

# Papeles .23

## DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PUBLICACIÓN SEMESTRAL · AÑO 12 · NÚMERO 23 · 2021

SANTA FE, ARGENTINA · [ ISSN 2591-2852 ]

### DOSSIER: POLÍTICAS SOCIALES URBANAS. ACTORES, PROCESOS Y TERRITORIOS EN EL NIVEL SUBNACIONAL

PRESENTACIÓN DE DOSSIER – **ALTMANN** - **1** PERIURBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CIUDADES INTERMEDIAS URUGUAYAS... **DAVIES** - **2** EL ROL DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN LOS PLANES ESTRATÉGICOS SUBNACIONALES... **CARNÉ** - **3** ¿CONTRADICCIONES ENTRE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL?... **PEREYRA** - **4** EL ABORDAJE DE LA CUESTIÓN JUVENIL Y EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y BIENESTAR JUVENIL EN GOBIERNOS LOCALES **MALLARDI/SPADANO/GONZALEZ** - **5** EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PROVISIÓN DE CUIDADO EN LA NIÑEZ... **NIETO/SARTOR** - **6** CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL: DE LA AGENDA PÚBLICA A LA AGENDA SOCIAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES... **CASELLA/MARENGO** - **7** SISTEMAS DE PRODUCCIÓN SUSTENTABLE DE ALIMENTOS EN TERRITORIOS PERIURBANOS: UNA POLÍTICA POSIBLE **MARICHAL/BONET/PASSEGGI/SCOLNIK** - **8** DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y CUESTIÓN PERIURBANA. UNA REFLEXIÓN DESDE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA **BRESSAN** - **9** POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS Y ESCALA. RE-PENSANDO LO LOCAL DESDE LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA DE LO PÚBLICO. UN ESTUDIO DE CASOS **CARREÑO** - **10** INTERFASES URBANO-RURALES, CONFLICTOS AMBIENTALES Y GOBERNANZA DEL RIESGO... **BERETTA/CARNOVALE** - **11** LA MIRADA CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE PLANES URBANOS LOCALES **PIGNATTA/NIETO/LEONHARDT/BARBARÁ** - **12** INNOVACIONES Y DESAFÍOS DEL PLAN ABRE: INSTITUCIONALIDAD, CAPACIDADES ESTATALES Y SOSTENIBILIDAD **TEGLIA** - **13** COMPLEJA Y ARTESANAL: LA(S) POLÍTICA(S) SOCIAL(ES) Y SU COORDINACIÓN TERRITORIAL **SIGNORELLI** - **14** SER INNOVADOR (INNOVATIVIDAD) EN MATERIA DE POLÍTICAS: EL CASO DEL PLAN ABRE EN SANTA FE 2014-2019 **INGARAMO** - **15** EL PLAN ABRE, UNA POLÍTICA DE ESCALA EN LA GESTIÓN DE LA COMPLEJIDAD URBANA EN LA PROVINCIA DE SANTA FE **DI VIRGILIO/RAMIREZ** - **16** PERIFERIAS DE BUENOS AIRES: DINÁMICAS URBANÍSTICAS Y DE POBLAMIENTO **VENTURINI/APAO-LAZA/FERLICCA/SUMIZA** - **17** PERIFERIAS URBANAS EN DISPUTA Y MODELOS DIVERGENTES DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD...

### ARTÍCULOS LIBRES

**FERRER** - **18** DESARROLLO NEO-EXTRACTIVO EN AMÉRICA DEL SUR: EL DILEMA DE LAS ECONOMÍAS EMERGENTES QUE PUSO EN ENTREDICHO LAS DEMOCRACIAS A COMIENZOS DEL SIGLO XXI **LUBERTINO** - **19** EL DERECHO A LA NATURALEZA EN LA CIUDAD VERSUS EL EXTRACTIVISMO URBANO **RODRIGUEZ** - **20** LA DIGNIDAD DE LA PERSONA Y LA TUTELA CONSTITUCIONAL DE LOS COLECTIVOS Y PERSONAS VULNERABLES **ROSSI/VILLALBA** - **21** LAS TUTELAS ANTICIPADAS DE EVIDENCIA Y URGENCIA COMO MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y EL PLAZO RAZONABLE EN LOS PROCESOS...



## Editorial: presentación del número 23

García Gastaldo (Dir.), Ayelén

**Ayelén García Gastaldo (Dir.)**

ayelengg@fcjs.unl.edu.ar

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/500/5002624009/index.html>



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

La Revista *Papeles del Centro* es una publicación semestral (junio y diciembre) del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, creada por Resolución N° 310/10 del Honorable Consejo Directivo.

Su principal objetivo es promover y divulgar la actividad científica, entendiéndola a esta producción como una herramienta principal para cumplir con la misión de democratización del conocimiento científico.

Los trabajos seleccionados son aprobados a través del sistema de referato externo bajo el procedimiento de doble ciego, adecuando la revista a los estándares de calidad aceptados por la comunidad científica y los organismos nacionales e internacionales de medición de tal actividad.

Desde su creación hasta el día de la fecha se han editado veintidós números en once series y los artículos publicados pertenecen a investigaciones de las áreas jurídicas y sociales en general.

La presente edición refiere a un dossier temático, que es producto de los Encuentros de Investigadores sobre Políticas Sociales Urbanas que se realizan en nuestra facultad anualmente desde 2016, organizados en conjunto por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y

el Grupo de Investigación “Política social, ciudadanía y condiciones de vida”, dirigido por la Dra. Daniela Soldano.

Asimismo, en el presente número se encontrarán cuatro artículos de temas libres que fueron presentados en la convocatoria abierta del año en curso.

Es relevante mencionar que la revista sigue en un proceso de reformulación para alcanzar los nuevos estándares del sistema científico y tecnológico nacional e internacional.

## 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.

## Periurbano y ordenamiento territorial en ciudades intermedias uruguayas. El caso del plan local de Florida y su microregión

### *Periurban spaces and land planning in uruguayan intermediate cities. The local plan of land use of Florida city*

Altmann Macchio, Leonardo

**Leonardo Altmann Macchio** Sobre el autor  
altmann@fadu.edu.uy  
Universidad de la República Oriental del Uruguay,  
Uruguay

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

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10779>



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

**Resumen:** El artículo analiza la implementación local de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible uruguayana en una ciudad intermedia de enlentecido incremento poblacional pero con significativas transformaciones en uso y actividades de su suelo periférico. En ese sentido, la indagación se detiene en el tratamiento que desde el diagnóstico y propuesta, el instrumento planificador plantea de las áreas de borde rural-urbano. De esta manera, se logra apreciar fenómenos de periurbanización por fuera de los territorios metropolitanos, y el papel de las tendencias de largo plazo en la ocupación del suelo, colocando al marco del ordenamiento territorial a consolidar un modelo territorial que muestra más inercias que innovación.

**Palabras clave:** ciudades intermedias, ordenamiento territorial, periurbano, expansión urbana, Uruguay.

**Abstract:** *This paper analyzes the local implementation of the Uruguayan Law of Land Use and Sustainable Development in an intermediate city with a slow population increase but with significant changes in the use and activities of its peripheral land. In this sense, the inquiry stops at the treatment that, from the diagnosis and proposal, the planning instrument raises of the rural-urban border areas. In this way, it is possible to appreciate peri-urbanization phenomena outside the metropolitan territories, and the role of long-term trends in land occupation, placing the framework of land use planning to consolidate a territorial model that shows more inertia than innovation.*

**Keywords:** *intermediate cities, land use, periurban spaces, urban sprawl, Uruguay.*

## 1. Introducción

Florida (35.000 habitantes) es una ciudad intermedia uruguayana, situada 100 km al norte de Montevideo (la capital del país, donde vive el 40% de los 3,5 millones de uruguayos). La ciudad se sitúa sobre la ruta nacional n°5, un estructurador vial nacional que conecta con la ciudad del Rivera, 500 km,

en el extremo norte del país y sobre la frontera con el Brasil (Imagen 1). Florida ha tenido en las últimas décadas un discreto incremento de población aunque significativas transformaciones urbanas y de actividades y usos del suelo, particularmente en su interfase urbano-rural, con una heterogeneidad e intensidad que ha denota un emergente proceso de periurbanización. En el caso uruguayo, si bien la conformación periurbana ha sido notoria en el área metropolitana de Montevideo desde finales del siglo XX (Artigas et al, 2002; Goldaracena, 2008, Lecuna y Schelotto, 2015; Medina, 2017), la valoración de las transformaciones de los bordes en las ciudades intermedias uruguayas es un ámbito poco explorado y que ha enfatizado procesos en la expansión física desde lo urbano- habitacional (Martínez y Altmann, 2020) o acentos conceptuales desde los marcos planificadores (Ligrone, 2016).

En el territorio uruguayo, la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS, Ley 18.308, de 2008) generó a nivel nacional un sistema planificador con casi un centenar de normativas derivadas que incluyen instrumentos de ordenamiento territorial en diferentes escalas geográficas (local, departamental, regional, nacional). Para la LOTDS, el ordenamiento territorial es “el conjunto de acciones transversales del estado que tiene por fin mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales” (LOTDS, art. 3). Igualmente, es concebido como función pública, y refiere a un sistema normativo vinculado a las actuaciones de las instituciones del Estado “con competencia a fin de organizar el uso del territorio” (Idem).

La categorización del suelo, es decir la asignación de usos y la previsión de transformación futura, a través de la designación del carácter de urbano, suburbano, rural y el atributo de potencialmente transformable, es una herramienta central del proceso planificador, cuya competencia refiere al nivel departamental (subnacional) de gobierno y debe realizarse en el marco de instrumentos de ordenamiento territorial.

El periurbano no es una categoría de suelo para el marco normativo nacional uruguayo de ordenamiento territorial. Aunque el proceso de transformación de bordes urbanos puede advertirse en la presencia contigua y desestructurada de suelos urbanos no consolidados a nivel infraestructural, enclaves suburbanos (industriales, residenciales, logísticos) y ámbitos rurales productivos”.

Las lecturas diagnósticas y la propuesta de planificación territorial realizadas en su Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2016) evidencian una validación de los procesos previos y la dificultad de articular un modelo renovado de usos del suelo.



**Imagen 1.**

Ubicación de Florida dentro del territorio uruguayo.

Elaboración propia sobre captura de Google Maps.

De manera exploratoria, se plantea una mirada para comprender la política de ordenamiento territorial inspirada en la noción de acción pública (Amin 2005, Le Gales y Lascoumes, 2014, Thoenig, 1997). Es decir, jerarquizando no solo su formulación y definición de objetivos de una política pública sino los acentos del flujo de implementación, interpretación y apropiación local, en este caso de una normativa nacional, evidenciando acentos escalares que dan lugar a una geografía diferenciada por su contexto y trayectoria.

La respuesta desde el marco planificador a las tensiones derivadas de la agenda territorial local, en particular las derivaciones de la renovación de la agroindustria (su producción reescalada para el comercio regional y global; sus instalaciones, servicios y logística asociada) y nuevos productos residenciales (urbanizaciones campestres, barrios cerrados o semi cerrados), nos permite analizar el ordenamiento territorial en sus posibilidades de acción sobre el territorio heredado y el papel significativo de lo que denominamos microgeografías regulatorias.

## **2. Marco de discusión: la regulación local de los procesos de urbanización global**

### *2.1 Escalas y facetas conceptuales de la urbanización contemporánea y su abordaje empírico*

La discusión actual sobre lo urbano manifiesta una supuesta “crisis epistemológica” dentro de la cual para indagar los procesos de urbanización se pone en cuestión la cualidad de lo urbano como asentamiento fijo, limitado y universalmente generalizable (Brenner y Schmid, 2015). Esta sugerente línea argumental observa a las transformaciones urbanas como un proceso permanente de destrucción creativa del espacio social heredado, donde contexto y trayectorias territoriales asumen un rol determinante, dando lugar a variadas geografías.

Esta polémica contemporánea que enfatiza la discusión teórica sobre la ciudad, lo urbano y la urbanización, en términos relacionales y de procesos sociales multiescalares, tiene una contracara en la histórica polémica sobre las definiciones de lo urbano en términos administrativos, gestión territorial y de los sistemas estadísticos, donde se determinan efectivamente las condiciones de ocupación del territorio, la asignación de usos y funciones. Allí pueden encontrarse, en el siglo XX, antecedentes que remiten a la Escuela de Chicago y su modelo concéntrico de estructura urbana (Park, Burgess, y Mc Kenzie, 1925) donde se denota una pérdida de densidad de población y vivienda a medida que nos alejamos del centro de negocios, pasando por áreas industriales y residenciales y finalmente suburbanas. Este modelo, que muestra ese degradé en los asentamientos humanos hacia el ámbito rural, si bien tuvo variantes y complejizaciones como modelo sectorial de Hoyt, el modelo polinuclear de Harris y Hullman, o interpretaciones desde la trayectoria latinoamericana, refiere, en definitiva, a una tendencia a la suburbanización como transición entre lo urbano y lo rural.

También es importante recuperar la trayectoria de los sistemas estadísticos en su búsqueda por homogeneizar definiciones sobre lo urbano. Allí, aparecen recurrentemente: el status legal de los centros poblados, la ocupación urbano-habitacional en términos de aglomeración (umbrales de cantidad de población o densidades) y el papel de subdivisiones administrativas y si estas incluyen indistintamente territorios urbanos y rurales o no.<sup>1</sup>

La multiplicidad de criterios para determinar lo “urbano” a nivel nacional es uno de los aspectos que Brenner y Schmid (2015) ponen en cuestión al relativizar los discursos totalizadores de la “era urbana”. Sin embargo, esa propia dispersión, suele estar condicionada por la propia trayectoria de los territorios (tan valorada por estos mismos autores en tanto geografías diferenciadas del capitalismo) y que hace a las cuestiones multiescalares de usos del suelo y actividades, la definición de entidades administrativas y el marco regulatorio del uso del suelo.

En efecto, la dicotomía urbano-rural es puesta en cuestión tanto por los estudios teóricos que plantean el agotamiento de categorías conceptuales para dar cuenta de los actuales procesos de transformación socio-espacial en múltiples escalas, como en la gestión urbana y los análisis empíricos. Desde las conformaciones urbanas discontinuas espacialmente pero articuladas funcionalmente (por ejemplo las citadas por Ascher, 1995, en términos de “metápolis”) a la idea de la ciudad “difusa” (Indovina, 2005), el límite de lo urbano se presenta crecientemente complejizado, en particular al observar los ámbitos locales.

## *2.2 Las áreas de borde: procesos y variantes2*

La complejización de los espacios de borde de las ciudades occidentales, en términos de usos del suelo y actividades, ha dado lugar a una agenda propia, donde destacan problemáticas ambientales, sociales y regulatorias (Barsky, 2005; Allen, 2003; Avila Sanchez, 2001; Hernandez Puig, 2012). Los estudios sobre los bordes urbano-rural cobraron protagonismo desde la década de 1940 cuando los procesos de suburbanización y metropolización en las ciudades norteamericanas, en un contexto de urbanización acelerada, impusieron una reflexión sobre estos novedosos episodios urbanos de la ciudad industrial de la posguerra. En el caso

europeo, como menciona Brenner (2004) los procesos de suburbanización y conformación de ciudades satélite de las áreas metropolitanas, formaron parte de las estrategias espaciales estatales de los estados de bienestar nortatlánticos de mediados del siglo XX.

Avila Sanchez (2001) refiere a que el periurbano retoma el concepto utilizado en la literatura francesa sobre la expansión urbana que incorpora ámbitos productivos rurales, y en el cual se desarrolla agricultura de proximidad ligada a mercados urbanos, integrándose actividades, no necesariamente de carácter primario.

H. Carter (1974) menciona que “el espacio hacia el cual se extiende la ciudad como resultado del proceso de dispersión ha creado el concepto de la franja rural-urbana, un área con características particulares, la cual ha sido solo parcialmente asimilada en el creciente complejo urbano y que sigue siendo en parte rural, ya que muchos de sus residentes viven en el campo, pero no dependen de él, ni social ni económicamente” (Carter, 1974, p. 323) y al identificar estudios acerca de los crecimientos en la ciudad norteamericana a fines de los años 60, encuentra que “en los límites de la ciudad, en el contexto de la franja, es característico una gran mezcla de usos del suelo” (idem, p. 324).

Hernandez Puig (2012) refiere a que R. Colledge (1960) caracterizaba estas franjas de borde para las áreas metropolitanas, estudiando el caso australiano, considerando que en el espacio periurbano existe una pauta de ocupación del territorio en continuo cambio, con explotaciones agrícolas intensivas y de pequeño tamaño, población móvil y en baja densidad, dotación incompleta de servicios y equipamientos público y operaciones urbanas especulativas.

En los procesos de crecimiento de las ciudades anglosajonas durante el siglo XX, las periferias comenzaron a tener una connotación como lugar de segunda residencia y luego de residencia de las clases altas. La valoración de los ámbitos por fuera de la contaminación y congestión de la ciudad, motivaron los modelos de la ciudad-jardín. Era una periferia planificada donde el modelo territorial implicaba una baja ocupación y la valoración de atributos ambientales y paisajísticos.

En Latinoamérica, las periferias tuvieron otro recorrido y significación, ya que “ni el desarrollo capitalista en América Latina ni la urbanización que generó han seguido el mismo camino histórico ni iguales modelos, ni ocurrieron en los mismos tiempos y ritmos seguidos por estos procesos en Europa o Estados Unidos en los siglos XIX y XX” (Pradilla Cobos, 2014, p. 38).

Barsky (2005) coloca al periurbano dentro de nuevas configuraciones territoriales derivadas del neoliberalismo, donde la falta de procesos planificadores en las periferias arroja dinámicas caracterizadas por problemas sociales y ambientales y un mercado de suelo poco transparente, donde subyace la expectativa de integración de estas tierras a la ciudad, independientemente de en qué plazos ello eventualmente suceda.

Estos antecedentes refieren a la periurbanización como proceso que evidencia un conflicto entre usos rurales y urbanos-habitacionales, con velocidad de transformación física y recambio de actores. En los análisis mencionados, la dimensión de la gestión urbano-territorial no tiene un lugar destacado en la agenda, sino a través de lateralizaciones que destacan la liberalización de los marcos regulatorios de uso del suelo o procesos por fuera del mismo, como determinantes de la conformación de los periurbanos. Valorando el papel de

la planificación y gestión urbano-territorial en la conformación espacial tanto en la asignación de usos como en sus implicancias para en el direccionamiento de inversiones, se ve relevante este acercamiento al periurbano desde lo que denominamos “microgeografías regulatorias”, que hacen al marco local de usos del suelo y actividades, la cual también denota permeabilidades de otras escalas.

### 3. El caso y su contexto

#### *3.1 El periurbano en Uruguay: tamaño predial, usos del suelo y dotación de infraestructura como factores para categorizar el suelo*

Como fue mencionado, los territorios periurbanos no han tenido un lugar destacado en la cuestión urbana uruguaya, al tiempo que los análisis de la implementación local de la LOTDS son emergentes. La especificidad regulatoria de espacios de “transición” entre lo rural y urbano en el país, tiene una trayectoria con cuatro etapas estructuradas por normativas de gestión urbano-territorial del nivel nacional, observándose una creciente complejización en la conceptualización y abordaje de los bordes (Tabla 1). El momento inicial está asociado a la aplicación de la normativa indiana sobre centros urbanos. Las ciudades uruguayas fundadas por la corona española utilizaron el denominado “modelo ciudad- territorio” (Alvarez Lenzi, 1972). Allí, se definía un centro urbano determinado por un amanzanado en cuadrícula regular. Luego de éste se ubicaba el “ejido”, posteriormente una zona de chacras y finalmente estancias. El modelo indiano implicaba un complejo dispositivo espacial multiescalar en términos de estrategias de ocupación del suelo y subdivisión predial, y estaba orientado a la producción agropecuaria, ya que la potestad de fundar ciudades sobre costas oceánicas (puertos, de perfil comercial) era privativa de la corona.

**Tabla 1.**

Marcos normativos y procesos territoriales vinculados al borde urbano-rural en el caso uruguayo.

<b>Normativas nacionales de uso del suelo y desarrollo urbano</b>	<b>Leyes de Indias (S. XVIII y XIX)</b>	<b>Leyes de Indias. Formato Era Republicana (1830-1946)</b>	<b>Ley de Centros Poblados (1946)</b>	<b>Ley de Ordenamiento Territorial y desarrollo sostenible (2008)</b>
<b>Modelo territorial:</b>	Ciudad-territorio.	Centro urbano y entorno rural productivo	Unidad vecinal y área productiva circundante	Territorio integrado como continuo urbano-rural.
<b>Tratamiento de los bordes</b>	Graduación urbano-rural basada en definición de áreas de pastoreo o cultivo utilizados colectivamente por la población.	Graduación urbano-rural basada en subdivisión predial.	Graduación urbano-rural basada en subdivisión predial (1 a 5 hectáreas)	Heterogénea transición urbano-rural con diversas figuras normativas: suelo urbano no consolidado, suelo suburbano, atributo de potencialmente transformable.
<b>Actividades en bordes</b>	Producción agropecuaria de proximidad.	Producción agropecuaria de proximidad en pequeños predios de propiedad privada y pequeñas industrias.	Producción agropecuaria de proximidad en pequeños predios de propiedad privada y enclaves industriales.	Producción agropecuaria, emprendimientos residenciales, enclaves industriales o logísticos.
<b>Conceptualización del borde asociada a la geografía regulatoria</b>	Ejido colonial, propios.	Ejido republicano.	Centro poblado de huertos y zonas suburbanas.	Suelo suburbano, urbano no consolidado.

Elaboración propia a partir de Klaczko y Rial (1981), Musso (2004), Martínez y Altmann (2016).

Es importante destacar que la vida colonial de las ciudades uruguayas fue breve, ya que el proceso urbanizador en la “Banda Oriental” comenzó recién a mediados del siglo XVIII, fundándose apenas una decena de poblados antes del inicio del período revolucionario (1811).

De la aplicación (que no fue rigurosa) de la normativa indiana antes de 1830 en el actual territorio uruguayo se desprende que:

- Todos los centros urbanos fundados delimitaron su ejido aunque con diferentes criterios sobre su formalización (a veces geométrico y en otras considerando la geografía del lugar). El ejido era una zona libre, sin edificios ni cultivos, común a todos los vecinos, espacio de recreo, salida del ganado de los pobladores del núcleo urbano y reserva para futuras extensiones del amanzanado si la población creciera. También cumplía funciones defensivas.

- La zona de dehesas y propios fue manejada bajo la denominación común de propios, coexistiendo el laboreo comunal y los predios propiedad de los cabildos.
- Las “suertes de estancia” fueron repartidas a todos los pobladores indistintamente de la composición familiar.

En la etapa independiente, el Estado Uruguayo propició la fundación de nuevas ciudades con fin de administración territorial y consolidación de la frontera seca con el Brasil. Formalmente se mantuvo el damero regular y la delimitación de una zona contigua dividida en predios de tamaño intermedio denominada genéricamente “ejido” aunque el modelo de ciudad-territorio fue dejado de lado (Klaczko y Rial, 1981). Pero en la ciudad republicana el suelo empezó a tomar valor de cambio. El poblador de los tiempos coloniales recibía su parcela para cultivo, edificar su casa y radicarse, lo cual implicaba una preponderancia del valor de uso del suelo. En la era republicana, como señalan Klaczko y Rial (1981, p. 44), “el poblador fue solo un comprador de tierra, que, si pudo se convirtió a su vez en vendedor e incluso si siguió un camino ascendente fue especulador él también”. En ese marco, en 1876, el presidente de facto, Cnel. Lorenzo Latorre, decretó que las tierras fiscales pasarían a ser enajenadas únicamente “por valor corriente fijado por tasación, (por lo que) las tierras públicas dejaron de ser para el Estado, un medio de promocionar una política poblacional para convertirse en fuente de recursos presupuestales” (Klaczko y Rial, 1981, p. 44).

En efecto, ese “ejido” definido como la zona de mayor proximidad a la “planta urbana” de las ciudades, adquirió dinamismo desde finales del XIX, en tanto continuó recibiendo actividades productivas y fue “banco de tierras” del crecimiento de las ciudades.

En la normativa de centros poblados de 1946, el tamaño predial (se definieron predios menores a 5 hectáreas como umbral máximo de predios urbanos, salvo los departamentos de Montevideo y Canelones –los más poblados del país– donde ese límite se bajó a 3 hectáreas) y la estructura circulatoria aparecieron como elementos centrales para discriminar los ámbitos urbanos de los rurales:

“Si dichos predios son menores de una hectárea cada uno, el centro poblado se entenderá pueblo, villa o zona urbana o suburbana. Si los predios independientes creados son mayores de una hectárea de superficie cada uno y menores de los límites fijados en el inciso primero, el centro poblado a cuya formación se tiende, se entenderá como centro poblado de “Huertos” (Ley 10.723, de Centros Poblados, 1946).

La normativa derivada de la ley de centros poblados implicó que cada departamento dentro su autonomía y competencias establecidas en ésta norma, y en la ley orgánica municipal, generara diferentes estrategias de zonificación. En el caso de los viejos ejidos de las ciudades, la mayor parte fueron asignados como suburbanos, o en parte como zona de huertos, atendiendo a la conformación de predios de entre 1 a 5 hectáreas.

Los propios gobiernos departamentales, ávidos de recursos genuinos (en promedio la mitad del presupuesto de la intendencias departamentales se solventa con transferencias directas del gobierno nacional), propiciaron categorizar suelos con carácter urbano o suburbano para aumentar su capacidad

de captar tributos por contribución inmobiliaria, no solo porque el suelo urbano o suburbano por su mayor intensidad de uso tributa más que el rural, sino porque la contribución inmobiliaria rural en Uruguay es recaudada centralmente por el gobierno nacional.

El siguiente cambio en la legislación nacional se dio con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en 2008. Ésta norma, estructura un sistema planificador, en el cual interactúan tanto sus decretos reglamentarios (Decretos: 221/09, 400/09 y 523/09), sus modificaciones al articulado original; así como los diferentes tipos de Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT) definidos en ella, según sus ámbitos espaciales (nacional, departamental, regional, local) o sectoriales de actuación dentro de las ciudades (LOTDS, Arts. 9 a 22).

La LOTDS inauguró una nueva conceptualización sobre lo urbano y su desarrollo en el Uruguay, al definir las categorías de suelo respecto a sus atributos infraestructurales y usos predominantes, así como estableciendo los mecanismos de transformación de categorías, a través del atributo de potencialmente transformable y los programas de actuación integrada, a efectos de evitar la discrecionalidad en el pasaje a suelo urbano:

“Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable” (LOTDS, Art. 34).

“El suelo categoría urbana comprenderá las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización” (LOTDS, Art. 32).

A su vez, se creaba la categoría “suelo suburbano”. Esto no remitía a la transición urbano- rural que emergía de la zonificación definida en la ley de centros poblados, sino que refería enclaves o frentes de urbanización con variados usos.

“Suelo Categoría Suburbana: Comprenderá las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial.

Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares”. (LOTDS, Art. 33).

La LOTDS especifica que la categorización de suelos se dé dentro de IOT definidos por los departamentos, con garantías ambientales y de participación (Evaluación Ambiental Estratégica, instancias de participación ciudadana: puesta de manifiesto, audiencia pública), coherencia tanto del marco planificador (informes de correspondencia) como con las políticas sectoriales y actuaciones estatales en territorio (informes de incidencia).

## 4. Análisis primario del Plan de Ordenamiento Territorial de Florida y su microrregión (Uruguay) desde su diagnóstico y propuesta

### 4.1 Síntesis del proceso urbanizador en Florida

Florida, la última ciudad fundada por los españoles en la Banda Oriental (1809), resignificó su papel dentro del sistema urbano uruguayo al pasar a ser capital del creado departamento del mismo nombre (1856). El territorio departamental cuenta con variada actividad agropecuaria donde destaca el protagonismo de la lechería (Imagen 2).

En 1874 el ferrocarril llegó a la ciudad, sobre la vía fundacional del trazado ferroviario uruguayo. Según los criterios de mayor rentabilidad utilizado por las empresas inglesas constructoras del ferrocarril, las estaciones en las ciudades existentes se ubicaron en áreas de borde. De esta forma, y por su emplazamiento en una elevación en un recodo del río Santa Lucía, la ciudad embretó su crecimiento entre la vía del tren y el río. Florida pasó de 21.000 habitantes en 1963 a casi 34.000 en 2011. En el lapso 1985-2011 tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de población de 0,64 %, menor a la del país urbano (0,71%).

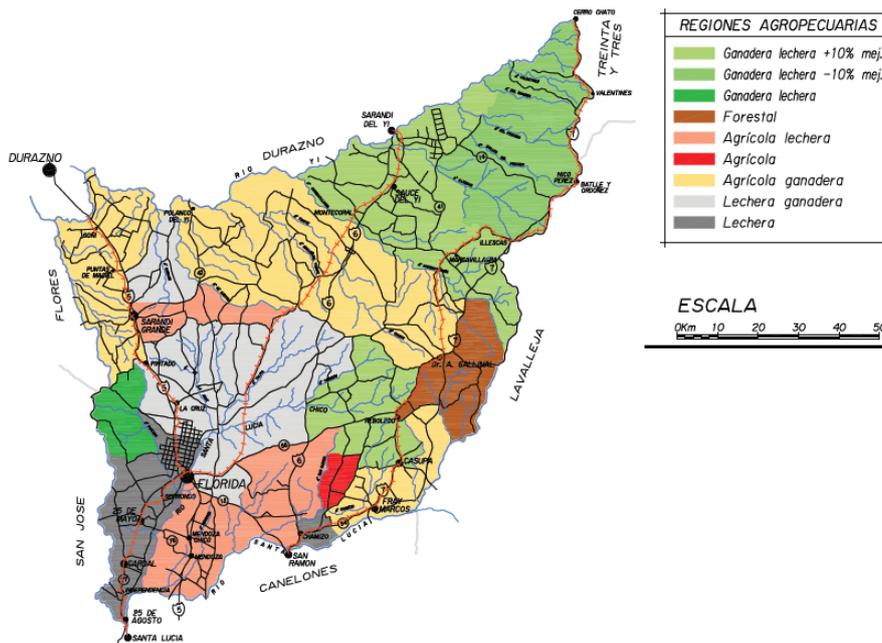
**Tabla 2.**  
Evolución demográfica de Florida (1985- 2011).

		1985	1996	2004	2011	crecimiento 1985- 2011	Tasa 11-85
Florida	población	28.451	31.589	32.128	33.640	18%	0,64%
	vivienda	8.263	9.843	11.425	12.745	54%	1,64%
	hogares	7.950	9.288	9.918	11.647	47%	1,45%

Elaboración propia a partir de datos INE

En una mirada longitudinal, el territorio a estudio evidencia patrones heredados del modelo urbano-territorial colonial (S. XIX) con la zona de chacras y ejido de la ciudad, que denota una vocación productiva rural y mayor subdivisión del suelo en las proximidades de la planta urbana y cuya delimitación implicó una carcaza geográfica que hasta la actualidad refiere al área contigua de la ciudad (“microregión”).

La Imagen 3 muestra el trazado regular de la zona de chacras de la ciudad a mediados del siglo XIX y los límites de éste, los cuales fueron tomados como microregión para el Plan Local de 2016: los arroyos Pintado y de los Molles, y el río Santa Lucía Chico. También se aprecia la ubicación de la planta urbana de la ciudad hacia el sureste y una mayor subdivisión de los predios de la zona de chacras en los cuadrantes inmediatamente contiguos a la cuadrícula fundacional.



**Imagen 2.**

Regiones de especialización productiva según Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para el departamento de Florida (censo agropecuario 2010).  
Extraído de la memoria de información del plan local de ordenamiento territorial de Florida. Intendencia de Florida.

Luego, dentro de la urbanización asociada a la era republicana, la ciudad recibe la modernización con la llegada del ferrocarril y su posicionamiento dentro del modelo agroexportador y dependiente, que combinado con un precoz estado de bienestar (1904- 1929) signó la trayectoria uruguaya dentro de la urbanización latinoamericana.

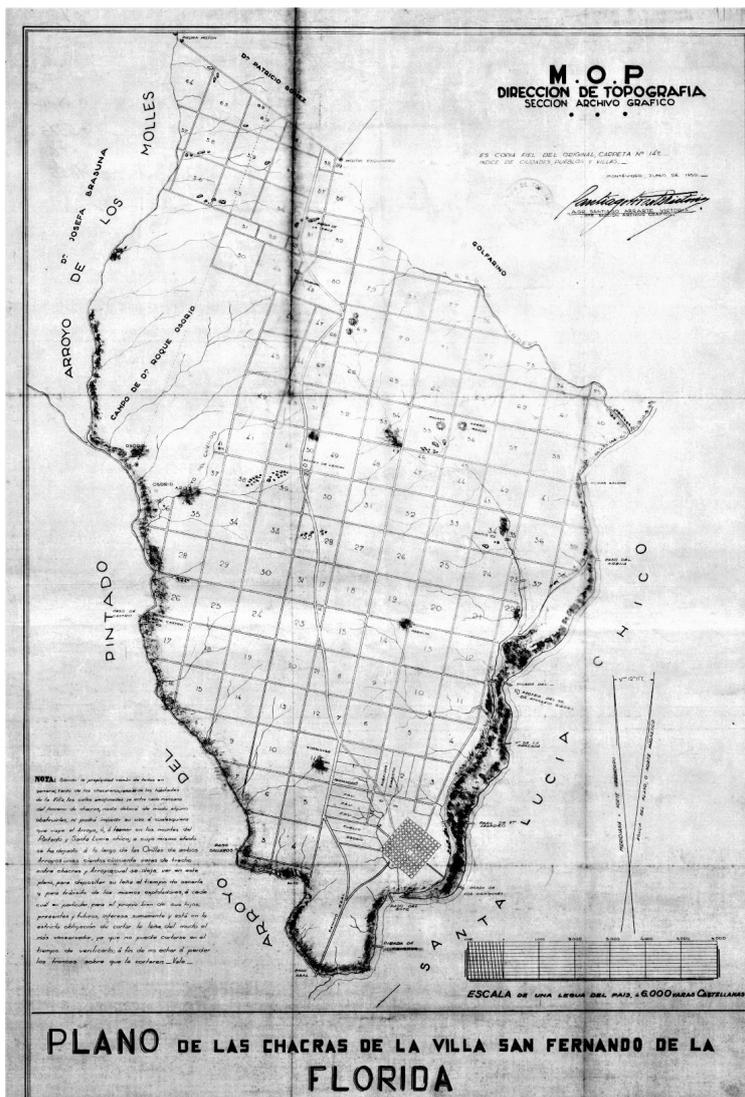
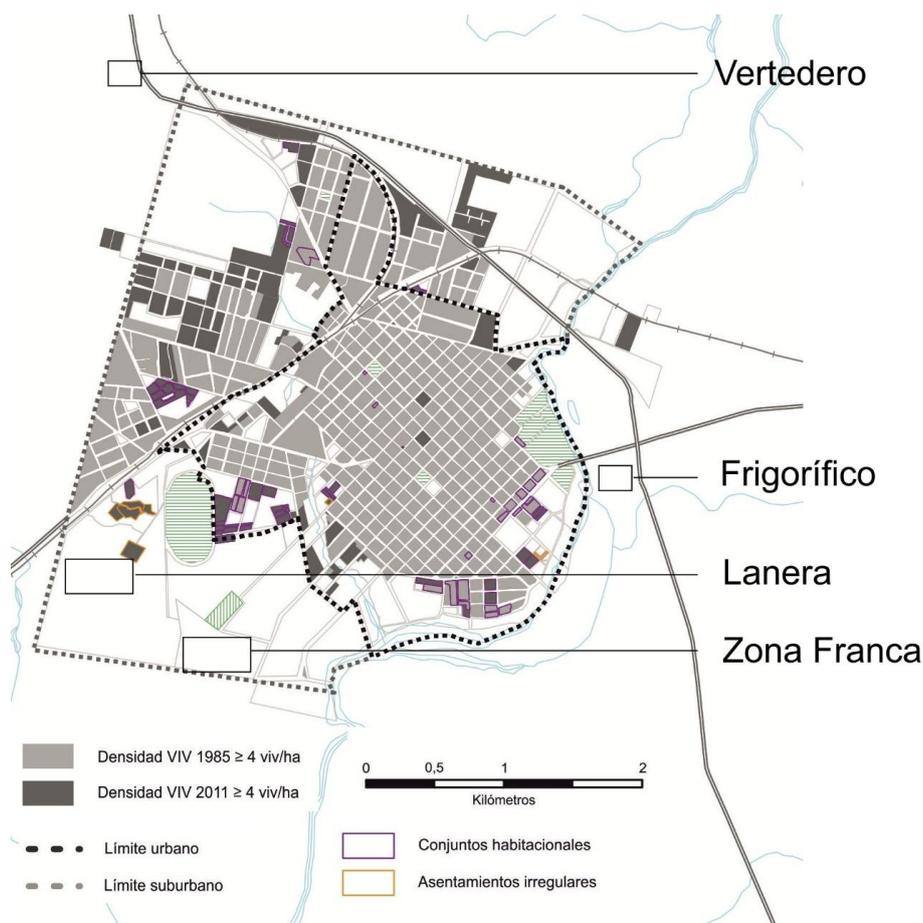


Imagen 3.  
Ejido y chacras de la Villa de Florida (1855).  
Extraído de la mapoteca digital de la Biblioteca Nacional de Uruguay.

En las últimas décadas, el área muestra las transformaciones socio-territoriales derivadas de la apertura y desregulación económica iniciada en la década de 1970. En particular, Florida ha sido epicentro de parte de la reconversión de la agroindustria uruguaya en el último medio siglo, cuando luego de acuerdos comerciales con Argentina y Brasil, el sector primario uruguayo comenzó un proceso de reescalamiento que implicó enfocar su producción hacia la exportación, tendencia profundizada luego de la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991 (Oddone, 2010). A pocos kilómetros de la ciudad está situada (desde 1935) una de las principales plantas industriales de la empresa láctea Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) líder del mercado nacional y una de las principales exportadoras del país.



**Imagen 4.**

Expansión urbana 1985-2011 y principales estructuradores no habitacionales de la periferia.

Elaboración propia a partir de Martínez y Altmann (2020).

Respecto al proceso de urbanización, entre 1985 y 2011 la ciudad sumó casi 100 hectáreas urbanizadas (amplió 25% en superficie), su población aumentó un 18% y la vivienda y los hogares aumentaron casi un 50% (Tabla 2, Imagen 4). De esta forma, se aprecia una expansión bastante equilibrada, ya que en parte importante, las ciudades medias uruguayas en el mismo ciclo mostraron una tendencia a incremento de superficie urbanizada más vinculada al crecimiento de viviendas y hogares que al de población, evidenciando territorialmente el cambio demográfico referente a que los hogares uruguayos aparecen integrados por cada vez menos personas (Cabella, Fernández Soto y Prieto, 2015). A pesar de ello, en esta expansión primó la provisión parcial y ex-post de los servicios básicos de infraestructura urbana (saneamiento en red, pavimentos, escurrimiento de aguas superficiales, alumbrado público) (Martínez y Altmann, 2020).

A esta expansión formal se sumaron seis asentamientos precarios surgidos entre 1996 y 2004 (el mayor de ellos fue realojado en 2014) y enclaves industriales o logísticos. En 1989 en la zona suroeste se estableció una empresa de lavado y peinado de lana; en 1993, al sur de la ciudad se instaló, en un predio de 20 hectáreas, la primera zona franca del interior del país.<sup>3</sup> El frigorífico, situado a las afueras de la ciudad, la planta industrial de CONAPROLE y el vertedero (basurero) local, son de etapas anteriores a 1985.

También aparecieron nuevos barrios en baja densidad en entornos rurales, hacia el este (ruta 56), cerca de los cuales se instaló recientemente un parque de energía eólica. También destaca un amplio predio del ejército nacional destinado al asentamiento de unidades y fabricaciones militares.

