

## Presentación de Dossier: Políticas sociales urbanas. Actores, procesos y territorios

Soldano, Daniela

**Daniela Soldano** da.soldano@gmail.com  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

**PAPELES del Centro de Investigaciones de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL**

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1853-2845

ISSN-e: 2591-2852

Periodicidad: Semestral

vol. 12, núm. 23, 2021

papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/500/5002624010/index.html>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

¿Cómo investigamos los procesos, actores y políticas públicas que impactan en las condiciones de vida en territorios a distintas escalas? ¿Debemos –quienes estudiamos ciudades intermedias y pequeñas y pueblos rurales– utilizar las mismas estrategias de indagación de quienes abordan las grandes metrópolis o, por el contrario, es menester que realicemos ajustes epistemológicos y teóricos? ¿Cuál es el grado de utilidad de los modelos y tipologías generales para pensar el rol de los estados subnacionales en la construcción de bienestar social?

Los días 2 y 3 de noviembre de 2016, desde el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral convocamos a una primera reunión de investigadores del país y la región a aportar respuestas a estas preguntas de amplio espectro y complejidad. Se trató del Primer Encuentro de Investigadores sobre Políticas Sociales, Urbanas y Ambientales en Ciudades y Aglomerados Intermedios, organizado por el Grupo de Investigación “Ciudadanía, política social y condiciones de vida” bajo mi dirección y que continúa hasta el presente con periodicidad anual.

El 8 de septiembre de 2017, llevamos a cabo el Segundo Encuentro que llevó por título “La política social en la Ciudad de Santa Fe. Presente y pasado”, en el cual pensamos la ciudad capital de la provincia no sólo atendiendo a las dinámicas

que dan forma a sus condiciones de vida y alimentan la agenda de intervención del Estado sino que activamos una tan necesaria como poco frecuente interacción entre la mirada histórica e historiográfica y las disciplinas sociales abocadas al presente.

Un año después, los días 7 y 8 de noviembre de 2018, abrimos nuestro Tercer Encuentro al que denominamos “El retorno de lo local a la política social”. En esa oportunidad el objetivo fue analizar los fenómenos emergentes del paisaje sociourbano –segregación residencial, violencia, marginalidad–, atendiendo especialmente al modo en que ya han dejado de ser privativos de las grandes metrópolis para instalarse con intensidad variable en municipios, localidades, comunas y pueblos. En particular nos interesó cómo la producción académica de los países centrales ha reposicionado a los gobiernos municipales como la escala crucial para desarrollar política social de alta calidad en respuesta a la agenda de problemas de la globalización. Ello derivó en algunos interrogantes específicos: ¿qué pasa en las ciudades del capitalismo periférico con estas ideas? ¿Cuáles son los márgenes de maniobra para el desarrollo de iniciativas de intervención social en ámbitos locales? ¿Qué similitudes y diferencias pueden plantearse entre esta nueva vuelta a “lo local” y su papel en el escenario del ajuste estructural y la reforma social de la década de 1990?

El Cuarto Encuentro “Política social y ciudad. Desafíos del bienestar en el orden urbano contemporáneo”, desarrollado los días 13 y 14 de noviembre de 2019, puso la mira en las capacidades de respuesta pública a las múltiples fragmentaciones socio-espaciales, desafilaciones y violencias cristalizadas de las urbes de la región en el contexto de la globalización. En ese momento nos preguntamos ¿cuáles son los marcos analíticos que utilizamos? ¿Cómo es la agenda de las políticas sociales urbanas hoy? ¿Cómo son sus instituciones, instrumentos y burocracias? ¿Qué sitio ocupa la investigación del nivel sub-nacional en el campo académico en la actualidad?

Finalmente, los días 3 y 4 de noviembre de 2020 llevamos a cabo de manera virtual el Quinto Encuentro, organizado en conjunto con la Segunda Jornada de Estudios Territoriales y Urbanos junto al Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional del Litoral) a la que llamamos “La cuestión periurbana. Problemas, actores y políticas”. En esta ocasión nos importó discutir las interfases entre lo rural y lo urbano hoy. Esto es: analizar cómo en los territorios de borde e híbridos –en los que la acumulación oscila entre escalas globales, nacionales y locales– se reconfiguran el espacio, las actividades económicas y las políticas públicas. Propusimos, además, que estas interfases constituyen miradores certeros para analizar cómo el Estado –por acción u omisión– opera reforzando (y/o transformando) la desigualdad que afecta a la vida de buena parte de la población.

