


# Políticas sociales urbanas y desigualdades como procesos de acumulación de desventajas en territorio. Análisis del barrio Cullen (Empalme Graneros) de la ciudad de Rosario durante el período 2014-2022

**MARÍA ANGÉLICA PIGNATTA.** Universidad Nacional de Rosario / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina | [maria.pignatta@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:maria.pignatta@fcpolit.unr.edu.ar) |  0009-0003-3198-3556

Fecha de entrega: 10 de junio de 2023 / Fecha de aprobación: 20 de octubre de 2023

## RESUMEN

El presente artículo busca analizar si las trayectorias de las políticas sociales urbanas alineadas al enfoque de derechos —participativas, integrales y progresivas— generan mayores posibilidades de reducir las desigualdades territoriales y avanzar en la ampliación de derechos y, viceversa, si los déficits en la operacionalización de estos principios afectan negativamente sus posibilidades de transformar los procesos de acumulación de desventajas en territorio. Para esto, se estudia el caso de la ciudad de Rosario (Argentina), destacado por la implementación de políticas sociales urbanas innovadoras que buscan incorporar el enfoque de derechos. El artículo se propone, en primer lugar, analizar las trayectorias de institucionalización de las políticas de integración socio-urbana implementadas en la ciudad de Rosario desde inicios de siglo. En segundo lugar, se analiza la implementación de estas políticas en la zona de “Cullen” dentro del Barrio Empalme Graneros de la ciudad de Rosario durante el período 2014-2022. La metodología es cualitativa y recurre a fuentes secundarias (información documental, evaluaciones e investigaciones realizadas) y primarias que incluyen entrevistas en profundidad a 16 actores clave (funcionarios del gobierno y trabajadores del Estado, organizaciones sociales y referentes territoriales del barrio). El análisis de un barrio específico evidencia transformaciones positivas, así valoradas por habitantes del barrio, pero también percibidas como insuficientes o inconclusas debido a dificultades de coordinación y a los vaivenes o “interrupciones” en las trayectorias de institucionalización de la política, que afectan negativamente las transformaciones incipientes ante desigualdades urbanas que, lejos de atenuarse, se acrecientan y complejizan.

**Palabras clave:** políticas sociales urbanas, desigualdades territoriales, derechos humanos, ciudad de Rosario, barrio.

## **Urban social policies and inequalities as processes of accumulation of disadvantages in territory. Analysis of Cullen (Empalme Graneros) neighborhood in the city of Rosario over the 2014-2022 period**

### **ABSTRACT**

The present paper seeks to analyze whether the trajectories of urban social policies which agree with the human rights-based approach —participative, comprehensive and progressive— make those policies more likely to become a counterbalance to territorial inequalities and a progress on rights expansion, and, vice versa, whether the shortfalls in the operationalization of these principles negatively affect their possibilities of transforming the processes of accumulation of disadvantages in territory. The city of Rosario (Argentina) has been a remarkable example on this matter as it has implemented innovative policies which seek to adopt a human rights-based approach. Therefore, this article intends, firstly, to analyze the institutionalization trajectories of the socio-urban integration policies implemented in the city of Rosario since the beginning of the century. Secondly, it analyzes the implementation of those policies in the "Cullen" area inside the neighborhood of Empalme Graneros in Rosario over the 2014-2022 period. The methodology is qualitative and uses secondary sources (documentary information, evaluation and research) and primary sources which include in-depth interviews with 16 key actors (government officials and State workers, social organizations and territorial leaders from the neighborhood). The analysis of a specific neighborhood shows positive transformations, as they are appreciated by neighborhood inhabitants, but they are also perceived as insufficient or unfinished due to coordination difficulties and to fluctuations or "interruptions" in the trajectories of policy institutionalization, which negatively affect incipient transformations in the face of urban inequalities which, far from being reduced, are larger and more complex.

**Keywords:** urban social policies, territorial inequalities, human rights, city of Rosario, neighborhood.

## **Planejamento urbano e desigualdade social. A posição do Estado em relação aos empregos informais da marginalidade avançada na cidade de Santa Fé (2010-2022)**

### **RESUMO**

Este artigo busca analisar se as trajetórias das políticas sociais urbanas alinhadas à abordagem de direitos – participativa, integral e progressista – geram maiores possibilidades de redução das desigualdades territoriais e de avanço na expansão dos direitos e, vice-versa, se os déficits na operacionalização dos direitos esses princípios afetam negativamente as suas possibilidades de transformar os processos de acumulação de desvantagens em território. Para isso, estuda-se o caso da cidade de Rosário (Argentina), destacada pela implementação de políticas sociais urbanas inovadoras que buscam incorporar a abordagem dos direitos. O artigo visa, em primeiro lugar, analisar as trajetórias de institucionalização das políticas de integração sociourbana implementadas na cidade de Rosário desde o início do século. Em segundo lugar, analisa-se a implementação destas políticas na área "Cullen" do bairro Empalme Graneros da cidade de Rosário durante o período 2014-2022. A metodologia é qualitativa e utiliza fontes secundárias (informações documentais, avaliações e pesquisas realizadas) e fontes primárias que incluem entrevistas em profundidade com 16 atores-chave (funcionários do governo e funcionários do Estado, organizações sociais e referências territoriais do bairro). A análise de um bairro específico mostra transformações positivas, valorizadas pelos moradores do bairro, mas também percebidas como insuficientes ou inacabadas devido às dificuldades de coordenação e aos altos e baixos ou "interrupções" nas trajetórias de institucionalização da política, que

afetam negativamente o transformações incipientes diante das desigualdades urbanas que, longe de serem atenuadas, aumentam e se tornam mais complexas.

**Palavras-chave:** políticas sociais urbanas, desigualdades territoriais, direitos humanos, cidade de Rosário, bairro.

## Introducción

La región de América Latina se ha caracterizado por ser el continente más desigual desde el punto de vista de la distribución del ingreso así como también el más urbanizado y, aunque las tendencias recientes muestran una desaceleración del crecimiento demográfico, la expansión urbana continúa configurando ciudades caracterizadas por crecientes desigualdades territoriales. Estas han sido problematizadas en el campo de las ciencias sociales por autores de diversas latitudes como ciudades duales o divididas (ONU Hábitat, 2012; Sassen, 1999; Castells, 1999), por la existencia de territorios de relegación en el marco de un nuevo régimen de marginalidad urbana (Wacquant, 2001) así como también por los fenómenos de fragmentación socio-espacial (Prévôt Schapira, 2001), segregación residencial (Sabatini, 2003), la conformación de enclaves urbanos y los procesos de insularización (Saraví, 2007; Ziccardi, 2012; Soldano, 2008; Beretta & Crudo, 2021).

Las desigualdades territoriales se expresan en procesos de acumulación de desventajas que caracterizan a la región y se evidencian en la creciente fragmentación social, la segmentación educativa, la segregación residencial, las disparidades en los servicios de salud, el acceso diferencial a servicios básicos, la estigmatización territorial, la homogeneidad social de los espacios de consumo y entretenimiento, y en general, el distanciamiento y la ausencia de experiencias sociales compartidas (Saraví, 2007, Bayón y Saraví, 2019). Estos procesos afectan negativamente las condiciones de producción y reproducción de la vida de las personas que habitan estos territorios. Diversas investigaciones regionales trabajaron los procesos de acumulación de desventajas en territorios urbanos como barrios y colonias dando cuenta de cómo se entrelazan las desventajas del espacio público local (como la inseguridad, la desconfianza entre vecinos, el escaso capital social), de la estructura urbana (como el aislamiento social, las dificultades de movilidad, la segregación) y/o de las condiciones de la infraestructura urbana (como carencia de servicios básicos, precariedad y hacinamiento de las viviendas), entre otras (Aguilar & López, 2016; Bayón, 2008; Saraví, 2020; Bayón, 2015; Bayón & Saraví, 2007).

Dentro de los estudios teóricos y empíricos sobre estos fenómenos, Wacquant (2007) ha argumentado el papel decisivo de las estructuras y políticas estatales en la articulación diferencial de las desigualdades de clase, lugar y origen y ha evidenciado que las políticas estatales de abandono urbano y la desidia institucional, favorecida por el hundimiento y la descomposición avanzada del sector público, ha sido la causa más evidente de la marginalidad urbana. En línea con las miradas que discuten la extrapolación de categorías desde otras latitudes, Soldano (2008) retoma los aportes de Wacquant para construir el concepto de “insularización” advirtiendo que en sociedades como la argentina es necesario calibrar la noción de “enclave”, exclusión o aislamiento y “destitución” total de los relegados así como también discutir la cuestión del “abandono” del Estado en los barrios o la retirada total de ciertas intervenciones sociales. La hipótesis que postula la autora sostiene que las políticas sociales del período neoliberal instalaron una lógica de fractura, de separación o diferenciación de modos de vida en la que ciertos sectores sociales sufren un creciente aislamiento

territorial relativo estructural, esto es, adquirieron el aspecto de “territorios en insularización”<sup>1</sup> (Soldano, 2008).