#### *4.2: El Plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*

Los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) de escala departamental son decretos departamentales con fuerza de ley en sus ámbitos.<sup>4</sup> Algunas disposiciones de los IOT son realizables en el marco de las competencias departamentales y otras implican un nivel de coordinación con otros organismos públicos o privados. En todo caso, la categorización del suelo es específica de los departamentos y constituye el elemento central de la política de ordenamiento territorial estructurada por la LOTDS.

Las etapas de elaboración de los IOT están reguladas por la LOTDS y sus decretos reglamentarios 221/009, 400/2009 y 523/009 refiriendo principalmente a aspectos procedimentales, destacando el vínculo con la evaluación ambiental (Imagen 5).

El Decreto Departamental 10/2016, aprobó el Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Florida y su Micro Región. Sus objetivos remitían a: regular, orientar y controlar el desarrollo, crecimiento y funcionamiento de la ciudad y su entorno. La delimitación del ámbito de acción del plan recupera el viejo ejido de la ciudad y la zona de chacras de la ciudad-territorio fundacional como “microregión” y refuerza esta histórica carcaza geográfica como área próxima (Imagen 6). La delimitación de ámbitos de actuación de los planes locales ha sido un tema abordado de diferentes maneras por las intendencias departamentales, considerando diferentes criterios en base a subdivisiones administrativas, u otras huellas de conformación territorial en que las viejas zonas de chacras o los ejidos definidos en los trazados fundacionales han tenido un papel relevante en la identificación de las “microrregiones” en torno a los centros urbanos (Robayna, 2018).

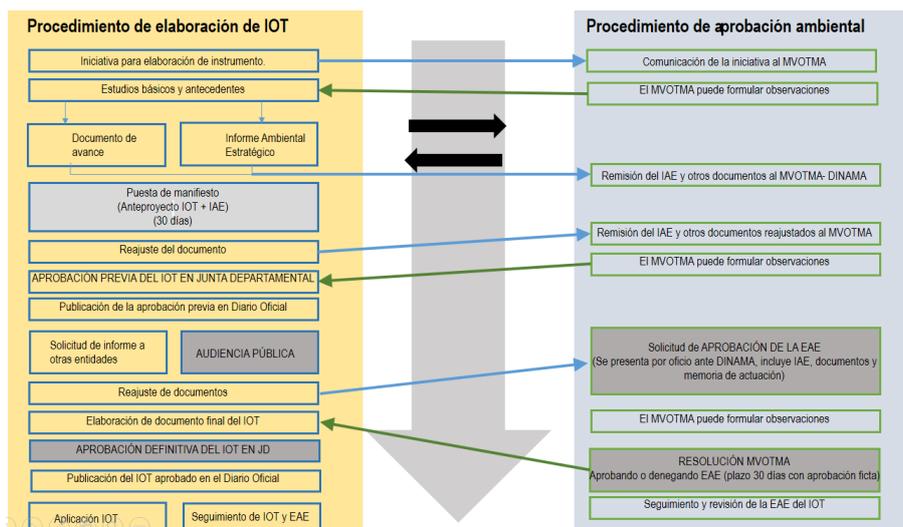


Imagen 5.

### Esquema de procedimientos para la elaboración de IOT

Elaboración propia a partir de Cousillas,2010; MVOTMA, 2019; Dec 221/09

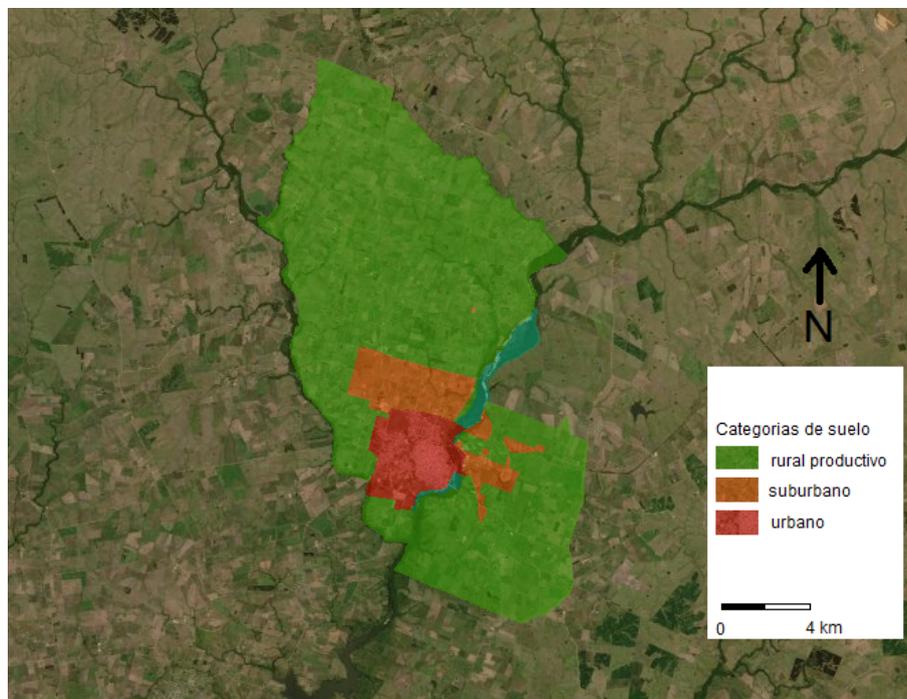
Los criterios para la categorización de suelos no están especificados en ninguna disposición que reglamentó la LOTDS, más allá de las definiciones de las categorías mencionadas en los artículos 32 a 34 de la norma. Es decir, los gobiernos departamentales toman sus propios criterios para hacerlo, más allá de los intentos de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) en la generación de Guías Metodológicas (orientadoras y no vinculantes, dentro del respeto a la autonomía departamental) que, además de criterios de categorización de suelos, sugieren un proceso conceptual y de contenidos dentro de la elaboración de los IOT. En el caso de planes locales refiere a definir una imagen objetivo y un modelo Territorial (en tanto sistema urbano-territorial, movilidad laboral o por acceso a servicios, uso del suelo), sistema de centralidades urbanas, posibles instrumentos de planificación derivada en ámbitos específicos, áreas caracterizadas, y normas de gestión.

En el apartado del Plan Local de Florida y su microregión referente al diagnóstico, uno de los puntos menciona la “descripción del modelo territorial existente y determinación de sus disfuncionalidades” (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2014, p. 30).

Al analizar el Plan Local de Florida (IDF, 2016) en sus documentos constitutivos: exposición de motivos, articulado (que incluye la categorización de suelos) y cartografía, clasificamos los nodos problemáticos conceptuales y espaciales desde el diagnóstico y propuesta.

- *El modelo territorial heredado:* Refiere a aspectos de la trayectoria de la ocupación del suelo y su situación al momento de la elaboración del Plan. Se incluyen tanto el diagnóstico como las condicionantes de ocupación del suelo urbano, respecto a limitaciones topográficas, hidrográficas o ambientales. Se aprecian dos dimensiones principales: el riesgo hídrico de aguas urbanas y la recurrencia de inundaciones vinculadas al Río Santa Lucía y afluentes. Por otra parte, la actividad industrial de diversa escala en la ciudad y su entorno y sus efectos sobre el medioambiente y la presencia del vertedero municipal de basura.

- *El modelo territorial propuesto:* Implica la actuación del Plan en torno a los procesos de transformación del suelo urbano y otras dimensiones con implicancia territorial. Pueden identificarse de la lectura del instrumento dos grandes ejes conceptuales del modelo propuesto: usos del suelo urbano, y disposiciones que no pasan por la categorización de suelos.



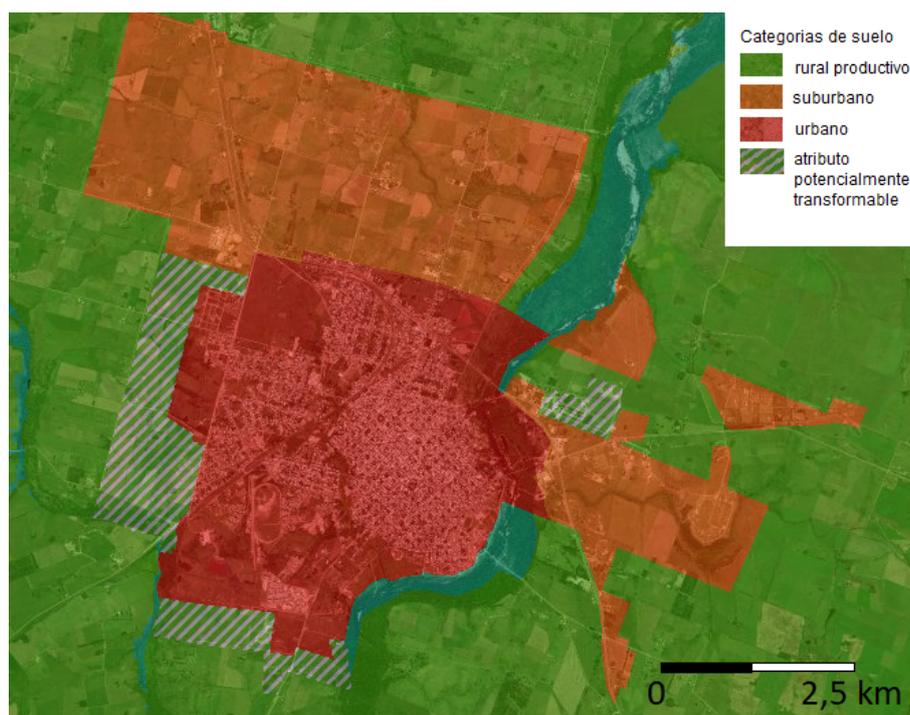
**Imagen 6.**

Ámbito de acción del Plan Local de Florida.  
Inventario nacional de Ordenamiento Territorial

Sobre las orientaciones del Plan que no refieren a las disposiciones de uso del suelo, en ella aparecen orientaciones de tipo estratégico en coordinación con otros entes públicos y actores privados y sociales en una variedad tal que no permite definir categorías claras en función de la LOTDS. A su vez estas orientaciones se dan en un marco de acción que supera las competencias de los gobiernos departamentales.

Respecto a los territorios de borde urbano, dinámicos y heterogéneos que constituyen un claro proceso de *periurbanización*, el plan ni en su diagnóstico o propuesta, califican estas dinámicas territoriales a partir de ese concepto.

Sin embargo, observando el diagnóstico y propuesta en torno a los sectores urbanos no consolidados (periferia urbana), suelos suburbanos y aquellos rurales con el atributo de potencialmente transformable a urbano o suburbano, evidencian esta configuración, en la cual pueden apreciarse algunas tendencias condicionadas por decisiones ad hoc de radicación de industrias al sur de la ciudad que han devenido en que el crecimiento con usos habitacionales deba direccionarse al oeste y norte, donde la ciudad pierde continuidad en su trazado por la presencia de ruta 5 y la vía del tren, así como de la cercana presencia del vertedero municipal. Por otro lado, al norte, dentro del sector “Chacras de Florida”, se aprecia una multiplicidad de usos (Imagen 7).



**Imagen 7.**

Categorización primaria del suelo según el Plan Local de Florida (2016).

Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial

En la definición de los sectores suburbanos y rurales con atributo de potencialmente transformable, contiguo o próximo al suelo urbano, así como los sectores urbanos no consolidados, el Plan menciona (ver imagen 7):

- *Sector “Chacras de Florida” (suburbano)*: creadas en la época fundacional de Florida, con el propósito de abastecer a la misma fundamentalmente de recursos alimenticios. En la actualidad en esta zona conviven diversas actividades y usos del suelo que la han convertido en una zona con gran cantidad de emprendimientos de distinta índole como ser pequeñas industrias (aserraderos, hornos de ladrillos, etc.) actividades comerciales, recreativas, depósitos, habitacional con residencias permanente y temporal, actividades agropecuarias, etc.<sup>5</sup>
- *Zona cortijo y calle N°60 (urbano no consolidado)*: Zona de expansión de la ciudad, en virtud a la existencia de barreras físicas y naturales que obstaculizan el libre crecimiento hacia otras zonas.
- *Zona Industrial (urbano no consolidado. Zona especial)*: Sector que históricamente ha tenido uso industrial de significativo impacto ambiental pero de gran importancia laboral que ha incidido de forma permanente en la población de la ciudad. Se caracterizó como industrial por tener los servicios e infraestructura necesarios para tal fin, con asiento de emprendimientos de gran porte y cuya reubicación es inviable e incompatibiliza fraccionamientos residenciales próximos o contiguos.

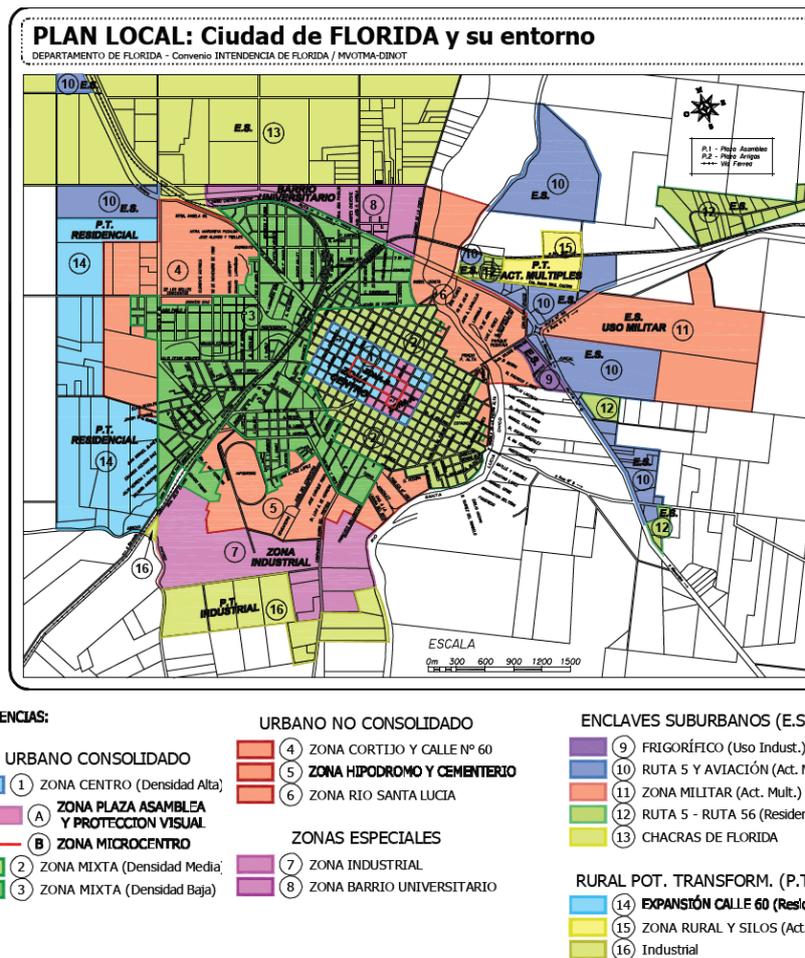


Imagen 8.

Categorización y zonificación. Plan Local de Florida.  
 Plan Local de Florida y su microrregión.

- *Barrio Universitario (urbano no consolidado)*: zona de borde, cerca de ruta nacional N°5 y vía férrea, se plantean usos habitacionales, comerciales e industriales de bajo impacto, logísticos.
- *Ruta N° 5 y Aviación (Enclave suburbano. Actividades Múltiples)*: zona con emprendimientos logísticos y de servicios que surgen por la dinámica por la presencia de la Ruta N° 5.
- *Zona militar (Enclave suburbano. Actividades Múltiples)*: Sus actividades no suelen resultar acordes con el suelo rural (Divisiones del Ejército Nacional y el Departamento de Fabricaciones y Polvorines del Servicio de Material y Armamento), con sus respectivas instalaciones y viviendas para el uso del personal.
- *Ruta N° 5 y ruta N° 56 (Enclave suburbano. Destino Residencial)*: Son variados emprendimientos que fueron surgiendo en el transcurrir del tiempo con características diferentes con destino habitacional en amplios predios de baja densidad que remite a la urbanización campestre.

## **5. Conclusiones: la tensión local entre innovaciones normativas nacionales de uso del suelo y la presión de dinámicas territoriales multiescalares**

El análisis de la gestión territorial del periurbano desde el estudio de los instrumentos de ordenamiento territorial uruguayos se revela como un ámbito de singular interés para apreciar cómo estos dinámicos procesos territoriales dialogan con marcos de uso del suelo que establecen patrones de ocupación rígidos y de mediano y largo plazo, así como el carácter pluriescalar de los procesos de urbanización

La categorización del suelo planteada en el plan local de Florida validó los procesos territoriales acumulados de decisiones *ad hoc* y de marcos previos. Ligrone (2013) ha planteado a nivel general las dificultades operativas de la implementación local del Ordenamiento Territorial y algunas modificaciones a la normativa nacional que han devenido en rigideces que promueven un modelo excesivamente jerárquico y piramidal desde la planificación departamental hacia los ámbitos locales.

El estudio del Plan Local de Florida, muestra como la implementación de un modelo de territorio, intenta convivir con éstas configuraciones heredadas. En efecto, se utiliza todo el aparato normativo nacional y local del ordenamiento territorial para consolidar como proyecto territorial un crecimiento tendencial en los grandes patrones de uso del suelo del modelo heredado, en particular la generación de una zona industrial al sur de la ciudad, los enclaves agroindustriales de gran porte (frigorífico, planta industrial lechera) y la zona franca. Estas tendencias son claramente observables tanto en designación de categorías y subcategorías de suelo como en la asignación del atributo de potencialmente transformable. Este recurso también fue utilizado para consolidar polos residenciales respecto a las urbanizaciones de tipo campestre o jardín al este de la ciudad, y el crecimiento de la ciudad formal en base a fraccionamientos, hacia el oeste. En este último caso, se ha intentado articular la categorización contigua de zonas urbanas no consolidadas con otras rurales con atributo potencialmente transformable a urbano.

Sobre el dinamismo de reconversión productiva a usos múltiples de zona más próxima a la ciudad de la vieja zona de chacras su designación como “suburbano” en las áreas próximas a la ciudad (el resto permanece como rural productivo) con una normativa que habilita la coexistencia de emprendimientos residenciales, logísticos, industriales y productivos, muestra no sólo el carácter polifacético de ésta categoría en el marco de la LOTDS, sino que valida un proceso de ocupación heterogéneo, pero acotado espacialmente.

Finalmente, dentro de esa ocupación del suelo y actividades, aparece la impronta del reescalamiento del sector primario uruguayo: la logística e instalaciones derivada del polo agroindustrial que la ciudad es (frigoríficos, lechería, forestación, zona franca, lanera) también muestra implicancias de las escala nacional, regional, y global, que nos devuelve la imagen de una ciudad intermedia inserta tramas multiescalares (Guibert et al, 2011; Gorenstein et al, 2012) que resignifican la relación rural-urbano y el propio proceso de urbanización contemporáneo, así como los alcances de herramientas de planificación y gestión locales, estas microgeografías regulatorias.

## Referencias

- ALLEN, A. (2003). La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo. *Cuadernos del CENDES* 20(53), 7-21
- ARTIGAS, A., CHABALGOITY, M., GARCÍA, A., MEDINA, M., TRINCHITELLA, J. (2002). "Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo". *EURE (Santiago)* 28(85), 151-170. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612002008500008>
- ALTMANN MACCHIO, L. (2018) "Del ejido al periurbano. Dos casos de reconfiguración de periferias en ciudades intermedias uruguayas". *Actas del Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Barcelona-Córdoba, Junio 2018. Barcelona: DUOT, 2018. <http://hdl.handle.net/2117/134737>
- ALVAREZ LENZI, Ricardo (1972). *Fundación de poblados en el Uruguay*, Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- AMIN, A. (2005). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política de lugar, *Revista Ekonomiaz*, N°58, San Sebastián.
- ASCHER, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.
- AVILA SANCHEZ, H. (2001). Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*. UNAM, 45, 108-127.
- BARSKY, Andrés (2005): El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova*, vol. IX, núm. 194.
- BRENNER, N.; SCHMID, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2-3), 151-182. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- BRENNER, N. (2004). *New States Spaces*. Londres: Oxford.
- CABELLA, W.; SOTO PRIETO, V.; FERNÁNDEZ, M. (2015). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay*. Fascículo 6. Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011. Montevideo: INE- UNPFA- MIDES.
- CARTER, Harold. (1974). *El estudio de la Geografía Urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- COLLEDGE, R.G (1960) Sydney's metropolitan fringe: a study in urban-rural relations. *Australian Geographer*, Vol. 7, n° 6, p. 243-255.
- GOLDARACENA, P. (2008.). *Las nuevas urbanizaciones en el periurbano este metropolitano: la planificación física, la gestión y el diseño del territorio*. Tesis de maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo.
- GORENSTEIN, S.; LANDRISCINI, G.; HERNÁNDEZ, J. (comp.). (2012). *Economía Urbana y Ciudades Intermedias*. Ed. CICCUS. Buenos Aires.
- GUIBERT, M.; GROSSO, S.; ARBELECHE, P.; BELLINI, M. (2011). De Argentina a Uruguay: espacios y actores en una nueva lógica de producción agrícola, en *Revista Pampa*, 7, 13-38.
- KLACZKO, J. (1981): El Uruguay de 1908. Su contexto urbano-rural. Antecedentes y perspectivas. Montevideo, *Cuadernos del CIESU*, 42.
- KLACZKO, J.; RIAL, J. (1981). *Uruguay: país urbano*. Montevideo: Banda Oriental.

- HERNÁNDEZ PUIG, S. (2012). El periurbano, un espacio estratégico de oportunidad. Biblio 3W. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* [en línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. XXI, nº 1.160.
- INDOVINA, F. (2005 [1991]). La ciudad difusa, en Ramos, A.M. (ed) en *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Ediciones UPC.
- INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE FLORIDA (2016). *Plan Local de Florida y su microrregión*.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (2014). *Sociología de la acción pública. El Colegio de México*.
- LIGRONE, P. (2013). Transformaciones, seudoplanificación y territorios inteligentes, *Revista de la Facultad de Arquitectura*, 10, 64-79.
- LIGRONE, P. (2016). Manejo de bordes de crecimiento urbano en Uruguay. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(1), 73-82. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n1.43182>
- MARTÍNEZ, E.J.;ALTMANN MACCHIO, L. (2016). “Entre macrocefalia estructural y policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011)”. Montevideo: UCUR CSIC UDELAR.
- MARTÍNEZ, E.J.;ALTMANN MACCHIO, L. (2020). *Ciudades intermedias del Uruguay. Procesos urbanos y acondicionamiento del suelo (1985- 2011)*. Montevideo: UCUR CSIC UDELAR.
- MEDINA, M. (2017). Montevideo y su área metropolitana. Estructuración territorial y contexto planificador, *RIURB*, 13. Barcelona, 65-88.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (2014). *Guías para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*. Montevideo, Uruguay.
- MUSSO, C. (2004). *Las ciudades del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura.
- ODDONE, G. (2010). *El declive: una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Linardi y Risso.
- PARK, R.; BURGESS, E.; MCKENZIE, R. (1925). *The City*. Chicago: The University of Chicago Press.
- PRADILLA COBOS, E. (2014) “La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina”, en *Caderno Metropole, São Paulo*, 16(31), 37-
- ROBAYNA SOSA, A. (2018). *Delimitación territorial en el marco de la Ley Nº 18.308: Análisis de los planes locales aprobados entre 2008-2015 con énfasis en el departamento de Paysandú*. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo.
- SCHELOTTO, S.; LECUNA, C. (2015). Alteraciones dinámicas en espacios periurbanos: el caso de la Ruta 101. VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo. Text en actes de congrés presented at the VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona: Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.
- THOENIG, J.C. (1997). “Política pública y acción pública”. *Revista Gestión y Política pública*, VI, 1, México, 19-37.

## Fuentes

- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Leyes 10723 (de centros poblados), 18308 (de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible).
- Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial- Uruguay. Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. <https://sit.mvotma.gub.uy/inot/>
- Mapoteca digital de la Biblioteca Nacional de Uruguay: <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/8>

## Notas

- 1 Para el caso uruguayo ver Klaczko (1981).
- 2 Este apartado toma elementos desarrollados en ALTMANN MACCHIO, L. (2018) "Del ejido al periurbano. Dos casos de reconfiguración de periferias en ciudades intermedias uruguayas". Actas del Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Córdoba, Junio 2018". Barcelona: DUOT, 2018. <http://hdl.handle.net/2117/134737>
- 3 Las Zonas Francas, regidas en Uruguay por la ley 15921 (del año 1988) son ámbitos de propiedad pública o privada autorizadas por el Poder Ejecutivo Nacional para llevar adelante actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de un régimen legal de exoneraciones tributarias y aduaneras. Además, al ser ámbitos donde no rigen los monopolios del estado y donde existe libertad total para el ingreso y salida de bienes, activos de capital fijos con exenciones en impuestos, funcionan como ámbitos desterritorializados de la geografía regulatoria nacional. En el caso de Florida, fue la primera zona franca privada habilitada fuera del departamento de Montevideo (1993). Según Uruguay XXI (Dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo), en la Zona Franca de Florida están instaladas 200 empresas.
- 4 Las competencias de los gobiernos departamentales están establecidas en las leyes 9.515 (Ley Orgánica Departamental, de 1935) y 19.272 (De descentralización política y participación ciudadana, de 2014).
- 5 En el sector suburbano de "Chacras de Florida", los predios serán de mínimo 1500m<sup>2</sup> y 50 mts de frente, se autorizan los usos: Vivienda Individual (una por padrón), actividades Comerciales, Logísticas y de Servicios, Actividades rurales que compatibilicen con la residencia. Y solo en los predios más alejados al noroeste, se admitirán: salones de Fiesta y/o similares, Actividades Industriales de bajo impacto ambiental, locales Bailables y/o similares, Prostíbulos y/o similares. Quedan prohibidos los Fraccionamientos y Urbanizaciones en Propiedad Horizontal, las Cooperativas de vivienda y las actividades de mediano y alto Impacto ambiental.

## Notas de autor

### Sobre el autor

Arquitecto (UDELAR, Uruguay). Magister y Doctorando en Estudios Urbanos (UNGS, República Argentina). Docente e investigador en urbanismo y ordenamiento territorial. Se desempeña en el Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República Oriental del Uruguay (IETU- FADU- UDELAR), el departamento de Planificación y Evaluación de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Uruguay) y el *think tank* "Centro de Estudios para el Desarrollo".

## El rol de las ciudades intermedias en los planes estratégicos subnacionales. El caso de la provincia de Santa Fe

### *The role of intermediate cities in subnational strategic plans. the case of the province of Santa Fe*

Davies, Carina

**Carina Davies** Sobre la autora  
carinadavies@yahoo.com.ar  
CONICET, 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

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10780>



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

**Resumen:** En las últimas décadas, a partir de propuestas académicas y políticas, las ciudades intermedias han ido tomando protagonismo como espacios estratégicos desde donde impulsar planes de desarrollo a escala local y regional. Las potencialidades de estos núcleos urbanos adquieren especial atención en espacios con notables desigualdades como es el caso de la provincia de Santa Fe en la cual, a través del Plan Estratégico Provincial iniciado en 2008, se los consideró como nodos mediante los cuales impulsar nuevas formas de gobernanza en el territorio. Mediante el análisis documental y una serie de entrevistas a actores clave pertenecientes a diversos sectores, nos aproximamos a dos casos de estudio –Reconquista y Venado Tuerto– para indagar acerca de los alcances e implicancias de esta iniciativa.

**Palabras clave:** ciudades intermedias, desarrollo, plan estratégico, gobernanza, provincia de Santa Fe.

**Abstract:** *In recent decades, based on academic and political proposals, intermediate cities have been taking center stage as strategic spaces from which to promote development plans at local and regional level. The potential of these urban centers acquire special attention in spaces with notable inequalities as is the case of the province of Santa Fe in which, through the Provincial Strategic Plan initiated in 2008, they were considered as nodes through which to promote new forms of governance in the territory. Through documentary analysis and a series of interviews with key actors from various sectors, we approached two case studies –Reconquista and Venado Tuerto– to inquire about the scope and implications of this initiative.*

**Keywords:** *intermediate cities, development, strategic plan, governance, province of Santa Fe.*

## 1. Introducción

El territorio de la provincia de Santa Fe (Argentina) presenta históricos contrastes, los cuales motivan la reflexión teórica y la búsqueda de estrategias para alcanzar un mayor equilibrio en su interior.

En este sentido, la creciente importancia que a nivel mundial está tomando el papel de las ciudades de tamaño medio invita a revisar la capacidad de las mismas para llevar adelante procesos de desarrollo territorial en la provincia de Santa Fe. Para ello, nos centraremos en la construcción de redes de gobernanza que atraviesan estos núcleos urbanos, considerando especialmente cuál ha sido el impacto que sobre ellas ha tenido la elaboración e implementación del Plan Estratégico Provincial (PEP) que tiende a posicionarlas –al menos desde el plano discursivo– como nodos privilegiados de articulación territorial.

En este contexto, el abordaje de dos ciudades santafesinas de tamaño intermedio --Reconquista y Venado Tuerto– nos ayudará a analizar las potencialidades y dificultades que presentan estos núcleos para auspiciar como articuladores de actores y escalas de diversa índole.

En una primera instancia nos aproximaremos al concepto de ciudad intermedia para luego colocar brevemente en contexto nuestros objetos de investigación, brindando algunas referencias que puedan dar cuenta de los contrastes que caracterizan a la provincia.

Posteriormente, daremos lugar a los aspectos principales del Plan Estratégico Provincial. El mismo implica diversos aspectos que excederían la extensión de este trabajo, por lo que sólo mencionaremos sus elementos estructurales.

A continuación, y en base al trabajo de campo realizado en Reconquista y Venado Tuerto, contrastaremos las nociones sobre el PEP vertidas en documentos y discursos gubernamentales con el impacto real sobre el territorio, a partir de la información recogida mediante entrevistas en profundidad a actores locales y regionales clave.

Por último, aportaremos algunas reflexiones finales acerca de la trayectoria que el instrumento ha tenido hasta el momento.

## **2. Ciudades intermedias como instrumentos para el desarrollo**

Las ciudades intermedias han ido tomando relevancia dentro del prolífico ámbito del desarrollo territorial hasta convertirse, en la actualidad, en elementos altamente apreciados tanto desde las esferas académicas como políticas. Desde mediados del siglo XX, las mismas comenzaron a ser consideradas en Europa como elementos idóneos para resolver los desequilibrios territoriales. En virtud de ello se pusieron en marcha políticas que consideraban que su fortalecimiento y crecimiento generarían, por efectos multiplicadores, el desarrollo de su área de influencia. Ello redundaría en una red urbana más equilibrada, en detrimento del crecimiento descontrolado de las grandes metrópolis. Esta visión de carácter más cuantitativo, la cual privilegiaba impulsos externos –inversión en equipamientos y servicios sociales– para la consolidación de las ciudades medias, tuvo un giro algunas décadas más tarde, cuando las políticas de desarrollo regional comenzaron a incentivar el desarrollo a partir de factores endógenos.

De esta forma, se produce un desplazamiento desde las ciudades medianas a las ciudades intermedias, introduciendo a través de este último concepto la importancia del componente cualitativo (Gault, 1989) pues ya deja de considerarse solamente la cantidad de habitantes y pasa a tenerse en cuenta también la capacidad de propagar desarrollo en su entorno territorial. Por ende, podemos considerar que estos núcleos urbanos no sólo se definen por

superar cierto umbral poblacional, sino también por su capacidad de convertirse en centros de recursos específicos desde donde ofrecer una amplia variedad de servicios y desde donde difundir conocimiento y dinamismo, permitiendo equilibrar el territorio frente a las macrocefalias metropolitanas (Vilagrasa, 2000; Bellet; Llop, 2004; Méndez et al, 2006a; 2006b).

Si bien el concepto de ciudad intermedia ha surgido y se ha desarrollado en el escenario europeo, sobran motivos para reconsiderar su importancia en el ámbito latinoamericano, donde el acelerado proceso de urbanización da lugar a la persistente existencia de grandes ciudades incapaces de satisfacer las expectativas de empleo y calidad de vida urbana que atrajo a innumerables contingentes de población. La macrocefalia, es decir, la preponderancia demográfica y económica que la primera ciudad de un país tiende a poseer con respecto a su propia red urbana nacional (Cuervo González, 2003), es la principal característica de los desequilibrados sistemas urbanos latinoamericanos. Por ende, las ciudades intermedias de los países de la región surgen como lugares privilegiados, tanto para el crecimiento económico equitativo como para la articulación de políticas de decisiva trascendencia en el ámbito de la producción agropecuaria, industrial y de servicios, representando las mayores posibilidades de un desarrollo territorial sostenible (Bárcena, 2001; Jordan; Simioni, 1998).

Argentina no escapa de esta característica general del subcontinente latinoamericano, aunque actualmente se perciben algunos signos de cambio respecto a un sistema urbano que desde sus orígenes se ha presentado como espacialmente centralizado y desequilibrado. Este cambio está relacionado con el hecho de que en los últimos 20 años ha aumentado el número de aglomeraciones de tamaño intermedio (con más de 50.000 habitantes y menos de un 150.000) así como también la población total de las mismas, lo cual indica que un porcentaje mayor de argentinos vive en estos centros urbanos (Michelini; Davies, 2009).

A su vez, la relevancia asumida por estos elementos urbanos se entrecruza con la consideración por parte de ciertos ámbitos académicos y políticos de las instancias locales y regionales como plataformas idóneas para el impulso de determinados procesos. Entre los más determinantes en términos del rol que las ciudades intermedias pueden desempeñar para el desarrollo territorial no sólo de ellas mismas sino de su entorno regional, destacamos especialmente la construcción de la gobernanza, entendida como el conjunto de los complejos mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales (Stren, 2004). El análisis de esta nueva forma de gestión, más cooperativa y horizontal, implicaría comprender la articulación de los distintos modos de regulación en el territorio en términos de integración política, social y de capacidad de acción, lo que trae como consecuencia el replantearse las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (Le Galés, 1998; Mayntz, 1998, 2001).

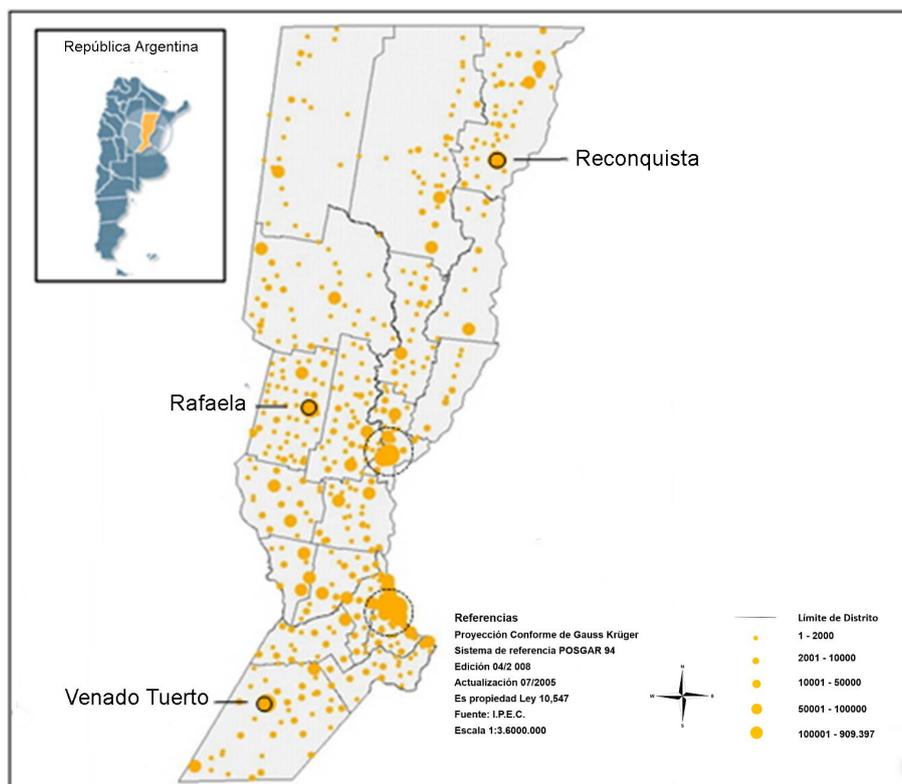
Los procesos de construcción de la gobernanza varían sustancialmente en cada caso, dependiendo de quiénes y cómo los conducen, así como cuáles son los objetivos que los motivan. Podemos encontrar experiencias en las cuales no nacen como expresión genuina de una localidad o región, sino que más bien obedecen a un mandato impuesto desde el exterior. Contrariamente, existen ejemplos de auténtico involucramiento de la comunidad para coordinarse de

forma consensuada. A su vez, los actores involucrados en el proceso pueden dar lugar a una representación plural e integradora donde tenga cabida la multiplicidad de intereses mientras, en otros casos, la manipulación del proyecto por parte de algunos agentes genera procesos excluyentes y sólo representativos de uno o algunos sectores de la comunidad. Los objetivos de la gobernanza a veces son los que precisamente la impulsan, marcan y condicionan su orientación, mientras en otras ocasiones surgen durante y/o como consecuencia de los factores intervinientes en la constitución de la misma.

En las últimas décadas, el fomento de la gobernanza estuvo y está generalmente asociado al objetivo de generar nuevas dinámicas de desarrollo, proceso en el que intervienen los mismos factores mencionados anteriormente: cómo, quiénes, por qué. Por ende, la forma en que estos procesos se desenvuelven asumen diferentes particularidades en cada uno de los espacios, lo cual demanda implementar estudios de caso a través de los cuales llevar adelante el objetivo de analizar los obstáculos y oportunidades que encuentra la construcción de la gobernanza y la forma en que ello repercute en el posicionamiento de las ciudades intermedias como nodos de desarrollo.

### **3. Aproximación a la provincia de Santa Fe y las ciudades medias-caso de estudio**

La provincia de Santa Fe (Mapa 1) se caracteriza por poseer un territorio heterogéneo, en el cual al menos ciertos procesos se manifiestan con marcada desigualdad. Uno de ellos es la distribución de su población, concentrada principalmente en la zona centro-sur, y dejando un norte con muy bajas densidades poblacionales.



**Mapa 1.**

Provincia de Santa Fe: distribución de la población y ciudades intermedias (2010)

Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC). Provincia de Santa Fe.

Las diversas características naturales y, en gran parte a consecuencia de ello, la dinámica económica-productiva son también elementos que diferencian el norte del centro-sur santafesino. Mientras el primero está comprendido dentro del noreste argentino, con su clima subtropical y una actividad agropecuaria limitada por las sequías que regularmente afectan a sus suelos de calidad marginal; el centro y sur están plenamente integrados a la región pampeana, cuyas inmejorables características naturales han permitido su temprano desarrollo de la actividad agropecuaria e industrial. Como resultado de este desarrollo económico desigual, la dotación de infraestructura ha asumido las mismas características. El heterogéneo despliegue de vías de comunicación, servicios como energía, gas o agua potable, e instalaciones sanitarias y educativas, deparan condiciones de vida muy diferentes para los habitantes de un mismo territorio provincial. Todo ello conduce a reflexionar en torno a las diferenciales dinámicas de desarrollo territorial, así como respecto al comportamiento de ciudades de tamaño intermedio localizadas en entornos claramente diferentes y sus posibilidades de contribuir a un desarrollo provincial más homogéneo.

Como muestra de la mencionada desigualdad en la distribución de la población por asentamientos, podemos mencionar que, según el último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, más de tres millones de habitantes de la provincia se aglomeran claramente en el Gran Rosario y el Gran Santa Fe, representando el 38% y el 15% de la población total, respectivamente. Posteriormente se registra un pequeño grupo de ciudades de tamaño intermedio, entendiendo como tales aquellos núcleos urbanos que se encuentran entre los

50.000 y 150.000 habitantes.<sup>1</sup> Dejando de lado aquellas que no se encuentran comprendidas dentro de los grandes aglomerados mencionados, encontramos sólo tres ciudades dentro de esta categoría: Rafaela (92.945), Venado Tuerto (76.432), Reconquista (73.293). Entre estas, exceptuamos el difundido y largamente analizado caso rafaélino, en el cual elementos tales como el papel determinante del gobierno local como promotor del desarrollo y como articulador de los diversos actores, un crecimiento económico sostenido, una presunta estructura social homogénea y una densidad institucional elevada, llevaron a considerarlo como un cuasi-distrito industrial (Quintar et al, 1993; Quintar; Boscherini, 1996; Ascúa y Kantis, 1998; Costamagna, 1998, 2000; Boscherini; Costamagna, 1998; Ferraro, 1998; Yoguel y López, 1999). Nos decantamos, por ende, por las otras dos localidades, no sólo escasamente consideradas sino también con contrastantes particularidades que hacen aún más interesante su estudio, aunque en esta oportunidad no podremos explayarnos demasiado en las mismas, pero sí aportar algunos datos.

