aprendizaje**	El Q4-2023 introduce un cambio cualitativo en la narrativa del Plan: por primera vez, los informes sistematizan las estrategias implementadas y las vinculan explícitamente al descenso de la Tasa de Fecundidad en Adolescentes (de 18.2‰ en 2020 a un nuevo piso histórico en 2022). Este ejercicio de construcción de evidencia propia es simultáneamente un acto de legitimación política y un aprendizaje organizacional de orden superior.	Q3-2022: "la evolución de la natalidad en Entre Ríos, entre 2011 y 2021 hubo 5.800 NV menos, reducción de 26.3%... PCG <20 años el porcentaje más bajo desde que se disponen datos" Q4-2023: "es importante seguir destacando el rol preponderante del Plan Enia en Entre Ríos, en la disminución de la tasa de la natalidad" Q4-2023: sistematización de 10 estrategias del Plan que contribuyen al descenso de la TFA	Refiere a la teoría del uso de la evidencia en políticas públicas (Weiss, 1997) y a la construcción social de los resultados de política. La apropiación de los datos epidemiológicos como narrativa de legitimación es una estrategia de los actores subnacionales para sostener el Plan ante la incertidumbre política. Conecta con la discusión sobre evaluabilidad y uso estratégico de la evidencia (Aquilino et al.).