En una línea similar a estos estudios, el argumento de la presente investigación pone de relieve la importancia de las políticas públicas urbanas en la configuración de procesos de acumulación de desventajas en territorio. Sin embargo, esta investigación busca indagar también en los procesos “transformativos”, que constituyen la otra cara de lo indagado por Waquant (2007) y Soldano (2008), al considerar al mismo tiempo aquellos que buscan reducir en alguna medida las desigualdades territoriales.

La literatura académica especializada reconoce que la relación de las políticas públicas –y políticas sociales urbanas en particular– con las desigualdades no es automática ni lineal ni sólo en términos de causa-efecto en tanto las políticas resultan instancias condicionadas estructuralmente a la vez que estructuradoras (Esping Andersen, 1993; Adelantado & Noguera, 1999). Desde esta perspectiva, no puede suponerse que las políticas públicas *per se* reducen las desigualdades sino que pueden también reproducirlas o potenciarlas. Por lo cual, estudiar cómo se modula esta vinculación entre políticas sociales y desigualdades territoriales en términos de reproducción-fortalecimiento-transformación se torna un problema de investigación relevante.

El interés por dilucidar esta vinculación entre las políticas públicas y las desigualdades territoriales conlleva considerar un tipo particular de políticas que toma relevancia a partir del cambio de siglo, con la emergencia de las políticas sociales urbanas como campo de estudio y la progresiva inclusión del enfoque de derechos en las políticas públicas. De la mano del enfoque de derechos humanos que empieza a instalarse en las políticas públicas, se considera a la integralidad y la participación como principios clave para las políticas sociales urbanas que busquen disminuir las desigualdades (Bronzo, 2005; CEPAL, 2019; Cuervo y Délano, 2019; Rodríguez y Di Virgilio, 2011; Cunill Grau, 2010; Güendel González, 2002; Güendel González, 2000). La complejidad que encierra cualquier política social que intente reducir las desigualdades requiere no sólo partir de los principios de integralidad y participación sino también avanzar hacia una nueva institucionalidad acorde al enfoque de derechos humanos, que incluye relaciones entre lo público y lo privado cualitativamente diferentes y capacidades estatales que permitan avanzar de forma simultánea y sostenida en la convergencia de diversas acciones que implican la coordinación de actores, niveles de gobierno y poderes del Estado (Ziccardi, 2001; Cunill Grau, 2010).

Desde esta perspectiva teórica, la trayectoria de institucionalización de las políticas sociales urbanas se propone como variable explicativa de las posibilidades de transformación, reproducción o potenciación de los procesos de acumulación de desventajas en territorio. Se argumenta que si este proceso es participativo y con capacidades de operativizar la integralidad conlleva mayores posibilidades para generar transformaciones positivas que amplíen derechos y reduzcan las desigualdades acumuladas en territorio. La dimensión diacrónica del presente estudio, a partir de la noción de “trayectorias”, posibilita indagar en la posibilidad de dar respuestas con continuidad en el tiempo que impliquen progresividad o, como contracara, identificar vaivenes, estancamientos e interrupciones que redundan en regresividades en el acceso a derechos. En este marco, se intenta indagar en cómo inciden las trayectorias de institucionalización de las políticas sociales urbanas en los procesos de acumulación de desventajas en territorio. La metodología es predominantemente cualitativa y recurre a fuentes secundarias (información documental, evaluaciones e investigaciones realizadas) y primarias que incluyen entrevistas en profundidad a 17 actores clave: funcionarios del gobierno y

---

<sup>1</sup> La conformación de este tipo de territorios implica la coincidencia de tres procesos: expoliación del contexto vinculada a la degradación del hábitat, vulnerabilidad socio-laboral de sus habitantes y, finalmente, el aislamiento no sólo objetivo por conectividad sino también subjetivo en relación a los sentidos del lugar, las percepciones que tienen sus habitantes del lugar que ocupan y de las distancias respecto de la sociedad y la ciudad vista en perspectiva (Soldano, 2008).

trabajadores del Estado, organizaciones sociales y referentes territoriales del barrio.<sup>2</sup> El artículo se organiza en cuatro apartados: el primero propone un marco conceptual y operativo que vincula las políticas sociales urbanas y las desigualdades territoriales; el segundo analiza las trayectorias de institucionalización de las políticas de integración socio-urbana implementadas en la ciudad de Rosario desde inicios de siglo; el tercero, indaga en la implementación y resultados de estas políticas en la zona de “Cullen” dentro del Barrio Empalme Graneros de la ciudad de Rosario durante el período 2014-2022 y, finalmente, se presentan las conclusiones que sintetizan los principales hallazgos.

### **Políticas sociales urbanas y desigualdades territoriales como proceso de acumulación de desventajas**

Teniendo en cuenta el potencial redistributivo y la importancia de las políticas de mejoramiento barrial-urbano o de integración socio-urbana, las investigaciones no han sido abundantes en la región en comparación a otras políticas. Se ha identificado una vacancia de investigaciones, tanto teórica como empírica, sobre la implementación e institucionalización de este tipo de políticas así como también sobre sus resultados y las transformaciones que pueden generar en los territorios urbanos.

El análisis empírico que presenta este artículo se enmarca en una investigación más amplia, con metodología de casos comparados, que propone como variable a explicar (variable dependiente) a las transformaciones en los procesos de acumulación de desventajas en territorio, y como variable explicativa (o independiente) a las trayectorias de institucionalización de las políticas sociales urbanas (Tabla 1). Las preguntas de investigación se especifican en estas dos variables al plantear: ¿Los procesos de institucionalización participativos, integrales y continuos/progresivos generan mayores posibilidades de que estas políticas resulten un contrapeso a las desigualdades territoriales y un progreso en la ampliación de derechos? Y viceversa: ¿las trayectorias de institucionalización con déficits de integralidad, participación y/o continuidad afectan negativamente sus posibilidades de transformar los procesos de acumulación de desventajas en territorio?

---

<sup>2</sup> Se realizaron 17 entrevistas individuales y/o grupales que incluyen a 21 personas. Dentro del total de actores entrevistados, 16 habitan o trabajan en el barrio Empalme Graneros y el resto de las personas entrevistadas (4) tuvieron o tienen diversos niveles de responsabilidad en la política municipal (1) o nacional (2) de integración socio-urbana, o son parte de una organización social con fuerte capacidad de incidencia y protagonismo en la política nacional de integración socio-urbana. Del total de actores entrevistados, 7 pertenecen a organizaciones sociales y son referentes y habitantes del barrio. El resto de las personas entrevistadas trabajan en diversos niveles del Estado. La mayoría de los actores se desempeñan o desempeñaron en el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad, el Centro de Salud, Jardín, Centro Cuidar y organizaciones sociales del barrio. Asimismo se incluyeron actores del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y de la nación, en particular de la Secretaría de Integración socio-urbana

**Tabla 1.** Relación teórica entre variable independiente y dependiente.

<b>Variable independiente</b>			<b>Variable dependiente</b>
<b>Trayectoria de institucionalización</b>			<b>Desigualdades territoriales</b>
Participación	Integralidad	Continuidad/Progresividad	Procesos de acumulación de desventajas
Baja	Baja. Retórica	Baja. Interrupciones / Regresividades/ estancamiento	Potenciación/Reproducción
Media	Media	Media. Vaivenes. Avances, estancamientos y retrocesos	Reproducen ciertas dimensiones y reducen/transforman otras
Alta	Alta	Alta. Enraizamiento o robustecimiento. Progresividad	Transformación/Reducción

Fuente: Elaboración propia.

Los procesos de acumulación de desventajas (variable a explicar) implican considerar la superposición de desventajas correspondientes a niveles micro, meso y macro, lo que sugiere alejarse de una mirada de las desigualdades territoriales asociada exclusivamente a una escala micro-local e identificar dimensiones económicas, institucionales-cultural así como también vinculadas a las experiencias de vida de las personas, que se expresan en aspectos estructurales-objetivos como así también subjetivos y simbólicos, vinculados a las percepciones y significados de los habitantes del barrio. De acuerdo al marco teórico adoptado, los valores de la variable dependiente pueden incluir la potenciación, reproducción o reducción de las desigualdades.

**Tabla 2.** Conceptualización de la variable dependiente.

<b>Escala/Plano</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Subdimensiones</b>
MACRO – estructural (configuración de estructuras inequitativas en agregados sociales amplios).	Económica-social.	Actividades y dinámicas económicas. Geografías de poder (periferias – centros - bordes urbanos). Acceso a empleo y consecución de ingresos. Mecanismos extralegales. Expoliación urbana (Infraestructura de la vivienda, acceso a servicios públicos, calidad de los espacios públicos). Accesibilidad al barrio (traslado hacia sitios extrabarriales). Violencia Pandémica .