Además de la desigual distribución de la población en el territorio provincial, al interior del mismo es también factible apreciar diferencias vinculadas a factores de índole social. En relación al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según el Censo Nacional 2010, mientras en la zona norte la mayoría de sus departamentos se aproximan al 20% de población con NBI, en el centro y sur el valor máximo ronda el 10%, es decir que la primera área duplica el porcentaje de habitantes en esa situación en relación al resto de la provincia. Por otra parte, todos los departamentos del norte rondan el 50% de población sin cobertura de obra social, lo cual los coloca en una situación sanitaria muy vulnerable al tiempo que ello conlleva a la saturación en los servicios públicos de salud. Los departamentos del centro-sur muestran valores más bajos, aunque ninguna por debajo del 20% lo que, considerando la cantidad poblacional con que cuentan los mismos, equivale a un volumen importante de población.

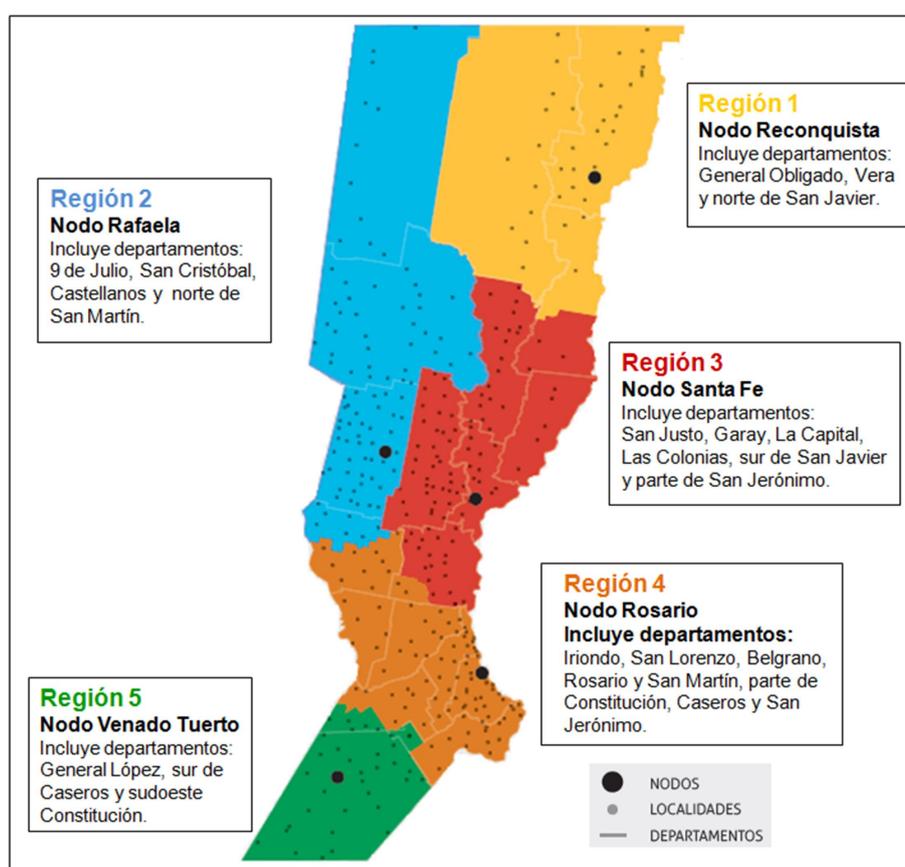
Estos elementos, por mencionar sólo algunos más destacados, son los que invitan a poner nuestra atención sobre las estrategias y elementos que puedan conducir a la provincia hacia un desarrollo más homogéneo.

#### **4. El Plan Estratégico Provincial: principales elementos e impacto en las dos ciudades medias estudiadas**

##### *4.1. Características principales del Plan Estratégico Provincial*

Desde 2008, el gobierno provincial ha implementado el denominado Plan Estratégico Provincial (PEP) a partir del cual ha elaborado una nueva regionalización del territorio (Mapa 2), identificando nodos en cada una de ellas. La definición de los mismos, encuentra ciertas similitudes con la concepción de ciudad intermedia (Gault, 1989; Villagrasa, 2000; Méndez, 2010), al concebirlas como "núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos; las relaciones que establecen (tanto entre sí como con los demás actores del territorio) no comportan ningún tipo de jerarquía ni aparecen sujetas a pauta formal alguna" (Plan Estratégico Provincial, 2008, p. 10).

Este Plan comprende los ejes fundamentales de la gestión de gobierno provincial, planteando la descentralización como elemento esencial, y a la cual se suman la planificación estratégica y la participación ciudadana y concertación. La planificación adopta un enfoque estratégico intentando involucrar la multiplicidad de perspectivas, los vínculos interdisciplinarios y la participación ciudadana. El PEP identifica, en términos metodológicos, cuatro instancias del proceso de planificación estratégica territorial: a) La construcción participativa de un diagnóstico; b) La identificación y formulación de proyectos estratégicos; c) La gestión, seguimiento y evaluación de las acciones definidas; d) La creación de estructuras institucionales que sostengan y coordinen estos procesos. Las dos primeras etapas se desarrollaron durante el año 2008, con el surgimiento de dos ámbitos de decisión y consenso, que actuaron en forma simultánea e integrada: el ámbito intragubernamental y el ámbito público-privado.



**Mapa 2.**  
 Provincia de Santa Fe: regionalización según PEP  
 Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030 (2012)

El trabajo colectivo en las asambleas ciudadanas ha permitido la identificación de las líneas estratégicas de acción: territorio integrado, calidad social y economía del desarrollo. En el PEP, cada línea estratégica incluye una serie de programas (Tabla 1), los cuales contienen a su vez proyectos provinciales, que por su naturaleza y alcance requieren de una implementación uniforme en todo el territorio provincial, y proyectos regionales, los cuales contemplan la especificidad de cada escenario regional.

La primera línea, denominada "Territorio integrado", comprende acciones que deberían permitir la superación de la histórica fragmentación provincial, promoviendo las interrelaciones entre las regiones norte, centro y sur, así como entre los ámbitos rurales y urbanos. El gobierno provincial considera que alcanzar esta integración territorial es una condición fundamental para construir una sociedad inclusiva, tanto en el aspecto económico y social como en el cultural, a partir de la solidaridad y el equilibrio territorial. Por su parte, la segunda línea de acción se direcciona hacia la consecución de la satisfacción individual y el bienestar colectivo mediante la garantía de derechos universales y la igualdad de oportunidades. En tanto, el tercer eje de acción, plantea el delineamiento de una estrategia productiva que pretende agregar valor a las producciones primarias y fortalecer las cadenas de valor existentes (Plan Estratégico Provincial, 2008).

**Tabla 1**  
Líneas y Programas generales del PEP (2008)

Línea I Territorio integrado	Programa Santa Fe conectada y Accesible
	Programa Calidad Ambiental
	Programa Estado Moderno y Cercano
	Programa Proyección Regional e Internacional
Línea II Calidad Social	Programa Educación, Salud y Cultura Universales
	Programa Seguridad, Ciudadanía y Convivencia
	Programa Agua como Derecho y Oportunidad
Línea III Economía del Desarrollo	Programa Santa Fe Emprende
	Programa Integración de Producción, Ciencia y Tecnología
	Programa Recursos Energéticos
	Programa Redes para el Desarrollo Territorial

Elaboración propia en base a Plan Estratégico Provincial (2008).

En tanto, el PEP entiende que "la buena gobernanza, supone que la gestión del Estado es tan compleja que no basta con que éste sólo se haga cargo de las acciones, sino que debe aliarse con el sector público y el sector privado, para establecer nuevos canales de actuación, que permitan resolver problemas comunes" (Plan Estratégico Provincial. Visión 2030, 2012, p. 72). Ello se traduce en la conformación de los Consejos Regionales de Planificación Estratégica, que son el espacio de concertación entre el Estado provincial, los gobiernos locales y las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, encargado de dar seguimiento a los proyectos estratégicos de la región. Esta nueva instancia de encuentro entre los diferentes actores, ha deparado multiplicidad de opiniones, algunas de las cuales hemos recogido en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo.

Su puesta en marcha ha implicado una necesaria, aunque muy lenta, reorganización de recursos, competencias, procedimientos y prácticas. Ello es parte de lo que desde el gobierno provincial se define como "un nuevo tipo de Estado", el cual se verá materializado en cada nodo regional a partir del establecimiento de los Centros Cívicos, entendidos como "dispositivos edilicios emblemáticos donde se expresarán tanto el principio de concertación entre Estado, mercado y sociedad civil, como de la presencia concreta e inmediata del Estado provincial ante sus ciudadanos" (Plan Estratégico Provincial, 2008, p. 14).

En principio, esta propuesta ha representado una señal favorable -aunque por el momento quizás más discursiva que real, como en breve veremos- por parte del gobierno provincial de contemplar de una forma más comprensiva las diferentes realidades que coexisten bajo su dominio, así como de la necesaria construcción de procesos genuinos de gobernanza en los que tengan lugar las interrelaciones entre actores locales, regionales, provinciales y nacionales. Esto contribuiría también a superar ese descontento -por parte de autoridades, instituciones y sociedad civil en general- generado por la especial atención que desde siempre se ha dirigido al desarrollo de los núcleos urbanos más importantes -Santa Fe y Rosario, centros político-administrativo y económico, respectivamente- en detrimento del resto la provincia.

Como hemos mencionado, dos de los cinco nodos con sus respectivos centros cívicos se encuentran ya instituidos en las ciudades de Reconquista y Venado Tuerto, lo que ciertamente ha sido un avance significativo en la implementación real de los aspectos teóricos/discursivos señalados en los documentos del PEP. Pero bien, ¿cómo ello es percibido por los actores locales-regionales más sobresalientes?, ¿qué aspectos se contemplan de manera positiva y cuáles son precisos mejorar para un mayor fortalecimiento y enraizamiento del proyecto en el territorio?

#### *4.2. El impacto del PEP en las ciudades de Reconquista y Venado Tuerto y sus regiones*

Tras el profundo análisis documental llevado adelante en una primera etapa, iniciamos el trabajo de campo en las localidades de estudio. El mismo ha incluido una serie de entrevistas a actores clave pertenecientes a diversos sectores a partir de las cuales indagamos su percepción acerca del PEP y el alcance real que, tras algunos años desde su implementación, el mismo ha tenido y tiene para cada ciudad y su región.

En este sentido se logró entrevistar a agentes de distintos ámbitos tales como: **a)** político (funcionarios municipales actuales y ex- intendentes dentro de cuyo mandato se promovieron los respectivos planes de desarrollo local; coordinadores de los nodos Reconquista y Venado Tuerto del Plan Estratégico Provincial); **b)** industrial y comercial (representantes de cámaras empresariales, parques industriales y cámaras de comercio exterior; personal de gestión de empresas locales destacadas); **c)** educativo (autoridades de universidades nacionales con sede en ambas localidades); **d)** sindical (representantes departamentales de la Asociación del Magisterio de Santa Fe); **e)** vecinal (presidentes de asociaciones de vecinos); **f)** institucional, directamente vinculado al desarrollo territorial (coordinadores de Agencias y Centros que persiguen este objetivo); **g)**

agropecuario (presidentes de las Sociedades Rurales; investigadores del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, con presencia en ambas ciudades). Considerando que las entidades realmente representativas en cada caso apenas superan la veintena, se ha conseguido una muestra significativa -dieciocho entrevistas en la localidad de Reconquista y catorce en Venado Tuerto- cuya homogeneidad respecto a ambos casos nos provee de un interesante material comparativo.

A partir de su análisis surgen algunas apreciaciones. La primera de ellas está vinculada a la buena acogida que en general ha tenido la nueva aproximación del gobierno provincial mediante los nodos que articulan su plan estratégico. Esto es ponderado de manera ciertamente positiva en ambas localidades, ya que viene a responder a cierto sentimiento de orfandad respecto al gobierno provincial que por distintas razones predomina tanto en una como en otra ciudad. En Reconquista, por su lejanía de los centros provinciales y nacionales de decisión, así como por las características naturales e históricas que siempre la han diferenciado del resto de la provincia; en Venado Tuerto, por la confianza depositada en el desarrollo per se y la autogestión de un territorio con sobresalientes particularidades innatas y adquiridas. Por todo ello es sin dudas positivo ese nuevo elemento de cercanía que constituyen los nodos establecidos como parte del PEP, un instrumento propuesto desde sus inicios como herramienta de descentralización y como forma de aproximarse más a los ciudadanos y a las problemáticas particulares de cada región, no como artilugio mediante el cual deshacerse de la responsabilidad que le compete al gobierno provincial.

En ese sentido, es un gesto apreciado por las instituciones y ciudadanos, aunque insisten en la necesidad de fortalecer los nodos como instrumentos efectivos de acción y resolución, vistos hasta el momento, por varios de los entrevistados, como instancias de intermediación, que se anteponen a la otrora relación directa entre el Estado provincial y los gobiernos locales, lo que les representa una dilatación mayor respecto a las respuestas o resoluciones de las demandas planteadas. En Reconquista estos reclamos son más escuchados en el sector productivo, mientras en Venado Tuerto también se hacen eco de ello algunos funcionarios del gobierno local. Por ende, es necesario el fortalecimiento de los nodos para que actúen agilizando no sólo la concreción de acciones sino también las relaciones interinstitucionales entre las instancias provinciales y locales.

Por otra parte, considerando el adjetivo de "estratégico" que está explícito en este proyecto, el factor participativo es un elemento sustancial a tener en cuenta. La información recogida en las entrevistas delata una disminución de la participación de actores institucionales, la cual tuvo su punto álgido en la etapa de diagnóstico pero que ha ido mermando en las etapas sucesivas. Ello se debe a varias razones. Entre las principales se encuentran la falta de recursos humanos mencionada por gran parte de las instituciones consultadas, lo cual impide destinar personal para la asistencia a las reuniones a las cuales se las convoca. Siendo ya complicado el hacer frente a las actividades propias de sus entidades, la asistencia a las asambleas convocadas desde los nodos, ocupa un lugar secundario en las agendas institucionales.

Otros actores, en cambio, atribuyen su falta de participación e involucramiento, por un lado, a la amplitud de las convocatorias de los nodos,

donde para el tratamiento de temas específicos convergen actores que en ciertos casos poco tienen para aportar respecto a ello dada su escasa o nula vinculación con la temática; por otro lado, a la escasa evolución observada respecto a los objetivos establecidos hace ya algunos años lo cual desanima su activa intervención. Es por todo esto que se ha observado cierta desilusión o descontento respecto al curso que lleva el plan hasta el momento, pues lo estratégico no está sólo dado por la organización de talleres y consultas ciudadanas, sino que también necesita adquirir mayor complejidad para constituirse en un proyecto representativo e inclusivo que se haga eco y traslade a hechos los intereses consensuados de los diferentes sectores.

Otra de las cuestiones surgidas de las entrevistas es la escasa consideración que el PEP ha tenido respecto a otras estrategias de desarrollo territorial, sobre todo algunas propuestas originadas desde otros niveles del Estado, que tienen lugar en estas ciudades medias y sus áreas. Cada una de estas ciudades cuenta con la presencia de Agencias de Desarrollo Regional (ADR), dependientes del Ministerio de Industria de la Nación Argentina, al tiempo que ambas localidades llevan adelante sus respectivos planes estratégicos municipales que con desigual progreso comenzaron a elaborarse hacia fines de la década del '90 en Venado Tuerto (1998) y principios del siguiente siglo en Reconquista (2004). Sin embargo, y a pesar de la coincidencia en líneas de acción, son aún exiguas las interrelaciones entre estos y otros proyectos que convergen en los mismos territorios.

El PEP no sólo no ha tenido una especial consideración por estas experiencias precedentes, sino que parece sumarse a la lista de aquellos proyectos que parecen empezar de cero, sobre espacios en los que nunca nadie ha analizado nada ni ha propuesto acciones en consecuencia. De esta manera, no sólo se subestima el conocimiento local/regional, sino que se desestima la trayectoria de actores valiosos a través de los cuales es posible alcanzar mayor cercanía a la población y hacerse eco de demandas, en muchos casos, históricas.

## **5. Conclusiones**

Transcurridos algunos años desde el inicio del PEP, es posible recoger algunos elementos interesantes a partir de los cuales realizar un balance del mismo, haciendo especial énfasis en aquellos aspectos que muestran mayor fragilidad.

La inédita experiencia de promover un proyecto de este tipo por parte de esta instancia subnacional cuenta en principio con la desventaja de la inexperiencia, pero también con la positiva acogida hacia el interior de la provincia. En el caso particular de nuestras ciudades de estudio, como hemos mencionado, la aproximación del gobierno provincial a través de los denominados nodos ha sido altamente apreciada, contemplando sobre todo la sensación de orfandad que por distintas razones parece predominar en estos espacios.

Al mismo tiempo, uno de los desafíos más sobresalientes del gobierno provincial continúa siendo la necesidad de dotar de mayor entidad a los nodos regionales, para que los mismos no queden restringidos a meras figuras edilicias. Para ello, es vital conferirles mayores capacidades resolutorias y así legitimarlos ante el conjunto de actores regionales, como manifestaron en las entrevistas, muestran grandes resquemores respecto a la función de los mismos.

En tanto, y como elementos constitutivos centrales de estos nodos, se torna vital el fortalecimiento de las instituciones locales y regionales. Ampliar su disponibilidad de recursos económicos y humanos y de esta forma consolidar sus estructuras, contribuiría también a garantizar una participación sostenida en este proyecto común. De lo contrario, apenas pueden llevar adelante la consecución de sus acciones particulares.

En relación a la visualización, por parte de ciertos sectores, de los nodos como obstáculos en la relación directa con el gobierno provincial, ello podría ser considerado como una acogida negativa de un aspecto estrechamente derivado del proceso descentralizador. Sin embargo, consideramos que ello puede estar más vinculado a la evidente inmadurez que aún presenta este elemento tanto como a la presencia de cierta inercia al cambio en la forma de vincularse con este actor gubernamental. Queda pendiente de una futura constatación si la mayor consolidación que el nodo pueda presentar en los últimos años servirá para derribar esa actitud poco favorable con que los actores, fundamentalmente del sector productivo, observan en la actualidad la figura de este "intermediario".

A pesar de los desencantos que muchos agentes señalan en torno a la trayectoria del PEP, algunos de ellos no dejan de percibirlo como una herramienta válida que en varios aspectos necesita ser profundizada, por ejemplo respecto a la llegada a ciertos parajes distantes de la región, la priorización de proyectos vinculados a demandas básicas (comunicación, agua potable, energía) o el tratamiento por sectores de determinadas problemáticas en lugar de asambleas en las que convergen actores heterogéneos y escasamente vinculados a las temáticas en cuestión. La superación de estos aspectos podría generar una mayor apropiación del Plan por parte de la ciudadanía, siendo posible valerse de estas oportunidades de participación que puedan redundar en cambios importantes para su territorio.

De igual manera, se torna necesario fortalecer las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles del Estado, ya que frente a diversos problemas, el ciudadano necesita que estos sean considerados por el Estado en su totalidad, no de forma fragmentaria. En la misma medida, la articulación de las distintas administraciones estatales es crucial también en términos de desarrollo territorial, donde es preciso aunar esfuerzos que aisladamente tienen idénticos objetivos sobre los mismos espacios.

## Referencias

- ASCÚA, R.; KANTIS, H. (1998). *El Distrito Industrial de Rafaela y su Red de Relaciones*. Documento de trabajo.
- BÁRCENA, A. (2001). Evolución de la urbanización en América Latina y el Caribe en la década de los noventa: desafíos y oportunidades, *Revista de Economía*, N° 790, febrero-marzo, 51-61.
- BELLET, C.; LLOP, J. M. (2004). Ciudades intermedias: entre territorios concretos y ciudades y espacios globales, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Vol. XXXVI, N° 141, 569-581.
- BOSCHERINI, F.; COSTAMAGNA, P. (1998). *Desarrollo Local y Rol de las Instituciones: algunas reflexiones sobre el caso Rafaela*. Documento de trabajo.

- COSTAMAGNA, P. (1998). Desarrollo Económico Local, La Experiencia Rafaelina, *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 5, N° 10, 10-15.
- COSTAMAGNA, P. (2000). *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina* (LC/R.2011). Santiago de Chile: CEPAL.
- CUERVO GONZÁLEZ, L.M. (2003). *Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendación de políticas y perspectivas de investigación*. Serie Gestión Pública N° 41. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.
- FERRARO, C. (1998). *Ambiente, Entorno Institucional y Desarrollo. La articulación y las interacciones entre instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial. El caso de Rafaela y su Región*. Buenos Aires: CEPAL.
- GAULT, M. (1989). *Villes intermédiaires pour l'Europe?* París: Syros Alternatives.
- JORDAN, R.; SIMIONI, D. (Comps.) (1998). *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- LE GALÉS, P. (1998). Regulations and governance in European cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, Issue 3, 482-506.
- MAYNTZ, R. (1998). New Challenges to Governance Theory. *Jean Monet Chair Papers* N° 50, European University Institute.
- MAYNTZ, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, 1-8.
- MÉNDEZ, R. (Dir.) (2010). *Estrategias de innovación industrial y desarrollo económico en las ciudades intermedias de España*. Madrid: Fundación BBVA.
- MÉNDEZ, R.; MICHELINI, J.; ROMEIRO, P. (2006a). Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Vol. XXXVIII, N° 148, 377-395.
- MÉNDEZ, R.; MICHELINI, J.; ROMEIRO, P.; SÁNCHEZ, S. (2006b). Ciudades intermedias y desarrollo territorial en Castilla – La Mancha, *Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente*, N° 6, 69-93.
- MICHELINI, J.; DAVIES, C. (2009). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino*. Documento de Trabajo N° 5. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. CSIC. Madrid.
- QUINTAR, A.; ASCÚA, R.; GATTO, F.; FERRARO, C. (1993). *Rafaela: un cuasi-distrito italiano "a la Argentina"*, Documento de Trabajo CFI-CEPAL N° 35, Publicación CEPAL LC/BUE/R 179.
- QUINTAR, A.; BOSCHERINI, F. (1996). *Política Industrial A Nivel Local. Evaluación de la política de la Municipalidad para la promoción de la asociatividad empresarial en pequeñas empresas industriales de Rafaela, Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- STREN, R. (2004). New approaches to urban governance in Latin America. *Forum for Development Studies*, 31(1), 215-220
- VILAGRASA, J. (2000). Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes. [www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm](http://www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm). (Consultado 22/08/2021)
- YOGUEL, G.; LÓPEZ, M. (1999). *Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi distrito industrial de Rafaela*. Documento de trabajo.

## Fuentes

Entrevistas a actores clave.

Plan Estratégico Provincial (2008). Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Argentina.

Plan Estratégico Provincial. Visión 2030 (2012). Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Argentina.

## Notas

- 1 Hemos establecido ese límite poblacional por considerar que los núcleos urbanos mayores estarían cumpliendo otras funciones más vinculadas a las escalas nacional e internacional y no tanto a la intermediación y articulación de los espacios internos.

## Notas de autor

### Sobre la autora

Doctora en Geografía (Universidad Complutense de Madrid). Profesora de Geografía (Universidad Nacional del Litoral). Docente de grado y de posgrado de la Universidad Nacional del Litoral. Investigadora del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO) (UNL-CONICET). Coordinadora Académica de la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas de la Universidad Nacional del Litoral.

## ¿Contradicciones entre instrumentos de gestión territorial? Notas en torno a dos piezas de normativa urbanística en Santo Tomé (Santa Fe)

### *Contradictions between territorial management instruments? Notes about two pieces of urban regulations in Santo Tomé (Santa Fe)*

Carné, Martín

Martín Carné Sobre el autor [carnetes@hotmail.com](mailto:carnetes@hotmail.com)  
CONICET, 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](mailto:papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar)

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10781>



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

**Resumen:** El artículo analiza dos ordenanzas actualmente vigentes en la ciudad de Santo Tomé (Santa Fe) que regulan el uso del suelo urbano: una que, vía convenios urbanísticos, plantea el recupero, por parte del Estado local, de la valorización del suelo que generan sus decisiones en materia de regulación urbanística para, en base al mismo, proveer equipamiento colectivo y/o infraestructura que contribuya a una mayor equidad en el desarrollo urbano y a una menor especulación y retención de suelo. La segunda ordenanza permite que organizaciones sociales de la ciudad utilicen en comodato, durante tres años, lotes baldíos (que se valorizan durante ese tiempo), eximiendo a sus propietarios del pago de las correspondientes tasas, no estimulando así una mayor oferta de suelo en el mercado ni el completamiento y densificación de la planta urbana. Tomando estos documentos como fuente de información, la investigación señala la desarticulación, inconsistencia y/o contradicción normativa en la que incurre el Estado santotomesino, la cual, en parte al menos, no contribuye a corregir un crecimiento urbano desequilibrado.

**Palabras clave:** recupero de plusvalías, normativa urbanística, gestión del territorio, Santo Tomé.

**Abstract:** *The article analyzes two policies currently in force in the city of Santo Tomé (Santa Fe) that regulate the use of urban land: one that, through urban agreements, proposes the recovery, by the local State, of the appraisal of the land generated by its decisions regarding urban regulation to, based on it, provide collective equipment and/or infrastructure that contributes to greater equity in urban development and less speculation and land retention. The second policy allows social organizations of the city to use vacant land lots (which are valued during that time) on loan for three years, exempting their owners from paying the corresponding fees, thus not stimulating a greater supply of land in the market nor the completion and densification of the urban plant. Taking these documents as a source of information, the research points out the disarticulation, inconsistency and/or normative contradiction in which the Santotomian State incurs, which, in part at least, does not contribute to correct an unbalanced urban growth.*

**Keywords:** *capital gains recovery, urban regulations, territory management, Santo Tomé.*

## 1. Introducción

Es sabido que, históricamente, amplios sectores de la población urbana argentina han afrontado grandes dificultades para acceder a la vivienda, al suelo servido y al hábitat digno en general. Por un lado, el funcionamiento del mercado inmobiliario excluye a hogares que carecen de solvencia y habilita a propietarios a especular, por ejemplo, con los precios del suelo, lo que conduce a la retención de éste, a la reducción de su oferta y a la consiguiente alza de su valor. Es un mercado en el que las inversiones del sector privado califican suelo para quienes tienen capacidad de pago y en el proceso, contribuyen a distribuir diferencialmente a los sectores sociales en el espacio, segregándolos. Por otro lado, los recursos fiscales con que el Estado financia programas con los que morigerar el déficit habitacional cuanti/cualitativo y proveer infraestructura de servicios suelen ser insuficientes para atender la magnitud de tales problemáticas. Estos elementos redundan en un crecimiento de los núcleos urbanos ambientalmente poco sustentable, socialmente excluyente, económicamente ineficiente y fiscalmente insostenible (Catenazzi y Reese, 2016).

Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado diversas herramientas tributarias y de regulación territorial con las cuales los Estados locales pueden recuperar y/o reforzar la conducción -no exenta de contradicciones- del desarrollo urbano en términos de mayor equidad social y sostenibilidad ambiental. En esta dirección, el presente trabajo propone analizar dos instrumentos de gestión territorial, de gestión del suelo, actualmente operativos en la ciudad de Santo Tomé (Santa Fe): a) los convenios urbanísticos -reconocidos por Ordenanza 2.844/11-, con los cuales el municipio procura movilizar para la sociedad parte de la valorización inmobiliaria de la que se benefician actores privados a partir de obras públicas y/o disposiciones de normativa urbanística más favorables (concepto de “recuperación de plusvalías” -Smolka, 2013-) y b) la Ordenanza 3.406/20 que crea el programa “Uso social de baldíos”, el cual permite la utilización en comodato de tal tipo de terrenos por parte de organizaciones sociales eximiendo a los propietarios de los mismos del pago de la Tasa General de Inmuebles.

La selección de estos instrumentos responde al interés por reconocer la eventual contradicción entre una normativa que plantea la recuperación de plusvalías para “limitar la posible especulación sobre el suelo y compensar las rentas extraordinarias que se producen a expensas de un proceso de urbanización colectivo” (Ordenanza 2844/11) y otra que, al no desincentivar la tenencia ociosa y/o especulativa de un recurso escaso que también se valoriza a partir de acciones colectivas, no afecta a la baja los precios del suelo ni induce el completamiento de la trama urbana y la densificación de la ciudad. Se busca, en última instancia, echar luz sobre desarticulaciones o incoherencias en la formulación de normas y regulaciones urbanísticas que pueden anular el logro de objetivos socialmente deseables. Utilizando fuentes secundarias de información (normativa de la Municipalidad de Santo Tomé) e imágenes satelitales tomadas

de Google Earth, el trabajo inicia presentando las principales características del desarrollo urbano en la localidad durante los últimos años. Continúa con una descripción y análisis crítico de las dos piezas de normativa urbana seleccionadas y concluye destacando algunas precauciones a considerar en la aplicación de instrumentos de captura de valorizaciones inmobiliarias.

## **2. Santo Tomé: rasgos de su expansión urbana reciente**

La localidad en cuestión es la séptima más poblada de la provincia de Santa Fe. Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, su población ascendía a 66.133 habitantes, 12,3% más que la relevada en el censo de 2001.<sup>1</sup> Opera, en parte, como “ciudad dormitorio” para *commuters* que laboran a diario en la lindera Santa Fe.

Su crecimiento urbano presenta distintas situaciones. Por un lado, en los últimos años han surgido numerosos barrios cerrados<sup>2</sup> en torno a la autopista provincial AU01, soporte vial que permite un rápido acceso a la ciudad de Santa Fe, al aeropuerto metropolitano de Sauce Viejo y a ciudades como Rosario y Esperanza (Figura 1). Estos desarrollos urbanísticos cuentan con adecuada provisión de infraestructura de servicios (alumbrado, agua de red, gas, desagües cloacales). Por otro, en barrios alejados del centro de la ciudad (Adelinas Oeste, Centro y Este, en el límite sur con Sauce Viejo, barrios Las Vegas y Villa Libertad hacia el oeste y el norte, respectivamente), se fue consolidando la edificación de vivienda unifamiliar en suelo rústico, carente de dicha infraestructura, con deficitaria conexión a la trama urbana precedente (tanto por la ausencia de asfalto y estabilizado granular<sup>3</sup> como por la baja frecuencia de circulación de las líneas de transporte público) e insuficiente oferta de equipamiento colectivo (Figura 1), trátase de dispositivos de salud, culturales, de esparcimiento, entre otros.



**Figura 1.**

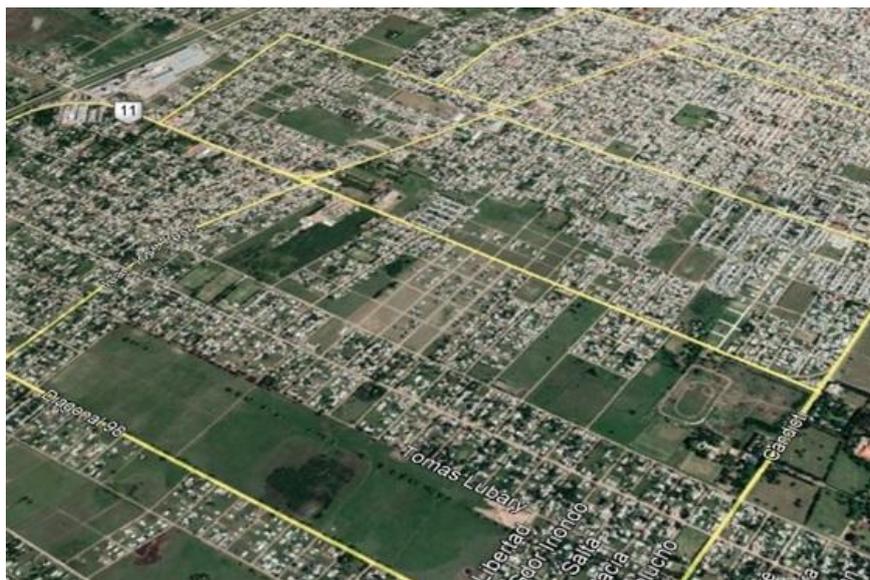
**Imagen satelital de Santo Tomé**

imagen tomada de Google Earth. Referencias: **A)** Barrios cerrados y clubes de campo dentro del Distrito de Urbanizaciones Especiales (DUE) creado en 2011. **B)** Barrios Adelina Oeste, Adelina Centro y Adelina Este. **C)** Barrio Las Vegas. **D)** Barrio Villa Libertad. Las áreas A, B, C y D ejemplifican el crecimiento extensivo e incompleto de la planta urbana. imagen de Google Earth.

Asimismo, el Estado local parecería no haber sabido evitar situaciones de retención especulativa de suelo dado que las imágenes satelitales permiten observar áreas vacantes (Figura 2) que dificultan el completamiento del tejido urbano, encarecen las obras de urbanización necesarias, representan una utilización ineficiente de la infraestructura disponible y fuerzan a la demanda de suelo a alejarse cada vez más hacia las zonas de borde.

En cualquier caso, Santo Tomé parecería ajustarse al clásico modelo de “ciudad difusa”, con un crecimiento horizontal, extensivo y de baja densidad de la planta urbana, con un alto consumo de suelo y marcada dependencia de la movilidad vehicular, modelo cuyas consecuencias negativas recaen sobre la población de modo diferencial.

Buscando disponer de más recursos con los que intervenir para corregir estos desbalances y asimetrías territoriales (que, vale decir, el mismo Estado local fuera convalidando previamente), el Concejo Municipal de Santo Tomé, por iniciativa del Departamento Ejecutivo, sancionó en 2011 la Ordenanza 2.844, la que habilitó la captación de plusvalías a las inversiones inmobiliarias realizadas en el nuevo Distrito de Urbanizaciones Especiales (DUE). No obstante, la posterior Ordenanza 3.406/20 parecería, si no contradecir la primera, no desincentivar las prácticas especulativas que reproducen algunos de los desequilibrios antes mencionados. La descripción de ambos instrumentos es realizada en el siguiente apartado.



**Figura 2.**

Suelo vacante en intersticios y borde sur de Santo Tomé  
imagen tomada de Google Earth (15/01/21).

### **3. Captación de plusvalías y uso social de baldíos: ¿regulaciones contradictorias?**

El Estado santotomesino plantea el recupero para la comunidad de una “porción de los incrementos en los valores inmobiliarios que se encuentran íntimamente ligados a decisiones estatales” (Ordenanza 2.844/11) de aquellas obras realizadas en el DUE, área que comprende el suelo en el que se emplazan clubes de campo y barrios cerrados (ver Figura 1) y a la que el Estado local dotó de parámetros urbanísticos, rezonificaciones y excepciones al Código Urbano redundantes en valores inmobiliarios más altos para los propietarios de dicho suelo. El convenio urbanístico es la figura empleada para concretar tal recupero. Ejemplo de asociación público-privada, tales convenios consisten en “acuerdos entre la autoridad competente en materia de desarrollo urbano (Municipio) y otros actores respecto a la realización de diversos tipos de proyectos o intervenciones urbanas que generen beneficios mutuos, procurando que estos tengan efectos positivos especialmente en el desarrollo del equipamiento y de la infraestructura urbana [...] Los convenios urbanísticos tratan de generar una contraprestación, colaboración, cooperación, contribución y/o aportes por parte de los beneficiados de la actividad estatal municipal, en general inversores inmobiliarios” (Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, 2014).

En el caso examinado, el derecho del municipio a captar plusvalías se activa cuando un hecho administrativo permite destinar los inmuebles del DUE a un uso más rentable y/o incrementa el uso de las parcelas permitiendo una mayor superficie edificada. Los convenios urbanísticos aplican en oportunidad de: a) cambios en el uso del suelo; b) desarrollos de emprendimientos urbanísticos especiales; c) otorgamiento de excepciones al reglamento de edificación; d) reconversiones y/o reformas de zonas rurales; y e) autorizaciones a proyectos

urbanísticos, hoteleros, turísticos, etcétera, que modifiquen social, ambiental o urbanísticamente el DUE (Ordenanza 2.844/11).

Los convenios urbanísticos celebrados entre las partes obligan al urbanizador a aportar hasta veinticinco por ciento (25%) del valor equivalente a lo invertido en infraestructura para el desarrollo del proyecto. De dicho porcentaje, cinco puntos porcentuales se afectan a obras de infraestructura en el mismo DUE. El pago de los veinte puntos porcentuales restantes puede adoptar distintas formas: donación al municipio, en propiedad y uso, de una superficie de terreno equivalente al valor que correspondiera aportar; depósito de dinero en efectivo imputado a la ejecución de presupuestos participativos y/o la realización de obras públicas que “impliquen la generación de infraestructura de impacto social en un sector urbano de la ciudad” (Ordenanza 2.844/11).

Esta herramienta es un ejemplo del reconocimiento, por parte de los equipos técnicos del Ejecutivo municipal y de los miembros del Concejo Deliberante, de la legitimidad de que el Estado -quien confiere el derecho a urbanizar, a edificar-participe de las ganancias adicionales que generan a los propietarios privados sus actos administrativos para así procurar recursos o la ejecución de obras que beneficien al resto de la población, de modo de “ir logrando, progresivamente, una sociedad más justa e igualitaria” (Ordenanza 2.844/11).

Tal objetivo parecería quedar al menos en entredicho con la reciente sanción de la Ordenanza 3.406/20, la cual, reconociendo en Santo Tomé la existencia de “numerosos predios y terrenos ociosos y baldíos de propiedad privada [...] carentes de adecuado mantenimiento”, habilita a sus propietarios -exceptuándolos del pago de los impuestos correspondientes- a cederlos en comodato durante un mínimo de tres años a instituciones intermedias y/u organizaciones sociales para el montaje de huertas, usos recreativos y culturales, entre otros. Si bien los propietarios de inmuebles vacantes deben pagar, en función de dónde se localicen, hasta 100% del valor de la Tasa General de Inmuebles en concepto de sobretasa<sup>4</sup> (Ordenanza 2.823/10), el programa de “Uso social de baldíos” creado por dicha Ordenanza 3.406/20 anula eventualmente la medida, sin ofrecer estímulos para que dichos propietarios dejen de detraer suelo a la oferta de mercado, contribuyendo así a elevar su cotización. Se considera correcto buscar alternativas para que diversas instituciones sin fines de lucro puedan disponer de espacios en los que desarrollar sus actividades. No obstante, no parecería razonable que ello se lleve adelante con una medida como la descrita, la cual no sólo no altera el statu quo del mercado inmobiliario sino que premia a propietarios con exenciones tributarias, desfinanciando al Estado local en la prestación de obras y servicios urgentes para gran parte de la población: ya no asfaltado, cordón cuneta o extensión de redes de agua y gas (obras habitualmente financiadas, en la provincia de Santa Fe, por el Estado provincial) sino cuestiones más básicas como abovedado de calles de tierra, recolección de residuos, desmalezamiento, alumbrado y mantenimiento de parques y plazas.

#### **4. Comentarios finales**

La captación de plusvalías por parte del Estado santotomesino a través de convenios urbanísticos, aunque auspiciosa, no debería ser concebida, no obstante,

como la herramienta excluyente para promover un desarrollo urbano más equitativo. Los déficits en cuanto a infraestructura de servicios en diversos barrios de la localidad son de tal magnitud y los precios del mercado inmobiliario tan elevados que ella debería articularse y potenciarse con diferentes instrumentos tanto tributarios como de regulación territorial (“operaciones interligadas” para la construcción de vivienda social, por ejemplo -Maleronka y Furtado, 2014-) para así no sólo disponer de nuevas obras o más recursos para ejecutar dichos soportes pendientes sino, además, inducir una menor retención de suelo vacante que tienda a lograr una mayor compacidad urbana. Lo señalado debería realizarse cuidando que toda nueva regulación no anule o desvirtúe los efectos de otros instrumentos normativos ya disponibles.