En este dossier de la revista *Papeles del Centro* presentamos un conjunto de los mejores trabajos presentados en estos años de encuentros y que exponen de manera elocuente buena parte de las aristas planteadas en los párrafos precedentes.

Un primer grupo de artículos –el de Leonardo Altmann: “Periurbano y ordenamiento territorial en ciudades intermedias uruguayas. El caso del plan local de Florida y su microregión”; el de Carina Davies: “El rol de las ciudades

intermedias en los planes estratégicos subnacionales. El caso de la provincia de Santa Fe” y el de Martín Carné: “¿Contradicciones entre instrumentos de gestión territorial? Notas en torno a dos piezas de normativa urbanística en Santo Tomé (Santa Fe)” – abordan la experiencia de implementación de políticas de ordenamiento urbano y planes estratégicos en ciudades intermedias, poniendo el acento en las tensiones y contradicciones normativas de los instrumentos y en el alcance efectivo de las innovaciones en materia de regulación del uso del suelo, fundamentalmente en el caso de los periurbanos de las ciudades intermedias.

El segundo eje de trabajos se centra en el análisis de las políticas sociales y en sus capacidades para producir nuevas institucionalidades en los regímenes subnacionales de bienestar. Es el caso de la propuesta de Eduardo Pereyra: “El abordaje de la cuestión juvenil y el desarrollo de sistemas de protección social y bienestar juvenil en gobiernos locales” el cual realiza un aporte de alta fertilidad teórico-metodológica para el campo de problemas en cuestión. También es objeto de la investigación de Manuel W. Mallardi, Claudia Spadano y Marian Gonzalez, quienes en: “El Estado y la sociedad civil en la provisión de cuidado en la niñez. Aproximación al sistema de protección de derechos en la región centro de la provincia de Buenos Aires” presentan los resultados de un estudio empírico realizado en la ciudad de Tandil, considerando particularmente la participación estatal y de la sociedad civil en el Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos. Por su parte, María Cecilia Nieto y Laura Sartor Schiavoni, en su artículo “Consumo de drogas y alcohol: de la agenda pública a la agenda social de los gobiernos subnacionales. La experiencia de la provincia de Santa Fe, Argentina” analizan la experiencia de la Agencia de Prevención de Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD) del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe durante el período 2017-2019, dando cuenta del rol clave que tienen los gobiernos subnacionales para dar respuesta potencial integral a dicha problemática.

Un cuarto nodo de trabajos analiza la relación entre la producción de alimentos, las políticas públicas y la soberanía alimentaria en las áreas de borde de las ciudades. Mauro Casella y Alejandra Marengo en: “Sistemas de producción sustentable de alimentos en territorios periurbanos: una política posible” proponen algunas claves para comprender el “Programa de producción sustentable de alimentos en periurbanos” desarrollado en la provincia de Santa Fe entre 2017 y 2019, cuyas acciones se orientaron al desarrollo de un modelo de producción agropecuaria sustentable superador tanto de las visiones “prohibicionistas” que tratan de impedir las actividades productivas en estos territorios, como de aquellas que plantean reformas superficiales desatentas a las tramas conflictivas y multinivel del problema. Por su parte, María Eugenia Marichal, Ana María Bonet de Viola, Delia María Passeggi y Nadina Scolnik en su artículo: “Derecho humano a la alimentación y cuestión periurbana: una reflexión desde la soberanía alimentaria” se enfocan en el potencial del concepto de soberanía alimentaria para el desarrollo de intervenciones de nivel más integral y superadoras de la concepción asistencialista imperante en campo de la política alimentaria en Argentina, planteando que esta vigencia acrítica afianzó la marginalidad de los territorios periurbanos, restringiendo el potencial participativo, productivo y ecológico de esos territorios.