<p>MESO – relacional-institucional (pautas asimétricas de relaciones en distintas instituciones y campos de interacción).</p>	<p>Institucional – cultural.</p>	<p>Densidad organizativa y calidad institucional (densidad y diversidad de organizaciones en los barrios). Capital social. Barreras (físicas, de dispositivos legales o de mecanismos simbólicos). Sentido del lugar (percepciones del lugar que ocupan y de las distancias respecto de la sociedad y la ciudad en perspectiva). Formas de sociabilidad. Uso del espacio público. Estigmatización territorial. Confianza/desconfianza (entre vecinos / hacia las instituciones estatales).</p>
<p>MICRO – Plano individual (diferencias de capacidades y recursos entre los individuos).</p>	<p>Experiencias de vida.</p>	<p>Trayectorias laborales. Capital cultural. Educación. Acceso a bienes y servicios culturales . Acceso a la salud. Ingresos familiares.</p>

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la variable explicativa, se consideran tres dimensiones centrales que caracterizan la trayectoria de institucionalización de una política acorde al enfoque de derechos humanos (Tabla 2):

En primer lugar, la participación hace referencia, por un lado, al momento fundacional de la política en el cual determinado tema se convierte en “cuestión” al ingresar a la agenda pública y de gobierno. De esta manera, el énfasis se coloca en los actores que inciden e implica considerar que las trayectorias de institucionalización pueden tener diversas direccionalidades, ya sea una institucionalidad ascendente (de abajo hacia arriba o *bottom up*) con fuerte incidencia de las organizaciones sociales, o descendente (de arriba hacia abajo o *top down*) impulsadas desde los gobiernos centrales. Por otro lado, se considera si existen espacios continuados de diálogo, estables y heterogéneos, entre el estado y la sociedad civil; un colectivo plural de múltiples audiencias y la sociedad civil organizada da seguimiento de las acciones y las prácticas emprendidas (Rodríguez Gustá, 2008). En este sentido, la densidad y diversidad de las organizaciones sociales en los barrios y el trabajo en redes constituye una subdimensión de relevancia. Así esta dimensión incluye los mecanismos de participación que son planteados como un dispositivo de intervención que se despliega a través de espacios de deliberación promovidos por el Estado así como también la participación entendida como un proceso definido desde la base por la fuerte incidencia de las organizaciones territoriales en la toma decisiones.

En segundo lugar, la integralidad en territorio refieren a aquellas políticas que parten del reconocimiento de la multidimensionalidad de los problemas, sus múltiples causas y efectos y sus relaciones de interdependencia y, en consecuencia, precisan coordinar una estrategia amplia de acciones en redes y de actuación simultánea en el plano de la infraestructura formal (bienes, equipamientos, acceso a servicios) y del fortalecimiento de la organización social para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en determinados territorios (Bronzo, 2005). La concepción del territorio en este tipo de políticas hace eje en determinados barrios, pero se enmarca en una estrategia que tiende a integrar la ciudad. Al considerar que las situaciones de creciente vulnerabilidad urbana están provocadas por la acumulación de

distintos factores, la integralidad implicaría abordar el conjunto o una buena parte de los factores que intervienen en la configuración de dicha situación al incluir componentes y líneas de acción diversas vinculadas a las dimensiones: urbano-ambiental, socio-económica e institucional. Esto implica la convergencia de líneas de acción que apuntan a las distintas aristas del problema. Para hacerse operativa, la integralidad requiere capacidades estatales de coordinación intersectorial, intergubernamental y entre actores públicos y privados. Asimismo, resultan de relevancia la capilaridad del Estado o su presencia en el barrio y el compromiso presupuestario asignado a cada barrio.

En tercer lugar, la dimensión de la continuidad de una política a lo largo del tiempo y su progresividad. Así se centran en los procesos de estabilización y sostenimiento de la política pública a lo largo del tiempo, esto es, su perdurabilidad. Las trayectorias no suelen ser lineales sino más bien curvilíneas, asociadas a los cambios que generan diversos factores político-institucionales, por ejemplo, los cambios de gobierno o las disputas político-partidarias. La institucionalización debería evidenciar que la política se mantiene a pesar de los cambios en la orientación ideológica de los gobiernos. Sin embargo, este es un criterio necesario pero insuficiente. En contextos altamente cambiantes y complejos, la flexibilidad resulta una clave de la institucionalización que refiere a la capacidad para adaptarse a los cambios del entorno (Rodrigues de Cairés, 2018). Los valores de esta dimensión consideran también los procesos de robustecimiento o enraizamiento que implican avances en la ampliación de derechos y, como contracara, también aquellas rutas o caminos que incluyen vaivenes e interrupciones, no solo en términos formales o de la existencia de la política sino también en las capacidades estatales como, por ejemplo, la disminución del presupuesto. De esta manera se entiende a la institucionalización como un proceso abierto a tensiones permanentes y, en consecuencia, susceptible a retrocesos. Así los cambios en las trayectorias pueden implicar la progresiva ampliación efectiva de derechos o, por el contrario, generar estancamientos o regresividades.

**Tabla 3.** Conceptualización de la variable independiente.

<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
<b>Participación</b>	Incidencia de organizaciones sociales en la inclusión del tema en agenda.
	Espacios reglados por el Estado (consulta ex post- deliberación -incidencia en la toma de decisiones).
	Pluralidad de los espacios de participación.
	Participación en el seguimiento de la política.
	Densidad y diversidad de organizaciones en los barrios.
<b>Integralidad</b>	Amplitud/convergencia de componentes/líneas de acción apuntan a las distintas aristas del problema
	Integración barrio-ciudad.
	Intersectorialidad.
	Gobierno multinivel.
	Coordinación multi-actoral (articulación público-privado).
	Presupuesto por barrio.
	Capilaridad territorial del Estado.



<b>Sostenibilidad-Progresividad</b>	Perdurabilidad normativa.
	Flexibilidad.
	Capacidades estatales (incluye presupuesto total, mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación).
	Escala.

Fuente: elaboración propia.

### Trayectorias de institucionalización de las políticas sociales urbanas en la ciudad de Rosario

En Argentina, las políticas orientadas a territorialidades barriales han tenido un desarrollo caracterizado por la erradicación y la relocalización de los asentamientos en conjuntos habitacionales hasta la década de 1970 mientras que a partir de los años noventa el énfasis de las intervenciones se trasladó a las políticas de regularización dominial y, luego, a la integración sociourbanística de estos espacios (Brizuela y Campana, 2019).

Los programas de mejoramiento barrial impulsados principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde mediados de la década del noventa se diseminaron en la mayoría de los países de América Latina y comenzaron a proponerse como una solución “integral” del hábitat destinado a mitigar la pobreza, a mejorar el estado de construcción de las viviendas existentes y completar la infraestructura urbana, poniendo en valor el espacio público (Reese y Catenazzi, 2010). Progresivamente, a partir de nuevas experiencias, se empieza a avanzar hacia un tratamiento más integral que contempla la construcción de vivienda nueva, el desarrollo de servicios de salud y educación, generación de empleo, fortalecimiento de vínculos y sentido de pertenencia, participación ciudadana, promoción de derechos de la infancia y conexión con el resto de la ciudad (Nari, 2015; Rojas, 2011). Asimismo, en la segunda mitad de los años noventa, con el impulso de los procesos de descentralización del Estado y el protagonismo que fueron asumiendo los gobiernos locales como actores relevantes de las políticas urbanas, los programas de Mejoramiento de Barrios comenzaron a ser gestionados por los Municipios, situación que provocó la flexibilización de los formatos pre establecidos, la coordinación con otras políticas locales y la apertura a una visión más integral y participativa de las intervenciones (Pirez, 1995; Nari, 2015). El surgimiento de los programas de “mejoramiento barrial”, a partir de la década del 90, como modo de hacer frente al problema de los asentamientos irregulares, implicó abandonar las concepciones basadas en la “erradicación” y la construcción de viviendas “llave en mano” e incorporar la preocupación por la “integración” de las ciudades latinoamericanas, como un modo de abordar el aumento significativo de población en condiciones de miseria e informalidad, y la situación de segregación y exclusión socio-espacial que esto genera (Rosenstein, 2009).

Con el avance de estas experiencias en América Latina, algunas se propusieron como respuesta a los procesos de acumulación de desventajas territoriales que caracteriza a las desigualdades territoriales en la región, incluyendo no sólo a la cuestión de la pobreza sino también a otro conjunto de problemáticas, entre las cuales se destaca el emergente de la violencia en las ciudades latinoamericanas.

El análisis que se propone de estas políticas en la ciudad de Rosario parte de considerar a la política pública como al conjunto de decisiones, acciones y omisiones que llevan a cabo los gobiernos desde sus diferentes niveles, por su propia decisión o a iniciativa de la sociedad, para dar respuesta a los problemas que, en un momento determinado, el gobierno y/o la ciudadanía

consideran prioritarios (Quiroga, 2018). A contrapelo de una visión lineal de la política pública, la noción de trayectoria permite complejizar el análisis al calibrar la importancia de cómo un conjunto de actores actuaron en torno a una cuestión (los procesos de disputas, coaliciones, movilización de recursos, etc.), los cambios institucionales a lo largo del período bajo estudio y las brechas entre la “formulación” y la implementación. El concepto de trayectoria de institucionalización de una política pública permite identificar argumentos explicativos sobre cómo se originó, estabilizó y probablemente decayó una política pública a lo largo del tiempo (Acuña y Chudnovksy, 2013).

Desde esta perspectiva se sintetizan las trayectorias de la política pública implementadas desde diversos niveles de gobierno —en articulación, superposición o con ausencia de coordinación con otros actores— en la búsqueda de dar respuesta a diversas manifestaciones de las desventajas que se acumulan en determinadas zonas o barrios de la ciudad de Rosario.