Por último, conviene enfatizar que las iniciativas de captación de valorizaciones inmobiliarias por parte del Estado deberían ser acompañadas por una adecuada difusión de los contenidos de los convenios urbanísticos celebrados para que la ciudadanía, además de reconocer su relevancia y estimular su uso, controle el efectivo cumplimiento de las obligaciones que los convenios fijan a los actores privados beneficiados de tales valorizaciones. Además, estas acciones, de tipo ex post, no deberían sustituir un debate previo por el destino de las plusvalías recuperadas del que no sólo participen concejales y concejalas con legitimidad electoral sino también vecinales, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, etcétera, que amplíen las voces y reduzcan los riesgos de eventuales “capturas” sectoriales de los recursos así obtenidos.

## Referencias

- Canosa Zamora, E. (2002). Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 34(133-4), 545–563.
- Catenazzi, A.; Reese, E. (2016). Las deudas de nuestras democracias en el campo del hábitat y de la vivienda. En: Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti (Eds.), *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Honorable Concejo Municipal de Santo Tomé (2010). Ordenanza N° 2.823/10. “Ordenanza Tributaria”. <https://digesto.concejosantotome.gob.ar/normas/O0002823.pdf>. Fecha de consulta: 25 de enero de 2021.
- Honorable Concejo Municipal de Santo Tomé (2011). Ordenanza N° 2.844/11. “DUE y plusvalías”. <https://digesto.concejosantotome.gob.ar/normas/O0002844.pdf>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2021.
- Honorable Concejo Municipal de Santo Tomé (2020). Ordenanza N° 3.406/20. “Uso social de baldíos”. <https://digesto.concejosantotome.gob.ar/normas/3406.2020.pdf>. Fecha de consulta: 17 de enero de 2021.
- Información Pública (2016). Carta de la intendente: Inversión millonaria para mejorar la red vial. En: <https://www.santotome.gob.ar/archivos/descarga.php?pach=193>. Fecha de consulta: 5 de febrero de 2021.
- Maleronka, C.; Furtado, F. (2014). Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas en portugués): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades. En Martim Smolka y Fernanda Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy - Banco de Ecuador.

Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación (2014). *Guía práctica de instrumentos urbanísticos*. Buenos Aires: Ministerio del Interior y Transporte. Presidencia de la Nación.

SMOLKA, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

## Fuentes

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/132284/652581/file/gcensos3.gif>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2021.

## Notas

- 1 Vale destacar que en el mismo período 2001-2010, la población provincial creció 6,4% (estimación realizada en base a información disponible en <https://www.santafe.gov.ar>).
- 2 El término “barrio cerrado” designa las “urbanizaciones privadas, socialmente homogéneas, provistas de servicios y equipamientos exclusivos (incluidas la vigilancia y seguridad), sufragados por la comunidad de vecinos, dotadas además de normas de funcionamiento propias y aisladas del exterior mediante muros o verjas perimetrales” (Canosa Zamora, 2002, p. 545).
- 3 Hacia 2016, se estimaba en mil setecientas las cuadras de tierra en la ciudad (aproximadamente dos tercios del total). Información disponible en Información Pública, octubre/noviembre de 2016, <https://www.santotome.gov.ar/archivos/descarga.php?pach=193>
- 4 Conviene recordar que aun cuando el porcentaje aplicable en concepto de sobretasa pueda ser adecuado, tiende a desdibujarse en ausencia de actualizaciones del valor del suelo que reflejen las cotizaciones de mercado.

## Notas de autor

### Sobre el autor

Doctor en Ciencia Política. Jefe de Trabajos Prácticos en las cátedras Economía I y Economía II de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional del Litoral. Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Consultor externo de la Organización Internacional del Trabajo. Director del CAI+D 2020 “Procesos de construcción territorial en el Área Metropolitana Santa Fe: política, conflictos y dinámicas multiescalares en torno a los usos socioeconómicos del espacio geográfico (2003-2019)”.

## El abordaje de la cuestión juvenil y el desarrollo de sistemas de protección social y bienestar juvenil en gobiernos locales

### *The youth issue approach and the social protection and youth welfare systems development in local governments*

Pereyra, Eduardo Javier

**Eduardo Javier Pereyra** Sobre el autor  
eduardojpereyra82@gmail.com  
CONICET, 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

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10782>



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

**Resumen:** Los gobiernos locales despliegan un amplio conjunto de políticas juveniles y desarrollan distintos tipos de institucionalidad para el abordaje de la cuestión juvenil en sus comunidades. Este trabajo propone una clasificación categórica para la interpretación sistemática de las mismas: los sistemas de protección social y bienestar juvenil. Se analiza con un estudio cualitativo comparado sobre la potencia analítica de la teoría tipológica construida, mediante la recuperación histórica de las políticas juveniles diseñadas e implementadas en dos municipios de la provincia de Córdoba, Argentina. Además, se indaga sobre los factores que inciden en la conformación y desarrollo de cada uno de los sistemas de protección social y bienestar juvenil observados. La investigación realizada parte de la hipótesis de que éstos dependen de las características que adquieran los proyectos de gobierno a cargo de las gestiones locales, mediado por las capacidades estatales dispuestas al abordaje de lo juvenil y por la influencia que ejercen los actores extraestatales de la dinámica política local. El artículo expone los principales hallazgos a la luz del marco analítico propuesto.

**Palabras clave:** Cuestión Juvenil, Políticas Sociales, Sistemas de Protección Social, Gobiernos locales.

**Abstract:** *Local governments deploy a broad set of youth policies and develop different types of institutions to address the youth issue in their communities. This work proposes a categorical classification for their systematic interpretation: social protection and youth welfare systems. It is analyzed with a comparative qualitative study on the analytical power of the typological theory built through the historical reconstruction of youth policies designed and implemented in two municipalities in the province of Córdoba, Argentina. In addition, it investigates the factors that affect the formation and development of social protection and youth welfare systems. The research carried out starts from the hypothesis that these depend on the characteristics acquired by the government projects in charge of local administrations, mediated by the state capacities willing to address the youth and by the influence exerted by extra-state actors on the dynamics local politics. The article presents the main findings from the proposed analytical framework.*

**Keywords:** *youth Issue, social Policies, social Protection Systems, local Governments.*

## 1. Introducción

En los municipios de Argentina existe una amplia heterogeneidad institucional de las políticas sociales juveniles. Para comprender de manera esquemática el conjunto de intervenciones que desarrollan los gobiernos locales para intervenir sobre la cuestión juvenil se propone la utilización de la categoría “sistemas de protección social y bienestar juvenil” y una clasificación de tres “tipos ideales” para dar cuenta de la diversidad sobre las producciones socio-estatales sobre lo juvenil que los Estados subnacionales realizan.

Además, se asume el desafío de analizar y dar cuenta de los factores que condicionan e influyen sobre la estructuración de los sistemas. El estudio propone que éstos se encuentran condicionados, principalmente, por los posicionamientos que asume un proyecto de gobierno frente a la cuestión social en general y la juvenil en particular y el efectivo compromiso que las distintas unidades estatales asumen en el diseño y ejecución de políticas juveniles mediante el despliegue de sus capacidades estatales y; la influencia que ejercen los actores de la dinámica política local.

Para avanzar en este sentido se usa el método comparativo en combinación con una estrategia cualitativa de análisis, que implica, para cada caso seleccionado, la reconstrucción del proceso *-process-tracing* (Nazareno, 2009)- del desarrollo histórico institucional de las políticas juveniles y de las estructuras del Estado a nivel local destinada a tales fines. Los casos concretos de análisis son los municipios de Villa María y Jesús María, de la Provincia de Córdoba, a lo largo del periodo 1999-2017.

Cabe aclarar que el análisis se centra en las políticas juveniles diseñadas e implementadas exclusivamente desde el nivel local, por lo que no se incluyen en el análisis los programas nacionales o provinciales ejecutados en los municipios. Además, se consideran para el estudio aquellas acciones que estén diseñadas pensando en el/la joven como sujeto de las políticas y que implique una problematización respecto a la cuestión juvenil (Scagliola, 2018).

El trabajo se organiza del siguiente modo. En el primer apartado se propone una definición de la categoría “sistema de protección social y bienestar juvenil” y la designación de los valores que estos pueden asumir a partir de la construcción de una tipología. En el segundo apartado, se desarrolla el esquema interpretativo sobre los factores que explican la estructuración de los sistemas de protección juvenil, dando cuenta del marco conceptual utilizado para el análisis empírico. En el tercer punto se presenta el análisis de los tipos de sistemas observados en los municipios seleccionados como casos de estudios. El cuarto apartado expone de manera comparada las principales características que asumieron las variables explicativas en los casos estudiados, y finalmente, se cierra con los hallazgos y las conclusiones obtenidas.

## **2. Delimitaciones conceptuales: los sistemas de protección social juvenil y su clasificación tipológica**

La política social, y por ende la política juvenil, son un modo de definir y construir el bienestar de una sociedad, a la vez, que su proceso de diseño e implementación se encuentra políticamente mediado por las ideologías dominantes, los valores sociales hegemónicos, los conflictos de intereses entre actores, los dispositivos institucionales y los conocimientos y técnicas de actuación propios de cada sector (Fleury, 2000). Se afirma entonces, que las instituciones y las políticas de bienestar no son neutrales.

Para comprender las definiciones en torno a la cuestión juvenil y su abordaje estatal a nivel local se considera fundamental investigar las características que adoptan los sistemas de protección social y bienestar juvenil.<sup>1</sup> Se los define como el conjunto de acciones públicas tendientes a proteger a las personas jóvenes de situaciones de exclusión social como las acciones tendientes a promover los derechos políticos, sociales y de construcción de ciudadanía juvenil (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014; Balardini, 1999).

Para la definición de los tipos de protección, se consideran las posiciones frente a los instrumentos que generan acceso a la protección, niveles de cobertura, vías de financiamiento, grados de solidaridad y estratificación que generan y, las condiciones de ciudadanía generadas (Fleury, 2000).

A partir de las clasificaciones e interpretaciones sobre sistemas de protección y regímenes de bienestar realizados por Donati y Lucas (1987); Fleury (2000); Roca, Golbert y Lanari (2012) y Brugué y Gomá (1998) se propone la siguiente tipificación de modelos de protección social y de bienestar juvenil, para estudiar casos a nivel local: “Sistema Fragmentado Residual”; “Sistema Fragmentado Estratificante” y “Sistema Integrado”.

El sistema “Fragmentado residual” se caracteriza por una intervención estatal que actúa ante las fallas mercantiles o imposibilidades de los jóvenes de canalizar sus necesidades a través del acompañamiento familiar. En este sentido, el o la joven debe presentar “pruebas” concretas de sus carencias y de los medios para hacer frente su situación y así habilitar los mecanismos que el Estado prevé para ayudar a las personas en estos casos específicos. Las políticas desplegadas son focalizadas en tanto “ayuda” a sectores vulnerables a paliar alguna de sus necesidades o urgencias, pero sin abordar la problemática de fondo o estructurando medidas que permitan al joven incorporarse a trayectorias institucionales que le brinde herramientas, oportunidades y condiciones para “salir” de su situación de vulnerabilidad. En este sentido, la acción estatal tiene un sentido caritativo y de control social de la pobreza. Ante esto, los mecanismos y entramados institucionales desplegados por los gobiernos son muy poco complejos, de mirada cortoplacista, con una base normativa inexistente y un desarrollo organizativo muy escaso, pero de carácter burocratizado y con un alto valor hacia el territorio para “encontrar” beneficiarios y eficientizar así su intervención. Detrás de esta perspectiva hay una visión de ciudadanía invertida ya que se establece que el joven fracasó (individual y socialmente) en su trayectoria, con lo cual se vuelve objeto de la política.

En el sistema “Fragmentado estratificante” el Estado interviene en la cuestión juvenil para sostener y potenciar la inclusión de la persona joven en el

sistema educativo y/o en la estructura productiva, con el objetivo de formarlo, acompañarlo y brindar oportunidades en su transición “regulada” a la vida de mundo adulto, ya que la juventud se define como una etapa de transición en la cual las y los jóvenes se ven atravesados por una serie de problemas “propios” de la edad pero también como consecuencia de la estructura socio-económica y productiva de las sociedades capitalistas. Se asienta en el modelo de inserción laboral juvenil basado en la “inversión en el capital humano” en el que las políticas son destinadas mayoritariamente a los “jóvenes integrados”, funcionalizando “adecuadamente” la utilización del tiempo libre, y definiendo la juventud como “la esperanza del futuro” (Rodríguez, 2000). Se está en presencia entonces, de una ciudadanía regulada en tanto objetiviza y vincula al joven en su condición de estudiante o trabajador.

En el sistema “Integrado”, el acceso a los beneficios está dado por la simple necesidad del joven en cuanto ciudadano de su localidad. No existe un “contrato” de condiciones y contraprestaciones para acceder a la política en la que el Estado invierte importantes recursos, generando un recurso mínimo vital para las juventudes que funciona como un mecanismo de redistribución hacia la población joven de carácter universalizable. No obstante, aún pueden implementarse políticas focalizadas hacia un sector específico de la población juvenil, pero la intervención aspira a llegar “universalmente” a todo este conjunto de potenciales beneficiarios. Cuanto menos segmentada sea la política menor será la consideración de la base territorial para su diseño e implementación, pero sí se desarrolla que un esquema normativo claro e institucionalizado para garantizar su intervención. La magnitud de la presencia e intervención estatal exige el despliegue de un sistema institucional amplio, complejo, plural, sólido e integrado. A su vez las políticas entienden a las y los jóvenes como sujetos de derecho, adoptando una perspectiva generacional en el diseño e implementación de las mismas (Rodríguez, 2003).

Finalmente, cabe señalar que estos modelos así presentados hacen referencia a “tipos ideales” en “estado puro”, con lo cual cuando en una gestión coexistan claramente características de dos o más modelos, adquiere relevancia la clasificación de sistemas de protección juvenil “Híbridos”.

### **3. Esquema interpretativo de los factores que inciden en la estructuración de los sistemas de protección juvenil**

Es innegable que existen grupos o actores con posiciones privilegiadas ante determinadas decisiones políticas o que poseen recursos para influir en la agenda y acciones de gobierno, pero también es indiscutible que el Estado posee sus propias lógicas independientemente de sus relaciones con la sociedad. Por ello, el esquema explicativo de los sistemas de protección juvenil adoptados por los municipios gira en torno a dos variables.

En primer lugar, el abordaje de la cuestión juvenil como resultado del “proyecto de gobierno” adoptado por la gestión, donde intereses, ideas y concepciones políticas de los funcionarios a cargo de la gestión cumplen un rol fundamental en su estructuración. Esto contribuye a explicar la formulación autónoma de políticas desde el aparato estatal. Además, se incluye el análisis de las “capacidades estatales” desplegadas por los gobiernos para la construcción

de la institucionalidad destinada al abordaje de la cuestión juvenil. Un modo de analizar el efectivo compromiso asumido por las gestiones y analizar las intermediaciones existentes entre las decisiones adoptadas y los rasgos específicos que asumen las políticas juveniles.

Como segunda variable, atento a los potenciales factores externos, se incorpora en el análisis la influencia de los “actores en la dinámica política local” sobre los proyectos de gobierno y la institucionalidad que estos despliegan para el abordaje de la cuestión juvenil, es decir, los sistemas de protección social y bienestar juvenil.

### *3.1 Proyectos de Gobierno*

Peter Hall introduce el concepto de policy paradigms, es decir marcos interpretativos que moldean objetivos y estrategias de los agentes estatales, como son el keynesianismo y el neoliberalismo, pero estos paradigmas están presentes tanto en políticos y burócratas como en el conjunto de la sociedad y operan de distintas maneras en unos y otros (Viguera, 2000).

Desde finales de la década de 1990, precisamente a partir del triunfo de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, se viene señalando que los gobiernos nacionales de América Latina han realizado un “giro a la izquierda” (Stokes, 2008; Alegre, 2008), fundamentalmente si se los contraponen con los planes de ajuste estructurales-neoliberales del “Consenso de Washington” impuestos en el continente a partir de mediados de 1970.<sup>2</sup> No obstante, el posneoliberalismo no es antagónico al neoliberal en la medida que hasta el momento no constituyen un quiebre al sistema capitalista, pero cobija importantes rupturas y algunas continuidades con el mismo. Particularmente se distingue por la vuelta de la centralidad del Estado, la redistribución de la riqueza y la inclusión.

Sin embargo, a partir del “éxito” de diversos procesos destituyentes que forzaron mecanismos institucionales-constitucionales (que se han denominado como “Neogolpismos”<sup>3</sup> o “Golpes Blandos”), se asistió en la región a un nuevo giro político, esta vez hacia la derecha. A esta nueva ola de derecha hay que agregar los triunfos electorales de Cartes en Paraguay (2013), Varela en Panamá (2014), Macri en Argentina (2015), el regreso de Piñera en Chile (2017) y Bolsonaro en Brasil (2018).

Esta discusión, indica que las categorías izquierda y derecha poseen vigencia teórica y empírica en América Latina (Lievesley y Ludlam, 2009) aunque las mismas se han reconfigurado y transformado respecto a sus categorizaciones clásicas previo a los años '80. En este trabajo se utiliza entonces, las categorías neoliberal y posneoliberal para definir los proyectos de gobierno (Ramírez Gallegos, 2012a; Sader, 2008; Stoessel, 2014).

### *3.2 Actores de la dinámica política local*

Se entiende por actor a un sujeto individual o colectivo con capacidad de acción estratégica, es decir con capacidad de definir sus intereses, traducirlos en objetivos y diseñar una estrategia e implementarla mediante un curso de acción (Acuña, 2013).

Se parte de entender a la elección de un tipo de sistema de protección y sus políticas como resultado de los procesos de inclusión/exclusión por los que se constituye la agenda social de gobierno y se definen y gestionan las políticas sociales. Para analizar a los actores y sus comportamientos es necesario comprender tres elementos: sus intereses, sus recursos y sus ideas/entendimiento. En función de esta perspectiva, se pone foco en las formas y contenidos de las interacciones de los actores que interviene en el ciclo de la política (Acuña, 2005).

En este último sentido, existe una perspectiva teórica que permite profundizar analítica y conceptualmente el rol de las ideas de los actores en la definición e implementación de las políticas: el marco de las coaliciones de causa o promotoras (*advocacy coalition framework* – ACF- en su idioma de origen). De este enfoque, el estudio toma particularmente la existencia de un conjunto de actores al interior del propio subsistema político municipal, que influyen fundamentalmente sobre el sistema de creencias, visiones y representaciones respecto a las juventudes, la cuestión juvenil y por ende sobre las características asumidas por el municipio en torno al diseño e implementación de políticas públicas locales.

### *3.3 Las capacidades estatales indicadas como indicador del efectivo compromiso de los proyectos de gobierno*

Según lo expuesto más arriba, las políticas públicas juveniles surgen desde los intereses y decisiones que un gobierno a cargo del poder ejecutivo defina y que, a su vez, pueden existir determinados actores que ejercen presiones para influir en las definiciones a cargo de los agentes estatales. No obstante, esto no significa que necesariamente lo que se defina en el plano político-ideológico-institucional sobre una agenda de gobierno y el tipo de políticas a diseñar e implementar, puedan ser llevadas a la práctica de manera directa. Es decir que existe una intermediación entre las decisiones adoptadas y las características concretas de la política que se ejecuta. Aquí aparece en juego otra dimensión, que es el de la capacidad estatal para desplegar e implementar programas (Viguera, 2000).

Incorporar las capacidades estatales permite valorar el grado de desarrollo e intensidad que en la realidad cotidiana de la gestión se llevan a la práctica esos sistemas de protección definidos política e ideológicamente por la relación entre actores estatales y sociales, funcionando como un indicador del compromiso efectivo de las gestiones en el desarrollo de políticas juveniles de acuerdo al tipo de proyecto de gobierno que se adopta.

La “capacidad indicada” es entendida como la eficacia administrativa del Estado para cumplir los objetivos establecidos a partir de la disponibilidad de determinados recursos humanos, materiales y tecnológicos (Oszlak, 2004).

## **4. Los sistemas de protección y bienestar juvenil en los Estados locales**

El presente apartado aborda el desarrollo de políticas orientadas a la juventud, gestionadas por el Municipio de Jesús María y Villa María. Para ello, se realizó un recorrido histórico sobre cómo ingresó la cuestión juvenil en la agenda pública de la ciudad, las principales políticas juveniles diseñadas e implementadas,

las estrategias de abordaje y su despliegue institucional a lo largo del periodo de estudio. En conjunto con la descripción de los programas y proyectos, se analizaron las miradas y posiciones de funcionarios y agentes estatales frente a la cuestión juvenil y el rol estatal en su abordaje. A través de entrevistas, documentos institucionales y notas periodísticas, se indagaron las definiciones y concepciones sobre las juventudes y, a su vez, cómo impactaron estas miradas en la estructuración de la respuesta estatal, para lograr una comprensión y caracterización del sistema de protección social y bienestar juvenil en función del marco conceptual propuesto.

#### *4.1 Jesús María (2003-2017): un sistema híbrido “fragmentado residual y estratificante”*

A partir de la indagación y análisis de la trayectoria histórica respecto a la institucionalidad municipal juvenil desde el año 2003 hasta finales del año 2017,<sup>4</sup> fue posible diferenciar dos grandes etapas en el diseño y gestión de políticas en la localidad de Jesús María, atravesada por una misma constante: la política pública juvenil anclada centralmente en un órgano gubernamental juvenil específico (OGJ). Dichas etapas se correspondieron con las gestiones de los dos intendentes que ocuparon el poder ejecutivo en dicho periodo, pertenecientes a un mismo partido de gobierno. La primera etapa concierne a las dos gestiones consecutivas ejercidas por el intendente Marcelino Gatica (2003-2007/2007-2011). En su transitar, a su vez, se lograron diferenciar dos momentos importantes: el de la génesis de la política juvenil y el de su posterior institucionalización. Dichos momentos concentran y contienen una serie de continuidades y rupturas que dan cuenta de tensiones y miradas contradictorias sobre el abordaje de lo juvenil.

La segunda etapa se corresponde con las dos gestiones del intendente Gabriel Frizza (2011-2015/2015-2017). Aquí también se identificaron dos momentos de gestión con características particulares. Durante el primer mandato se visualizó un fuerte retroceso y vaciamiento de la política juvenil, en un contexto de agudos conflictos políticos internos con el equipo de gestión del OGJ, que continuaba siendo el mismo que el de finales de la primera etapa. El segundo momento, se inició en el segundo mandato, donde se produjeron ciertos movimientos que insinuaron dar mayor rodaje al trabajo del Área de Juventud: cambio de equipo técnico y la propuesta de un Plan Joven para el municipio con nuevas líneas de acción.

A los fines de comprender el despliegue del sistema de protección y bienestar juvenil implementado desde 2003 a 2017 en la ciudad en términos esquemáticos, se resume sus principales características en el Cuadro 1.

	Jesús María Híbrido “Fragmentado residual y estratificante”
Rasgos/Modalidad	Inclusión protectora y productiva
Principio	Caridad y solidaridad
Enfoque sobre el bienestar	Enfoque de necesidades y Enfoque de capacidades
Efecto	Estigmatización y estratificación
Objeto y función de la intervención	Control social - Reproducción social
Acceso a beneficios	Prueba de medios - Afiliación
Tipos de beneficios	Transferencias no condicionadas
Alcance de la política	Focalizadas
Enfoque de la juventud	Moralizantes – Juventud como problema Juventud como etapa de transición. Enfoque de derechos
Ciudadanía juvenil	Invertida - regulada
Valor del territorio	Intermedio
Base normativa	Baja
Modelo organizativo	Escaso
Niveles de empowerment	Bajo - intermedio
Desarrollo de modelo social local propio	Bajo

### Cuadro 1.

#### Resumen de principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil de Jesús María (2003-2017)

Elaboración propia en base a categorías de Donati y Lucas (1987); Fleury (2000); y Roca, Golbert y Lanari (2012), Brugué y Gomá (1998), Krauskopf (2000) y Rodríguez (2000 y 2003).

La política nació como programa para abordar centralmente a la juventud como una etapa de transición atravesadas por complejos riesgos y problemas, fundamentalmente respecto a las adicciones (de sustancias legales e ilegales) y la preocupación en torno a la sana ocupación del tiempo libre.<sup>5</sup> Hay un objeto de control social por parte de la intervención estatal, cuya acción cobró sentido en la medida que el joven ha “caído” en problemas (principalmente por responsabilidad propia) y necesita cierto tutelaje para la corrección de su camino (idea de ciudadanía invertida). Al haber sido un dispositivo de prevención, principalmente de manera directa mediante la intervención clínica y el tratamiento ambulatorio, existió un escaso despliegue burocrático y normativo a los fines de dotar de institucionalidad a la política. Se desarrolló entonces una primera intervención de carácter residual y paliativa frente a una problemática puntual sin aspiraciones en desplegar un modelo de desarrollo local propio.

Esta primacía de paradigmas negativizantes sobre las personas jóvenes fue analizada críticamente por el intendente, cuestión que impulsó a modificar esta fuerte asociación de la juventud como etapa problema y en riesgo y avanzar sobre estrategias de formación y participación juvenil. Paulatinamente se fueron generando nuevos programas que incorporaron las ideas de una “juventud ciudadana”, consolidando proyectos en torno a la participación juvenil.<sup>6</sup> Como consecuencia, a fines del 2009 se decidió crear el Área de Juventud, conformando un nuevo equipo técnico a cargo de las políticas juveniles. Esto derivó, en la decisión política de la nueva coordinación de adoptar el enfoque de derechos como paradigma de trabajo.<sup>7</sup> No obstante, el abordaje desde el modelo biopsicosocial continuó, pero anclado a un programa focalizado en el tratamiento ambulatorio de jóvenes con problemas de adicciones y talleres sobre drogodependencia dentro del área de salud (programa “jóvenes saludables”).

Durante la denominada segunda etapa de gestión que abarcó las dos intendencias de Frizza (2011-2017) también se identificaron en su interior dos momentos: el de la primera gestión (2011-2015) marcado por la continuidad del equipo técnico de la etapa anterior en un contexto de altos niveles de conflictividad político-institucional con el poder ejecutivo. Desde el organismo se sostuvieron las mismas conceptualizaciones, paradigmas y enfoques respecto al abordaje de la cuestión juvenil, pero se detectó una importante disminución de la relevancia política del organismo para la gestión municipal, y como consecuencia, se dieron de baja a varias líneas de acción lo que derivó, hacia fines del mandato, en la renuncia del equipo y un cierre del organismo en la estructura municipal entre noviembre de 2015 y abril de 2016, coincidente con el inicio del segundo gobierno de Frizza. Por tales motivos a este periodo se lo denominó como el “momento de retroceso y vaciamiento” del Área de Juventud.

El segundo momento, tras el nombramiento de una nueva coordinación a cargo del Área, se dio paso a la reestructuración de la política juvenil en torno al Plan Jesús María Joven con la continuidad de los programas emblemas del organismo. No obstante, se detectaron algunas modificaciones en paradigmas y conceptualizaciones sobre lo juvenil, con un retorno del modelo biopsicosocial al organismo vertidas en el nuevo programa, eje de la intervención sobre la cuestión juvenil.

A lo largo de la trayectoria, esta convivencia de paradigmas en programas socio-educativos, sanitarios, de participación ciudadana generó que hubiese acciones que partieran de un principio de caridad y otras desde la solidaridad. En este mismo sentido, el enfoque de bienestar se asentó en el de necesidades (miradas sanitaristas) y el de capacidades (miradas de desarrollo de capital social) por lo cual el objeto y función de las intervenciones giraron alrededor del control social para los casos de abordaje de los factores de riesgo juvenil, el de la reproducción social para los de carácter educativo y los de realización del derecho de ciudadanía para los proyectos de participación juvenil.

Todas las políticas estuvieron focalizadas (con criterios más o menos amplios) a una población juvenil determinada, siendo los grandes sectores beneficiados las y los jóvenes estudiantes y en menor medida, jóvenes de sectores populares que específicamente se encontraban con problemas de adicciones. Para el primer caso, al ser la condición de estudiantes lo que el Estado requería, no hubo valoración de la territorialidad al momento de estructurar e implementar la política. Se interpelaba a jóvenes en tanto estudiantes. No ocurrió lo mismo con aquellos dispositivos que se crearon para población juvenil vulnerable o excluida, cuya institucionalidad fue implementada específicamente para ciertos barrios de la ciudad.

En todos los casos los beneficios consistieron en transferencias no condicionadas, pero el acceso a los mismos giró en torno a la prueba de medios (a partir de la detección efectiva de una problemática por parte de los profesionales municipales) o la afiliación (ser estudiante o vivir en determinados barrios de la ciudad). Claramente el efecto generado sobre la definición de los jóvenes fue, por un lado, estigmatizante (jóvenes con problemas - jóvenes adictos) y por otro estratificante respecto a los jóvenes (jóvenes incluidos - jóvenes excluidos /jóvenes estudiantes - jóvenes vulnerables).

Por todo lo expuesto se puede afirmar que el sistema de protección social y bienestar juvenil que se adoptó desde el municipio para abordar la cuestión juvenil fue uno de carácter híbrido, con elementos dominantes del sistema “Fragmentado Residual” y del “Fragmentado Estratificante”, conteniendo rasgos protectivos y productivos en sus dispositivos y sin presencia ni pretensión de universalidad.

#### *4.2 El sistema de protección social y bienestar juvenil híbrido “fragmentado estratificante e integral” de Villa María (1999-2017)*

A partir del estudio de la trayectoria de las políticas juveniles locales en la ciudad de Villa María, el análisis aborda los periodos de gestión comprendidos entre 1999 y 2017[8], con lo cual se estructuró el abordaje de la cuestión juvenil en dos etapas: la primera que va desde 1999 a 2015, abarcando tres gestiones del ex intendente Eduardo Acastello (1999-2003; 2007-2011; 2011-2015) y una gestión de Nora Bedano (2003-2007). Aquí se han identificado tres momentos por los cuales pasaron las políticas juveniles, el de la génesis de la política (1999-2003); el momento de la profundización e institucionalización de la misma (2003-2011); y un tercer momento de amesetamiento y retroceso de la política juvenil que va entre 2011 y 2015, La segunda etapa, es coincidente con la asunción en la gestión del actual intendente Martín Gill (2015-2019). Cabe resaltar que todas las gestiones estuvieron identificadas con el peronismo, siendo el Partido Justicialista de Villa María la columna vertebral de las distintas alianzas electorales que llegaron al gobierno durante todos estos años.

##### *4.2.1 Principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil durante la primera etapa (1999-2015)*

Durante este periodo, se divisaron características en las que las dimensiones construidas asumieron rasgos de las tres tipologías diseñadas para definir el sistema de protección. No obstante, se considera que en esta primera etapa en la ciudad se consolidó un sistema de protección “fragmentado estratificante” con un enfoque productivista. En este sentido el eje inclusión-exclusión adoptado por la gestión a la hora de diseñar y estructurar la implementación de políticas hacia el sector juvenil fue uno de los factores centrales que llevaron a esta caracterización. De acuerdo a Reguillo Cruz (2000), son dos los tipos de actores juveniles que el Estado muchas veces interpela; los “incorporados” y los “alternativos o disidentes”. Los primeros despliegan sus prácticas en el ámbito escolar, laboral y el mundo del consumo cultural mientras los segundos son los no incorporados al esquema de la cultura dominante. En Villa María se estructuró una división funcional entre dependencias al interior de la gestión de acuerdo a este eje de abordaje y al tipo de población juvenil que se deseaba alcanzar. Por un lado, el trabajo con jóvenes estudiantes (los incluidos) y por otro, las políticas sociales a jóvenes excluidos (los disidentes). De allí que se observó como una fuerte debilidad, la inexistencia de un trabajo articulado e integrado de los diversos organismos en torno a lograr un abordaje transversal y con enfoque generacional.

El OGJ, se estructuró como un dispositivo destinado a la promoción de la participación política y el acceso a la cultura, interpelando de manera casi exclusiva a jóvenes estudiantes, mayoritariamente del nivel secundario. Por otra parte, desde las políticas sociales, se apuntó al abordaje del conjunto de problemáticas de los jóvenes excluidos – vulnerables. Al inicio de la primera gestión, este grupo de jóvenes era interpelado desde una noción estigmatizante ya que la institucionalidad generada se pensaba como una herramienta focalizada al “rescate y contención” de ciertos jóvenes en riesgo social, poniendo al Estado en un rol protector de aquellos jóvenes que por voluntad propia habían errado el camino (idea de ciudadanía invertida). Poco a poco esta mirada moralizante y de control social fue asumiendo la noción de que las intervenciones estatales debían promocionar su inclusión al sistema (educativo-laboral) como un modo de garantizar y mejorar sus condiciones de reproducción social ya sea como estudiante o trabajador (idea de ciudadanía regulada).

A su vez, por las graves consecuencias de la crisis socioeconómica del año 2001, el Estado local fue interpelado por una nueva realidad, jóvenes en situación de calle y con alta vulnerabilidad social, pertenecientes a los sectores populares de la ciudad. Apareció entonces un conjunto de intervenciones que aspiraban a dotar de capacidades a la juventud, con formación, capacitaciones, entrenamiento laboral, micro emprendimientos cooperativos, talleres culturales y recreativos como un modo de desarrollar en esta etapa de transición a la vida adulta, recursos y capitales sociales para su inclusión socioeconómica y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En cuanto a las políticas del organismo específico, al convocar a jóvenes ya incluidos y no identificarlos con vulnerabilidades, pareciera haber operado una lógica que entendía que este tipo de jóvenes eran los que estaban en “mejores condiciones” de ejercer como un “ciudadano”, por ende, la preocupación no estuvo centrada en sus condiciones de reproducción social, sino más bien en profundizar sobre sus capacidades en la realización del derecho social de su ciudadanía. De allí que se generaron distintos dispositivos, con un enfoque de derechos, que promovieron la formación política y ciudadana, la participación, el ejercicio de la reflexión crítica y la posibilidad de transmitirlo al resto de la sociedad de una manera estratégica y legible.

En ambas estrategias, salvo proyectos puntuales, sí se observó que el conjunto de transferencias no estaba condicionado por contraprestaciones de los beneficiarios, propia del denominado sistema de protección y bienestar juvenil “integrado”, de corte universalista. No obstante, en casi la totalidad de las acciones, para el acceso a los beneficios se convocó a los jóvenes según su afiliación (ser vulnerable o ser estudiante), propios del sistema “estratificante”. Todas las políticas implementadas fueron focalizadas. Las acciones sociales apuntaron más al trabajo específico con grupos pequeños de adolescentes vulnerables y prestando especial atención sobre los territorios en los que las propuestas intervenían (barrios de sectores populares) y entendiendo la focalización como un modo de lograr la viabilidad y efectividad de sus propuestas, reconociendo que con los recursos disponibles cualquier tipo de masificación pondría en riesgo la consecución de los objetivos.

Los programas hacia estudiantes, también fueron focalizados y a su vez, en muchos de sus dispositivos se disponía un cupo máximo de participantes, pero

sí apuntaban a la masificación cuantitativa de la propuesta, más como un modo de darle visibilidad y relevancia al conjunto de acciones que como una instancia de universalización de la acción estatal, por ende, no era necesario pensar territorialmente las propuestas ya que no había una asociación entre la población objetivo y el territorio del que provenían sino más bien de su institución: la escuela secundaria. No obstante, pudo observarse para el segundo momento de la gestión, que la territorialidad cobró mayor sentido en cuanto a la búsqueda de salir del ámbito escolar como lugar de despliegue de las prácticas, profundizando aspectos de socialización, conocimiento e intervención sobre la realidad social y comunitaria de los jóvenes estudiantes.

También se detectó que paulatinamente, hasta llegar al momento de auge e institucionalización de las políticas (2003-2011), el municipio comenzó a desplegar mayores intervenciones sobre la cuestión juvenil, destinando más recursos, construyendo infraestructura específica para el desarrollo de los programas, complejizando el conjunto de estrategias para el abordaje de lo juvenil. Esto tuvo como consecuencia el despliegue de mayores entramados institucionales y el desarrollo de diversos aspectos burocráticos para la puesta en marcha diaria de las acciones.

Por último, puede afirmarse a partir de todas estas características que uno de los principales roles asumido desde el Estado durante estos primeros quince años fue la búsqueda del empoderamiento de la población juvenil en cuanto sus capacidades, conocimientos, formación académica, laboral y cultural destinada centralmente a su incorporación al mundo de las relaciones sociales en tanto jóvenes estudiantes y trabajadores.

A continuación, se analiza el periodo 2015-2017, en la que se divisaron importantes cambios en la institucionalidad del abordaje de lo juvenil, lo cual permite afirmar que se asiste a una nueva etapa de la política juvenil y con repercusiones específicas en la estructuración del sistema de protección juvenil local.

#### *4.2.2 Caracterización del sistema durante la segunda etapa de gestión (2015-2017)*

A partir del conjunto de modificaciones en la estructura de la institucionalidad sobre la juventud y del conjunto de programas destinados al abordaje de la cuestión juvenil, puede afirmarse que existió un corrimiento del tradicional eje inclusión-exclusión para pensar las principales políticas y las dependencias a cargo de las mismas. El cierre del OGJ, con la consecuente distribución de dos de sus tradicionales líneas de acción para jóvenes estudiantes a las nuevas dependencias, sumado a la desaparición del resto de sus intervenciones hacia la comunidad estudiantil pareciera haber marcado un nuevo perfil al abordaje de la cuestión juvenil: la apuesta por dotar de mejores condiciones de vida a jóvenes de sectores populares, a través del logro de la acreditación de la educación básica obligatoria.

No obstante, se dio continuidad al conjunto de políticas sociales destinadas a la formación, entrenamiento laboral, emprendimientos productivos y talleres recreativos. Éstas continuaron estando focalizadas hacia jóvenes vulnerables mediante dispositivos que perseguían trabajar con poca cantidad de beneficiarios, con la intención de lograr resultados efectivos de acuerdo a la estrategia de abordaje diseñada. Como ya se planteó para la primera etapa, estas políticas

sociales apuntaban a una inclusión productiva juvenil y por ende con un efecto estratificante de las juventudes, en tanto buscaban la promoción y desarrollo de capacidades de los jóvenes para su reproducción social en tanto sujetos excluidos. El Estado se enfocó en la integración educativa y al mercado laboral como mecanismo de inclusión social. En algunos casos los beneficiarios debían generar una prueba de media (la condición de “vulnerable”) para acceder a la política, pero era más bien su condición de desocupado o pertenencia territorial lo que primó en la incorporación de beneficiarios a estos programas.

Se observaron a lo largo de todo el recorrido histórico de la gestión, una serie de tensiones e incluso contradicciones en torno a las miradas sobre el/la joven y los paradigmas de trabajo. La situación recurrente fue la convivencia de enfoques de la juventud como transición o ciclo de vida, de corte evolucionista-biologicista, con el enfoque de derechos con una mirada más heterogénea, constructivista y no negativizante. Sin embargo, a diferencia de la primera etapa, no aparecieron durante la última gestión abordajes desde el enfoque de control social y miradas moralizantes-estigmatizantes de las juventudes como un problema.

Con el nuevo lineamiento de la política educativa juvenil a nivel local, apostando a la acreditación y finalización de los estudios básicos, se observó que la misma no se asentaba tanto en un enfoque de la juventud y la educación como una mera etapa de preparación y formación para la vida adulta, sino más bien como un desafío desde el Estado local por brindar oportunidades y garantías del efectivo ejercicio del derecho a la educación, siendo la misma una herramienta que promueve la autonomía juvenil y la constitución de proyectos de vida juveniles en mejores condiciones. Se perseguía un empoderamiento de los sujetos para decidir sobre su propia vida, partiendo del supuesto que la inclusión y titulación de la educación básica, lograría ampliar y multiplicar las posibles trayectorias de vida de los sectores populares. Es decir, una política que ha erigido a la justicia como principio, siendo su objetivo la restitución y redistribución de derechos sociales (particularmente la educación) y aspirando que toda persona que habita Villa María logre la finalización de la educación básica, o sea, una universalización de la condición de ciudadanía.