Un quinto eje de intervenciones se centra en la participación social en los procesos de políticas públicas y en las múltiples dimensiones de la gobernanza urbana. En “políticas públicas participativas y escala. Re-pensando lo local desde la representación ciudadana de lo público. Un estudio de casos”, Catalina Bressan analiza los condicionamientos de la escala en la representación ciudadana de lo público como lo común, afirmando que es a niveles mayores y más abstractos donde las percepciones ciudadanas sustantivas se intensifican, y que a medida que la escala de los temas en cuestión disminuye y se acercan al espacio de proximidad el carácter común propio de lo público se fragmenta. Por su parte, Guillermina Carreño en su trabajo: “Interfases urbano-rurales, conflictos ambientales y gobernanza del riesgo. Estudio en caso de una localidad en la región del noroeste de la provincia de Buenos Aires” pone la lupa en los dispositivos de gobernanza implementados en la localidad de General Villegas y su respectivo periurbano, orientados a tramitar las disputas en torno a los modelos productivos y las prácticas agropecuarias asociadas. Asimismo, en “La mirada ciudadana en la construcción de planes urbanos locales”, Diego Beretta y Natalia Carnovale comparten las reflexiones derivadas de su trabajo en la primera etapa del proceso participativo para la construcción de planes urbanos del Área Metropolitana de Rosario, deteniéndose tanto en las potencialidades y desafíos del dispositivo como en las tensiones que emergieron entre las visiones metropolitanas y locales y las valoraciones disímiles sobre la “proximidad” entre los actores involucrados

En sexto lugar, se presentan cuatro trabajos que discuten distintos aspectos de una política social, urbana e integral emblemática de la Provincia de Santa Fe en el período 2013-2019: el Plan ABRE. En primer lugar, el trabajo de María Angélica Pignatta, Cecilia Nieto, Leticia María Leonhardt y Yamile Barbará: “Innovaciones y desafíos del Plan Abre: institucionalidad, capacidades estatales y sostenibilidad”, indaga cómo la integralidad propuesta en la formulación se hace operativa a través de instrumentos específicos en el territorio así como el problema de su sostenibilidad habiendo culminado el ciclo político que lo impulsó. En “Compleja y artesanal: la(s) política(s) –social(es) y su coordinación territorial”, Paula Teglia Palermo toma el caso del Plan de Convivencia Barrial implementado en un barrio del Distrito Sur de la ciudad de Rosario entre 2014 y 2015, centrándose en los factores políticos, socio-culturales y técnico-gerenciales que afectaron a su coordinación en el territorio. A su turno, el trabajo “Ser innovador (Innovatividad) en materia de políticas: el caso del Plan Abre en Santa Fe, 2014-2019” de Gisela Signorelli, se pregunta por las cualidades innovativas de esta política y, en último término, Alejandra Ingaramo en su artículo: “El Plan Abre, una política de escala en la gestión de la complejidad urbana en la provincia de Santa Fe”, indaga especialmente sobre el problema de la continuidad para las políticas públicas que no se encuentran ancladas en estructuras orgánico-funcionales sólidas frente a cambios de gestión gubernamental así como en las redes y aprendizajes que tienen potencialidad de continuar en los recursos humanos que habitan el Estado.

Finalmente, cierran esta selección dos artículos en torno a las periferias del Área Metropolitana de Buenos Aires, sus dinámicas residenciales conflictivas y la intervención del Estado. En “Periferias de Buenos Aires: dinámicas urbanísticas y de poblamiento”, María Mercedes Di Virgilio y Lucas Ramirez analizan, desde una perspectiva comparada, procesual y relacional las dinámicas residenciales y

urbanísticas de barrios de las periferias de dicha zona con diferentes localizaciones relativas respecto a la ciudad central, planteando que es posible identificar distintos espacios de transición ya no sólo entre campo y ciudad sino entre diferentes periferias (y centralidades). Finalmente, el trabajo de Juan Pablo Venturini, Ricardo Apaolaza y Francesca Ferlicca, “Periferias urbanas en disputa y modelos divergentes de producción de ciudad. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires”, investiga las disputas y tensiones por el suelo en el espacio periurbano AMBA entre, por un lado, el avance de urbanizaciones cerradas y, por otro, la urbanización popular mediante asentamientos informales.

En suma, la invitación del dossier es avanzar hacia la integración de perspectivas de análisis y escalas que permitan una comprensión más profunda de los actores, procesos y políticas implicados en realidades socioterritoriales diversas como las nuestras. Realidades situadas espacial y temporalmente y que reclaman –sin duda alguna– una lectura abierta a esa complejidad.