En primer lugar, el Programa Rosario Hábitat (PRH) que surge en el año 2001, por iniciativa del gobierno local y con financiamiento del BID, perseguía el siguiente objetivo:

“Encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Esto se logrará mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias” (Garzia et alre, 2004).

Los componentes del programa incluyeron 1) Urbanización integrada; 2) Acciones integradas de atención para niños, adolescentes y familias; 3) generación de trabajo e ingreso y 4) Fortalecimiento institucional. En el marco del PRH se desarrollaron proyectos en ocho asentamientos de la ciudad: Las Flores, Lagunita, Empalme, Molino Blanco, Renacer, Villa Corrientes, La Cerámica y Villa Itatí Norte y Sur. Si bien el Programa Rosario Hábitat priorizaba la participación, más allá de los requerimientos básicos del BID, y la consideraba como derecho a la inserción y como deber de implicación, los análisis de la experiencia muestran que el tema de la participación aparece como una imposición del Estado y no como una demanda real de la población, lo que conlleva a considerar la dificultad de generar “espacios de igualdad”, manteniéndose inmutables los lugares del poder simbólico — ocupados por políticos y expertos — lo que impide la generación de nuevas relaciones sociales (Rosentein, 2005). El Programa va mutando de lo formulado inicialmente e interrumpiendo su continuidad hacia el final de la primera década del nuevo siglo tanto a causa del cambio de gobierno a nivel nacional como de los contextos socioeconómicos; no obstante, el Municipio busca alternativas de financiamiento y/o estrategias para que se continúen las intervenciones en los barrios seleccionados bajo otras operatorias o programas (Horna, 2021).

En segundo lugar, el Plan ABRE surge por impulso del gobierno provincial y en coordinación con los gobiernos locales, entre ellos la Municipalidad de Rosario, con el fin de mejorar la calidad de vida en los barrios de los grandes centros urbanos de la provincia y sus áreas metropolitanas (Gabinete Social, 2019). El impulso inicial del Plan se da en el marco del Gabinete Social Provincial, un espacio de coordinación intersectorial con un esquema institucional que buscaba transformar la forma sectorial y fragmentada en que tradicionalmente el Estado se ha organizado. La iniciativa se caracterizó desde un inicio por su voluntad para planificar y sostener una gestión articulada de las distintas áreas ministeriales participantes en el Gabinete, reforzando la inversión pública en el territorio para ampliar la escala de las intervenciones que, desde el gobierno provincial y los municipios, se venían desarrollando (Diaz Langou y Aulicino, 2016). El diagnóstico del Plan parte de reconocer barrios donde se

concentran múltiples desigualdades entrecruzadas y la vulneración de derechos en variadas dimensiones interrelacionadas, por ejemplo: los déficits de infraestructura, el acceso y calidad de los servicios, el debilitamiento de los lazos sociales y el incremento de la violencia interpersonal, entre otros. Desde este diagnóstico el Plan ABRE previó la confección de un amplio conjunto de acciones y programas ordenados en tres ejes complementarios: infraestructura y hábitat; convivencia y participación y Abre Familia-estrategia de cuidado integral de las familias (Gabinete Social, 2019; Diaz Langou et alre, 2019). El Plan se inició a fines del año 2013 cuando comenzó a implementarse en 33 barrios de la Provincia y, hacia fines de 2019, su escala aumentó progresivamente hasta alcanzar 68 barrios donde habitaban 394.000 personas aproximadamente (Gabinete Social, 2019). El proceso de implementación del Plan ABRE se caracterizó por contar con aceitados, innovadores y continuos mecanismos de coordinación intersectorial, intergubernamental y multiactoral así como también un sistema de monitoreo y evaluación que acompañaba la implementación (Pignatta et alre, 2021). Finalmente, a fines del año 2019, en el marco de un cambio de signo político del gobierno, se sanciona una ley que crea el "Programa de Intervención Integral de Barrios" que era considerado como un instrumento para dar continuidad al Plan y extenderlo a todos los municipios de la provincia. Sin embargo, dicha ley no contemplaba los atributos de integralidad y coordinación intersectorial e intergubernamental que constituían el espíritu y principal innovación del Plan (Pignatta et alre, 2021). El nuevo gobierno en el año 2020 declaró inaplicable la ley que supuestamente ampliaba el Plan por no incorporar a las comunas y creó el Plan Incluir, como supuesta continuidad, aunque el mismo pierde también las características más innovadoras de su antecesor (mecanismos de coordinación y sistema de monitoreo y evaluación) así como también disminuye su escala en la ciudad de Rosario y, con eso, la continuidad de las acciones en ciertos barrios.

En tercer lugar, el antecedente directo del Programa de Integración Sociourbana de Barrios Populares puede remontarse al año 2016 cuando se inició a nivel nacional el relevamiento de barrios populares en el Argentina a partir del impulso y liderazgo de organizaciones sociales territoriales -Techo, Cáritas, Barrios de Pie, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y La Corriente Clasista y Combativa- que incidieron en la inclusión de este tema en la agenda del gobierno nacional. El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) se crea formalmente mediante el Decreto 358/2017 con la intencionalidad de ayudar a su integración socio-urbana y para ellos crea la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares y el Certificado de Vivienda Familiar. Producto de este relevamiento en el año 2017, en la Provincia de Santa Fe se identificaron 341 barrios populares que incluyen un total de 72.572 familias al año 2017, y en la ciudad de Rosario 110 barrios populares con un total de 38.647 familias. Un paso fundamental en el proceso de institucionalización de la política fue la sanción por unanimidad del Congreso de la Nación de la Ley 27.453 "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana" en octubre de 2018 y su posterior reglamentación aprobada por el Decreto 819 a principios de diciembre de 2019.<sup>3</sup>

Los avances en el proceso de institucionalización se han caracterizado por un alto protagonismo de las organizaciones sociales e importantes interacciones entre el Estado y la Sociedad Civil. En este perfil de institucionalización "ascendente" de la política de integración socio-urbana, la participación de organizaciones sociales como motor del proceso resulta una innovación que favoreció la sostenibilidad de esta política ante el cambio de gobierno y generó procesos de consenso poco comunes a nivel nacional, provincial y local. Asimismo, destaca la

---

<sup>3</sup> La ley declara de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles identificados en el RENABAP; suspende los desalojos en los barrios por cuatro años, prevé la creación de un fideicomiso para el financiamiento de los costos de expropiación y proyectos de integración socio urbana y establece que las obras a realizarse deberán adjudicarse, en un 25% como mínimo, a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular integradas, preferentemente, por los habitantes de los Barrios Populares (Ley 27.453).

importancia de contar por primera vez con: un mapa de barrios populares de todo el país y una base jurídica (ley nacional) y ejecutiva-administrativa (Secretaría de Integración Socio Urbana - SISU) con capacidad de trabajar en los barrios y gestionar fondos, la declaración de interés público para expropiación, el certificado de vivienda familiar, la mesa nacional de barrios populares y las mesas locales de participación, la creación del fideicomiso y la asignación de fondos significativos y la formulación dentro del programa de diversos componentes de los proyectos, lo que permite avanzar simultáneamente en obras de menor escala a corto plazo y en la planificación de proyectos integrales que requieren mayores tiempos, recursos y sostenibilidad de las acciones (Pignatta y Leonhardt, 2021). Como desafíos, destacamos la escala del programa, esto es, la brecha entre la cantidad de barrios relevados y aquellos en los que hay implementación efectiva. Así el principal reto es avanzar en proyectos integrales en cada uno de los barrios con la escala (cantidad de barrios) necesaria para enfrentar esta problemática estructural. Más allá de los importantes avances, el principal desafío es otorgar prioridad a esta temática con un fuerte apoyo político al más alto nivel que permita convertirlo en un eje transversal en las agendas de las diversas áreas y ministerios, potenciando la coordinación de los esfuerzos simultáneos entre los diversos niveles de gobierno, en el marco de estrategias conjuntas que generen sinergias de acciones, recursos y equipos de trabajo para avanzar en la transformación progresiva de los barrios populares. Las debilidades en la coordinación intersectorial condicionan la integralidad del programa. La búsqueda de integración socio-urbana requiere actuar no sólo en el plano de la infraestructura urbana y el acceso a servicios sino también, por ejemplo, en los problemas de violencia, desempleo y precarización laboral, los déficits de acceso a la educación y la salud, lo que marca la necesidad de involucrar a múltiples áreas y actores para que sus acciones y políticas prioricen el trabajo en estos territorios. Recientemente, en la ciudad de Rosario se puso en marcha la Aceleradora para la Urbanización de Barrios Populares, en el marco de la Comisión de Planeamiento y Urbanismo del Concejo Municipal, que implica una reunión multiactoral mensual con el objetivo de acelerar los procesos de urbanización en marcha, dinamizar los que se encuentran en elaboración y promover la presentación e incorporación de nuevos proyectos y nuevos barrios, brindando un espacio de diálogo entre distintos actores. El planteo inicial es que hay financiamiento disponible pero no hay proyectos, con lo cual, se evidencian las dificultades de coordinación entre diversos actores y la necesidad latente de este espacio, que requiere aún fortalecerse como mecanismo de coordinación.