Si bien el programa se focalizó en aquellas personas que no terminaron el nivel medio, la política en sí mismo aspira a una universalización de la llegada al conjunto de jóvenes en dicha situación, desplegando una infraestructura institucional compleja y de corte más bien posburocrático para incorporar cada vez más personas al programa (para 2018 ya había mil personas inscriptas). En este sentido, el sistema institucional construido lejos de replicar el sistema educativo formal de la provincia de Córdoba ha realizado un entramado flexible, adaptado a las necesidades de la población beneficiaria, con un equipo técnico diverso e interdisciplinario para contener y abordar las múltiples realidades de los estudiantes. A su vez, implicó una misión de universalización de la condición de egresado de nivel medio en todas las y los jóvenes y en lo posible adultos, apostando a consolidar a Villa María como Ciudad del Aprendizaje.

Aunque muchos de las y los estudiantes provienen de los barrios de los sectores populares y la mayoría de los centros de formación se encuentran en estos lugares, la política se implementó en toda la ciudad, con centros en barrios de sectores medios y altos, con lo cual la territorialización de la política cobró mucho menos significancia, entendiendo que al abandono escolar y la ausencia de finalización

del secundario atraviesa a todas las clases sociales, propia de modelos integrados de “inclusión universal”. El programa no apuntó al joven pobre, sino al que no logró la finalización de sus estudios, sin importar su condición de clase o lugar de residencia.

Finalmente, a partir de las continuidades y modificaciones de la política juvenil implementadas por la nueva gestión, se puede afirmar que el sistema de protección social y bienestar juvenil es de carácter “híbrido”, en un continuo entre el sistema “fragmentado estratificante” y el “integrado”, profundizando su intervención en la cuestión juvenil sobre las trayectorias educativas de las juventudes villamarienses, sentando como base de su modelo de desarrollo social, la universalización de la educación básica. A continuación, en el Cuadro 2, se resumen las principales características que asumió el sistema municipal.

	Villa María Híbrido “Fragmentado estratificante – Integrado”
Rasgos/Modalidad	Inclusión Productiva y tendencia universalizadora
Principio	Solidaridad y Justicia
Enfoque sobre el bienestar	Enfoque de capacidades
Efecto	Estratificación y redistribución
Objeto y función de la intervención	Reproducción social Realización del derecho social de ciudadanía
Acceso a beneficios	Afiliación – Mínimo Vital
Tipos de beneficios	Transferencias no condicionadas
Alcance de la política	Focalizadas (con masividad)
Enfoque de la juventud	Juventud como etapa de transición. Enfoque ciclo de vida Enfoque de derechos
Ciudadanía juvenil	Regulada - universal
Valor del territorio	Intermedio - bajo
Base normativa	Intermedia
Modelo organizativo	Intermedio y complejo
Niveles de empowerment	Intermedio - alto
Desarrollo de modelo social local propio	Alto

**Cuadro 2.**

Resumen de principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil de Villa María (1999-2017)

Elaboración propia en base a categorías de Donati y Lucas (1987); Fleury (2000); y Roca, Golbert y Lanari (2012), Brugué y Gomá (1998), Krauskopf (2000) y Rodríguez (2000 y 2003).

## 5. Incidencia de los factores en la conformación de los sistemas de protección social y bienestar juvenil

A los efectos de un análisis cualitativo y comparativo de los casos seleccionados, en este apartado se presentan en términos generales las características que asumieron las variables establecidas como marco explicativo en los municipios de Villa María y Jesús María exponiendo los principales hallazgos de las relaciones de las variables y su impacto en la conformación de los tipos híbridos de sistemas de protección social y bienestar juvenil que se definieron para cada caso en el apartado anterior.

### 5.1 El vínculo de los proyectos de gobierno con los sistemas de protección social y bienestar juvenil

Más allá de los distintos ejes que cada gestión resaltó o reseñó como centrales en cada periodo de gestión, se observa que los principales lineamientos asignados al proyecto de gobierno efectivamente intervinieron en las nociones sobre el rol de la intervención estatal en la cuestión social y específicamente, la juvenil.

Por una cuestión de extensión, se presenta de manera esquemática y resumida en el Cuadro 3 las principales características que sumieron los proyectos de gobierno en ambos municipios para todo el periodo analizado.

	Villa María	Jesús María
Autodenominación	"Peronista – Nacional y Popular"	"Progresista – socialdemócrata"
Misión de gobierno	Refundar el Estado local / Construir una Comunidad Organizada	Modernizar el Estado
Rol del estado en la dinámica local	Promotor y coordinador de una democracia protagónica. Principal proveedor de servicios públicos.	Promotor del desarrollo Principal proveedor de servicios públicos
Rol del Estado en la cuestión social	Construir condiciones materiales y espirituales de vida para la inclusión social. Promoción del derecho de ciudadanía	Promover la igualdad de oportunidades y el derecho de ciudadanía.
Modelo de desarrollo de ciudad	Movilidad social ascendente, equidad, justicia social. El ser humano como eje de la política	Desarrollo armónico con paz social. El ser humano como centro de la política.
Tipo de Estado	Relacional – Interventor – Descentralizado	Relacional – Promotor
Ejes de gestión	Eficiencia, eficacia, participación ciudadana, gestión asociada, equilibrio fiscal, sustentabilidad, trabajo y desarrollo productivo, modernización de la organización estatal, inclusión e integración social, ciudad segura.	Eficiencia, eficacia, transparencia, participación ciudadana, equilibrio fiscal, inclusión social, modernización de la organización estatal, sustentabilidad, ciudad segura.
Tipo de Proyecto de Gobierno	Posneoliberal	Posneoliberal

### Cuadro 3.

#### Características de Proyectos de Gobierno en Villa María y Jesús María

elaboración propia en base a documentos institucionales y entrevistas a funcionarios de Villa María y Jesús María.

En Villa María la apuesta del proyecto por lo educativo y la inclusión social se tradujo en la conformación de una institucionalidad estratificante ordenada alrededor del eje joven incluido-joven excluido. De esta manera, la prioridad de promover la educación formal en niños y jóvenes, alrededor de instalar a la localidad como "ciudad del conocimiento" (primera gestión de Acastello) o "ciudad del aprendizaje" (gestión de Gill) configuró los principales lineamientos que la política juvenil adquirió en esos momentos, influyendo en el arreglo institucional que desplegaron las dependencias creadas a tales fines. A su vez, en la apuesta del proyecto por mejorar las condiciones de vida de la población mediante la gestión de la cuestión social, estuvo atravesada por la idea de resolver los principales riesgos sociales mediante el desarrollo de capacidades, evitando una óptica asistencial. Como consecuencia la política social juvenil se caracterizó por apostar al desarrollo de la autonomía en la definición de los proyectos de vida de los jóvenes. Para ello la capacitación, el entrenamiento laboral, lo cultural y deportivo y, el desarrollo de microemprendimientos fueron mecanismos centrales. No obstante, y a pesar del posicionamiento político posneoliberal o progresista del proyecto, el sistema de protección asumió un carácter fragmentado, detectando tensiones y contradicciones en torno a la comprensión en el abordaje de la cuestión juvenil, el enfoque de las políticas y el tipo de institucionalidad desarrollada.

Por su parte, las gestiones de Jesús María establecieron como prioridades en sus ejes de gestión la transparencia, inversión pública, eficiencia, participación e inclusión social, cuestiones que impactaron sobre el sentido general de la política juvenil en los momentos que atravesó la misma. Concretamente, por un lado, el eje de la participación política fue lo que determinó la principal finalidad del organismo juvenil creado. Por otro lado, la preocupación por los riesgos sociales juveniles en torno a problemáticas como las adicciones fue el otro lineamiento que determinó el segundo aspecto central de la política juvenil en el periodo. La

mayor o menor relevancia del abordaje estatal de la cuestión juvenil local también estuvo determinada por los ejes del proyecto político, como se observó con lo sucedido en las dos gestiones de Frizza y su decisión política de tener o no a la juventud en su agenda de gobierno, impactando sobre la performance de la política juvenil y el desarrollo de institucionalidad.

Al igual que en Villa María el sistema desarrollado fue fragmentado, pero se diferenció en la modalidad que adquirió el mismo. El municipio tuvo un rol estatal sobre la cuestión juvenil mucho más acotado, con un menor despliegue institucional y no exento de tensiones y contradicciones en los enfoques de la política, viéndose reflejado en la fragmentación de tipo residual y estratificante del sistema.

De acuerdo al esquema analítico planteado, los lineamientos de un proyecto de gobierno no permiten explicar de manera acabada e integral la forma y contenido que adquieren los sistemas de protección social y bienestar juvenil. En términos de los casos analizados surge la siguiente pregunta: ¿por qué teniendo ambos proyectos de gobiernos un carácter posneoliberal, en Jesús María se estructuró un sistema híbrido entre el modelo fragmentado residual y estratificante, mientras que en Villa María fue un sistema híbrido que se ubicó entre una fragmentación estratificante y el impulso de un modelo integrado?

Dadas las similitudes de la variable proyecto de gobierno en ambos casos estudiados, la misma no es suficiente para dar respuesta a este interrogante. No obstante, podría pensarse que, si bien las diferencias en el proyecto de gobierno no son sustanciales para dar cuenta de las particularidades que asumieron cada uno de los sistemas de protección, estas diferencias podrían explicarse por los distintos compromisos efectivos con dicho proyecto en cada municipio. Tal compromiso puede establecerse a partir de las capacidades estatales generadas para llevarlo adelante. El próximo apartado se ocupa de esta cuestión.

### *5.1.1 Las injerencias de las capacidades estatales en la estructuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil*

Se considera que, dentro del conjunto de dimensiones analizadas sobre las capacidades estatales, el perfil del personal seleccionado jugó un papel central en el diseño de las políticas juveniles, mediante su injerencia en la determinación de sus elementos, los sentidos de la misma y los modelos de abordaje que sustentaban la intervención. Todos estos son factores fundamentales en la estructuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil.

Los equipos técnicos conformados se transformaron en los intérpretes de los lineamientos políticos generales dispuestos por el proyecto de gobierno, e incluso cuando de éste no surgieron objetivos claros y concretos sobre el abordaje de lo juvenil, el personal de las dependencias fue quien los configuró. Puede afirmarse que es principalmente el personal a cargo de la política los que construyen las producciones estatales sobre la cuestión juvenil y las juventudes como causa pública a nivel local en ambos municipios.

En la medida que el abordaje de lo juvenil se fue institucionalizando a través de distintas dependencias, según el tema específico a abordar, en cada una de ellas operaron distintos criterios en la selección de los perfiles del personal y fueron los profesionales a cargo de la política los que estructuraron a su vez el perfil de las

unidades estatales dirigidas a la cuestión juvenil. Como afirmaba una funcionaria de Villa María:

La discusión del concepto de la política [juvenil] (...) tiene que ver con las trayectorias de cada quien. Si yo acá estoy trabajando con sociólogos, y además en mi equipo tengo todos pedagogos ¿no?, en la escuela granja la mayoría son de ciencias políticas... y ahí se gá, se gá la mirada, entonces cada quien va mirando, entonces el sentido en la cotidianidad de la gestión también te lo da tu trayectoria, y cuando vos te sentas, o presentas, cuando nos ha pasado en algunas reuniones intersecretaría, cada quien piensa y mira desde su propia trayectoria (Entrevista 24).

En este sentido mientras más dividido y segmentado se encuentre el sentido y la institucionalización del abordaje de la cuestión juvenil, más diferenciado sea el ámbito de intervención de cada dependencia, y más diversos sean los perfiles profesionales, sin existir mecanismos institucionales que le den transversalidad, integralidad y coherencia interna a la política juvenil, más fragmentada será la conformación de los sistemas de protección social y bienestar juvenil.

Desde el análisis en profundidad pudo establecerse cómo se conjugaron estos factores al momento de fragmentar sus sistemas de protección. Así fue que en Jesús María las definiciones sobre la juventud y la cuestión juvenil perfilaron una política centrada en un organismo específico que promovió la participación política de jóvenes estudiantes entre 15 y 20 años de edad combinándose con intervenciones más sanitarias para la prevención de adicciones de jóvenes de sectores populares (desde otra dependencia) y acciones de prevención indirecta sobre consumos problemáticos en estudiantes secundarios. El perfil del personal seleccionado y la ausencia de una “línea clara” de las autoridades en torno a la política juvenil habilitó que cada unidad administrativa tuviera completa autonomía para definir los enfoques y las características que las políticas asumieron. La escasez de recursos humanos y económicos ancló a las intervenciones en pequeños dispositivos, que para garantizar la incorporación de beneficiarios/as recurrió al “público cautivo” de estudiantes de las escuelas de nivel medio. Además, en los momentos en que predominó una lógica política-electoral en la selección del personal se observó que los conflictos que se desataron debilitaron el desarrollo de las políticas y la institucionalidad juvenil. A partir de esta estructuración el sistema de protección juvenil de la ciudad se fragmentó entre las modalidades “residual” y “estratificante”.

En Villa María la definición de la cuestión juvenil fue más amplia con lo cual el rol de la intervención del Estado local se diversificó y tuvo un mayor despliegue que en Jesús María. Éste se estructuró en torno a las dos preocupaciones centrales de la condición del joven en la ciudad, es decir el carácter incluido/excluido del mismo, segmentando las intervenciones en dos dependencias. Por un lado, un organismo específico que abordó temáticas educativas y de promoción de la participación política de jóvenes estudiantes de nivel medio, y en menor medida, de nivel superior. Por otro lado, la política social juvenil bajo la órbita de las áreas sociales que estructuraron sus intervenciones alrededor de las problemáticas socio-económicas de las y los adolescentes de sectores populares. En consecuencia, el sistema se configuró bajo una modalidad fragmentada estratificante. En la última etapa de gestión, con el cierre del organismo y al establecer la terminalidad como una línea central de acción atravesando al conjunto de las políticas juveniles, se incorporaron elementos propios de un

sistema de protección más integrado. Las políticas fueron acompañadas por una importante dotación de recursos, que fueron fundamentales para el despliegue de las intervenciones estatales, sobre todo las políticas sociales juveniles y de terminalidad educativa que se consignaron como líneas centrales y que por sus objetivos y alcance implicaron un importante desarrollo de institucionalidad.

Cabe resaltar que, en ambos gobiernos locales, las características generales que asumieron los diferentes aspectos de sus capacidades estatales contribuyeron y reforzaron, en distinta medida según el caso, la lógica fragmentada de los sistemas. De manera breve se resumen las mismas:

- La utilización de criterios políticos-electorales o políticos-técnicos al momento de conformar los equipos de profesionales a cargo de las dependencias afectaron sobre la estabilidad de la política y el desarrollo de institucionalidad. Principalmente para el caso de Jesús María, se observó que la preeminencia del primero sobre el segundo impactó negativamente sobre las políticas.
- La ausencia de una perspectiva generacional y el establecimiento de objetivos claros respecto a la cuestión juvenil y el modo de su abordaje desde las “primeras líneas de funcionarios” habilitó la “libertad de acción” de cada dependencia. Esto aumentó la fragmentación de las intervenciones y atentó contra la coherencia interna de la intervención estatal.
- Los enfoques y perspectivas con que imprimieron el abordaje de la cuestión juvenil se ajustó según el perfil profesional del personal seleccionado, sin un lineamiento común que ordenara a los mismos. En consecuencia, se multiplicó la coexistencia de distintos paradigmas y sentidos de la política, generando tensiones y contradicciones sobre el modo de concebir al joven y la juventud.
- La falta de disponibilidad de recursos (humanos y financieros) no sólo fue un indicador de la relevancia que adquirió el tema en la agenda política, sino que la escasez de los mismos tendió a promover la implementación de pequeños programas focalizados, lo que fragmentó aún más los sistemas. En el caso de Jesús María su impacto fue notorio.
- La ausencia de autoridad jurídica de las dependencias para administrar las partidas de sus propios presupuestos atentó contra el fortalecimiento de las políticas juveniles. En varios momentos esto generó que la dotación de recursos económicos dependiera de la capacidad política de gestión de los referentes a cargo de la política juvenil y no de la planificación estipulada sobre el abordaje de lo juvenil.
- Las condiciones laborales de los equipos técnicos afectaron sobre la estabilidad de las políticas y la robustez del sistema. A menores condiciones, mayores fueron los problemas en torno al desarrollo de institucionalidad y despliegue de la política diseñada.
- La expresión de voluntad o intención política de los proyectos de gobierno por abordar integralmente la cuestión juvenil no fue garantía suficiente para que esto ocurra. Se necesita un desarrollo institucional que promueva y canalice su concreción.

Las similitudes en las capacidades de ambos casos dan cuenta de lo que ambos sistemas comparten, su carácter fragmentado. Es decir, un proyecto posneoliberal que genera capacidades como las descritas, lleva a un sistema fragmentado. Sin embargo, la dotación de recursos es un elemento que da cuenta de lo que principalmente separa a ambos sistemas, mientras que el resto de las características administrativas indicaría lo que los une. En términos presupuestarios y dotación de recursos, Villa María muestra mucho mayor compromiso que Jesús María.

Las diferencias de los presupuestos comprometidos para las políticas juveniles y su representación en el presupuesto de políticas sociales y el presupuesto general son notables. Respecto a la cuestión juvenil, esto se tradujo en una importante batería de políticas sociales que intentaron abordar múltiples situaciones problemáticas que las juventudes de sectores populares atravesaban. Estas intervenciones territoriales a lo largo del tiempo fueron generando su propia institucionalidad, que necesitaron para su robustez y permanencia en el tiempo, la asignación de importantes recursos. A su vez, en la segunda etapa, el objetivo de hacer de la localidad una “Ciudad del Aprendizaje” se plasmó en el diseño e implementación de un ambicioso y masivo plan de terminalidad educativa para jóvenes. Este desafío se efectivizó mediante un complejo despliegue de herramientas y mecanismos institucionales que lograron incorporar en la actualidad a más de mil beneficiarios/as.

### *5.2 Los actores de la dinámica política local en el abordaje de la cuestión juvenil*

Respecto a los factores que influyen sobre la determinación del tipo de sistema de protección social y bienestar juvenil, además de los proyectos de gobierno, se consideró también los procesos de inclusión/exclusión de actores sociales que influyeran en la constitución de la agenda social de gobierno y la gestión de las políticas. Para ello, se debía reconocer quiénes y en qué momento se interesaron por la cuestión juvenil a nivel local y con qué recursos económicos, políticos, organizacionales y simbólicos contaron en la disputa con otros sectores al momento de la conformación de la agenda gubernamental (Repetto, 2002).

A partir del análisis realizado para el municipio de Jesús María y Villa María se ha establecido la ausencia de importantes actores extraestatales generando presión e invirtiendo recursos para influenciar sobre los proyectos de gobierno o tener injerencia directa respecto al abordaje de la cuestión juvenil local o impactar sobre el diseño e implementación de las políticas juveniles. En las entrevistas, los propios agentes estatales, funcionarios/as (de primera a tercera línea jerárquica) e intendentes/as, no otorgaron relevancia a ningún actor con capacidad de intervenir en la dinámica de la gestión respecto a lo juvenil. Además, no se divisó en el diseño de las políticas, el despliegue de articulaciones en conjunto (Estado-actores sociales) de algún programa o proyecto y fueron pocos los casos en la que, al menos en la etapa de implementación, se incluyeron actores del territorio para la ejecución de algunas acciones.<sup>9</sup>

No obstante, siguiendo con otro aspecto del marco teórico propuesto respecto a la existencia de actores al interior del subsistema político estatal se relevó la existencia de dos actores que tuvieron distintos tipos de influencia según el momento de la política. Por un lado, a partir de las negociaciones políticas que

los proyectos de gobierno realizaron para la conformación de las coaliciones gobernantes, la coordinación de los organismos juveniles específicos en ambos municipios funcionó en determinadas épocas como “prenda de intercambio y negociación” con organizaciones políticas partidarias que formaron parte de la alianza de gestión.

En este sentido, para el caso de Jesús María, y en menor medida en Villa María, se visualizaron instancias de negociación entre los intendentes y ciertas organizaciones políticas pertenecientes a la alianza de gobierno, para acordar la distribución de cargos en la estructura orgánica municipal a nivel general y en las dependencias a cargo de lo juvenil en particular. Además, existieron *lobbies* políticos al interior de la gestión para que las y los funcionarios y miembros del equipo que no militaban en alguna organización de la coalición gobernante tuvieran una incorporación paulatina como afiliados/as, miembros activos o dirigentes en la estructura del partido de gobierno.

Como contrapartida, en los momentos donde primó un criterio más técnico que político-electoral en la selección de los perfiles de los funcionarios en los OGJ, se observó un esfuerzo de las y los nuevos coordinadores (frente a la sociedad y al propio gobierno) por despegar políticamente a la dependencia, y sus jóvenes beneficiarios/as, con las estructuras partidarias y los momentos electorales. Es decir, el área y las juventudes alcanzadas no serían un apéndice o brazo juvenil institucionalizado del partido.

Por otra parte, sí se divisó la importante injerencia que asumieron los perfiles profesionales de los equipos a cargo de la política al interior de las dependencias propiciaron que estos se conformaran como “coaliciones promotoras” del abordaje de lo juvenil impulsando su “sistemas de creencias” respecto a la cuestión al interior de los organismos y en la gestión en general.

Desde la teoría de las coaliciones promotoras se consideran a las ideas y las definiciones de un problema como variables explicativas de la estabilidad o cambio de políticas (o modificación del núcleo de la misma). Éstas son analizadas empíricamente a través de dos instrumentos: el sistema de creencias y el aprendizaje.<sup>10</sup>

En los dos municipios estudiados los equipos técnicos terminaron conformándose como coaliciones promotoras que promovieron su propio sistema de creencias en la conformación del núcleo de las políticas. Las principales modificaciones al interior de las políticas juveniles coincidieron con los momentos en que las y los funcionarios y miembros de los equipos técnicos eran reemplazados por nuevos profesionales. También se detectaron influencias externas que impulsaron “aprendizajes” sobre el quehacer en la política juvenil.

Se resalta también que a lo largo de los distintos momentos de la política estas coaliciones funcionaron de manera coordinada ante tensiones, conflictividades, intentos de injerencia, celos y competencias de otras dependencias, como un modo de “proteger y cuidar” su propia influencia sobre el núcleo de las políticas que desplegaban.

Estas coaliciones promotoras se consolidaron como “comunidades epistémicas” (Haas, 1992) en torno al abordaje de la cuestión juvenil. Por comunidad epistémica se entiende a una “red de profesionales con una *expertise* y una competencia en un tema determinado, reconocidas estas por otros y que reclaman autoridad sobre un conocimiento que es relevante para la formulación

de políticas al interior de ese tema o campo” (Haas, 1992, en Gómez Lee, 2012 p. 14). En este sentido, dichas comunidades poseen un conjunto compartido de creencias en base a principios, los cuales dotan de racionalidad a la intervención que se realice sobre ella; hay creencias causales compartidas que marcan el vínculo entre las políticas posibles y los resultados esperados; poseen nociones compartidas de validez, desde las cuales dan entidad al conocimiento sobre el tema y; constituye una empresa común con la convicción de dar respuesta a la problemática que se aborda (Haas, 1992). El conjunto de cosmovisiones, representaciones, concepciones de las juventudes; definiciones del rol estatal sobre la cuestión juvenil y las acciones diseñadas a los fines de abordar a las mismas dieron cuenta del carácter de actor que asumieron estas comunidades epistémicas de profesionales estatales durante los periodos temporales analizados.

## **6. Reflexiones finales**

Luego del análisis realizado sobre la dinámica asumida por las variables propuestas para explicar la estructuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil en los municipios seleccionados, se llega a la conclusión de que la decisión de la intervención del Estado local sobre la cuestión social, y específicamente la cuestión juvenil y los lineamientos generales que los sistemas adquirieron, estuvieron condicionados por las características posneoliberales que asumieron los proyectos de gobierno locales.

Ahora bien, la traducción de las definiciones políticas-ideológicas de los proyectos de gobierno sobre el quehacer estatal en la cuestión juvenil estuvo principalmente mediada en la práctica concreta, por el efectivo despliegue de las capacidades estatales que se abocaron al diseño y ejecución de la política juvenil. Las capacidades estatales tienen una incidencia respecto del carácter fragmentado o no de los sistemas. A su vez, las colaciones promotoras conformadas al interior de las unidades administrativas tuvieron un importante impacto en el abordaje de la cuestión juvenil. Éstas definieron en gran parte aspectos centrales como: la definición de sobre las juventudes y la cuestión juvenil que asumió el Estado, los principios y efectos de la política, los enfoques sobre el bienestar y la juventud, el objeto y función de la intervención, los beneficios otorgados y condicionalidades para acceder al mismo y el tipo de ciudadanía juvenil que promocionan las intervenciones. Mientras más adultocéntricos fueron los sistemas de creencias desarrollados por las comunidades epistémicas al interior de las dependencias en torno a lo juvenil, más residuales y estratificantes fueron las políticas implementadas

No obstante, la perdurabilidad y permanencia de estas comunidades epistémicas de profesionales al interior del Estado estuvo influenciada por las prioridades de agenda y decisiones políticas-electorales que el proyecto de gobierno realizó a lo largo de sus gestiones. Mientras mayores fueron las injerencias de lo político-electoral sobre el diseño institucional y su dotación de recursos (humanos y financieros) mayor fue la inestabilidad de la institucionalidad juvenil conformada, afectando (positiva o negativamente) sobre la continuidad de los equipos técnicos y las políticas que éstos llevaban adelante. A su vez, la ausencia de actores extraestatales que presionen o ejerzan influencia sobre la cuestión juvenil local, dotó de mayor discrecionalidad al

Estado (desde los proyectos de gobierno y las coaliciones promotoras internas) para determinar el sentido del sistema de protección social y bienestar juvenil en cada municipio.

En síntesis, el acento sobre los factores explicativos de los sistemas de protección estuvo centrado en las características que asume un proyecto de gobierno y su compromiso en la implementación a partir de las capacidades estatales efectivamente desplegadas como resultado de las disputas que las coaliciones promotoras de las dependencias a cargo de la cuestión juvenil realicen al interior de la gestión. En este sentido se afirma que un sistema de protección social y bienestar juvenil tenderá a ser integrado en la medida que sea llevado adelante por un proyecto de gobierno posneoliberal que efectivamente se compromete en el despliegue de capacidades estatales y cuente con coaliciones promotoras que promuevan un enfoque integral en el núcleo de la política e instalen perspectiva generacional al conjunto de la gestión. Mientras menor sea el compromiso en el desarrollo de este tipo de capacidades y más disímiles y débiles sean las coaliciones promotoras sobre la cuestión juvenil al interior de un gobierno, mayor será el grado de fragmentación que adquiera el sistema.

## Referencias

- Acuña, C. (2005). Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina. *Documento de trabajo, 10*. Buenos Aires: Fundación PENT.
- Acuña, C. (2013). *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Alegre, P. (2008). “Los giros a la izquierda en el Cono Sur: gobiernos progresistas y alternativas de desarrollo en perspectiva comparada”. *Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Montevideo: CLACSO.
- Balardini, S. (1999). “Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina”. *Última Década 10*(3). Viña del Mar: CIPDA.
- Bobbio, N. (1995). *Izquierda y derecha, Razones y significados de una distinción política*, Madrid, España: Taurus.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*, Serie Políticas Sociales, N° 202, Santiago de Chile: CEPAL.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. (1997). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Buenos Aires: CLAD.
- Donati, P. y Lucas, A. (1987). La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Reis, 37*, 57-68.
- Fleury, S. (2000). “Reforma del Estado: diseño y gerencia de políticas y programas sociales”. *Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*. Washington, DC.
- Giordano, V. (2014). ¿Qué hay de nuevo en las «nuevas derechas»? *Nueva sociedad*, (254), 49.

- Gómez Lee, M. (2012). El marco de las coaliciones de causa–Advocacy Coalition Framework. *Revista Opera*, (12), 11-30.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46(1), 1-35.
- Krauskopf, D. (2000). “Dimensiones críticas en la participación política de los jóvenes” en Balardini, S (comp.) *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Laham, M. (2010). *El Modelo Biopsicosocial*. Disponible en <http://www.psicologiadelasalud.com.ar>. Inédito.
- Lievesley, G., & Ludlam, S. (2009). Introduction: A “Pink Tide”, en: Lievesley, G.; Ludlam, S. (eds.), *Reclaiming Latin America: experiments in radical social democracy*, London: Zed Books, pp. 1-18.
- Nazareno, M. (2009). *Hacer la diferencia. Nueva izquierda, coaliciones y política de la política económica. La Argentina en el contexto latinoamericano, 2003-2007*, Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.
- Oszlak, O. (2004). “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica”, en *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: FCE/CLAD.
- Ramirez Gallegos, F. (2012a). “Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana”, en *Revista Línea Sur*, Vol. 1, Issue 2, pp. 84-104.
- Reguillo Cruz, R. (2000). *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma.
- Repetto, F. (2002). *Los actores de la política social*, mimeo, Washington D. C.
- Roca, E.; Golbert, L.; Lanari M.E. (2012). *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires, Ed. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Rodríguez, E. (2003). Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(2), 15-43.
- Rodríguez, E. (2000). “Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional”, *Última Década* 8(13), 35-58. Viña del Mar: CIDPA.
- Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Scagliola, M. (2018). “La transición a la adultez. Apuntes para un balance de tres décadas de políticas de juventud en Uruguay”. En Beretta, D., Laredo, F. Nuñez, P. y Vommaro, P. (comp.) *Políticas de juventudes y participación política*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario, pp. 273-292.
- Stokes, S. (2008). *Globalization and the Left in Latin America*. Yale University, Department of Political Science.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis (Santiago)*, 13(39), 123-149.
- Viguera, A. (2000). Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora. *Zona abierta*, (90-91), 161-203. Madrid.

## Notas

- 1 Un desarrollo acabado del esquema analítico y metodológico de la investigación en la que se inscribe este trabajo puede leerse en Autor (2020a).

- 2 El plano de la contraposición es fundamental ya que como afirma Norberto Bobbio “lo que es de izquierda lo es con respecto a lo que es de derecha” (Bobbio citado en Giordano, 2014, p. 48).
- 3 “...el “nuevo golpismo” está encabezado más abiertamente por civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o la complicidad explícita (activa) de las Fuerzas Armadas, pretende violar la constitución del Estado con una violencia menos ostensible, intenta preservar una semblanza institucional mínima (por ejemplo, con el Congreso en funcionamiento y/o la Corte Suprema temporalmente intacta), no siempre involucra a una gran potencia (por ejemplo, Estados Unidos) y aspira más a resolver un impasse social o político potencialmente ruinoso que a fundar un orden novedoso” (Tokatlian, Juan Gabriel. “Neogolpismo”. Página/12 Web. Buenos Aires, 13/07/2009).
- 4 En Autor (2019) puede observarse un análisis en profundidad de este caso en particular.
- 5 Paradójicamente el programa se llamó “Jóvenes ciudadanos”. No obstante, desde el programa juvenil el principal objetivo era prevenir a los jóvenes de los factores de riesgo que conlleva a las adicciones. Para ello, era necesario tratarlos clínicamente y profundizar en diversos aspectos para el desarrollo de las capacidades. Para abordar conjuntamente estos problemas adoptaron como enfoque el modelo Biopsicosocial (Laham, 2010) determinando una serie de lineamientos: la asistencia para los usuarios de sustancias, la prevención específica para evitar o reducir el consumo de sustancias, y la prevención inespecífica que, de manera global, buscaba abordar las necesidades y motivaciones del consumo.
- 6 En este primer momento se implementaron nueve líneas de acción, los programas y proyectos de asistencia y prevención directa se destinaron a la atención y prevención de riesgos de jóvenes “adictos” de sectores populares. Por otra parte, el resto de los programas de prevención indirecta estuvieron diseñados para fomentar la participación y formación ciudadana.
- 7 En este contexto, el organismo decidió sostener algunos programas de la gestión anterior, pero se resintificaron y modificaron sus objetivos y metodologías acorde al nuevo enfoque de abordaje. Además, desde el Área se crearon siete nuevas líneas de acción.
- 8 Un análisis pormenorizado de este caso de estudio puede verse en Autor (2020b)
- 9 Cabe preguntarse además, si la ausencia de actores extraestatales participando en la dinámica estatal no es también un reflejo de cierta contradicción entre los discursos gubernamentales y sus políticas: ambas gestiones municipales incluyeron en sus ejes de gobierno una fuerte incentivación de la participación ciudadana y juvenil en particular, poniendo el acento en la construcción de un nuevo Estado relacional, dialógico, haciendo parte a su comunidad de las decisiones del rumbo de las gestiones municipales. No obstante, en lo que respecta a la especificidad de esta investigación, no se observó un impulso desde los propios gobiernos locales en la creación de su institucionalidad con mecanismos y herramientas en la que las juventudes y organizaciones del campo juvenil tengan un rol protagónico en la construcción de los sistemas de protección social y bienestar juvenil.
- 10 Las dos hipótesis centrales de la teoría consisten en que los núcleos de las políticas no se modificarán significativamente hasta en tanto la coalición promotora que inició el programa se mantenga en el poder, salvo orden de jurisdicción de jerarquía superior. La segunda hipótesis consiste en que las perturbaciones externas al subsistema son causas necesarias, pero no suficientes para explicar un cambio en el núcleo de las políticas.

## Notas de autor

### Sobre el autor

Doctor en Política y Gobierno y Licenciado en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba - UCC. Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO - Argentina). Becario Posdoctoral (CONICET) radicado en el CIECS (CONICET y UNC). Miembro del GT Infancias y Juventudes de CLACSO. Docente de grado en la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCC.

## 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

### *The government and civil society in the provision of child care. Approach to the rights protection system in the central region of the province of Buenos Aires*

Mallardi, Manuel W.; Spadano, Claudia; González, Marian

**Manuel W. Mallardi** Sobre el autor

manuelmallardi@yahoo.com.ar

CONICET, Argentina

**Claudia Spadano** Sobre la autora

cspadano@gmail.com

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

**Marian González** Sobre la autora

mariangonzalezg@hotmail.com

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 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

Recepción: 30 Agosto 2021

Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10783>



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

**Resumen:** El presente trabajo socializa resultados de investigación vinculados a las formas que asume la provisión del cuidado en la niñez en la ciudad de Tandil, considerando particularmente la participación estatal y de la sociedad civil en la promoción y protección de derechos. Mediante un abordaje teórico-metodológico orientado por estrategias cualitativas, con preeminencia de técnicas de investigación documental, análisis de contenido y entrevistas abiertas, se avanza en el análisis de las implicancias del principio de corresponsabilidad en la intervención del Estado y la sociedad civil en la provisión, supervisión y gestión del cuidado en la niñez, particularmente en el Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos (SLPPD), organizaciones estatales y de la sociedad civil de la ciudad de Tandil.

**Palabras clave:** niñez, cuidados, derechos, estado, sociedad Civil.

**Abstract:** *This report shows the results of research related to the forms assumed by the provision of childcare in the city of Tandil, particularly considering the participation of the government and civil society in the promotion and protection of rights. Through a theoretical-methodological approach guided by qualitative strategies, with preeminence of documentary research techniques, content analysis and open interviews, progress will be made in the analysis of the implications of the principle of co-responsibility in the intervention of the government and civil society in the provision of, supervision and management of childcare, particularly in the Local Service for the Promotion and Protection of Rights (SLPPD), state organizations and civil society in the city of Tandil.*

**Keywords:** *childhood, care, rights, state (Government), civil society.*

## **1. Introducción**

El presente trabajo se inscribe en una trayectoria colectiva que estudia las distintas estrategias de intervención sobre la cuestión social en la región centro de la provincia de Buenos Aires,<sup>2</sup> considerando tanto aquellas emanadas del Estado, de la Sociedad Civil o del proceso de articulación que se produce entre ambos. En este marco, particularmente se aborda la lógica que asume el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes, en adelante SPPD, en la ciudad de Tandil.

Tandil, ciudad emplazada en el centro de la Provincia de Buenos Aires, es considerada una ciudad media, lo cual tiene implicancias en la intervención social que desarrolla el Estado, principalmente por los procesos económicos, sociales y políticos que caracterizan a este tipo de aglomeraciones. Así, en la particularidad local entran en juego factores como el tamaño poblacional, inserción en el desarrollo regional, distancia de las grandes ciudades, oferta de servicios públicos, problemáticas sociales que antes eran fenómenos típicos de las grandes ciudades, entre otros, que otorgan relevancia al análisis de las trayectorias particulares que asume la intervención del Estado (Roccatagliata, 2001; Marquez Da Costa, 2002; Matos Pereira, 2004; Méndez, et. al., 2008).

Tal como se mencionó, dentro del amplio abanico de acciones que implica la intervención social del Estado (Cortés y Marshall, 1991), aquí se propone socializar resultados provisorios vinculados al análisis de los distintos mecanismos y estrategias de intervención instauradas a partir de la implementación de la ley N° 13298 en la región centro de la Provincia de Buenos Aires. Dicha normativa fue sancionada en el año 2004 y entra en vigencia tres años después, siendo una expresión en el territorio de la provincia de Buenos Aires de la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescente y de los postulados de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la cual adquiere Jerarquía Constitucional en el año 1994.

La mencionada legislación instaló el llamado Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes, en distintos niveles de concreción, materializándose en Unidades Técnico Operativas del Sistema, establecidas de la siguiente manera: a nivel central se propone una Autoridad de Aplicación, encarnada en Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia y una Comisión Interministerial de Coordinación y Optimización de Recursos, dependientes del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad del Gobierno de la provincia de Buenos Aires. A nivel regional, el mencionado Ministerio se descentraliza en 24 Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del Niño, y a nivel municipal se establecen los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño, y en Centros de Referencia, para el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. La estructura prevista contempla que los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos, complementen regionalmente a cada uno de los Servicios Locales, coordinando y apoyando sus tareas, asumiendo la representación política de la autoridad de aplicación en territorio.

Tanto en sus postulados como en los cambios político-institucionales, la Ley 13.298 significó una alteración sustancial a la lógica de la “situación irregular” instalada a inicios del siglo XX en nuestro país. Por tal motivo, inicialmente

el centro de atención de las reflexiones en torno a la intervención estatal sobre la niñez estuvo en las continuidades y rupturas entre ambos paradigmas (Coll, 2013), siendo necesario en la actualidad profundizar el análisis sobre el correlato entre principios y fundamentos del SPPD y la práctica institucional cotidiana.

De este modo y dentro del amplio conjunto de elementos que supone la implementación de la Ley 13.298, el objetivo de este trabajo está orientado a indagar las implicancias del principio de corresponsabilidad en la intervención del Estado y la sociedad civil en la provisión, supervisión y gestión del cuidado en la niñez, particularmente en el Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos (SLPPD), organizaciones estatales y de la sociedad civil de la ciudad de Tandil.

En cuanto al abordaje teórico-metodológico, el mismo se encuentra orientado por estrategias cualitativas, con preeminencia de técnicas de investigación documental, análisis de contenido y entrevistas abiertas y recurrentes (Gallart, 2003; Petracci, 2007). Para ello, se han diseñado e implementado dos cuestionarios semiestructurados para el desarrollo de un análisis exhaustivo sobre una muestra no representativa que permita recuperar los significados y prácticas que agentes estatales y de la sociedad civil tienen en torno a los aspectos centrales de la legislación de referencia.

## **2. Políticas de cuidado en la niñez**

A fin de aproximarnos a las particularidades que asume el SPPD en la ciudad de Tandil, analíticamente se recuperan los aportes que problematizan las respuestas del Estado, haciendo principal hincapié en la configuración que asumen las políticas de cuidado en la niñez. De esta forma, pensar el cuidado como parte de las políticas públicas, implica trascender los límites de las unidades familiares y considerar el conjunto de mecanismos y estrategias de intervención estatal que se emplazan en el ámbito local para atender las necesidades de la población en general y, en este caso, de la niñez en particular.

Analizar las formas que asume la provisión del cuidado en el ámbito local, remite a considerar, en primer lugar, la participación de los distintos actores sociales en la conformación de la arquitectura a través de la cual se gestiona el cuidado (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014), como así también, en segundo lugar, las lógicas que asumen las políticas de cuidado, entendidas como “aquellas acciones destinadas a atender los requerimientos físicos y emocionales de personas dependientes. En general abarcan a la población infantil, los adultos mayores con algún nivel de dependencia y la población con discapacidades” (De León, 2018, p. 126). Desde esta óptica, se puede estudiar una multiplicidad de políticas que, desde diversos sectores, tienen implicancias para el cuidado, así como también desarrollar una mirada de conjunto sobre las mismas (Esquivel, 2013).

Esta cuestión reafirma la necesidad de instalar el cuidado como una cuestión de derechos, en donde corresponde al Estado avanzar en la definición de políticas públicas y estrategias organizacionales que tiendan a garantizar el acceso desmercantilizado y desfamiliarizado al cuidado, es decir el Estado tiene que proveer los medios para poder cuidar en condiciones de igualdad y sin discriminación (Pautassi, 2007).

Sobre esta base, si bien, tal como afirman Marzonetto y Martelotte (2013) el derecho al cuidado incluye diversos componentes (el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la alimentación, el derecho a la seguridad social, y el derecho a la conciliación de la vida personal y laboral), el abordaje se centra en el estudio del derecho a la protección integral, la cual refiere a la defensa de los intereses de los niños, niñas y adolescentes, garantizándoles el derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, a la protección social y al respeto de su identidad; todos incluidos, para nuestra región, en los lineamientos de la Ley 13.298.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, se viene desarrollando un cambio en la conformación y responsabilidades de las distintas instancias estatales y de la Sociedad Civil que conforman el SPPD, encarnado en el proclamado principio de corresponsabilidad. De este modo, en cada contexto se ha ido configurando un SPPD que es síntesis de tendencias generales que reflejan los modos de concebir a la niñez y a la familia con expresiones particulares de cada espacio local, donde actores y organizaciones se expresan y organizan a partir de la co-existencia de visiones e intereses, sean políticos, económicos u organizacionales.

Las prácticas institucionales vinculadas al cuidado de la niñez se guían por un conjunto de principios, entre los cuales se destacan el interés superior del niño y la corresponsabilidad. Estos postulados suponen una alteración sustancial de la lógica y racionalidad de la intervención social del Estado en el ámbito de la niñez, donde el proceso de desjudicialización va acompañado de la promoción y protección de derechos. Es decir, se corre al Poder Judicial de la primera intervención y se desplaza el brazo ejecutor al órgano administrativo.

Particularmente, estos principios se traducen en objetivos y finalidades del SPPD, donde resulta oportuno destacar el cambio sustancial que supuso sostener que la situación de pobreza, sea transitoria o permanente, no puede ser causa para la exclusión de un niño o una niña de su ámbito familiar, principio no sólo presente en el Artículo 9 de la Ley 13.298, sino también en el Artículo N° 9 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

En consecuencia, la intervención del Estado en términos de cuidados de la niñez supone que la “política respecto de todos los niños tendrá como objetivo principal su contención en el núcleo familiar, a través de la implementación de planes y programas de prevención, asistencia e inserción social” (Ley 13.298, Art. 3). Así, la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan o entorpezcan el pleno desarrollo de los niños y su efectiva participación en la comunidad se constituye en el horizonte interventivo del Estado (Ley 13.298, Art. 5), donde particularmente se sostiene que la garantía de prioridad a cargo del Estado comprende: i) protección y auxilio a la familia y comunidad de origen en el ejercicio de los deberes y derechos con relación a los niños; ii) asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la promoción y protección de la niñez; iii) preferencia en la formulación y ejecución de las políticas sociales públicas; iv) Preferencia de atención en los servicios esenciales; v) promoción de la formación de redes sociales que contribuyan a optimizar los recursos existentes; y vi) la prevalencia en la exigibilidad de su protección jurídica, cuando sus derechos colisionen con intereses de los mayores de edad, o de las personas públicas o privadas (Ley 13.298, Art. 7).

Operativamente, el cambio legislativo supuso, además de la creación de nuevas instituciones, la alteración de la funcionalidad de las instituciones estatales y de la sociedad civil existentes, tales como aquellas vinculadas al ámbito educativo, sanitario, cultural, entre otras. Así, en el marco de la configuración del ya mencionado SPPD, se plantea una formulación, coordinación, supervisión y ejecución de políticas, programas y acciones destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Dentro de este andamiaje institucional, el artículo 18 de la mencionada Ley sostiene que en cada municipio se conformarán órganos desconcentrados denominados SLPPD, los cuales cumplen las funciones de facilitar que el niño, niña o adolescente que tenga amenazados o violados sus derechos, pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. Particularmente, el artículo citado sostiene que “les corresponderá a estos servicios buscar la alternativa que evite la separación del niño de su familia o de las personas encargadas de su cuidado personal, aportando directamente las soluciones apropiadas para superar la situación que amenaza con provocar la separación”.

En síntesis, mediante la articulación de medidas de promoción y de protección de derechos, la institucionalidad vigente sostiene un rol protagónico del Estado en términos de la provisión de políticas y prestaciones orientadas a garantizar el cuidado de la niñez. Ahora bien, tal como se han planteado en distintas producciones (Pantanalí, 2016) estos postulados se han encontrado con un conjunto de obstáculos institucionales, políticos y culturales que han impedido su materialización, incluso superando los diez años de sanción de la Ley 13.298. Por esta razón, habiendo aprehendido el cambio de racionalidad y lógica que supuso su puesta en vigencia y la tácita revocación de la Doctrina de la Situación Irregular, este trabajo se inscribe en una trayectoria colectiva que busca analizar las racionalidades, lógicas y prácticas que se llevan a cabo en los SPPD en la región centro de la provincia de Buenos Aires.

### **3. La corresponsabilidad en debate: lógicas y prácticas en la promoción y protección de Derechos en la ciudad de Tandil**

En los últimos años se han realizado cambios sustanciales en la legislación y en la política pública de la región que involucra a diversos sectores de la población, donde la incorporación de discusiones internacionales en torno a determinadas problemáticas, la participación e incidencia de las distintas expresiones de la sociedad civil en la definición y ejecución de las políticas públicas han incorporado a las estrategias institucionales de intervención sobre la “cuestión social” el planteamiento de la corresponsabilidad como principio ineludible. Dicho principio, en esencia polisémico, puede ser aprehendido a partir de la presencia de dos acepciones distintas, aunque complementarias. Por un lado, la corresponsabilidad aparece como un elemento legitimador de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y, por el otro, se constituye en un horizonte en la intervención con los ciudadanos, planteando distintos grados de responsabilidad en las causas de las situaciones problemáticas que interpelan su cotidiano, y, por lo tanto, en las posibles soluciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta estas acepciones, en la continuidad del trabajo interesa indagar sobre cuáles son las concepciones y prácticas que los efectores del SPPD tienen en torno a la corresponsabilidad, en tanto principio rector de la promoción y protección de los derechos del niño, niña y adolescente. Vale mencionar que, en términos normativos, la Ley 13.298 sostiene, en su artículo 15, que la promoción y protección integral de derechos supone la concertación de acciones de la Provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez, con lo cual la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal implica la participación activa de organizaciones de la sociedad civil. En este marco, en el artículo 21 de la mencionada Ley, se afirma que se debe reemplazar la práctica de la “derivación” de casos por la construcción de relaciones de corresponsabilidad e interdependencia entre las instituciones involucradas. Así, podría decirse que la idea de corresponsabilidad, supone una responsabilidad compartida de diferentes grados entre los distintos agentes del Estado y de la sociedad civil en las cuestiones atinentes a la niñez, legitimando de tal forma, la participación de la sociedad civil en la órbita del Estado y las políticas públicas. Esto hace que, desde la legislación de referencia, se considere al trabajo de articulación y en red entre los distintos agentes públicos y privados, como importantes mecanismos para la intervención en la problemática de la niñez.

De las entrevistas realizadas, uno de los ejes estuvo orientado a rescatar cómo se considera que el principio de la corresponsabilidad se ha materializado en las prácticas sociales, obteniendo en las respuestas centralmente dos miradas que se podrían identificar como opuestas: por un lado, una más “positiva”, y por otro lado, una de tinte más “pesimista”, y finalmente, observamos una tercer mirada que intenta matizar y relativizar las dos primeras.

El primer enfoque que hemos catalogado como “positivo”, se encuentra caracterizado por la presencia de elementos que de alguna forma “idealizan”, por lo menos en parte, el trabajo en conjunto y las responsabilidades compartidas, dando cuenta que la corresponsabilidad aparecería como un principio ordenador para las instituciones. Podemos identificar en este punto los siguientes comentarios:

“En la medida en que se va produciendo este acercamiento, las instituciones empiezan a conocerse, las áreas de incumbencia, sus limitaciones, creo que empezamos a dejar de criticarnos, enjuiciarnos y auditarnos unas a otras, para de alguna manera generar algún tipo de empatía y esto nos permita un trabajo en conjunto, de conocer las fortalezas y las limitaciones de la otra institución, ya nos posiciona en un estamento de igualdad, bueno ahora sentémonos a trabajar juntos, me parece que eso fue algo que se fue superando, que se va superando y se va trabajando de a poco” (referente de educación).

Otras entrevistas por su parte, amplían este enfoque haciendo afirmaciones como:

“El principio sale como algo natural en el trabajo del día a día. Uno no puede hacer oídos sordos a los problemas que se le presentan alrededor. Somos personas, tenemos que hacernos responsables. Ante un problema de violencia o vulneración de derechos, a través del trabajo en mesa solidaria y el contacto que tenemos con otras organizaciones que participan, tratamos de apoyarnos mutuamente y de aconsejarnos. Nos organizamos para llamar a responsables de cada institución, como puede ser violencia familiar, o desarrollo social, o prevención comunitaria, llamamos

y me dicen, hacé esto... hacé lo otro”. (Profesional de organización de la sociedad civil).

Además, en igual línea se plantea que

“La corresponsabilidad la entiendo como, ante un problema que suceda, primero debe estudiarse desde el equipo: trabajadora social, psicóloga, quizás la docente encargada. Después de ello pasar a trabajar con la institución que correspondería depende la situación particular. Pero no se trata de derivar el trabajo y desentenderse del tema, sino estar en comunicación permanente, porque los que trabajamos con el chico somos todos, cada uno con las herramientas que tiene. Y desde nuestro trabajo, se da de manera óptima” (profesional del ámbito educativo).

Hasta aquí se vislumbra una tendencia donde prevalece la idea de un trabajo armónico, ordenado y donde se presenta una efectiva distribución de las responsabilidades, invisibilizando escollos que imposibiliten el trabajo articulado entre los diferentes agentes intervinientes en la problemática. Además, las entrevistas dan cuenta de un importante trabajo en red, que se daría en gran medida entre las organizaciones de la sociedad civil que comparten cercanía geográfica.

En otro enfoque, diametralmente opuesto, podemos ubicar una mirada más “pesimista” del principio de corresponsabilidad donde, si bien, se consideran los esfuerzos por trabajar en conjunto con la familia y otras organizaciones de la sociedad civil, se vislumbran con mayor énfasis las dificultades de su ejecución, las cuales radicarían en que, en la actualidad, su funcionamiento se asociaría a una simple suma de “voluntades” que no podrían dar cuenta de importantes cambios, y para que esta situación pueda modificarse, se necesitaría de mayores recursos económicos para solventar profesionales especializados en el tema. En este sentido, vale recuperar las percepciones del entrevistado:

“Hay algo, por ejemplo, nosotros tratamos de trabajar muchísimo con las familias, que también es difícil y tratamos de articular, y también tratamos de articular con algunas de las unidades que más o menos son afines a todo esto, digamos a esta manera de pensar y de actuar, hay una interacción. Pero cuesta mucho, porque esta corresponsabilidad termina, teniendo una gran cuota en el diagnóstico y cuando uno pasa a las decisiones de la actividades y hacemos lo que podemos, porque ninguno tenemos recursos, es decir, gran parte de la actividad se basa en un voluntariado...” (referente de organización de la sociedad civil).

Por su parte, otro profesional de una Organización de la sociedad civil considera que

“Las limitaciones hay veces que tienen que ver con los recursos, o con que algunas instituciones no asumen con tanto compromiso la intervención sobre algunas situaciones. Nosotros estamos corresponsablemente comprometidos, y vemos en tantos años de trabajo que hay familias que no pueden cambiar. Entonces si no hay una corresponsabilidad de alguien que esté cerca, ya sea de este servicio, un centro de salud, un comunitario, una iglesia, etc., que converse estas cosas no va a salir la corresponsabilidad” (profesional del ámbito de la sociedad civil).

Desde la mirada de quienes trabajan cotidianamente en el SLPPD, la principal dificultad en torno a la corresponsabilidad está vinculada a la escasa interiorización del principio por parte de las instituciones en el ámbito local, en tanto que, ante el conocimiento de alguna situación de vulneración de derechos, su intervención sólo se remite a informarlo al mencionado efector,

sin implementar estrategias conjuntas. En la misma línea, en otra entrevista se afirma que “seguimos haciendo prácticas viejas, muchos la entienden como delegación” (profesional de organización de la sociedad civil).

Finalmente, como se dijo, encontramos una tercera tendencia que reconoce la puja de intereses y los conflictos que trae aparejado el ejercicio de la corresponsabilidad, como así también las estrategias que se construyen en el cotidiano para poder hacer efectivo el mecanismo que implica las responsabilidades compartidas. Al respecto, la coordinadora de una organización de la sociedad civil, argumenta que la corresponsabilidad se ejerce dependiendo los intereses que se encuentren en juego, centralmente considera que los agentes estatales son quienes exigen la materialización del principio a las organizaciones de la sociedad civil, sin ser ellos quienes lo ejerzan, delegando funciones que deberían constituirse como parte fundamental en su ejercicio. En palabras de la entrevistada:

“La corresponsabilidad se utiliza depende del interés de quien lo plantee, por ejemplo a nosotros siempre nos plantean el tema desde la corresponsabilidad desde un lugar que ‘ustedes son la sociedad civil’, pero cuando lo planteás al revés, le pedís la corresponsabilidad al Estado, y no siempre puede hacerse cargo de las políticas, depende de quién lo use. La corresponsabilidad se la exige cuando necesitan de las ONG, pero no al revés, y cuando vos solicitás algo, ahí no existe la corresponsabilidad. Después en el Patronato me encuentro con gente que conozco desde chica, y ahí un buen argumento de la defensa es la corresponsabilidad del Estado, qué hizo el Estado para que este pibe termine cometiendo un delito, pasó por la escuela, pasó por organizaciones alternativas de estas penales, paso por la salud pública, pasó por un montón de lugares, bueno ¿qué pasó? Ahí también hay un fracaso del Estado y ahí ¿dónde está la responsabilidad?” (coordinadora de organización de la sociedad civil).

También podemos mencionar las reflexiones de la coordinadora de un programa comunitario, quien considera que realizar una evaluación en términos generales sería problemático, ya que el ejercicio de la corresponsabilidad se encuentra dado de acuerdo a las distintas experiencias cotidianas, algunas que podrían ejemplificar el modelo ideal de corresponsabilidad, y otras que se asociaría más a la delegación de actividades de algunos organismos, por lo general estatales, sobre otros que en la mayoría de los casos pertenecen a la órbita de la sociedad civil (tendencia que encuentra semejanzas con lo explicitado en el párrafo anterior). Tomemos por caso algunas de las consideraciones de la entrevistada:

“Es difícil hacer una evaluación general porque depende de las situaciones con las que trabajemos y las instancias, yo tengo experiencias muy buenas en términos de corresponsabilidad, donde quizás tres o cuatro instituciones junto al Servicio Local nos hemos sentado, a debatir y a problematizar una situación y hemos distribuido responsabilidades con plazos de evaluación sobre esa intervención y recursos para esa intervención y han sido intervenciones muy satisfactorias. En otros casos, creo que hay una tendencia a decir “bueno yo informé tal situación al Servicio Local y ellos no me dieron una respuesta”, creo que digamos el posicionamiento tiene que ser otro, cuando uno conoce una situación somos todos responsables por lo que ahí ocurre, y más las instituciones que estamos en el barrio” (referente de la sociedad civil).

Cabe mencionar, para ampliar este enfoque, algunas opiniones más que retractan las reflexiones sobre el tema. De esta forma, entre las opiniones de los profesionales encontramos que:

“Con algunos estratos tenemos una relación continua, a través de la mesa solidaria tenemos un vínculo bastante fuerte con lo que es la comunidad local y el Estado municipal. En cambio, con la escuela y sistema educativo en general, la cuestión es más complicada, hay una brecha que nos separa. Muchas veces depende de la voluntad o vocación del docente y funcionario, en este caso la relación es más distante. Pero esto, nosotros intentamos compensarlo con una articulación más fluida con la familia” (profesional de organización de la sociedad civil).

En este sentido, bien nos vale el planteo para evidenciar algunas de las estrategias cotidianas que pueden darse para la efectivización del principio de corresponsabilidad, sin dejar de considerar por ello que cada institución, como así también cada agente interventor, desarrolla sus funciones en el marco de una determinada dinámica institucional, la cual puede ser posibilitadora o no de su construcción. Además, conviene agregar las palabras de un referente de organizaciones de la sociedad civil, quien afirma: “La corresponsabilidad se implementa o da resultado dentro de los que son las organizaciones sociales amigas o la buena relación que pueda tener con el Estado, pero no es algo que predomine en el contexto general”. De esta forma, acercándose en parte a la mirada “pesimista” considera que el principio de corresponsabilidad no aparece como una tendencia general en las intervenciones de la sociedad civil, aunque logra matizarlo afirmando que sí podría verse en relaciones institucionales entre pares, es decir, entre organizaciones de la sociedad civil; y agrega un componente más, dado que para que dicha relación sea próspera debe producirse un sentimiento de empatía entre ellas, tendencia que también se haría presente en las relaciones del Estado con las organizaciones de la sociedad civil.

#### **4. Consideraciones finales**

La identificación de las distintas tendencias existentes en torno a la corresponsabilidad permite dar cuenta de las concepciones y valoraciones que sustentan las prácticas de los agentes que cotidianamente trabajan en la promoción y protección de derechos en el ámbito local, donde sobresale la presencia de posiciones dispares, incluso contradictorias. Vale decir que exploraciones realizadas permiten dar cuenta de similares procesos y tendencias en los municipios de la región centro de la Provincia de Buenos Aires (Mallardi et. al., 2020).

Tal como se aprecia en las entrevistas reseñadas, el significado que se le atribuye a la categoría de corresponsabilidad se relaciona, en términos generales, con su vinculación al trabajo articulado entre las instituciones, donde cada una presenta una responsabilidad en el proceso de promoción, protección y restitución de derechos. Sin embargo, por las imprecisiones que su conceptualización y puesta en práctica presentan, se observa que la articulación y el accionar compartido es acompañado de un proceso de homogeneización de las competencias y responsabilidades de los efectores que forman parte del SPPDN, donde se produce una indiferenciación de funciones institucionales, tanto en sus finalidades como en sus intervenciones.

Por otro lado, se observa que la noción de corresponsabilidad también se vincula a la necesidad de articular recursos, que en la mayoría de las instituciones se plantean escasos. Así, el trabajo corresponsable se asocia a la posibilidad de

compartir recursos/costos para afrontar aquellas acciones que se consideran necesarias en el proceso de promoción, protección o restitución de derechos; posición que la reduce a cuestiones meramente instrumentales, donde no se pone en tensión si la corresponsabilidad también es un principio que imprime el proceso de toma de decisiones.

Otro elemento a considerar sobre las implicancias de la corresponsabilidad se vincula a su utilización como argumento evaluativo de las acciones llevadas a cabo por otras instituciones, en tanto la presencia de posiciones o criterios distintos en el proceso de promoción y protección de derechos se asocia a la no internalización del principio en algunos efectores, o, en todo caso que éstos tendrían concepciones erróneas sobre sus implicancias.

En síntesis, la sistematización y reconstrucción realizada permite apreciar que la corresponsabilidad aparece como fundamento del SPPDN pero también como ejercicio cotidiano, donde se ponen en tensión concepciones, prácticas y posturas teórico-metodológicas distintas. Así, si bien la corresponsabilidad como finalidad programática se configura en un punto de acuerdo entre los distintos efectores que forman parte del SPPDN, su materialización continúa siendo un punto de tensión.

## Referencias

- Coll, J. C. (2013). Las prácticas de los agentes profesionales del Servicio local de promoción y protección de derechos con sede en Tandil. Entre la materialización de la ley 13298 y el lastre de 100 años de hegemonía del patronato, *Revista Plaza Pública*, 9. FCH-UNICEN.
- Fuente (año). Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente. Disponible en: <http://www.unicef.org>. - falta año y fuente
- Cortés, R.; Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990, *Aset, Revista Estudios del Trabajo*, 1, primer semestre, pp. 21.46.
- De León, G.; PNUD (2018). El Cuidado en clave comparada: avances y desafíos en la región. En: *Las políticas de cuidado en Argentina: avances y desafíos*, OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC.
- Esquivel, V. (2013). El cuidado en los hogares y en las comunidades. Documento conceptual, Informes de Investigación de OXFAM
- Gallart, M. A. (2003). La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación; en: *Metodología cualitativa II. La práctica de la investigación*, Centro Editor de América Latina, Bs. As.
- González González, E. (1997) Presentación, en: Velazquez, G. A. *Serie ciudades intermedias:Tandil*. Geospacios N° 12. Universidad de La Serena, Chile.
- Ley 13298 (falta año). Provincial de Promoción y protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes. Disponible en [www.gob.gba.gov.ar](http://www.gob.gba.gov.ar)
- Mallardi, M.; Rossi, A.; Musso, M. P.; Gonzalez, M.; Fernández, E.; Coll, J.C. (2020). *Políticas de Niñez en la provincia de Buenos Aires. Trayectorias normativas y político-administrativas*. Documento de Trabajo N° 1. NICSE-UNICEN, Tandil.
- Marquez Da Costa, E. (2002). *Ciudades medias. Contributos para a sua defnicao*. Finisterra, XXXVII, 74.

- Marzonetto, G.; Martelotte, L. (2013). ¿Cómo se organiza el cuidado en la Argentina? Algunas respuestas a partir del análisis de cinco centros urbanos. *Revista Cuestión de Derechos*, 5, Asociación por los Derechos Civiles, Buenos Aires.
- Matos Pereira, J. C. (2004). *Importância e Significado das Cidades Médias na Amazônia: uma abordagem a partir de Santarém (PA)*. Belém – Pará.
- Méndez, R.; Melero, A.; Calatrava, A. (2008). *Desarrollo industrial policéntrico y ciudades intermedias: recursos productivos y dinámicas económicas locales en Andalucía*. *Estudios Geográficos*, LXIX, 265.
- Pantanali, S. (2016). *Ofensiva neoliberal y política de niñez y adolescencia. Estrategias del Trabajo Social crítico para su enfrentamiento*. Editorial Dynamis, La Plata.
- Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Serie Mujer y Desarrollo*. CEPAL, Chile.
- Rodríguez Enríquez, C.; Pautassi, L. (2014). *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Editores del puerto, Buenos Aires.
- Petracci, M. (2007). La agenda de la opinión pública a través de la discusión grupal. Una técnica de investigación cualitativa: el grupo focal. En: Kornblit, A. L. (coord.) *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Roccatagliata, J. A. (2001). *Territorio y Gestión. Ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Fundación Hernandarias.

## Notas

- 1 El presente artículo recupera la ponencia presentada en el Tercer Encuentro de Investigadores sobre Políticas Sociales Urbanas en Ciudades Intermedias “El retorno de lo local a la política social”, organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral en la Ciudad de Santa Fe los días 7 y 8 de noviembre de 2018.
- 2 Principalmente se recuperaran aportes del Proyecto de Interdisciplinario Orientado aprobado por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires “Transformaciones familiares y organización social del cuidado: Derechos, prácticas y sentidos en el marco de la implementación de la Ley N° 13298 en la región centro de la Provincia de Buenos Aires” financiado por el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Ciencia y Técnica en las Universidades Nacionales de Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología de la UNICEN y ejecutado durante el año 2018 y 2019.

## Notas de autor

### Sobre el autor

Licenciado y Mag. en Trabajo Social, Dr. en Ciencias Sociales. Profesor Titular en las Carreras de Trabajo Social de la FCH-UNCPBA y en la FCSyTS-UNMDP. Investigador CONICET en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp).

### Sobre la autora

Profesora adjunta en la Asignatura Nociones de Derecho de la Lic. en Trabajo Social-FCH-UNCPBA. Se desempeña como Secretaria del Juzgado de Familia Nro. 1 de la ciudad de Tandil.

### Sobre la autora

Licenciada en Trabajo Social, graduada en la Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA. Auxiliar

docente en la Lic. en Trabajo Social-FCH-UNCPBA e integrante del Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE) de la misma unidad académica. Se encuentra realizando estudios de posgrado en la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata

## 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

### *Consumption of drugs and alcohol: from the subnational government public agenda to the social one. The experience of Santa Fe province, Argentina*

Nieto, Cecilia; Sartor Schiavoni, María Laura

**Cecilia Nieto** Sobre la autora [ceci4nieto@gmail.com](mailto:ceci4nieto@gmail.com)

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

**María Laura Sartor Schiavoni** Sobre la autora

[malaura.sartor@gmail.com](mailto:malaura.sartor@gmail.com)

Universidad Nacional de Rosario, 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](mailto:papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar)

Recepción: 30 Agosto 2021

Aprobación: 15 Septiembre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10784>



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

**Resumen:** Las problemáticas vinculadas al consumo de drogas forman parte de la agenda social y política actual. No obstante, este tema se presenta en la agenda de forma polisémica y en consecuencia, se entrecruzan los ámbitos punitivos, de la salud y sociales. El consumo de sustancias es un fenómeno de carácter global que, no obstante, adquiere características propias en cada territorio. Las ciudades se ubican como un primer eslabón de contacto con la población, por lo cual los gobiernos de los ejidos urbanos se ven en la necesidad de responder ante la problemática, interpelados por la cercanía de como la viven. En este trabajo nos proponemos, en primer lugar, brindar un diagnóstico sobre los debates actuales de los abordajes de las problemáticas del consumo de drogas y alcohol. En segundo lugar buscaremos, recuperar aprendizajes, a partir de 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 central que tienen los gobiernos subnacionales en la construcción de políticas sociales urbanas, que den respuesta al abordaje integral de la problemática.

**Palabras clave:** políticas sociales, gobiernos locales, integralidad, prevención, consumo de sustancias.

**Abstract:** The problematics associated to the consumption of drugs are part of the social agenda and actual policies of the states. However, this subject is presented in the agenda in a polysemic way, therefore the punitive health and social areas are tightly entwined. The consumption of substances is a global phenomenon that acquires its own features in each territory. The cities stand as the first link of contact with the urban population, this is why the governments of urban areas are exposed to the necessity of providing real answers to this increasing problematic that is also lived very closely by the whole community. In carrying out this work we intend to 1st provide an accurate diagnosis of current debates on the approaches to the problematics of drugs and alcohol consumption. In 2nd place we'll focus on recovering learning experiences from The Agency for the Prevention of Drug Use and integrated treatment to Addictions (APRECOD),

belonging to the Ministry of Governments and Reform of the State of Santa Fe Province, during the years 2017 of 2019. Highlighting the mail role that subnational governments have in the building of social urban policies that should give answers to an integrated approach of this complex problematic.

**Keywords:** *social policies, local government, prevention, consumption of substances, integrated approach.*

## 1. Introducción: las políticas de drogas en la agenda de las políticas sociales urbanas

*“Creo que las drogas han destruido muchas vidas, pero las malas políticas de los gobiernos han destruido muchas más”*

Kofi Annan – Ex Secretario general de la ONU y premio Nobel de la Paz.

Los problemas vinculados al consumo de drogas se han modificado considerablemente en las últimas décadas. Los reportes de organismos internacionales, como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA) y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas (ONUDD) dan cuenta de situaciones alarmantes vinculadas a los consumos, dado que no sólo hay un aumento de la población consumidora y una mayor cantidad de sustancias disponibles en el mercado, sino que lo que resulta más preocupante para los estudios de la temática y los gobiernos que deben emprender políticas públicas es que hay una disminución en la perspectiva de riesgo en la población frente al uso de drogas (Gonzalez et al., 2017, p. 4).

Argentina y la provincia de Santa Fe no escapan a esta realidad, mostrando distintos efectos e impactos sociales y sanitarios en los diversos territorios. Sin embargo, si bien es una problemática incorporada en la agenda pública, su inclusión en la agenda de las políticas sociales urbanas ha estado ralentizada por diversos factores que, al mismo tiempo, inciden en la forma en que la problemática se presenta.

En primer lugar, podemos mencionar dos aspectos centrales que permiten, al menos en parte, explicar cómo se ha definido el problema y las respuestas estatales, y no estatales, que se han brindado. En primer lugar, una de las causas centrales es la convivencia de distintos paradigmas de abordaje, que muchas veces han traccionado para que la problemática sea tomada por ámbitos de la seguridad o de especialistas, por fuera de la órbita del Estado. En segundo lugar, y como reflejo del primer punto, nos encontramos con la convivencia de marcos legales que tensionan entre sí, léase la Ley Nacional de Tenencia y Tráfico de Estupefacientes (23.737) del año 1989, que penaliza todo consumo de sustancias ilegales, y la Ley Nacional de Salud Mental (26.657), del año 2010, que incorpora en su artículo 4 a las adicciones dentro del campo de la salud mental y por ende, dentro de las políticas sanitarias, más allá de la legalidad de la sustancia que se consuma y abordando a la persona que consume como un sujeto de derecho.

Considerando estos dos aspectos, la primera parte de este trabajo recorre los principales conceptos y paradigmas, así como algunos puntos centrales del marco regulatorio, a fines de presentar la problemática.

El segundo momento de este trabajo, se centra en las políticas públicas de drogas y su inserción en las políticas sociales urbanas. Es menester destacar que desde 1980 Argentina viene atravesando un proceso de descentralización de sus políticas sociales (Repetto, 2010, p.13), pasando a tomar mayor protagonismo el lugar de las provincias y los municipios. Sin embargo este proceso no ha sido homogéneo en todos los campos, ni se ha desarrollado de forma lineal.

En cuanto a las políticas de drogas en el ámbito nacional, si bien la Secretaría de Políticas Integrales de Drogas (SEDRONAR) fue creada en 1989, es decir que posee más de treinta años de creación como Secretaría de Estado, ha estado atravesada por cambios profundos. Estos se reflejan, por ejemplo, en su viraje de “Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico”, con mirada puesta en la seguridad y reducción de la oferta, a su actual enfoque centrado en la reducción de la demanda y la salud pública. Sumado a esto, también hubo discontinuidades en las autoridades, que conllevaron marcadas diferencias en su forma de intervenir sobre el problema. Estos cambios se tradujeron en una fragilidad de las políticas públicas para abordar la temática que no se han podido traducir en políticas de Estado basadas en evidencia y a largo plazo, así como en iniciativas que descentralicen la política nacional en las provincias y los municipios.

En cuanto a los gobiernos subnacionales, entendemos que en los últimos treinta años han ido asumiendo mayor protagonismo en cuanto a las agendas sociales. Se han convertido en actores fundamentales, capaces por su cercanía a los ciudadanos y el territorio, de ser los más adecuados para planificar y ejecutar políticas sociales integrales tal como hoy lo demanda la complejidad de la problemática. Sin embargo, existe una carencia de literatura que recoja estas experiencias en los niveles provinciales y municipales. Uno de los antecedentes recientes que trabajan la problemática en específico es la publicación de Sedronar “Municipios en Acción. Fundamentos y estrategias para una política local sobre drogas”, publicado en 2018, y que sirve como antecedente a este trabajo.

Es en este sentido, que en este artículo nos proponemos reflexionar, a través de la experiencia santafesina, sobre el rol de las ciudades como ámbitos estratégicos para el diseño e implementación de políticas de abordaje de los consumos problemáticos; y de sus gobiernos, como actores capaces de abordar la complejidad de nuevos problemas sociales.

En la actualidad, con el creciente protagonismo de las ciudades, lo urbano y lo social se mezclan. “Lo urbano, en su renovada dimensión territorial, es el espacio en el que se mueven las políticas, buscando respuestas específicas para ese espacio” (Subirats y Montaner, 2012, p.17). En este sentido, las políticas urbanas ya no refieren únicamente a las políticas urbanísticas, o a la ordenación de usos, hábitats y movilidades; sino que nos apoyaremos en una concepción de la política urbana como síntesis transversal del conjunto de políticas en el territorio.

Este trabajo entiende entonces las políticas urbanas “como marco en el que situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel” (Subirats y Montaner, 2012, p.19)

Entendemos que este artículo no se trata de un trabajo acabado, pero que posibilita abrir un campo de preguntas y experiencias que permiten reflexionar

acerca de los abordajes de los consumos problemáticos de sustancias en las agendas de las políticas sociales urbanas.

## **2. Un acercamiento a la problemática de los consumos y sus abordajes: conceptos, paradigmas y marco legal**

Como punto de partida podemos preguntarnos qué decimos cuando hablamos de drogas. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la palabra droga como “toda sustancia terapéutica o no que, introducida en el organismo por cualquier vía de administración, produce una alteración, del natural funcionamiento del sistema nervioso central del individuo y es, además, susceptible de crear dependencia, ya sea psicológica, física o ambas, de acuerdo con el tipo de sustancia, la frecuencia del consumo y la permanencia en el tiempo”. Otro término utilizado frecuentemente es el de sustancias psicoactivas, entendido como todo compuesto químico que es capaz de cambiar el modo en que funciona la mente.

A lo largo del documento utilizaremos ambos términos de forma indistinta, sin poner el foco en la legalidad o no de las sustancias o drogas.

Otro concepto clave que abona a la temática es el de consumo problemático de sustancias. Este concepto parte de la idea de que no existe una única forma de entender el consumo, sino que la misma varía según el momento histórico, político, social y económico en el que se presenta. Se enfoca en la relación entre sustancia, el sujeto y el contexto, y desde esta perspectiva se asume el desafío de trabajar la vinculación de estos tres ejes (Aprecod, 2017).

Desde este punto de partida, el modelo de intervención que aquí se adopta es el multidimensional, basado en el paradigma de la complejidad. Desde este posicionamiento es imposible mirar el tema desde un solo enfoque, sino que es necesario hacerlo desde la multicausalidad contextualizada en un tiempo histórico social y en un territorio determinado, habitado de múltiples y diversos actores.

Esta mirada sostiene que necesariamente los tres factores: sustancia, sujeto y contexto se articulan en la configuración del problema. Por lo tanto, no se trata solamente de la sustancia consumida, sino de la persona, sus derechos y el vínculo que establece con la sustancia en un lugar y tiempo determinado (Aprecod, 2017).<sup>1</sup>

Así, este concepto invita a cuestionarse y romper estereotipos simplistas para abarcar el problema en su complejidad, problematizando los modelos que a lo largo del tiempo, y aún en la actualidad, conviven al momento de comprender y abordar la problemática.

### *2.1 Modelos y enfoques de abordaje*

Para comprender la disparidad con la que se interviene en la problemática, los disímiles discursos, la diversidad de actores que irrumpen la escena y las incipientes políticas sociales locales, es necesario detenernos en los distintos modelos y enfoques. Los mismos, si bien son planteados por la literatura como

modelos que han ido presentándose a lo largo del tiempo, conviven en la actualidad, y cada uno de ellos aporta formas de actuar e intervenir.

El primer enfoque, corresponde al modelo ético jurídico. Éste se sustenta en el derecho y la legislación. Se trata de un enfoque punitivo, que entiende al consumo de drogas como un delito y por ende a la persona que consume como un delincuente. Se centra principalmente en la sustancia, “la droga”, y sobre todo en aquellas de carácter ilegal. Al establecer un vínculo causal entre consumo y criminalidad no sólo construye un estereotipo en relación a los usuarios, sino que produce y reproduce estigmatización y discriminación. Asimismo, al focalizarse en la sustancia, define también al usuario como víctima de la droga, siendo entonces delincuente y víctima a la vez y construye una demonización o fetichización de la sustancia (Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, 2016).

Es un enfoque centrado en el prohibicionismo y desde el cual se evitará por todos los medios el consumo de sustancias. Por lo tanto, al momento de definir las intervenciones las estrategias más frecuentes son aquellas que buscan la imposibilidad de acceso y disponibilidad a la sustancia; y, por lo tanto, las medidas preventivas se asimilan al control. Desde este enfoque, la problemática debe ser abordada centralmente desde ámbitos de la seguridad, dejando por fuera a las áreas sociales.

Podemos reconocer que este modelo es uno de los más usuales, sobre todo en los discursos de los medios de comunicación, en los cuales se estigmatiza a las personas que consumen, relacionándolas causalmente con situaciones de delincuencia.

El segundo enfoque se centra en la mirada médico-hegemónica. Desde este modelo la persona que consume es considerada un enfermo, al que especialistas, con conocimientos específicos, deben curar para su posterior reinserción social. “Al asimilar la droga como enfermedad, el causante de los problemas se ve como un agente externo, una epidemia, que afecta al cuerpo social” (Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, 2016).

Desde esta mirada las intervenciones preventivas se enfocan en la perspectiva médico-epistemológica, asimilando el consumo problemático de sustancias a enfermedades infectocontagiosas. En relación al abordaje, la estrategia se centra también en el miedo y el abstencionismo pero, a diferencia del enfoque anterior, hace principal eje en las consecuencias negativas que la ingesta de sustancias tiene sobre el cuerpo.

Los dos modelos expuestos hasta aquí, aunque con perspectivas diferentes, ponen claramente el eje en las drogas o sustancias y se caracterizan por ser modelos causales.

Como superador a estas miradas, en el marco del paradigma de la complejidad, surgen un conjunto de modelos que buscan romper con las mono-causalidades. Desde estos enfoques se presentan un conjunto de intervenciones que buscan superar un paradigma epistemológico individual, reconociendo la complejidad y la necesidad de un trabajo inter y multidisciplinario (Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, 2016).

Se entiende que los consumos de sustancias psicoactivas hoy deben ser entendido como una problemática compleja que encuentra su origen en una multiplicidad de causas. Por lo tanto, el modelo desde donde abordarla debe ser el de la complejidad y multicausalidad, haciendo eje en las personas como sujetos

de derechos, en sus contextos y bajo un enfoque de salud pública. Siguiendo estos lineamientos la intervención debe ser pensada como promoción de derechos. Esto implica reconocer y fortalecer las redes sociales y por lo tanto, generar sinergias en la comunidad, entendiendo al sujeto como sujeto de derechos, partícipe no sólo de la construcción del problema, sino también de las posibles soluciones para sí mismo (Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, 2016).

Por último, cabe destacar que esta óptica se aleja del modelo prohibicionista y promueve la reducción de riesgo y daños, entendidas como prácticas que “tienen como primer objetivo disminuir los efectos negativos producto del uso de drogas, y a partir de allí, construir conjuntamente con el sujeto objetivos de mayor complejidad, con el fin de mejorar (su) calidad de vida” (sitio web de Asociación Civil Intercambios).

Las estrategias de reducción de daños buscan superar prácticas individuales y comprender las condiciones de vulnerabilidad de los sujetos. Sólo de esta forma podremos realizar intervenciones apropiadas que promuevan relaciones específicas de cuidado y reciprocidad entre los individuos y los grupos.

## *2.2 La Ley de Salud Mental como horizonte rector de las políticas de drogas*

En Argentina en relación al consumo de sustancias nos encontramos, con marcos legales que tensionan en cuanto a sus posturas: algunos que criminalizan el consumo de sustancias ilegales y otros que lo toman como parte de las problemáticas de salud, desde un enfoque de derechos.

En el año 2010, con la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental (26.657) se realizó un cambio paradigmático en el abordaje de la problemática, dado que la misma, considera, en su artículo 4 que: “Las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental. Las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la presente ley en su relación con los servicios de salud”.

Posteriormente, la Ley Nacional 26.934, conocida como “Plan integral para el abordaje de los consumos problemáticos”, abona en el mismo sentido al definir a los consumos problemáticos como “aquellos consumos que -mediando o sin mediar sustancia alguna- afectan negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales”.