**Tabla 4.** Políticas de mejoramiento barrial en la ciudad de Rosario.

<b>Dimensión</b>	<b>Rosario Hábitat (2001)</b>	<b>Plan ABRE (2013)</b>	<b>Programa Integración Socio-urbana (SISU) (2016)</b>
Nivel de gobierno	Municipalidad de Rosario	Provincia de Santa Fe / Municipalidad de Rosario	Nación – Organizaciones sociales
Área principal	Servicio Público de la Vivienda (SPV)	Gabinete Social	SISU (actualmente en MDS)
Financiamiento	BID	Provincia de Santa Fe	Nación- BID
<b>1) Participación</b>			
Direccionalidad	Incidencia del gobierno local	Incidencia del gobierno provincial	Incidencia movimientos sociales
Espacios de participación	Promovidos por el Estado (vinculado al proyecto)	Promovidos por el Estado (mesas barriales)	Participación desde la base.
<b>2) Integralidad</b>			
Componentes	Diseño: amplitud de componentes	Diseño: amplitud de componentes	Diseño: componentes centrados en “urbanización”
Intersectorialidad	Media	Alta (Gabinete Social)	Media Incipiente Aceleradora (Concejo)
Gobierno multinivel	Media	Alta Municipio-Provincia Baja (con nación)	Media
<b>3) Sostenibilidad/ Progresividad</b>			
Continuidad	Discontinuidad en el financiamiento nacional	Cambio sustancial de la política (2019)	Sostenibilidad (Ley)
Flexibilidad	Alta	Alta	Media
Escala en Rosario	8 barrios	33/66 barrios	10 barrios

Fuente: elaboración propia.

### **Territorios desiguales y políticas sociales urbanas: el proceso de implementación en el sector Cullen del Barrio Empalme Graneros de la ciudad de Rosario**

El barrio a analizar es conocido como “Empalme Graneros”, ubicado en el Distrito Noroeste de la ciudad de Rosario. Las tres políticas analizadas en el apartado anterior lo han colocado entre sus prioridades, por lo cual, resulta de interés analizar la implementación de los mismos. El análisis a continuación se enfocará principalmente en la zona “Cullen” en el período 2014-2022, con lo cual se centrará principalmente en la implementación del Plan ABRE

(2014-2019) y del Programa de Integración Socio-Urbana (2016-2022). Cabe destacar que en el período previo no se habían implementado acciones en este sector.

Los límites del barrio Empalme en su conjunto varían en función de diversos criterios. Según la delimitación establecida por el Plan ABRE limita al norte con el Arroyo Ludueña, al sur con calle Juan José Paso, al este con calle Chaco y al oeste con Provincias Unidas. Dentro de este perímetro se ubican tres barrios populares relevados por el RENABAP y, en consecuencia, sujeto de intervención del Programa de Integración Socio-Urbana: Cullen, Los Pumitas y Empalme Graneros. Según datos del RENABAP, el sector Empalme Graneros se crea en la década del ochenta, habitan 220 familias en una superficie de 23.339 m<sup>2</sup>; el sector Los Pumitas se conforma en un 50% durante la década del ochenta y el otro 50% durante la década del noventa y habitan 1.650 familias en una superficie de 236.987 m<sup>2</sup>; mientras que la zona denominada Cullen es parte de un proceso más reciente a fines de la década de los noventa, donde habitan 715 familias en una superficie de 290.837 m<sup>2</sup>.

La historia del barrio Empalme ha estado marcada por importantes inundaciones, debido a los desbordes del Arroyo Ludueña, en particular en 1986 sufrió una de las más fuertes inundaciones de la ciudad, a partir de lo cual los habitantes se organizaron y como resultado de sus movilizaciones lograron las inversiones necesarias para contener el curso del arroyo, como fue la construcción aguas arriba de la “Represa Aliviadora”. La Vecinal con el mismo nombre ha sido central en diversas luchas, además de ser la primera creada en la ciudad, en el año 1923 (Uberti, 2017).

Esta trayectoria histórica condice con la idea relevada en las entrevistas en torno a la densidad de las organizaciones sociales: “en Empalme levantas una baldosa y sale una organización” (Coordinadora del Centro de Salud, comunicación personal, 16 de septiembre 2022). Sin embargo, el barrio en su totalidad muestra importantes heterogeneidades y sectores más recientes y menos consolidados, como Cullen donde las desventajas se acumulan con mayor intensidad.

### *Territorios desiguales: procesos de acumulación de desventajas*

En los procesos de acumulación de desventajas en territorio operan barreras simbólicas que atraviesan el paisaje urbano, como sucede en el territorio bajo estudio con ciertas calles — Génova, Juan José Paso y Provincias Unidas — que marca la distinción entre: “Empalme profundo” donde se acumula el déficit de acceso a servicios, al trabajo y la vulnerabilidad laboral así como también el aislamiento y desidia/abandono institucional, y “Empalme VIP” visualizada como una zona de trabajadores, vinculada a esas luchas históricas de las organizaciones:

“hay una zona allá que tiene muchas dificultades del acceso al agua, incluso el Centro de Salud a veces tiene que cerrar porque no tiene agua. Y después de Génova para Juan José Paso es una zona más de laburantes, con algunas cuestiones ya garantizadas” (Presidente Biblioteca Popular, comunicación personal, 30 de agosto 2022).

“Y también cuesta mucho que la población cruce Provincias Unidas, es una barrera más simbólica y ni te digo de Sorrento y Cullen para allá es lejos, pero más allá de la lejanía, como que de Provincias Unidas para allá es otro mundo (...) Si, es como Empalme VIP para el lado de Juan José Paso. Pero porque los asentamientos han ido creciendo en el último tiempo para esa zona con todas esas personas que vienen del norte. Es más nuevo y es más precario también culturalmente, no sólo los recursos económicos” (Coordinadora del Centro de Salud, comunicación personal, 16 de septiembre 2022).

Cuando se superponen estas barreras geográficas con la densidad de organizaciones territoriales, ya sea instituciones del estado como organizaciones sociales, se visualiza que su distribución también es heterogénea marcando zonas caracterizadas por la apatía y desidia

institucional. En efecto, en el Barrio Cullen tanto la capilaridad estatal como la densidad de organizaciones sociales resulta muy baja en contraste con el resto del barrio.

El polígono de Cullen según entrevistas realizadas, se ocupó más cerca del 2000 bajo la modalidad “hormiga”, donde se desplegaron también procesos de venta ilegal de lotes. En los tres sectores del barrio los déficits de acceso a servicios básicos alcanzan al 100% de la población tanto en la conexión irregular a la red de agua corriente como a la energía eléctrica y el desagüe se realiza a partir de cámara séptica y pozo ciego (RENABAP, 2017).

Según un relevamiento realizado por el gobierno provincial en el Barrio Cullen en el marco del Plan ABRE en el año 2017, como diagnóstico previo a las intervenciones, los principales problemas detectados en el barrio se encontraban en el alumbrado público, las condiciones de seguridad, las condiciones y accesibilidad en las calles, el acceso al agua y la disposición y recolección de residuos.

**Tabla 5.** Principales problemáticas mencionadas por habitantes del barrio Cullen.

<b>Problemáticas</b>	<b>Entrevistados</b>
Alumbrado/Luz	329
Inseguridad	227
Calles	121
Agua	78
Basura/Limpieza	77
Inundaciones	37
Otros	30
Zanjas	26
Cloacas	20
Transporte público	16
Roedores y otros	13
Drogas	36

Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2017).

Asimismo, según observación directa y registros internos del Plan, fue posible detectar un conjunto amplio de desventajas que se acumulan en este sector: en la accesibilidad a las viviendas por anegamiento de los senderos en función de la gran cantidad de barro, ya que la ausencia de la trama urbana hace que existan pocos accesos pavimentados y distantes entre sí; los servicios públicos son escasos a nulos en virtud de las condiciones del barrio (cableado bajo, conexiones clandestinas, etc.), gran cantidad de basura en las viviendas y en espacios comunes; animales domésticos (incluso caballos y chanchos) en muy mal estado de salud, conviviendo con las personas en espacios reducido; ausencia del alumbrado público, lo que aumenta la sensación de inseguridad y limita la circulación de los vecinos por el barrio durante la noche; amenaza de usurpaciones que imposibilita a las familias realizar actividades fuera de la vivienda. Los problemas de accesibilidad al barrio quedan a la vista en tanto que la parada más cercana del transporte urbano de pasajeros se encuentra a 11 cuadras de su límite norte.

Los datos de este relevamiento evidencian que entre los 465 hogares relevados, el 24% (112) de los mismos tienen piso de tierra y ladrillo suelto; el 27,3% presenta paredes con materialidad

de chapa y el 8,8% (41) de los hogares comparten el baño con el vecino; mientras que el 23% (107) de los hogares poseen el baño afuera. Asimismo el déficit de acceso a servicios básicos se evidencia en que el 37% (172) accede al agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno y el 8,2% (38) de los hogares debe trasladarse fuera de la vivienda y de su terreno para obtenerla (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2017). En cuanto al trabajo y las principales actividades económicas del barrio se evidencia que del total de personas que declaran trabajar, sólo el 28,3% (125) reciben aportes y el oficio predominante en los hogares es en primer lugar albañilería con el 36% (166 hogares) y le sigue carpintería con el 5,4% (25 hogares). Respecto a la categoría ocupacional el 32% (141) de las personas lo hace en relación de dependencia, 27% (121) trabaja por cuenta propia y el 14% (63) realiza changas. Resulta relevante que el 6% (25) de las personas se dedica a la recuperación informal de residuos y otro 8% (36) al servicio doméstico en casas particulares.