Estas leyes se alejan de una mirada punitiva y discriminadora con el objetivo de ampliar y complejizar el enfoque y sobre todo poder -en aquellas situaciones que sean necesarias y ante la voluntad de las personas-, garantizar su atención desde abordajes interdisciplinarios. La Ley 26.934 asimismo amplifica la perspectiva al afirmar que “los consumos problemáticos pueden manifestarse como adicciones o abusos al alcohol, tabaco, drogas psicotrópicas -legales o ilegales- o producidos por ciertas conductas compulsivas de los sujetos hacia el juego, las nuevas tecnologías, la alimentación, las compras o cualquier otro consumo que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud” (art. 2, Ley 26.934).

Estas leyes confrontan su mirada con la Ley de Estupefacientes 23.737 de 1989 que penaliza todo consumo de sustancias ilegales. Dicha ley sostiene la penalización de la tenencia de drogas. Es decir, que todo aquel que tuviese drogas en su poder y sin importar para qué las tuviera, pasa a ser un criminal plausible de ser detenido y enjuiciado (Basalo, 2017).

Cabe destacar también que en el marco de los debates de la Ley de Salud Mental se promovieron una serie de cambios que empezaron a resquebrajar o cuestionar las estrategias respecto de las políticas relacionadas con estupefacientes. Uno de los ejemplos más icónicos es la resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 25 de agosto de 2009. El fallo “Arriola, S. y otros s/causa N° 9080”, declaró la inconstitucionalidad de la punición de la tenencia para consumo personal. Dicho fallo se sostiene en los tratados internacionales suscriptos por el país a fin de solicitar a los poderes públicos “asegurar una política de Estado contra el tráfico ilícito de estupefacientes y a adoptar medidas de salud preventivas, con información y educación disuasiva del consumo, enfocada sobre todo en los grupos más vulnerables” (Corda, 2016, p. 16).

Por otra parte, la Ley de Salud Mental avanza en la desmanicomialización de la atención, oponiéndose al encierro, y donde la internación es el último recurso. En contraposición, jerarquiza las modalidades de abordaje interdisciplinarias e intersectoriales, basadas en los principios de la atención primaria de la salud, reforzando la restitución y promoción de los lazos sociales (art.9, Ley 26.657).

Por lo tanto, al priorizar los abordajes bajo los principios de atención primaria de la salud, el contexto y los lazos sociales y comunitarios se pone en evidencia la necesidad de incorporar a los gobiernos locales y a las instituciones territoriales como actores fundamentales a la hora de pensar los abordajes. En consecuencia, nos alejamos tanto de los abordajes punitivos (a cargo de referentes de seguridad) o de los específicos basados en el alejamiento, aislamiento y prohibición del contacto con las sustancias y nos acercamos a otra nueva forma de intervención que plantea la interdisciplina, la intersectorialidad y el trabajo en red, siempre situados en un determinado contexto y territorio. Y es ahí donde las ciudades tienen mucho que decir y aportar.

### **3. Coordinación y descentralización, principios para la integralidad de las políticas sociales**

La complejidad inherente a las políticas sociales, en especial las destinadas a problemática de consumo, dan cuenta de la necesidad de que las mismas sean abordadas de forma integral. No existen dudas de que “los problemas sociales se diversifican, se cruzan y no se pueden encerrar en una grilla de categorías cerradas” (Bifarello, 2014). Esto implica trabajar fuertemente en la coordinación interdisciplinaria e intersectorial como medio para lograr la integralidad por un lado y en el fortalecimiento de redes por el otro. Sin embargo, el camino de la coordinación y el de la conformación de redes es largo y muchas veces está minado de dificultades que hacen caer en resoluciones sectoriales o individualistas.

La experiencia de coordinación indica que una de las primeras dificultades que surge es la responsabilidad por el liderazgo, que muchas veces cuesta que sea asumido, así como el quién o quienes convocan al espacio de coordinación. Otra dificultad es cómo se construyen los abordajes entre diversos actores incluyendo la multicausalidad de la problemática, y por último quién (o quiénes) son capaces de “mirar” la trayectoria total o proceso, que estamos abordando, incorporando absolutamente todas las intervenciones y garantizando la comunicación entre ellas.

En este sentido, resulta esclarecedora la propuesta de Bronso y Repetto (2015) que destacan, a partir del análisis de experiencias latinoamericanas, algunas claves necesarias para la coordinación de políticas públicas. En primer lugar, los autores indican que “la coordinación intersectorial debe servir como instrumento, cuando realmente se necesita, mientras que el logro de los objetivos de política social integral constituye un fin” (Bronso y Repetto, 2015, p. 193) es decir, que no debemos entender la coordinación como un fin en sí mismo. Por otro lado, se entiende que la coordinación resulta costosa, por lo que la misma sólo debe ser requerida “para enfrentar problemas sociales insolubles desde el saber hacer sectorial y que impliquen interdependencia entre los sectores y niveles de gobierno involucrados” (Bronso y Repetto, 2015, p. 193)

Algunos puntos clave para alcanzar la coordinación, a partir de la propuesta de Bronso y Repetto (2015, pp.193-195) son: a) que la rectoría sea asumida por un actor organizacional con alto respaldo político y liderazgo técnico e institucional; b) contar con objetivos claros y metas precisas que brinden un sentido sostenible a los esfuerzos de coordinación, ordenando las prioridades, estableciendo tareas y considerando los plazos de tiempo; c) poseer respaldo de presupuestario, impulsando una formulación de presupuestos que faciliten la integralidad; d) la coordinación debe ser pensada como un sistema, es decir realizar una clara división de tareas entre sectores y niveles de gobierno; e) requiere tanto de la solidez técnica, como de la autoridad política; f) se necesitan instrumentos sólidos de gestión pública, enmarcados en un plan de gobierno general y en la construcción de una intersectorialidad de alta intensidad como un proceso; g) el papel de la ciudadanía es clave, en especial de las comunidades y de las familias en los procesos de formación de las decisiones y en su posterior seguimiento y evaluación; h) se requieren de recursos humanos con saberes y herramientas de gestión transversal, más allá de los saberes sectoriales.

Finalmente, los autores reconocen que para que la integralidad se alcance se requiere que las funciones de coordinación intersectorial influyan sobre las jurisdicciones políticas y administrativas locales. Para ello previamente será necesario contar con los protocolos, instrumentos técnicos y recursos humanos formados en el abordaje de cercanía (Bronso y Repetto, 2015, p. 195)

La experiencia en la ejecución de las políticas sociales, indica que la mayoría de veces un área, un programas o intervenciones aisladas encuentran límites para intervenir, por lo que necesitamos del encuentro con otros y otras más que nunca. Reconocer esto supone un desafío que involucra a los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.

De la experiencia surge el convencimiento de que muchas de estas incertidumbres en relación a los abordajes encuentran su respuesta si se pone el foco en las ciudades y los territorios. No se trata de responsabilizar a los gobiernos locales de toda la complejidad de social que hoy emerge e irrumpe, sino más bien de entender que son los actores adecuados para liderar las coordinaciones, armado de redes locales y poder mirar y continuar las trayectorias que garanticen la integralidad. Lo imprescindible es mostrar que son las ciudades a las que debemos acompañar con los mayores recursos, esfuerzos y un caudal de herramientas pertinentes para fortalecer sus capacidades estatales.

#### **4. La experiencia de Santa Fe: la Agencia de Prevención de Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD) y el impulso de la red de municipios y comunas**

En marzo de 2016, se pone en marcha en la provincia de Santa Fe la Agencia de Prevención de Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones, (APRECOD) en la órbita del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. La misma fue creada por el gobernador Miguel Lifschitz a través del Decreto 0419/2016 con el principal objetivo de “articular y coordinar acciones con las diferentes jurisdicciones para garantizar el tratamiento integral de los consumos problemáticos de sustancias y las adicciones” (artículo 1, Decreto 0419/2016).

Dentro de los antecedentes de este espacio se destaca la Mesa Intersectorial de Adicciones, conformada en el marco del Gabinete Social de la provincia de Santa Fe, que reunía a los ministerios con el fin de coordinar las políticas sociales para el territorio provincial. Desde este espacio se comenzó a trabajar de forma intersectorial la problemática y en el año 2015 se llevaron adelante capacitaciones para los equipos territoriales de los distintos ministerios sobre el abordaje de los consumos problemáticos de sustancias.<sup>2</sup>

Asimismo, se pueden reconocer diversos esfuerzos que se venían dando desde algunos ministerios para el abordaje de la problemática. En primer lugar, se identifica a la Dirección Provincial de Adicciones, del Ministerio de Desarrollo Social, que contribuía a través de los convenios con organizaciones sociales y derivaciones de tratamiento a las mismas, quedando sus tareas limitadas a tales fines. Segundo, el Programa Lazos, del Ministerio de Educación de la provincia, cuyo objetivo era la prevención y el abordaje integral de las problemáticas de violencias y consumo problemático de sustancias. El mismo había comenzado en 2013 con una prueba piloto en 20 escuelas. Finalmente, en el ámbito del Ministerio de Salud provincial y particularmente desde la Dirección de Salud Mental, se venían sumando esfuerzos para abordar la problemática desde la atención en la salud pública, en simultáneo al proceso de desmanicomialización emprendido en la provincia, en vistas a la aplicación de la Ley Nacional de Salud Mental 26.657.

Reconocidos estos antecedentes, la creación de Aprecod significó un viraje en materia de políticas de drogas en la provincia, dado que asumió el rol como organismo rector y promotor de políticas públicas que aborden la problemática desde el conjunto de los ministerios, resumiendo y coordinando los esfuerzos que ya existían con antelación a su existencia. La inscripción de la Agencia en el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado puso en evidencia el carácter intersectorial que buscó imprimirse en el tratamiento de la política pública, ampliando su alcance y no reduciéndose a un abordaje desde un único aspecto.

En el marco de este trabajo, Aprecod desarrolló el Plan Abre Vida en pos de fortalecer programas provinciales existentes y generar nuevos para dar respuestas efectivas a la situación actual. El plan se divide en tres ejes de acción: prevención, atención integral y tratamiento, e información y comunicación. Para ello se propuso los siguientes objetivos descritos en el Plan: **a)** prevenir los consumos problemáticos de sustancias psicoactivas; **b)** contribuir al abordaje y tratamiento integral de las situaciones problemáticas de consumo de sustancias psicoactivas; y **c)** informar y comunicar sobre el estado de los consumos problemáticos y

las políticas de prevención, cuidado y tratamiento integral desarrolladas por el Estado provincial.

#### 4.1 Algunos datos sobre el consumo de sustancias psicoactivas en la provincia de Santa Fe

En Santa Fe, de acuerdo a los datos arrojados por el estudio nacional de población sobre consumo de sustancias psicoactivas (OAD-SEDRONAR, 2017), la sustancia que presenta mayor prevalencia de consumo es el alcohol, seguido por el tabaco y en tercer lugar la marihuana<sup>3</sup>.

En el diagnóstico que da fundamento al Plan Abre Vida, el Observatorio provincial de Aprecod pone en evidencia que “el consumo de alcohol es el más frecuente: la prevalencia de mes de alcohol es de 55,5% del total de encuestados. A su vez, si se desagrega este dato por sexo y edad se evidencia que el consumo de alcohol es mayor en varones y en el grupo etario comprendido entre 18 a 24 años” (OAD, 2017).

Es importante destacar que Santa Fe presenta una tendencia similar en sus prevalencias de mes si se las compara con otras provincias de la región centro del país.

**Tabla 1.**  
Prevalencias (%) de mes de consumo de sustancias psicoactivas en población de 12 a 65 años en Región Centro y Total País, 2017

PROVINCIA	ALCOHOL	TABACO	TRANQUILIZANTES		MARIHUANA	COCAÍNA	ÉXTASIS	ALUCINÓGENOS	ESTIMULANTES SIN PM	PASTAS	SOLVENTES
			SIN PM							BASE O PACO	E INHALANTES
SANTA FE	55,5	26,1	0,4		5,1	0,4	0,3	0,3	0,1	0,4	-
TOTAL PAÍS	52,9	28,6	4		5,4	0,7	-	-	-	-	-
ENTRE RÍOS	46,4	23	1,2		3	1,5	-	0,1	-	-	-
CÓRDOBA	58,9	28,8	0,2		4,9	0,7	-	0,2	-	-	-
BUENOS AIRES	52,3	30,2	0,5		5,9	0,8	0,1	0,3	0,1	-	0,1
CABA	68,6	29,4	0,2		10,4	0,7	0,3	0,3	-	0,2	-

Estudio Nacional de Población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas, Argentina. SEDRONAR, 2017

Como puede advertirse, el consumo de alcohol es una de las problemáticas más relevantes para todas las provincias. Los datos recogidos por el Observatorio provincial del Aprecod a partir del Estudio Nacional de Factores de Riesgo del Ministerio de Salud de la Nación, confirman las prevalencias mencionadas y suman la preocupación por el consumo episódico excesivo<sup>4</sup>.

Estos datos arrojan uno de los ejes prioritarios de la política provincial, que reproducen una problemática de carácter nacional y mundial tal como se da a conocer en el Informe Mundial de Situación sobre Alcohol y Salud de 2018, que refleja las observaciones realizadas por la Organización Mundial de la Salud. Este organismo muestra la preocupación, no sólo por las numerosas muertes asociadas al consumo excesivo de alcohol, sino también a los factores de riesgo que conlleva como enfermedades no transmisibles, trastornos mentales y comportamentales (Informe Mundial de Situación sobre Alcohol y Salud, 2018 en Plan Abre Vida, 2019).

Sobre los datos de consumo de alcohol, una de las preocupaciones que se señala para la provincia, en similitud al contexto nacional, es el impacto que tiene sobre los jóvenes, principalmente entre aquellos de 18 y 24 años, seguido por el grupo de 25 a 34 años.

Asimismo, si se mira otro de los indicadores arrojado por la encuesta de Sedronar, se da cuenta de que la edad de inicio del consumo de alcohol es de 16 años en varones y de 17 años en mujeres; mientras que la edad de inicio para el tabaco se visualiza a los 15 años para ambos sexos. Estas sustancias son las de consumo a más temprana edad, seguidas por la marihuana (19 años) y la cocaína (20 años). Al comparar la provincia de Santa Fe con el total del país se observa una tendencia similar en relación a la edad de inicio del consumo de sustancias psicoactivas.

Los datos arrojados por los estudios mencionados, invitan a poner el foco en el consumo de alcohol. Asimismo, las prevalencias de consumo de sustancias, principalmente de alcohol en edades tempranas, que también se verifican en el indicador de la edad de inicio, dan justificación a la prioridad puesta en niños, niñas y adolescentes, así como programas que focalizan la prevención en jóvenes.

Al mismo tiempo, estas políticas son prioritarias para el cumplimiento de la meta 3.5 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que buscan “Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol”.

#### *4.2 Territorio y descentralización: la conformación de la Red de Municipios y Comunas*

La extensión del territorio santafesino presenta un desafío en materia de implementación de una política pública, dado que posee 720 km. de norte a sur y 380 km en su eje este a oeste, con diversidades no sólo geográficas, sino también en su estructura social y productiva.

Otra de sus características destacadas es que, junto con Córdoba, es una de las provincias más municipalizada del país: está dividida políticamente en 19 departamentos que agrupan 365 localidades: 55 municipios, es decir, localidades de más de 10.000 habitantes y 310 comunas, localidades de menos de 10.000 habitantes, cada una de las cuales posee un gobierno electo por sus ciudadanos.

Asimismo, se caracteriza por la distribución desigual de su población, que suman un nuevo reto en la implementación de una política pública. Por una parte se pueden identificar dos grandes conglomerados urbanos. La ciudad de **Rosario**, que según el censo 2010, cuenta con 1.198.528 habitantes, representando un 37,4% de concentración de la población provincial, y al mismo tiempo, es la tercera ciudad más poblada de Argentina. Con una distancia significativa, le sigue **Santa Fe de la Vera Cruz** (484.000 habitantes) capital de la provincia, la cual reúne un 16,14% de la población santafesina.

Una característica diferente presentan un conjunto de ciudades intermedias: **Rafaela** (93.000 hab.), en el noroeste; **Venado Tuerto** (82.000 hab.) al sur y **Reconquista** (77.000 hab.) ubicada en el norte provincial. Las mismas se han establecido como centros del desarrollo territorial de la provincia, siendo seleccionadas como ciudades “nodo” en el proceso de descentralización que se ha

ido desarrollando desde 2008. Otras ciudades que presentan gran concentración urbana se extienden en las regiones metropolitanas de las dos grandes urbes, como por ejemplo, Villa Gobernador Gálvez (78.000 hab.), parte de la región metropolitana de Rosario y **Santo Tomé** (66.000 hab.), lindera a la capital santafesina.

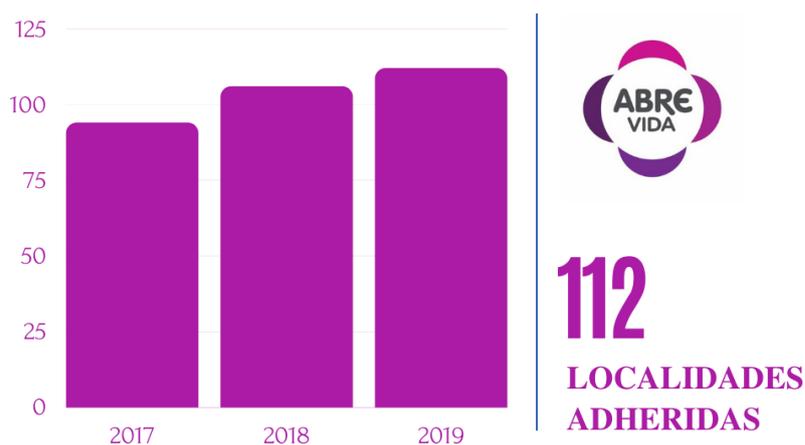
La implementación del Plan Abre Vida en el territorio santafesino puso en evidencia la necesidad de generar alianzas estratégicas con diversos actores, a fines de garantizar su alcance territorial. El informe 2019 de Aprecod reconoce “La implementación del Plan Abre Vida es posible gracias a la articulación de una pluralidad de actores que se coordinan desde Aprecod a nivel interdisciplinario, intersectorial e interjurisdiccional”

El Plan Abre Vida fue presentado en la provincia en enero de 2017, en abril del mismo año, se hizo una primera convocatoria a los gobiernos de Municipios y Comunas a adherirse a una red de trabajo que fue presentada bajo el nombre de “Red de Municipios y Comunas para la prevención y abordaje integral de los consumos problemáticos de sustancias”

El documento de adhesión presenta como principal objetivo de la red el de impulsar políticas públicas que permitan la promoción de la salud, la prevención de los consumos problemáticos de sustancias en la población en general a fines de promover no sólo el tratamiento sino también la integración de las personas que atraviesan situaciones de consumo. Asimismo, el documento prioriza el acompañamiento de niños, niñas y adolescentes.

Desde 2017, la red provincial fue sumando la adhesión de los gobiernos locales. Para fines de 2019 cuenta con 112 gobiernos locales adheridos: 33 municipios y 79 comunas.

## LOCALIDADES ADHERIDAS A LA RED DE MUNICIPIOS Y COMUNAS DE APRECOD



**Imagen 1.**

Número de localidades adheridas a la Red de Municipios y Comunas de Aprecod

Elaboración propia a partir de informe de gestión de Aprecod 2017-2019

Esta primera acción desarrollada por la red debe ser leída como clave para el proceso de agendación de la temática a los gobiernos locales. Significó por un lado la visibilización de la problemática y su agendación en la política local. Asimismo, simbolizó un compromiso político asumido por los responsables de la política provincial y los gobiernos locales. Finalmente, el acto de firma fue el impulso a la construcción de una red de trabajos y la apertura de canales de comunicación entre la provincia y los municipios.

### *4.2.1 Herramientas para la descentralización*

La primera instancia para el fortalecimiento de los gobiernos locales en el abordaje de la problemática, estuvo dada por visitas técnicas y encuentros de capacitación que buscaron imprimir la mirada desde el paradigma de la complejidad y recuperar las experiencias que los municipios y comunas habían desarrollado para el abordaje de la problemática, reconociendo situaciones que iban desde el abordaje a través de las áreas sociales o equipos de salud; a experiencias en las que se habían conformado equipos específicos para el abordaje de la problemática (Pérez) o incluso proyectos de centros de día municipales (Rosario; Avellaneda).

Asimismo, en el marco del Plan Abre Vida se reconocen dos programas que resultaron clave para la extensión territorial del plan y vertebradores de la política preventiva por un lado y del eje de atención integral por el otro.

En primer lugar, en el ámbito de la prevención, la coordinación con el Programa Lazos del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, que pasó a tomar el nombre de Lazos-Abre Vida tomó un impulso en el cual se extendió a “700 escuelas nivel Nivel Inicial, Primario y Especial (IPE) con proyectos institucionales de prevención de consumos problemáticos; 350 escuelas secundarias con Consejo de Convivencia Escolar; 50 instituciones para Adultos y Nivel Superior” (Aprecod, 2019). Asimismo, a partir de la construcción del dispositivo “Construyendo Lazos”, una obra de teatro que sensibiliza a sobre los consumos y los vínculos entre pares y con adultos referentes permitió el nexo entre las escuelas y las comunidades, dado que se dirige no sólo a los jóvenes, sino a sus familias e instituciones de la localidad. “De 2017 a 2019 se realizaron 37 jornadas Construyendo Lazos en 20 localidades, con la participación de 7265 jóvenes y adultos” (Aprecod, 2019). Por otro lado, la realización de una jornada de formación bajo el programa Escuela Abierta del Ministerio de Educación, en el año 2017 permitió alcanzar a la totalidad de los docentes y jóvenes de escuela secundaria brindando una primera aproximación a la problemática.

En segundo lugar, en materia de atención integral de la problemática, la puesta en marcha de los Centros de Referencia y Orientación “Equipo de Enlaces” de Aprecod, resultaron ordenadores para la conformación de redes para el abordaje, facilitando el acercamiento entre actores: ciudadanía, equipos sociales locales, equipos de salud de los distintos niveles y las 29 organizaciones de la sociedad civil conveniadas bajo el programa “Redes de Cuidado” que brindan “prestaciones para el cuidado y tratamiento de personas sin obra social/prepaga que atraviesan situaciones de consumos problemáticos de sustancias” (Aprecod, 2019).

La puesta en marcha de estos programas permitieron visibilizar la importancia de los territorios como espacios de coordinación de las políticas públicas, y el rol de Aprecod como facilitador y promotor de la red.

#### *4.2.2 Fortalecimiento de proyectos preventivos, a través de la descentralización de recursos*

A partir de la segunda mitad del año 2017 se puso en marcha otro componente del programa de la red que permitió la transferencia de recursos a los municipios y comunas para el desarrollo de proyectos de prevención específicos.

Para la presentación de los proyectos se propuso un formulario abierto que permita a las localidades presentar propuestas que den cuenta del diagnóstico en ese territorio en específico y articular respuestas acordes, entendiendo que la problemática se presenta de forma diversa en cada localidad. Se entiende que: “Cada territorio debería diseñar sus políticas teniendo en cuenta sus particularidades históricas, idiosincráticas y culturales, así como su propio contexto y problemáticas. Diferentes drogas que genera diferentes daños en diferentes contextos (y agregaría a diferentes actores), seguramente requerirán diferentes intervenciones” (Gonzalez et.al, 2017, p. 5)

Para los proyectos, se solicitó a los municipios, como requisito el cumplimiento de los marcos legales nacionales y provinciales y la coherencia entre diagnóstico y propuesta, en conjunto con un cronograma de actividades realizable en el tiempo de duración del proyecto. Asimismo, se les pidió reconocer actores de su territorio que sean clave para el desarrollo de la política territorial e integrarlos en sus propuestas.

La presentación de los proyectos sorprendió con una amplia variedad de estrategias, algunas de las cuales se centraron en los espacios de prevención inespecífica, otros de prevención específica y otros en la puesta en marcha o consolidación de centros de atención y orientación territorial, que pusieron el foco en el eje de la atención.

En total en el año 2019 hay 18 proyectos financiados a lo largo del territorio provincial, que alcanzan un presupuesto de \$5.478.000,00 (Aprecod, 2019).

Sólo a modo de ejemplo podemos mencionar tres experiencias diferentes sobre las estrategias utilizadas por los gobiernos locales.

En la ciudad de Avellaneda, en el norte de la provincia de Santa Fe, el financiamiento se utilizó en pos de fortalecer el Centro de día Municipal. En el mismo se brinda contención a jóvenes de la ciudad a través de propuestas lúdicas, formativas y promoviendo espacios de promoción de la salud. El proyecto del centro de día era anterior a Aprecod, y se vio la necesidad de fortalecerlo con la incorporación de nuevos recursos humanos.

En la ciudad de Villa Gobernador Gálvez, a diferencia de la experiencia anterior, con el financiamiento otorgado se puso en funcionamiento un equipo, al que se denominó “equipo matricial”, que tiene como fin generar redes en la ciudad para la atención de la problemática, sirviendo como nexo y soporte de las instituciones existentes: centros de día, centros de salud, hospital, escuelas, etc.

Una tercera experiencia la constituye la del municipio de Pérez, el cual desde 2013 cuenta con el Centro de Asesoramiento y prevención en Consumos Problemáticos. En este caso el recurso humano que se suma a partir del financiamiento de la Agencia permitió pensar nuevas estrategias armando un espacio de bajo umbral que permitió la contención de aquellos usuarios que, por diversas situaciones, no podían sostener otros tratamientos para la atención de su salud.

Las restantes experiencias se centran sobre todo en la puesta en marcha de espacios de prevención inespecífica y específica, sobre todo destinados a jóvenes que tienen como objetivo principalmente la suma de factores protectores y la reconstrucción de lazos sociales.

De 2017 a 2019 se financiaron 47 proyectos, de 18 localidades, alcanzando una inversión de 9.891.000,00 de pesos (Aprecod, 2019).<sup>5</sup>

#### *4.3 Municipios en Acción: coordinación Nación, Provincia y municipios para el desarrollo de planes locales*

En 2018 la provincia adhirió al programa nacional Municipios en Acción, que lleva adelante la Sedronar. El mismo se propone acompañar a los municipios en la “implementación, seguimiento y evaluación de planes locales sobre consumos problemáticos que permitan trabajar sobre la problemática de las adicciones atendiendo las particularidades de cada intendencia” (sitio web de Sedronar, s/f).

La existencia previa de la red provincial permitió un alcance amplio del programa en corto plazo, resultando en que 80 localidades respondan y se sumen al programa nacional. Esto posicionó a Santa Fe como la provincia con mayor cantidad de localidades adheridas y donde el programa se ha instalado de forma más rápida. En este sentido, se destacó la presencia de los tres niveles de gobierno en el despliegue del programa.

La primera instancia implicó la capacitación de equipos técnicos municipales en la elaboración de diagnósticos y en el diseño de un plan local de las cuales participaron 201 miembros de equipos locales. Finalizado el proceso de capacitación, 32 municipios desarrollaron sus planes locales.

Este núcleo de capacitaciones se suma a la oferta brindada a través de la Agencia y Sedronar sobre paradigmas de abordaje, prevención comunitaria, atención primaria de la salud, etc. que contribuyeron a instalar la temática.

El desarrollo del programa Municipios en Acción en el territorio santafesino, y su fuerte acento en el desarrollo de planes sirvió a fines de lograr una meta compartida, pasar de acciones de tipo reactivas, a poder pensar una planificación de acciones vinculadas a la temática; en este sentido, esto contribuiría a pasar de gestiones con el acento puesto en la atención de casos individuales (demandas), a poner el foco en la prevención de los consumos problemáticos, llegando a un mayor número de ciudadanos.

## 5. Reflexiones finales

No hay dudas que las problemáticas asociadas a los consumos de sustancias psicoactivas irrumpen en la agenda de las políticas sociales y urbanas como problemas complejos que demandan respuestas integrales. Si bien existe una coincidencia en los organismos internacionales y los estudios de la temática sobre la necesidad de un abordaje intersectorial, multinivel y desde los derechos humanos, aún son pocas las experiencias analizadas que, desde el estudio de las políticas públicas, discutan sobre la implementación de estos nuevos enfoques, y se reducen aún más si nos acercamos al plano subnacional.

La experiencia santafesina de la Aprecod y la conformación de la Red de Municipios y Comunas para la prevención y abordaje de los consumos problemáticos puede contribuir al debate, aun reconociendo que se trata de una experiencia acotada en el tiempo.

Se reconocen algunas fortalezas del ejercicio y las herramientas arriba descritas. En primer lugar, la Red propició la vinculación entre los tres niveles del Estado y con la sociedad civil, tomando al territorio como escenario de ese encuentro. Segundo, se destaca el lugar de la Agencia y el gobierno provincial como articulador y coordinador de la red. Si bien sería deseable que fueran los mismos municipios los impulsores de la coordinación, en la actualidad, la instancia provincial ha sido la principal actora en términos de gobierno de la red. Tercero, las capacitaciones y asesoramientos técnicos han contribuido a la instalación de herramientas, no sólo sobre la temática -impulsando el paradigma desde la complejidad-, sino también vinculados a la gestión, como por ejemplo el diseño de planes locales. Cuarto, el programa ha tenido la suficiente flexibilidad para adaptarse a contextos diferentes, no presentándose como un dispositivo estanco y cerrado, sino como un marco de trabajo. Asimismo, se destaca que desde los

tres ámbitos estatales se asumieron compromisos políticos, que acompañaron el desarrollo técnico de las iniciativas. Resulta interesante señalar que estos puntos coinciden con algunos de los señalados por Bronso y Repetto (2015) para las experiencias de coordinación, entendiéndose como un camino que contribuye a la integralidad.

Entre las principales desafíos a profundizar se reconoce que no se ha podido alcanzar a la totalidad del territorio provincial y que la descentralización en términos de recursos financieros de transferencia directa alcanzó a un número pequeño de localidades; se replica en este sentido, una de las principales dificultades señalada por Subirats y Montaner (2012), que es la excesiva dependencia de los gobiernos locales, principalmente por la escasez de recursos.

Finalizando, consideramos que la principal riqueza de la experiencia señalada es la valorización de la ciudad como escenario de políticas urbanas, que son el resultado de la interacción de decisiones y de acciones de muchos niveles y de muchas esferas de gobierno. Consideramos que esta primera aproximación a la experiencia puede servir como una puerta para seguir reflexionando y contribuir al desarrollo de herramientas teóricas, metodológicas e instrumentales necesarias para abordar el tratamiento de la problemática de los consumos de sustancias psicoactivas.

## Referencias

- APRECOD. (2017). *Documento Orientativo para el Abordaje de los Consumos problemáticos*. Santa Fe, Gobierno de Santa Fe.
- APRECOD (2019). *Informe de gestión 2017-2019*, sin publicar.
- APRECOD (2019). *Plan Abre Vida 2017-2019*, sin publicar.
- APRECOD (2019). *Sistematización de principales indicadores sobre consumos problemáticos en la provincia de Santa Fe*, en base a Estudio Nacional en Población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas, Argentina, SEDRONAR, 2017, sin publicar.
- Asociación Civil Intercambios, Biblioteca <http://intercambios.org.ar/es/biblioteca>.
- BASALO, G. (2017). Despenalizar la tenencia de drogas es respetar los derechos humanos. En Touzé. G., (comp.), *Avances y retrocesos en políticas de drogas, Conferencias Nacionales sobre Políticas de Drogas 2010-2017*. CABA: Intercambios Asociación y Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- BIFARELLO, M. (2014). Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales. En: BERETTA, D.; GALANO, N., *Solos no se puede: Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario: Laborde Libros Editor.
- BRONSO, C.; REPETTO, F. (eds.) (2015). *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Madrid: Estudio nro.18, Programa EUROsociAL.
- CORDA, R. (2016). *La estrategia fallida: encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en la Argentina*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- Decreto N° 0419 (2016). Creación de Agencia de Prevención Del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (Aprecod)

- DEFENSORÍA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (2016). *Aportes sobre el consumo problemático de sustancias psicoactivas para una política pública integral destinada a niños, niñas y adolescentes*. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Sitio web oficial. [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)
- GONZALEZ, P. et al. (2017). *Un libro sobre drogas*. CABA: El Gato y la Caja.
- REPETTO, F. (2009). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. Presentación en el *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahía, Brasil, 27 al 30 de octubre.
- Ley Nacional N° 23.737 (1989). Tenencia y Tráfico de Estupefacientes.
- Ley Nacional N° 26.657 (2010). Ley Nacional de Salud Mental.
- Ley Nacional N° 26.934 (2014). Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos.
- Ley Nacional N° 23.849 (1990). Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño.
- Ley Nacional N° 26.061 (2005). Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley Provincial N° 10.772 (1991). Ley Provincial de Salud Mental
- Ley Provincial N° 12.967 (2009). Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Plan Abre Vida. Sitio web oficial. Gobierno de Santa Fe, [www.santafe.gov.ar/abrevida](http://www.santafe.gov.ar/abrevida)
- REPETTO, F.; FERNÁNDEZ, J.P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas. Sitio Web Oficial. <https://www.argentina.gob.ar/sedronar>
- SEDRONAR (s/f). *Orientaciones para el Abordaje de los lineamientos curriculares para la prevención de las adicciones*. CABA: Presidencia de la Nación.
- SEDRONAR. (2018). *Municipios en Acción. Fundamentos y Estrategias para una política local sobre drogas*. CABA: Presidencia de la Nación.
- SUBIRATS, J.; MONTANER, J. (2012). Perspectivas de cambio y nueva mirada sobre la realidad urbana. En: SUBIRATS, J.; MONTANER, J. (comp.), *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*. Barcelona: Ediciones Diputació de Barcelona.

## Notas

- 1 La Sedronar en su Manual de Orientaciones para el abordaje, brinda un ejemplo que pone luz a la necesidad de comprender los tres factores: “si una persona adulta toma dos copas de vino (sustancia) en una fiesta, ¿Se puede pensar que esto es problemático? Si a esto se le suma que llegó cansado y sin haber comido y al finalizar la fiesta, vuelve a su casa manejando su auto (contexto), ¿Puede pensarse que su consumo se vuelve problemático? Si nos centramos solamente en la sustancia, podríamos decir que no. Pero si tenemos en cuenta el sujeto, la sustancia y el contexto, y la relación entre estos factores, la respuesta podría ser otra” (Sedronar s/f:13)
- 2 El Gabinete Social del gobierno de la Provincia de Santa Fe se puso en funcionamiento en 2008, a partir del Decreto 0063. Tiene por objetivo “elaborar la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos, con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio

provincial<sup>9</sup>. En una primera etapa fue coordinado por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y estuvo conformado por el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Innovación y Cultura en carácter de miembros permanentes. En 2012, el Ministerio de Desarrollo Social comienza a coordinar el espacio y se suman el Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente; y la Secretaría de Estado de Hábitat. (Sitio web de la provincia de Santa Fe)

- 3 Las medidas de prevalencia indican el uso de las sustancias efectuado por una persona entendida como consumidor. Se diferencian tres tipos de prevalencias: a) prevalencia de los últimos 30 días o del mes, es la proporción de personas que consumieron la sustancia en los últimos 30 días sobre el total de las personas estudiadas. b) Prevalencia de los últimos 12 meses o anual, proporción de personas que consumieron la sustancia en los últimos 12 meses sobre el total de las personas estudiadas. c) Prevalencia de vida o global:, proporción de personas que consumieron la sustancia alguna vez en la vida sobre el total de las personas estudiadas.
- 4 El consumo episódico excesivo es definido como el consumo de 5 tragos o más en una misma oportunidad en los últimos 30 días
- 5 Las ciudades que recibieron financiamiento a través de este programa son: Avellaneda, Reconquista, Villa Ana, Sunchales, Frontera, Rincón, Recreo, Monte Vera, San Justo, Laguna Paiva, Arroyo Leyes, Gálvez, Cayastá, Franck, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Carcaraña, El Trébol y Firmat.

## Notas de autor

### Sobre la autora

Cecilia Nieto es Lic. en Comunicación Social (UNR). Docente y Sub coordinadora del grupo de estudio en Políticas Sociales Urbanas de la Fac. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). En los últimos 20 años ocupó distintos cargos en áreas de cooperación internacional, planificación y políticas sociales tanto en la gestión local como provincial. Cursa actualmente la maestría de Desarrollo Humano de FLACSO.

### Sobre la autora

María Laura Sartor Schiavoni es Lic. en Ciencia Política (UNR) Candidata a magister de la Maestría de Estudios Electorales (UNSAM). Es docente y miembro del grupo de Políticas Sociales Urbanas de la Fac. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Trabajó en distintas áreas de políticas sociales del Gobierno de Santa Fe y actualmente se desempeña en el área de participación ciudadana de la Municipalidad de Rosario.

## Sistemas de producción sustentable de alimentos en territorios periurbanos: una política posible

### *Sustainable food production systems in periurban territories: a possible policy*

Casella, Mauro; Marengo, Alejandro

**Mauro Casella** Sobre el autor maucasella@gmail.com  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

**Alejandro Marengo** Sobre el autor  
alemarengo26@gmail.com  
Universidad Nacional de Rosario, 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

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10785>



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

**Resumen:** Entre 2017 y 2019 el Gobierno de la Provincia de Santa Fe implementó el denominado Programa de Producción Sustentable de Alimentos en Periurbanos (PSAP), cuyas acciones y resultados se orientaron a fortalecer la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, así como al desarrollo de un modelo de producción agropecuaria sustentable tanto desde lo social, lo económico y ambiental con foco en los territorios periurbanos. En el presente artículo, se comentan brevemente algunas de las acciones y resultados de la mencionada política pública que se presenta como una opción superadora tanto de las visiones denominadas “prohibicionistas” que abogan por la prohibición de actividades productivas en estos territorios, como de aquellas que plantean reformas superficiales que no atacan las verdaderas causas de los aspectos insustentables y de los conflictos socio-ambientales permanentes que generan los sistemas alimentarios predominantes. El programa se diseñó e implementó con la premisa de que dichos objetivos requieren del abordaje exitoso y simultáneo de al menos cuatro factores decisivos: **a)** ordenamiento territorial, **b)** reconversión agroecológica de unidades productivas y desarrollo de cadenas cortas de comercialización, **c)** agregado de valor y diferenciación productiva, y **d)** desarrollo de tecnologías apropiadas.

**Palabras clave:** desarrollo sustentable, periurbano, agroecología, ordenamiento territorial, políticas públicas.

**Abstract:** *Between 2017 and 2019, the Government of the Province of Santa Fe implemented the “Sustainable peri-urban food production program” (PSAP), whose actions and results were aimed to strengthening food and nutritional security and sovereignty, as well as the development of a sustainable agricultural production model from the social, economic and environmental aspects with a focus on peri-urban territories. In this article, some of the actions and results of the aforementioned public policy are briefly commented on, which is presented as an option that surpasses both the so-called “prohibitionist” view that advocates the prohibition of productive activities in these territories, as well as those that propose superficial reforms that do not attack the true causes of the unsustainable aspects and permanent socio-environmental conflicts that predominate food systems generate. The program was designed and implemented with the premise that these objectives require the successful and simultaneous approach of at least four decisive factors: a) land use planning, b) agroecological reconversion of*

*productive units and development of short commercialization chains, c) value addition and productive differentiation, d) development of appropriate technologies.*

**Keywords:** *sustainable development, peri-urban, agroecology, land use planning, public policies.*

## **1. Introducción**

El documento sintetiza una política pública innovadora llevada adelante por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe entre 2017 y 2019 denominada Programa Provincial de Producción Sustentable de Alimentos en Periurbanos (PSAP), cuyas acciones y resultados contribuyen a mejorar la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, así como al desarrollo de un modelo de producción agropecuaria sustentable tanto desde lo social, lo económico como desde lo ambiental.

Un gobierno provincial, 23 gobiernos locales y 92 agricultores y agricultoras se animaron a construir una alternativa al modelo imperante de agricultura demostrando, no solo que es viable desde lo técnico, sino que es conveniente desde lo económico, superador desde lo social e imprescindible desde lo ambiental.