La violencia es considerada en este estudio como una dimensión central de las desigualdades entendidas como procesos de acumulación de desventajas, que implica la opresión a su carácter sistemático y en su existencia como práctica social y, aún también, puede operar como una respuesta o modalidad de resistencia a esas desigualdades extremas. Según Wacquant (2007) el proceso activo de desidia institucional que caracteriza a las estructuras estatales en los barrios que estudia explica la violencia pandémica y el debilitamiento organizacional y el aislamiento social. La cuestión de la violencia, la problemática del consumo de sustancias en adolescentes así como también el mercado ilegal de drogas e incluso de servicios constituyen circuitos que forman parte de la cotidianeidad de los barrios.

“Ahí hay una empresa de electricidad clandestina, que se te pueden estar muriendo los chicos de hambre pero sino pagas 30 lucas no tenés luz... con el agua lo mismo (...) La luz y el agua la tenés que pagar, hay 3 o 4 referentes sociales que manejan todo.” (Equipo territorial Plan ABRE, comunicación personal, 22 de junio 2022).

Estos fenómenos generan encadenamiento con procesos de estigmatización territorial, que sitúan al barrio como “una de las peores zonas de la ciudad” (Equipo territorial SPV, comunicación personal, 7 de junio 2022) y generar efectos de acumulación de desventajas, por ejemplo, en el acceso al trabajo. Así lo expresa una de las personas entrevistadas del barrio:

“Nadie te quiere dar trabajo así nomás, lo principal es la confianza. A veces vos le decís que vivís en Empalme y no quieren. Pasa eso. Si estás viviendo por Cambell o Cullen no te quieren dar trabajo. Porque piensan que toda la gente es así. Acá en el barrio hay mucha buena gente (...). Sí, me había pasado una vez que me preguntaron y les dije donde vivía, "después te aviso" me dijo. La zona es muy olvidada, le tienen ahí nomás. Hay muchos que no quieren decir su dirección por ese motivo. Lleva una tristeza porque es un lugar hermoso y estaría bueno que salga adelante, que no estén en esas visiones. Estaría bueno que la gente entre y conozca a las personas que viven dentro del barrio (...) Estuvo muy bueno que vinieron a hablar así y preguntar por lo menos qué pasa en el barrio, saber algo de nosotros, que no nos tienen olvidados. Hay alguien que quiere saber” (Referenta barrio2, comunicación personal, 15 de febrero 2023).

El barrio se ubica en las periferias de las geografías de poder, tanto en las desigualdades objetivas que evidencian la acumulación de desventajas, como en los sentidos asignados al lugar como “barrio olvidado”, fuera de las prioridades de las acciones estatales, y “peligroso”, asociado a pólvora y balas, a violencia, homicidios y a mercado ilegal de drogas. Cabe considerar aquí la advertencia de Wacquant (2007) sobre los sesgos del discurso mediático y de ciertos estudios académicos que suelen describir, desde arriba y con mucha distancia, la vida de los



barrios con tonos sombríos y monocromáticos que remarcan el caos, la violencia y la brutalidad. Sin desconocer ni menospreciar los altos niveles de violencia, la vida en el barrio es policromática y sus sentidos también se asocian a un barrio histórico con nombre fuerte, a pertenencia e identidad, a luchas cotidianas y colectivas, a organización popular.

**La implementación del Plan ABRE en el Barrio Cullen: efectos incipientes y transformaciones inconclusas**

Este apartado pretende una primera aproximación a los efectos de la implementación del Plan ABRE en el sector Cullen. De acuerdo al esquema teórico desarrollado, es posible establecer que la trayectoria de esta política en el barrio se caracterizó por un modelo que implicó alta integralidad, media participación y baja progresividad.

**Tabla 6.** modelo de trayectoria de institucionalización de la política en el barrio Sorrento y Cullen.

Variable independiente		
Trayectoria de institucionalización		
Participación	Integralidad	Continuidad/ Progresividad
Baja	Baja. Retórica	Baja. Interrupciones / Regresividades / estancamiento
Media	Media	Media. Vaivenes. Avances, estancamientos y retrocesos
Alta	Alta	Alta. Enraizamiento o robustecimiento. Progresividad

Fuente: elaboración propia.

La implementación del plan en el sector Cullen durante el período 2017-2019 incluyó la ley de expropiación de los terrenos para la regularización de la tenencia, una estación transformadora y colocación de columnas para alumbrado público, recuperación de dos espacios público, desagüe cloacal, la apertura y mejora de las calles de acceso al barrio y al interior del mismo, la mejora de viviendas y la construcción de baños. Asimismo se instaló un espacio físico denominado “Punto ABRE” que implicaba la presencia física del Estado en el barrio con una amplia oferta de actividades de alfabetización, talleres y cursos de capacitación para jóvenes y mujeres y acompañamiento para que adolescentes retomasen los estudios. Se generaron mejoras también en los clubes del barrio y se impulsaron espacios de participación vinculados al avance de las obras.

La **integralidad** en territorio puede valorarse en un nivel medio en tanto destacan positivamente los esfuerzos de coordinación intersectorial que implicó el trabajo simultáneo tanto en materia de infraestructura y hábitat como en cuestiones sociales complejas vinculadas al consumo problemático de sustancias, violencia de género, entre otras. La misma acción intersectorial implicó una mejora de la presencia o capilaridad del Estado en ese sector del barrio por la instalación del Punto ABRE y del Obrador del Servicio Público de la Vivienda, así como también porque se desplegó una importante presencia de diversas áreas del gobierno provincial y local que articulaban la estrategia en el barrio en el marco de los Gabinete Sociales (provincial y local):

“Cuando yo empecé a trabajar acá hace 6 años era la nada misma Sorrento y Cullen, era como que te digo allá el descampado. Cuando estuvo la decisión política que el ABRE llegue

ahí, fue otra cosa, por empezar pudimos tener un censo de las personas (...) En principio era solo infraestructura, abrir calles, luces, que ya era un montón. Cuando empiezan a llegar todas las demandas se le agrega el ABRE VIDA que tenía que ver con todo lo que era consumo, con lo más vinculado a los social, y se empiezan a trabajar todos esos problemas. Y pasó eso, que disminuyeron los hechos colectivos, las balaceras, la mortalidad (...) Y había como ahí un montón de caras visibles del Estado. Vos necesitabas algo de obras públicas y estaba ahí, necesitabas algo de salud y estaba ahí, necesitabas algo de desarrollo social o alimentario y estaba ahí” (Coordinadora del Centro de Salud, comunicación personal, 16 de septiembre 2022).

La generación de espacios de **participación** reglados por el Estado encontraron mayores dificultades para desarrollarse, lo que es expresado tanto desde los equipos estatales encargados de la implementación del Plan como por las organizaciones sociales:

“Nosotros cuando empezamos a trabajar las primeras acciones fue hacer talleres y ahí trabajamos con una estrategia-dinámica grupal la cuestión (...), pero después hay otros que no llegan al taller y están “esto es mío, esto es mío” y es muy difícil si estás en esa postura y no estás viendo que acá hay una mejora que sirve para todos (...)”; “Es muy difícil el diálogo acá”; “ni siquiera estaba lograda la referencia institucional, empezamos de muy abajo en este barrio. La gente apenas logrando lo mínimo entonces es muy difícil cuando no tenés lo básico satisfecho apostar”...” Nosotros en otros lugares hacemos diseño participativo, ellos mismos van diciendo como puede quedar el loteo, se van poniendo de acuerdo entre vecinos”; “Tenemos que lograr que la gente empiece a no pensar en uno mismo y que esto es un barrio para todos y que es el bien común. Por supuesto que en otros lugares se va trabajando todo eso” (Equipo territorial SPV, comunicación personal, 7 de junio 2022).

Ante la pregunta a organizaciones del barrio sobre su participación en el Plan se refleja una valoración positiva del mismo, pero al mismo tiempo un bajo involucramiento en el proyecto general del sector Cullen y, en el caso de la Vecinal, su participación en el financiamiento de una obra para el sector más consolidado del barrio:

“No, hay un sector, ahí en Sorrento que ahí estuvo el Plan ABRE, estaba muy bueno. Se hicieron casitas, una mejora. Se venía con una infraestructura enorme para justamente para todo ese polígono y bueno, después, cambio de política. (...) No, porque nosotros no teníamos mucha llegada, mucha participación y mucha cabida con la Municipalidad (Presidente Biblioteca Popular, comunicación personal, 30 de agosto 2022).”

“Brutalmente, brutalmente importante. Plan Abre, Plan Abre, ese volumen de dinero puesto a disposición para los lugares más marginales. Donde llegó una carpeta asfáltica, donde llegó una lamparita, dónde llegó eso, si no estaba eso no se hace nunca, porque? Por las prioridades, como esto está dirigido para eso, nada más que para eso. (...) No, no y avalamos, bancamos, nos peleamos... nos peleamos en prioridades... la red, las cloacas, la cloaca se hizo con plata del Plan ABRE y habían tenido la plata nacional para poder hacer las cloacas (...) y logramos y lo pudimos sacar en plan ABRE. Y vos sabés que yo hasta me cuestioné eso porque digo a Plan ABRE tiene que ser directamente para lo más paupérrimo, de lo paupérrimo. Está claro, estamos todos en el sótano aquí (Presidente Vecinal, 19 de diciembre 2022).”

A fines del año 2019 tienen lugar los cambios de gobiernos a nivel municipal, provincial y nacional, que implicaron la modificación del signo político y derivaron en la interrupción de las acciones del Plan ABRE en el barrio. Como se mencionó en el análisis de la trayectoria institucional de la política, el Plan ABRE no tuvo continuidad como tal, y este barrio es un ejemplo ilustrativo de este proceso ya que el Plan Incluir, que en teoría lo reemplazaba, no financió la continuidad de las acciones planificadas.<sup>4</sup> Aun considerando que la pandemia marcó otras prioridades en las gestiones de los diversos niveles de gobierno y paralizó muchas de las políticas, la salida progresiva de la misma y la reactivación de las actividades no redundaron en la continuidad de las acciones, lo que afectó negativamente su progresividad.

En este modelo de trayectoria territorial caracterizado por cierto nivel de integralidad pero déficits de participación y, aún más, de progresividad, se observan procesos simultáneos y contradictorios de avances, estancamientos y regresividades en el acceso a diversos derechos. El análisis de las entrevistas realizadas evidencia transformaciones positivas en dimensiones estructurales vinculadas al acceso y la calidad de la vivienda, a los servicios públicos y en la accesibilidad al barrio. La mejora y apertura de calles y la pavimentación es una de las mejoras destacadas por las personas entrevistadas. Esto ha producido otros efectos positivos en el acceso a servicios educativos (no pisar barro para ir a la escuela), en la posibilidad que diversos efectores del Estado ingresen al barrio (desde la policía hasta trabajadores de áreas de salud o sociales), en la mayor densidad de organizaciones sociales presentes en el barrio, en procesos de apropiación y pertenencia, en el aumento de comercios y la mejora y embellecimiento de las viviendas impulsados por las propias personas del barrio. De esta manera lo expresa una referenta barrial:

“Sí. En este barrio se sufre, se lucha bastante, inundaciones... muchísimas cosas. Pero, así como se pasó también ahora estamos disfrutando un poco el barrio. Ahora por lo menos las calles están abiertas, lindas. Tampoco lo queremos dejar de un día para el otro, nos sentimos parte del lugar también” (Referenta barrio2, comunicación personal, 15 de febrero 2023).

Asimismo, incidió en la mayor presencia de organizaciones estatales y de organizaciones sociales en esos territorios, lo que contribuyó a generar procesos de empoderamiento y politización que marcan las experiencias de vida de las personas.

Estas transformaciones son valoradas positivamente, pero percibidas como insuficientes o inconclusas por los equipos territoriales y organizaciones de dichos barrios, en tanto no logran transformar las desventajas acumuladas en dichos territorios que, lejos de atenuarse, se acrecientan y complejizan. Como lo refleja una referente y habitante del barrio entrevistada: “Cambios faltan un montón pero a lo que estaba... estamos mejor. Con lo que hicieron estoy muy conforme (...)” (Referenta barrio1, comunicación personal, 15 de febrero 2023). Las dimensiones vinculadas a las actividades económicas y el acceso a los mundos del trabajo, así como también a los problemas de violencia y seguridad, aún no logran ser priorizadas en este tipo de políticas y los procesos de estigmatización territorial y sentidos del lugar continúan ubicándolos como bordes urbanos o periferias en las geografías de poder.

Ante la discontinuidad del proyecto de mejoramiento del barrio que implementaba el Plan ABRE, lo llamativo es que el equipo municipal del Servicio Público de la Vivienda, a cargo de la obra, haya decidido, aún sin lineamientos claros ni presupuesto, sostener su trabajo en el

---

<sup>4</sup> Recién en el año 2023 se habilita un financiamiento reducido del Plan Incluir en el barrio que se está utilizando para la realización de algunas veredas.

barrio. El Punto ABRE queda vacío por un período y luego asignan un personal municipal y comienza a denominarse el Punto Sorrento, aunque con menos actividades y recursos:

“Después cuando cambia la gestión esos se suspende desde la Provincia, pero se suspende sin una transición, se interrumpe, se da un corte y lo mismo que pasó con el Nueva Oportunidad, que había mucho acá. Un tiempo que coincidió con la Pandemia, que eso quedó sin nada y ahora es que se hace ese Punto Sorrento Municipal, mucho menos ambicioso, con mucho menos recursos (Coordinadora del Centro de Salud, comunicación personal, 16 de septiembre 2022).

La pregunta que emerge es cuáles son los efectos de las mejoras del Plan ABRE en el mediano plazo en el sector Cullen, ante su discontinuidad:

“Lo que se ve ahora es el abandono del barrio, la mugre, la basura, el descuido del barrio está súper evidente... la gente igual bien con nosotras a pesar de no estar... nos sigue alojando y recibiendo bien “y cuando arrancan? Y cuándo hacen? Qué bueno que los vemos” (Equipo territorial SPV, comunicación personal, 7 de junio 2022).

Además de la situación actual del barrio en torno a la basura en los espacios públicos, se visualiza un incremento de la violencia y las balaceras cotidianas en el paisaje urbano de la ciudad:

“Creo que tiene que ver con la retirada del Estado en el territorio, veo que el estado provincial, municipal y provincial se retiró mucho, es muy poco lo que existe, se desarticuló mucho el trabajo territorial barrial que es lo que puede contener” (Equipo territorial SPV, comunicación personal, 7 de junio 2022).

Paralelamente, con el nuevo gobierno nacional, la trayectoria de institucionalización de la Política de Integración Socio-Urbana se va fortaleciendo en términos presupuestarios y financia algunas obras en otras zonas de Rosario e incluso algunas obras tempranas del barrio Empalme Graneros, pero el proyecto general de mejora urbana del Barrio Cullen, aunque se encuentra entre los barrios populares relevados, a la fecha no ha obtenido financiamiento para la continuidad del proyecto.

Entre las críticas relevadas por diversos actores entrevistados a esta política de integración socio-urbana se expresa que hay menor flexibilidad en la implementación, sobre todo para los gobiernos locales: “hay una mirada muy desigual a las organizaciones (les aprueban todo) que al Estado (que son muy rebuscados)” (Entrevistas Servicios Público de la Vivienda, 2022).

Respecto a la implementación de la política de integración socio-urbana, dentro del barrio Cullen, en un sector más cercano a la Av. Génova, se financió un Proyecto de Obras Tempranas (POT) a cargo de la Biblioteca Empalme Norte que incluyó infraestructura y equipamiento con un presupuesto de \$63.459.000,88 y ejecutado al 100% entre marzo 2021 (cuando se presentó el proyecto) hasta su inauguración en agosto 2022. Además de la celeridad de la obra y los tiempos de ejecución, se destaca la alta calidad del nuevo espacio físico de la biblioteca, construida en un espacio público que se encontraba degradado previo a la intervención. Este tipo de acciones contribuye a la construcción de paisajes y espacios públicos de alta calidad y belleza en los barrios; presenta un alto potencial como mecanismo transformativo de la expoliación

urbana y como mecanismo integrador barrio-ciudad. El proyecto busca la construcción de un espacio educativo y de formación laboral para el trabajo con personas del barrio y especialmente niñas, niños y adolescentes. El proceso fue impulsado por una organización actualmente liderada por un referente barrial, sin embargo, al inicio de la presentación del proyecto generó resistencias y desconfianza entre los habitantes del sector. Si bien el financiamiento fue predominantemente nacional, se aportaron fondos provinciales para el agua y el ensamblado eléctrico. Dentro del barrio también se han brindado financiamiento a mujeres para la mejora o ampliación de sus viviendas dentro de la línea Mi pieza. Resulta difícil analizar los efectos del proyecto de la biblioteca porque aún es reciente su puesta en funcionamiento y porque, paralelamente, tuvo lugar un gran aumento de la violencia en el barrio que postergó el inicio de las actividades. Sin embargo, se observan mejoras en la infraestructura y acceso a servicios así como en el espacio público, que podrá redundar en otro conjunto de transformaciones.

Si bien la formulación de la política de integración socio-urbana prevé avanzar simultáneamente en obras de menor escala (POT), en la mejora de las viviendas, como en proyectos más amplios tendientes a la integración socio-urbana de los barrios (PEG), se visualiza que la implementación del proyecto en el barrio no se articuló en el marco de una planificación integral (como se planteaba en el proyecto original del ABRE) y, en cambio, prevalecen las desconexiones o incluso contradicciones entre diversas acciones dentro de la política social urbana.

## Consideraciones finales

Las políticas sociales urbanas que incorporaron en alguna medida los diversos principios del enfoque de derechos humanos han generado transformaciones incipientes con capacidades de reconfigurar un conjunto de desventajas y dejar inamovibles otras, lo que se traduce en procesos simultáneos y contradictorios de avances, estancamientos y regresividades en el acceso a diversos derechos.

Los hallazgos preliminares de este primer análisis evidencian que la implementación de estas políticas en los barrios puede en alguna medida generar transformaciones incipientes en dimensiones estructurales vinculadas al acceso a la vivienda y a los servicios públicos, en la accesibilidad al barrio, construcción de sentidos de pertenencia y contribuir a generar procesos de empoderamiento y politización que marcan las experiencias de vida de las personas.

Se argumenta que las políticas territoriales con capacidades estatales para operativizar la integralidad generaron mayor incidencia en transformar diversas dimensiones de los procesos de acumulación de desventajas en territorio. Sin embargo, las dimensiones vinculadas a las actividades económicas y el acceso a los mundos del trabajo aún no logran ser priorizadas en este tipo de políticas y los procesos de estigmatización territorial y sentidos del lugar continúan ubicándolos como bordes urbanos o periferias en las geografías de poder. A su vez, se evidencia que cuando la participación permanece más impuesta desde el Estado que como una demanda desde la base y cuando las trayectorias de estas políticas se interrumpen, afectan negativamente las transformaciones incipientes y, en cambio reproducen o potencian las desigualdades. Estas transformaciones son valoradas y percibidas como insuficientes o inconclusas por los equipos territoriales y organizaciones de dichos barrios, en tanto no logran transformar las desventajas acumuladas en dichos territorios que, lejos de atenuarse, se acrecientan y complejizan.

## Referencias bibliográficas

- **Acuña, C. H., & Chudnovsky, M. (2013).** Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. In *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina. Siglo XXI*.
- **Adelantado, J., & Noguera, J. A. (1999).** Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social. *Papers. Revista de Sociologia*, 59, 71. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v59n0.1256>
- **Aguilar, A. G., & López, F. M. (2016).** Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México . Las desventajas acumuladas. *Revista Eure (Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales)*, 42, 5–29.
- **Bayón, M. C. (2008).** Desigualdad y procesos de exclusión social . Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23(67), 123–150.
- **Bayón, M. C. (2015).** *La integración excluyente Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México Integración*. Bonilla Artigas.
- **Bayón, M. C., & Saraví, G. (2007).** De la acumulación de desventajas a la fractura social. “Nueva” pobreza estructural en Buenos Aires. En Saraví, G. (Ed.), *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Buenos Aires: CIESAS/Prometeo Libros. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4067/pr.4067.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4067/pr.4067.pdf)
- **Bayón, M. C., & Saraví, G. A. (2019).** Desigualdades: subjetividad, otredad y convivencia social en Latinoamérica. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, 59, 8. <https://doi.org/10.29340/59.2046>
- **Beretta, D., & Crudo, S. (2021).** Presentación. Políticas sociales urbanas. Aproximaciones y claves para su abordaje. En Zampani, Roberto. y Nieto, C. (coord.): *La clave está en el territorio: conceptos, herramientas y análisis de políticas sociales urbanas*, (pp. 7–15), Rosario: UNR Editora.
- **Bronzo Ladeira Carneiro, C. (2005).** *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. Universidade Federal de Minas Gerais.
- **Brizuela, F. & Campana, M. (2019).** Entre la integración subordinada y la relegación social-urbana. El caso del “Certificado de vivienda familiar” en la ciudad de Rosario. *Ciudadanías*. N°4.
- **Castells, M. (1999).** *La era de la información. Siglo XXI*.
- **CEPAL (2019).** *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*; Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- **Cuervo, L. M., & Delano, M. del P. (2019).** Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I. In *Serie Seminarios y Conferencias (Vol. 91)*.
- **Cunill Grau, N. (2010).** Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Reforma y Democracia*, 1090433(46), pp 20.
- **Decreto Nacional 358/2017.** Creación - Registro Nacional de barrios populares en proceso de integración urbana (RENABAP). 22 de mayo 2017
- **Díaz Langou, G; Aulicino, C. (2016).** La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°159. Buenos Aires: CIPPEC.
- **Díaz Langou, G., Florito, J. y Sasso, M. (2019).** “El Plan Abre Familia. Un ejemplo de diálogo entre políticas públicas y territorio”; en *Documento de Políticas Públicas / Análisis*, N°214, CIPPEC, Buenos Aires.
- **Esping Andersen, G. (1993).** *Los tres mundos del estado de bienestar*. Alfons El Magnánim Ediciones.

- **Gabinete Social (2019).** *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe.* Rosario: Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- **Garzia, M I.; Salomón, A.; Pascual Sanz, A.; Ferraris, C.; Queralt G. (2004).** Programa Rosario Hábitat; aprendizajes alcanzados. Municipalidad de Rosario Servicio Público de la Vivienda II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza.
- **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2017).** Relevamiento ABRE Familia en barrio Sorrento y Cullen. Informe interno del Ministerio de Desarrollo Social.
- **Güendel González, L. (2002).** Políticas Públicas y Derechos Humanos. *Revista de Ciencias Sociales*, III, 105–125.
- **Güendel González, L. (2000).** La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía. *La Política Social: Vínculo Estado-Sociedad*, 169–218.
- **Horna, N. (2021).** *El desafío de la gestión local del hábitat: la formulación del programa rosario hábitat y el plan abre en la ciudad de Rosario.* [Tesis de grado no publicada] Universidad Nacional de Rosario.
- **Ley Nacional 27.453/18.** Reglamentación: “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”. 29 de octubre 2018.
- **Nari, P. (2015).** *Ciudades des-tramadas : Políticas locales de Cohesión Social Urbana . Un estudio comparado de políticas públicas locales en territorios excluidos y aportes de diseño.* Universitat Politècnica de València.
- **Pignatta, María Angélica y Leonhardt, Leticia María (2021).** La institucionalización de la política pública de integración socio-urbana de barrios populares en Argentina: trayectoria, capacidades estatales y alcances locales, en Zampani, Roberto y Nieto, Cecilia (coord.): *La clave está en el territorio: conceptos, herramientas y análisis de políticas sociales urbanas*, Rosario: UNR Editora.
- **Pignatta, M. A., Nieto, C., Leonhardt, L. M., & Barbará, Y. (2021).** Innovaciones y desafíos del Plan Abre: Institucionalidad, capacidades estatales y sostenibilidad. *Papeles*, 12(23).
- **Pírez, P. (1995).** Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28(May), 1–12.
- **Prévôt Schapira, M.-F. P. (2001).** Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 9(19), 33–56.
- **Reese, E., & Catenazzi, A. (2010).** Derecho a la ciudad. La dinámica del crecimiento urbano y las asignaturas pendientes. *Voces En El Fénix*, 1.
- **Rodriguez de Caires, C. M. (2018).** La institucionalización de las políticas: análisis del presupuesto participativo de Pasto (1995-2016). *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4(1), 46–62.
- **Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. M. (2011).** *Caleidoscopio de las políticas territoriales : un rompecabezas para armar.* Prometeo Libros.
- **Rodríguez Gustá, A. L. (2008).** Las políticas sensibles al género : variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates*, 16, 109–129.
- **Rojas, E. (2011).** Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana. *EURE (Santiago)* (Vol. 37, Issue 111). <https://doi.org/10.4067/s0250-71612011000200007>
- **Rosenstein, C. (2009).** El programa Rosario Hábitat y la integración como factor de mejora en la calidad de vida. El caso del asentamiento “La Lagunita.” *Estudios Del Hábitat*, 1(1), 59–73.
- **Rosenstein, C. (2005).** Los Programas de Mejoramiento Barrial y la Integración como Factor de Mejora en la Calidad de Vida . El Caso Rosario. VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales, Buenos Aires, 15 y 16 de Septiembre de 2005.

- **Quiroga, H. (coord.) (2018).** Políticas sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.
- **Sabatini, F. (2003).** *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina* (BID).
- **Saraví, G. (2007).** *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Prometeo Libros - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- **Saraví, G. (2020).** Acumulación de desventajas en América Latina : aportes y desafíos para el estudio de la desigualdad. RELAP - Revista Latinoamericana de Población, 14(27), 228-256.
- **Sassen, S. (1999).** *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio. (Eudeba).
- **Soja, E. W. (1985).** La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa. En Gregory, D. & Urry, J. (Ed.): *Social Relations and Spatial Structures*. Macmillan.
- **Soldano, D. (2008).** Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). En Alicia Ziccardi (comp.), *Proceso de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/ziccardi/04solda.pdf>
- **Uberti, O. (2017).** Violencia Urbana y Juventud en Empalme Graneros. Rosario, Argentina. *Revista Estudios Políticos Estratégicos*, 5(1), 132-151.
- **Wacquant, L. (2007).** *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. (Siglo Vent).
- **Wacquant, L. (2001).** *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (Manantiale).
- **Ziccardi, A. (2001).** Las ciudades y la cuestión social. En *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (CLACSO).
- **Ziccardi, A. (2012).** Espacio público y participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 187-226. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13324931006>