Se partió de la siguiente hipótesis de trabajo: en la provincia de Santa Fe, la posibilidad de escalar políticas de construcción de sistemas alimentarios sostenibles en los territorios periurbanos, depende del abordaje exitoso y simultáneo de al menos cuatro factores decisivos, a saber:

- a) ordenamiento territorial,
- b) reconversión agroecológica de unidades productivas y desarrollo de cadenas cortas de comercialización,
- c) agregado de valor y diferenciación productiva,
- d) desarrollo de tecnologías apropiadas.

Lo cual supone la puesta en marcha de un modelo de gobernanza capaz de articular acciones a diferentes escalas de gobierno, involucramiento de la sociedad civil, de instituciones de ciencia y técnica, de consumidores y gobiernos locales. Al mismo tiempo, y de elemental relevancia, es la existencia de políticas y herramientas de intervención que estimulen las transformaciones productivas en clave de sustentabilidad a nivel de los establecimientos agropecuarios.

En las próximas páginas nuestro propósito será trabajar con la mencionada hipótesis dando cuenta sintéticamente del recorrido de la política pública implementada y como sus diferentes componentes aportaron o no a estos cuatro factores decisivos. Para ello, en primer lugar, se presenta la génesis y el contexto en el que surge la política mostrando su carácter participativo basado en antecedentes de diversas organizaciones y gobiernos locales. En un segundo momento, se destaca la ventana de oportunidad que el enfoque productivo de orientación agroecológica significa para pequeños y medianos productores primarios (fundamentalmente aquellos que desarrollan sus actividades en áreas periurbanas). El tercer momento, describe las acciones más importantes que se llevaron a cabo para desarrollar cadenas cortas de comercialización con el doble

impacto que esto representa en relación a mejorar los ingresos de los agricultores y elaboradores, a la vez de reducir los precios de venta al consumidor y, por otra parte, llegar a las bocas de venta con productos frescos de alta calidad nutricional. En cuarto lugar, se describe el impacto que el ordenamiento territorial tiene sobre políticas de desarrollo de sistemas alimentarios de proximidad, no sólo como eje transversal de las mismas, sino como condición material de realización y sostenimiento. En las consideraciones finales se destacan logros y vacancias de la experiencia y se realizan algunos comentarios en prospectiva sobre los elementos centrales de nuestra hipótesis de trabajo.

## **2. Contexto y génesis de una política necesaria para fortalecer los sistemas locales de producción de alimentos**

Desde mediados del siglo XX, el sistema agroalimentario a escala mundial se organizó a partir de la profundización del modelo de la agricultura industrial bajo los auspicios de la llamada Revolución Verde. Con el propósito de incrementar la productividad agrícola, se promovió un acelerado proceso de modernización que modificó la forma en que se organizaba la producción agraria hasta entonces, implementándose un nuevo esquema altamente tecnificado basado en los llamados “paquetes tecnológicos”. Estas transformaciones significaron la creciente dependencia de los agroinsumos, la homogeneización de las agriculturas tradicionales, perdiéndose los paisajes agrícolas que otrora dieron vida a muchas ciudades, lo que impactó también en transformaciones a nivel de la identidad de diferentes regiones.

El esquema productivo dominante se basa en la simplificación de los sistemas, el uso de elevadas cantidades de insumos derivados del petróleo (combustibles, fertilizantes y pesticidas), maquinaria, y de genotipos “mejorados” de plantas y animales (Gliessman, 2001; Flores y Sarandón, 2014a; Cáceres, 2015).

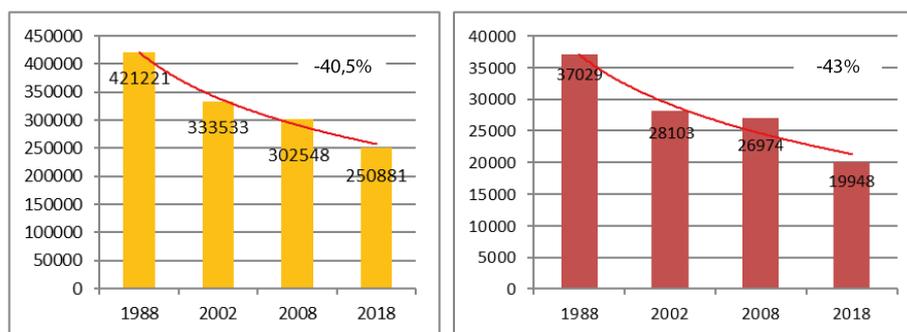
Además, se acrecentaron los impactos ecológicos, relacionados con la pérdida de fertilidad de suelos, la contaminación de cursos de agua superficial y subterránea y la homogeneización del paisaje agrícola con efectos en la disminución de producción de alimentos en cercanía a las ciudades generando una disrupción de la relación campo-ciudad con evidentes conflictos socio-ambientales.

Las consecuencias negativas del modelo, son múltiples. En este sentido, se alzan diversas voces que plantean la necesidad transformaciones en los enfoques desde los que se abordan estas problemáticas, FAO plantea que en lugar de hacer ajustes en las prácticas de sistemas agrícolas insostenibles, se deben buscar transformar los sistemas alimentarios y agrícolas abordando las causas profundas de los problemas de forma integrada y aportando soluciones holísticas y a largo plazo (FAO, 2018).

En la provincia de Santa Fe, el proceso de transformación productiva amplió las fronteras agrícolas a territorios donde predominaba la producción mixta (agrícola y pecuaria), a zonas tamberas y también avanzó sobre humedales naturales y zonas boscosas. Se ha producido el desplazamiento de sistemas productivos diversificados, tales como la producción hortícola, de frutales, pecuario y forestal, entre otras, y su reemplazo en gran medida por la especialización agrícola en granos, fundamentalmente por el monocultivo de soja.

La reconfiguración del territorio como espacio dedicado fundamentalmente a la producción de granos exportables también ha ocasionado que peligre la permanencia de los pequeños y medianos productores familiares en la actividad agropecuaria. En este sentido, según información proveniente de los últimos dos censos nacionales agropecuarios (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2002 y 2008) se registra una tendencia a la desaparición de las pequeñas y medianas explotaciones y su absorción por otras con mayor disponibilidad de capital.

En este sentido, se observa una disminución de los pequeños productores entre ambos censos de un 12,7% y tomando la serie del año 1988 a 2018 la disminución es del 43%, pero más alarmante aún es la concentración de la tierra, puesto que en la Provincia de Santa Fe sobre un total de 10.859.095 hectáreas, sólo el 12,4% se encuentran en manos de pequeños productores, los que representan al 61% de la cantidad total. En el otro extremo, vemos como el 5% de productores explica la producción del 55% de la superficie. En cuanto al régimen de tenencia de la tierra, se evidencia un incremento de la superficie arrendada de un 33% y una disminución de los propietarios de un 15% (ver Gráfico 1).



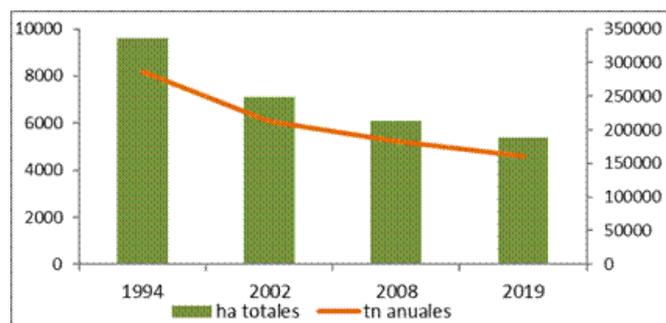
**Gráfico 1.**

Comparación Media Nacional – Provincia de Santa Fe. EAPs 1988-2018.

Elaboración propia en base a CNA del INDEC

Por otra parte, se ha visto afectado el abastecimiento de alimentos a las poblaciones locales, debido a la dependencia cada vez mayor de producción realizada en otras regiones del país, incluso del extranjero que es adquirida a través de mayoristas que operan en mercados concentradores, con el consiguiente impacto en el encarecimiento de los costos, el gasto de energía y la pérdida de calidad de los productos.

Las dificultades de acceso a la producción local han supuesto la disminución de la seguridad y la soberanía alimentaria de muchos pueblos de la provincia. En el Gráfico 2 se observa la disminución de la producción hortícola tanto en volumen como en superficie:



**Gráfico 2.**

Evolución Hectáreas producidas y volumen bruto de producción en toneladas. Provincia de Santa Fe 1994-2019.

Elaboración propia en base a CNA y RUPP.

Desde fines de la década del 80 a la actualidad, la provincia perdió el 43% de la superficie dedicada a la horticultura y el 22% de los horticultores. En el Área Metropolitana de Santa Fe la pérdida de superficie fue del 50% y la caída del número de horticultores se compensa vía reducción de superficie media explotada por establecimiento (hay más horticultores que cultivan menos hectáreas), mientras que en el Área Metropolitana de Rosario la retracción de la superficie hortícola llegó al 65% con una reducción del número de horticultores del 42%, afectándose uno de los atributos fundamentales que conforman el concepto de Seguridad Alimentaria: la disponibilidad. En el período analizado, la horticultura de la provincia pasó de producir el doble de lo necesario para sus habitantes a producir, en términos brutos, el 100% de lo que consume. Pero dicho análisis es imperfecto ya que debe ser territorializado para apreciarlo de modo correcto, de este modo, si realizamos el mismo análisis a nivel de las dos grandes áreas metropolitanas (donde habita el 55% de la población) vemos que en el Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF) la disponibilidad en términos de producción bruta pasó del 466% al 194% y en el Área Metropolitana de Rosario (AMR) pasó de un 133% a un déficit del 40%.

Estos datos son suficientes para señalar que en términos de disponibilidad bruta de frutas y hortalizas que la provincia, según las tendencias observadas, se encuentra al límite de la pérdida de este atributo básico de seguridad alimentaria, como lo indica el resultado de la tasa bruta de cobertura del consumo aparente que pasa de un 196% a un 101% en el periodo analizado.

En lo que respecta al análisis en términos de soberanía alimentaria, podemos afirmar que existe una importante pérdida de control de algunos de los recursos estratégicos por parte del sector productivo (especialmente de la agricultura periurbana) y de la ciudadanía en su conjunto. De este modo, tanto en las producciones extensivas de granos, como en las intensivas, se aprecian efectos similares como ser:

- Pérdida de agricultores.
- Pérdida de diversidad productiva.
- Pérdida de calidad alimentaria de las producciones
- Adopción de paquetes tecnológicos sólo viables en la medida que se garantice cierta escala productiva.

- Modelo tecnológico-productivo que genera un conflicto cada vez mayor en términos de salud socio-ambiental.
- Aumento del precio de los alimentos.

Sintetizando, los cultivos extensivos presentan el carácter de monocultivos orientados a la exportación, dependientes cada vez más del empleo de tecnología que responden solo a las exigencias de escala se produce una gran transformación de la composición de la estructura social agraria signada por la desaparición de pequeños productores, de chacras mixtas y de economías regionales enteras. En los territorios periurbanos o espacios de producción de alimentos de cercanía (donde predominan las producciones intensivas), la amenaza es doble, por un lado el avance de la agriculturización de tipo industrial y, por el otro, el avance de la urbanización de carácter disperso y no planificado (generalmente librada a las pautas del mercado) consumen suelo dedicado a dichas actividades.

Ante esta situación, surge como imperioso generar intervenciones de distinto nivel y naturaleza que sean capaces de contener/contrarrestar algunas de estas dinámicas territoriales que lesionan profundamente los niveles de seguridad y soberanía alimentaria. Dicho escenario es el que propició las intervenciones de política pública que analizamos en el presente trabajo.

### **3. Líneas de acción del Programa de Producción Sustentable de Alimentos en Periurbanos**

Apoyar el desarrollo de sistemas territoriales de producción sustentable, implicó una necesaria territorialización de las acciones en pos de evitar la aplicación aislada, sectorizada y dispersa de recursos. Partimos de la premisa de que esta focalización espacial debía combinarse con una aplicación de herramientas de política de tipo concurrente, capaz de abordar múltiples dimensiones de trabajo de manera simultánea y que estas herramientas debían poder adaptarse o responder a las características de los sujetos agrarios implicados. Focalización espacial, adaptación a los sujetos destinatarios y concurrencia de herramientas, permitieron amplificar los resultados, a la vez de dotar de mayor durabilidad a los efectos buscados.

Centramos el apoyo en aquellos gobiernos locales y agricultores comprometidos en temas de sustentabilidad y, específicamente, en experiencias de reconversión agroecológica dada la importancia estratégica que ésta tiene para la transformación de los sistemas productivos. No obstante, esta focalización no es de tipo excluyente ni sectorizada, sino que por el contrario, intentó, a partir de la obtención de resultados observables, poder sumar todas las voluntades posibles para emprender las transformaciones en el sentido propuesto. Dichas transformaciones, no se plantean sobre el agente social aislado (agricultor, funcionarios públicos, integrantes de asociaciones, etc.) sino que intentan generar vías posibles para repensar prácticas, aptitudes, formas de colaboración y en definitiva, posibilidades de transformación territorial.

Para el abordaje de esta compleja problemática se definieron objetivos operativos y líneas de acción que no constituyeron un programa cerrado, sino un conjunto de herramientas que permiten fortalecer procesos, actores y proyectos territoriales.

Los objetivos del programa se logran mediante cuatro líneas programáticas:

- Promoción de sistemas territoriales de producción sustentable de alimentos a través de tres mecanismos que operan de forma articulada: a. asistencia técnica, tanto a equipos locales de gobierno, como a los agricultores que participan del Programa; b. financiamiento de inversiones estratégicas (infraestructura, maquinaria, insumos, etc. de uso colectivo); c. mecanismos de financiamiento a productores y/o agroindustrias familiares a través de líneas de crédito extra-bancarias.
- Construcción y circulación de conocimientos. A través de este componente, se desarrollaron diversas acciones donde los propios agricultores fueron protagonistas de las instancias de formación, posibilitándose el intercambio de saberes y conocimientos entre los propios destinatarios de las acciones de la política. También se implementaron acuerdos con el Colegio de Ingenieros Agrónomos de la Provincia, Universidades y el Ministerio de Educación para formar profesionales que impulsen y promuevan procesos de transición agroecológica.
- Fortalecimiento de la comercialización, mercados de proximidad y marca colectiva. El objetivo de esta estrategia es fomentar y fortalecer el vínculo entre los productores y consumidores, promoviendo acciones para fomentar los circuitos cortos y diferenciados de comercialización o distribución de alimentos.
- Asesoramiento para el ordenamiento territorial. El último eje programático que se conjuga con los otros tres, es el asesoramiento para el ordenamiento territorial a través del cual se apoya a los gobiernos locales para la implementación de los planes de ordenamiento territorial. Para ello se articula con el Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial (CIOT) creado por Decreto N° 638/14 y modificado mediante Decreto N° 5605/16, organismo especializado en la materia, con quien se avanza en la regulación de las áreas periurbanas.

#### **4. La agroecología como estrategia de sustentabilidad y diferenciación productiva**

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en las conclusiones del Simposio Internacional de Agroecología (2014) destaca a la Agroecología como una contribución positiva a la erradicación del hambre y la pobreza, y un medio para facilitar la transición hacia sistemas alimentarios más productivos, sustentables e inclusivos. La producción de base agroecológica se enmarca en el concepto de Agricultura Sustentable, entendida como “aquella que mantiene en el tiempo un flujo de bienes y servicios que satisfagan las necesidades alimenticias, socioeconómicas y culturales de la población, dentro de los límites biofísicos que establece el correcto funcionamiento de los agroecosistemas que lo soportan” (Sarandón y Flores, 2014).

Además adquiere cada vez mayor preponderancia como proceso emergente que, de forma creciente, se ha perfilado como alternativa productiva frente

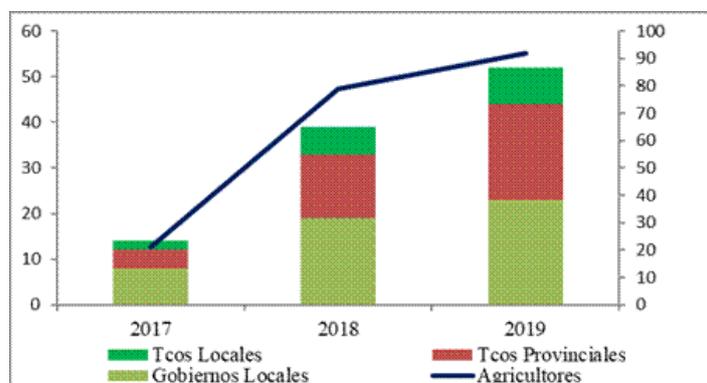
a las problemáticas socio-económicas y ambientales antes mencionadas. La mayor conciencia de la población respecto del consumo de alimentos libres de agroquímicos, el aumento de las franjas de no fumigaciones (zonas buffer) así como la necesidad de preservar la biodiversidad, dan cuenta de la importancia de avanzar hacia modelos de producción más sustentables.

En este sentido, las áreas periurbanas aparecen como escenario propicio para fortalecer la producción sustentable de alimentos donde la orientación agroecológica se establece como componente central, contribuyendo tanto a la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de las localidades y sus poblaciones, vinculando de forma virtuosa los espacios de producción, distribución y consumo en el ámbito local, como abordando la conflictividad socio-ambiental de manera más decidida e innovadora en el propio territorio donde esta tiene lugar.

La propuesta de reconversión agroecológica que se desarrolla mediante el Programa Provincial propone cambios en múltiples direcciones y de modo gradual, tanto en las formas del rediseño como en el manejo de los agroecosistemas.

Desde la implementación del Programa se fue generando una red de acompañamiento técnico, centrada fundamentalmente en la reconversión agroecológica. El Programa propone un abordaje incremental y gradual en la superficie que se destina a la misma basándose en un enfoque de reconversión.

Luego de 3 años de implementación, el porcentaje de superficie promedio por establecimiento reconvertida en el sector hortícola llegó al 40% del total de la finca (durante el primer año se comienza con alrededor del 10%), siendo el promedio de superficie afectada de 1,8 ha. En las producciones extensivas de trigo llevadas a cabo en la zona sur de la provincia, el porcentaje de afectación es bastante inferior llegando al 10% lo que obedece en parte a que se realizaron solamente 2 campañas productivas desde la vigencia del Programa, en tanto que el promedio de superficie afectada por establecimiento rondó las 11 ha. Se evidencian, sin embargo, situaciones muy disímiles entre las distintas experiencias en cuanto a los tiempos de adopción de las propuestas y la extensión de las superficies afectadas.

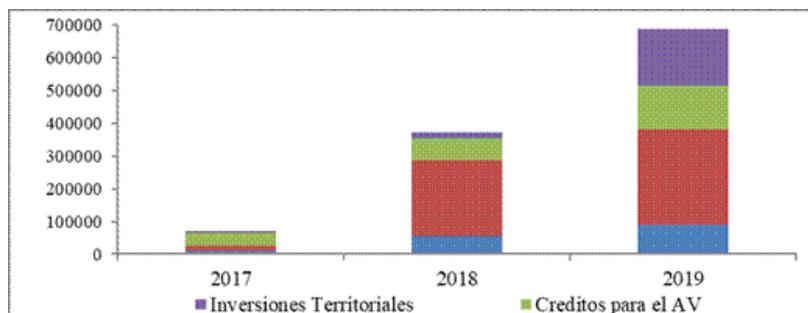


**Gráfico 3.**

Evolución de Gobiernos, técnicos y agricultores participantes del programa (2007-2019).  
elaboración propia. Datos del PSAP.

Una herramienta que se ha puesto en práctica como incentivo para fortalecer el proceso de reconversión y generar procesos básicos de agregado de valor, fue

el desarrollo de líneas especiales de financiamiento y la aplicación de algunas existentes, tratando de favorecer a aquellos emprendimientos adheridos al programa como lo muestra el Gráfico 4.



**Gráfico 4.**

Distribución y evolución presupuestaria de las herramientas del Componente 1.  
elaboración propia. Datos del PSAP.

Para los agricultores agroecológicos, como forma de incentivar y profundizar la reconversión, el programa además adquiere y entrega en forma gratuita en cada campaña una serie de insumos y maquinarias consideradas estratégicas (Tabla 1).

**Tabla 1.**

Inversiones productivas del Programa de producción sustentable (2019).

Dimensión de trabajo	Prácticas recomendadas	% de inversión*
Recuperación de Suelos	Cultivos de cobertura o de servicios; mulching orgánico en rollos; rumen; vermicompost; bocashi.	20%
Biodiversificación	Incorporación de plantas aromáticas; desarrollo de corredores y borduras, a fin de aumentar la biodiversidad.	7,4%
Bioinsumos	Se reemplazan insumos químicos con bio-preparados a base de plantas y minerales.	9%
Manejo de agua	Incorporación de sistemas de riego y análisis químicos y biológicos del agua.	12%
Diversificaciones productivas	Refiere a lograr producir más variedades de productos e incentivar a explorar nuevas producciones. Se adquieren semillas o plantines de especies nuevas para el agricultor.	3,8%
Mecanización	Se refuerza la disponibilidad de maquinaria e infraestructura productiva adecuada a las técnicas agroecológicas.	29,6%
Prácticas adecuadas en cosecha y post cosecha	Para reducir los riesgos de contaminación. Una de las técnicas recomendadas es la adopción de sistemas de duchas (abandonando los sistemas de piletas de refrescado) y la incorporación de cajones cosecheros de plástico reutilizable.	10.2%
Comercialización**	Una de las prácticas más comunes es el desarrollo de rótulos y marcas, para garantizar rastreabilidad y diferenciación comercial.	8%

elaboración propia a datos del Programa Provincial de producción sustentable.

\* Dicho porcentaje es un promedio entre los 92 agricultores que son parte del Programa en la actualidad.

\*\* No se incluyen inversiones en espacios comunes de venta.

Como lo muestra la Tabla 1, las inversiones más importantes refieren a la adaptación e incorporación de maquinaria e infraestructura productiva para implementar las tecnologías agroecológicas. En segundo lugar se encuentra la

inversión en la mejora de los suelos productivos de vital trascendencia por su impacto en la productividad pero de difícil implementación por parte del agricultor si consideramos que la mayoría de los mismos arriendan los campos en los que producen y muchos lo hacen en condiciones precarias desde el punto de vista contractual.<sup>1</sup>

Un desarrollo importante del Programa ha sido el de contar con “módulos demostrativos de adaptación tecnológica” constituidos por aquellos establecimientos donde el agricultor mostró capacidad de innovación y ganas de compartir su experiencia a fin de lograr módulos demostrativos que funcionen como sistemas “vivos” para debatir con otros productores acerca del modelo agroecológico, identificar y evaluar las posibles potencialidades y limitantes de los procesos de reconversión, son experiencias donde el agricultor es el principal agente de cambio y que mediante la técnica “de agricultor a agricultor” comparte su propia experiencia.

Una mención especial, en este sentido, merece el desarrollo de los módulos demostrativos del Centro Operativo Experimental Ángel Gallardo. En dicha experiencia se trabajó con dos organizaciones de agricultores periurbanos<sup>2</sup> en una extensión de 6 ha donde se realiza horticultura agroecológica, se fabrican los bioinsumos necesarios para la misma, también se desarrollaron experiencias diversas de comercialización y jornadas de capacitación y formación. Es una experiencia innovadora que se presenta como un laboratorio de innovación donde el agricultor y los técnicos que los acompañan trabajan en un mismo plano compartiendo saberes y experiencias.

Estos espacios de producción concretos conforman nodos de una red de extensión y adaptación de prácticas disponibles para todos aquellos que quieran iniciar procesos de reconversión agroecológica.

A dicha red, se suma otro desarrollo importante del programa como son las Biofábricas Públicas, que constituyen espacios de co-elaboración de biopreparados, capacitación e intercambio. Se construyeron 6 de estos espacios en dependencias cedidas por gobiernos locales y equipadas con inversión provincial con capacidad para abastecer a unas 20.000 ha de manera continua con biopreparados cuyos protocolos han sido aprobados por el Ministerio de la Producción mediante Resolución 180/18.<sup>3</sup>

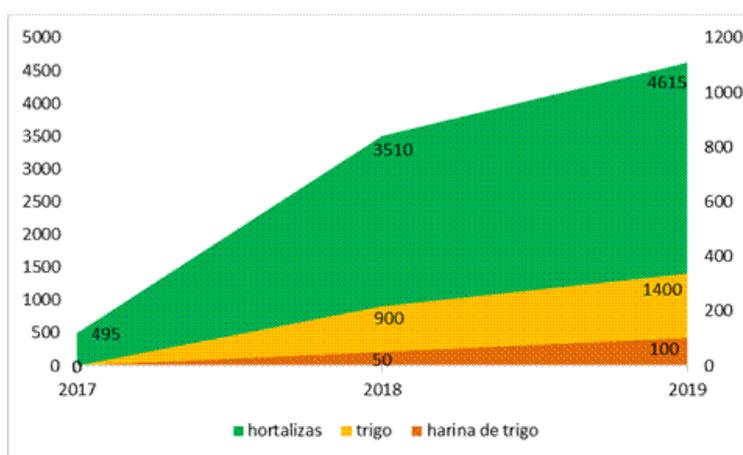
Este es un logro importante a la hora de pensar en escalar las experiencias de reconversión ya que se tiene los insumos a tiempo, se asegura que sean de calidad y al ser de carácter público el agricultor solamente aporta los insumos (que en muchos casos no poseen costo económico).

En cuanto a los resultados productivos, podemos decir en primer lugar que se evidencia una notable diferencia en cuanto a los costos de producción al comparar un sistema productivo de orientación agroecológica con otro convencional; es así que en un trabajo reciente realizado por el equipo técnico del Programa Provincial para 1 ha de trigo en el sur de la Provincia de Santa Fe se destinaron U\$\$ 381,80 para su producción (entre labores y fitosanitarios), en tanto que en el esquema agroecológico se necesitó de U\$\$ 179,20 con rendimientos levemente superiores en la producción convencional y con calidades muy superiores en cuanto al producto final en favor de la producción agroecológica. En las producciones hortícolas, con rendimientos similares, las diferencias en la reducción de costos a favor de la propuesta

agroecológica llegan hasta el 25% como el mismo trabajo lo muestra para 1ha en la localidad de Villa Gobernador Gálvez.<sup>3</sup>

Los resultados si bien son parciales y representan un número muy pequeño de productores y superficie en relación a la total disponible, muestran no obstante, el enorme potencial de crecimiento que puede experimentar esta experiencia de ser sostenida y enriquecida. Muestra también la disponibilidad de agricultores, agrónomos, gobiernos e institutos de ciencia y tecnología de buscar alternativas productivas en pos de lograr mayores niveles de sustentabilidad.

Entendimos que la propuesta de reconversión agroecológica tiene importante incidencia en seguridad y en soberanía alimentaria. Por parte de los consumidores, recuperando las decisiones sobre qué consumir, conocer la procedencia y las formas de obtención de las producciones, por parte de los agricultores, recuperando el control social sobre ciertos factores productivos, como insumos, maquinaria y procesos de manejo agronómicos.



**Gráfico 5.**

Principales productos agroecológicos obtenidos en Toneladas/año. 2017/2019  
elaboración propia. Datos del PSAP.

El PSAP, desde el punto de vista de la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional, constituye una propuesta tendiente a lograr mayores niveles de decisión sobre lo que el territorio produce, quién lo produce, para quienes y de qué forma. Proteger la producción agropecuaria de cercanía, es así un elemento de relevancia estratégica para las agendas políticas en el Siglo XXI.

Con estos datos podemos reconstruir el aporte y alcance de las producciones agroecológicas del PSAP en términos de *disponibilidad*, que llega en el año 2019 a cubrir el consumo actual anual de hortalizas de unos 92.300 adultos.<sup>4</sup> Una escala nunca antes alcanzada en la región.

## 5. Las cadenas cortas de comercialización como estrategia de producción y consumo

Desde el año 2011 el Gobierno de Santa Fe tiene registrada la marca colectiva De Mi Tierra Santa Fe, la misma es otorgada por el Estado Provincial a producciones agroalimentarias destacadas, realizadas por productores de la agricultura familiar y pequeñas agro-industrias para lograr la diferenciación de sus productos, prestando atención a las condiciones socio-culturales de elaboración a fin de

resguardar tradiciones y promover y privilegiar una agricultura sustentable, diversa y nutritiva (Casella et al., 2011).

En este sentido, la marca se convierte en un elemento central a la hora de promover la comercialización diferenciada actuando como sello de promoción para productos diferenciados por algunos atributos, entre ellos, la producción de base agroecológica, llegando a 286 emprendimientos agroalimentarios y a 34 productores hortícolas que suman sus producciones a la marca.

A escala provincial los productos diferenciados con la marca se comercializan en los Almacenes de Quesos y Especialidades Santafesinas, una franquicia pública que oficia de plataforma comercial para aquellos emprendimientos que quieren ingresar al mercado. Actualmente funcionan 6 locales en las principales ciudades de la provincia donde participan permanentemente alrededor de 90 emprendimientos con más de 700 productos. En el 2019 la red en su conjunto facturó mensualmente alrededor de U\$S150.000.

En el año 2017 se generó un hito importante para el desarrollo de cadenas cortas de comercialización con la inauguración del Mercado del Patio en la ciudad de Rosario, un mercado implementado exclusivamente para productores de cercanía con más de 30 locales de entre los cuales funcionan dos franquicias del PSAP, un Almacén de Quesos y especialidades y un local donde se comercializan las hortalizas producidas de manera agroecológica en el AMR.

Las ferias locales son la estrategia más difundidas para la comercialización directa de productos frescos y diferenciados con la marca De Mi Tierra Santa Fe. En 2019 el calendario de ferias en las localidades donde funciona el programa incluyó 10 espacios semanales, 4 espacios mensuales y 4 espacios permanentes de comercialización de hortalizas frescas y agroecológicas.

En estas ferias en el primer semestre del año se comercializaron más de 1.000 toneladas de hortalizas, participando 54 productores de los cordones verdes metropolitanos que incluyen las localidades de Rosario, Pueblo Esther, Villa Gobernador Gálvez, Soldini, Santa Fe, San José del Rincón, Recreo, Monte Vera y Arroyo Aguiar.

También existen acuerdos comerciales, con organizaciones de productores, cooperativas o privados para la comercialización de productos bajo la licencia de la marca De Mi Tierra Santa Fe. Uno de estos acuerdos se realizó para la producción de harina de trigo ecológica entre cinco productores de trigo agroecológico que participan del programa, la federación de cooperativas (FECOFE) y la Cooperativa Agropecuaria de Armstrong, Provincia de Santa Fe, que puso a disposición su molino para poder procesar 50 tn de Trigo de la campaña 2018 y lograr una harina 000 y 0000 de excelente calidad.

Este acuerdo permitió recuperar lo mejor del sistema cooperativo y asociativo, puesto que tanto el productor como el molino se distribuyen en un porcentaje de 70% y 30% el monto surgido de la diferencia entre el valor de mercado y el plusvalor por comercialización que se obtiene de este producto diferenciado. Sumamos a ello, que debido a que la comercialización se hace por los canales instituidos por el Gobierno de Santa Fe (Red de locales de comercialización) el valor final del producto no excede a los convencionales, logrando así mejorar el acceso a una harina de calidad por parte de los consumidores, acortar la cadena de comercialización y distribuir el excedente entre el molino y los productores.

También se implementó junto al Ministerio de Seguridad Provincial un sistema de compras públicas de alimento donde los agricultores y agroindustrias vinculados al Programa tuvieron prioridad sobre revendedores, este sistema permitió canalizar más de \$ 5.000.000 en hortalizas en sus primeras 4 licitaciones lo que lo convierte en una herramienta muy interesante para favorecer la multiplicación de experiencias productivas.

## **6. El ordenamiento territorial como mecanismo de gobernanza para la sustentabilidad**

Siguiendo la normativa de la Provincia de Santa Fe, donde se define al ordenamiento territorial como “una estrategia de planificación integrada, donde los componentes económico/productivo, socio/político y ecológico/ambiental son una unidad conceptual integradora para el desarrollo” (Decreto Provincial 5.605/16), queda claro, tal como dijimos al principio, que éste es un elemento clave para poder desarrollar experiencias exitosas de sistemas sustentables de producción de alimentos de cercanía.

En este sentido, el proceso de participativo de Ordenamiento Territorial indaga sobre qué ciudad se quiere, entendiendo a la ciudad como integrada a su medio rural, y es aquí donde se pone de manifiesto su segundo sentido de relevancia que tiene que ver con la figura del “periurbano” el cual se entiende como el territorio clave desde el cual construir un sistema de producción sustentable de alimentos, pero reconociendo su carácter conflictivo y de difícil aprehensión normativa, donde debido a la incertidumbre que genera la presión sobre sus usos se hace inviable cualquier tipo de intervención que se proponga trabajar en él sobre el mediano plazo si no se actúa sobre un ordenamiento que le de identidad y previsibilidad.

La relevancia del ordenamiento territorial puso en evidencia que el desarrollo no es solo un proceso de mejora de la eficiencia económica, sino también de la equidad social y del equilibrio territorial y ambiental (Vázquez Barquero, 2000). La producción de espacialidades propia del avance del sistema capitalista (Harvey, 2005) no es una función vedada para la política pública, sino que más bien aparece como una oportunidad para poner en valor activos depreciados, ordenar con una lógica de sustentabilidad los nuevos espacios producidos y democratizar la función de producción de ciudad. Es aquí donde la figura del periurbano cobra sentido como elemento capaz de resignificar la relación urbano-rural en un sentido positivo.

El programa de Producción Sustentable contempla el asesoramiento a gobiernos locales en materia de creación y regulación de las áreas periurbanas buscando así otorgar previsibilidad a los actores territoriales sobre los usos del suelo, las prácticas permitidas y los “activos territoriales” factibles de ponerse en valor al “crear territorio”. Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, se debe plantear el espacio periurbano como un tipo de suelo con características propias, que se delimita a partir de parámetros cualitativos y no sólo cuantitativos. La propuesta para los gobiernos locales es incorporar en sus Planes de Ordenamiento Territorial la figura de suelo “periurbano” definido como de afectación rural, no siendo factible su incorporación total o parcial a procesos de urbanización u otro tipo de uso diferente al mencionado. Su

afectación está vinculada principalmente a la actividad agropecuaria, no obstante ésta tendrá características especiales dado que se desarrollará en una zona que se constituye como interfase entre el campo y la ciudad. La adyacencia a la zona urbana condiciona el tipo de uso permitido.

Una de las experiencias más desarrolladas en las cuales se implementaron las herramientas antes descritas la constituye la creación del Parque Agrario Santa Fe Metropolitana, que identifica un área periurbana de unas 12.000 ha como zona de producción de proximidad a ser protegida y promocionada, diferenciando unas 2.000 ha como prioritarias, identifica 32 agroindustrias, 14 espacios de comercialización (10 en funcionamiento y 4 proyectados) de los alimentos provenientes del Parque, obras de infraestructura priorizadas por el sector productivo y un centro de innovación productiva.



**Plano 1.**

Periurbano de escala metropolitana Parque Agrario Santa Fe Metropolitana (2018)

Marengo A. Mantonavi G. (2020). Parque Agrario Santa Fe Metropolitana

En definitiva, para contar con un modelo de gobernanza orientado a potenciar la agricultura de proximidad con un claro sentido de sustentabilidad es elemental la creación de la figura del periurbano que permita recrear el territorio a partir del reconocimiento de valores identidad propios, como espacio que necesita ser planificado y gestionado de manera participativa, con el fin de protegerlo, de favorecer la continuidad de las actividades productivas existentes, y de fortalecer la producción de alimentos de cercanía y sus actividades complementarias, en armonía con valores ecológicos y sociales.

El trabajo sobre el reconocimiento de periurbanos, si bien incipiente desde el punto de vista institucional, llevó al Ministerio de la Producción a elaborar el Proyecto de Ley Provincial de agricultura periurbana y creación de suelo

periurbano ( que incluye la creación de la figura de Parques Agrarios en las Áreas Metropolitanas) como mecanismo de promoción de sistemas territoriales de producción sustentable de alimentos en toda la Provincia que actualmente se encuentra en tratamiento legislativo.

## 7. Reflexiones finales

### 7.1 Logros, avances y vacancias

En un primer momento se mostró cómo la problemática abordada es parte de la agenda de múltiples instituciones gubernamentales de distinto nivel y alcance; también se evidencia que la misma está presente en organizaciones de la sociedad civil y particularmente en aquellas que nuclean a los agricultores y productores vinculados al mundo de la alimentación, sean horticultores periurbanos, cooperativas de producción extensiva o de agricultura familiar.

Dicha afirmación es válida en tanto se evidenció la cantidad y diversidad de actores institucionales con los que se llevaron a cabo acciones conjuntas mediante convenios formales e informales de trabajo en distintas áreas, desde FAO, pasando por las dos Universidades Públicas de la Provincia, los Colegios Profesionales, más de 20 gobiernos locales, organizaciones de agricultores, ambientales, de consumo, etc.

Sin embargo, como fuerza contraria a estas agendas compartidas, aparecen los complejos condicionantes que impone el modelo predominante de producción y distribución de alimentos el cual, al modificar las formas de producción y circulación a partir del proceso de modernización agrícola con un esquema tecnológico vinculado a los llamados “paquetes tecnológicos”, ha desplazado sistemas productivos diversificados y otras formas de producción propias de las economías regionales y de cercanía. La generación de una matriz productiva altamente concentrada y basada en la escala productiva y el uso intensivo de insumos y servicios, condiciona irremediablemente la capacidad de muchos actores territoriales (incluidos los gobiernos) de influir sobre la conformación de sistemas alimentarios en el sentido deseado.

No obstante, como se mostró en el punto 2 la búsqueda de alternativas productivas encuentra hoy un desarrollo cierto (aunque incipiente) fundamentalmente a través de la propuesta de reconversión agroecológica que está mostrando la posibilidad de construir un sistema superior al actual no solo desde el punto de vista conservacionista sino con claros impactos económicos y sociales. Las más de 1.000ha sobre las que se trabajó en casi tres años de implementación del Programa, son un claro ejemplo de ello, sumándose a otras experiencias locales como las de la Municipalidad de Rosario, la de la Unión de trabajadores de la Tierra (UTT) en el cordón hortícola de la ciudad de La Plata, la de la RENAMA en el sur de la Provincia de Buenos Aires o las de la producción orgánica (MAPO) que posee legislación nacional desde los 90 y se agregan al trabajo desarrollado en otras partes de Latinoamérica como las del sur de Brasil; México (Caporal, 2003), Chile y Uruguay por nombrar algunas.

Un esfuerzo realizado desde el Programa, como se comentó en el apartado 3, fue el de entender que sin el desarrollo de nuevos formatos de comercialización, las transformaciones productivas son difíciles de sostener en el tiempo y

retrasan la multiplicación de experiencias. Se avanzó en generar espacios de comercialización tipo “mercado” con fuerte presencia de pequeñas agroindustrias rurales y urbanas; se realiza una recuperación de los formatos de “feria” y se propuso explorar esquemas de “convenios comerciales” con instituciones públicas y privadas, a ello se sumó la puesta en marcha de un sistema de compras públicas que (si bien es incipiente) mostró sus potencialidades.

La propuesta de creación del espacio periurbano como territorio desde el cual desarrollar sistemas alimentarios sustentables es un elemento clave a destacar, sobre todo en zonas de alta presión de usos de suelo como son las áreas metropolitanas de las grandes ciudades donde figuras como las de los Parques Agrarios pueden realizar una contribución decidida para el logro de los objetivos mencionados.

En referencia a las vacancias del proceso, sin entrar en cada punto en particular, ni abordar aspectos específicamente productivos como ser la disponibilidad de material genético o el desarrollo de maquinaria adecuada, entre otros, creemos que en lo que refiere a la generación de “demanda” por parte del Estado (tanto a nivel local como en el nivel provincial) hay mucho por explorar, ello representa al menos dos desafío particulares, en primer lugar, es necesario generar capacidades organizativas y comerciales en el sector productivo que le permitan sostener canales de comercialización sin caer en operadores que intermedien las cadenas comerciales y reproduzcan lógicas de concentración, en lo que respecta a las capacidades estatales para abrir mercados accesibles para pequeños agricultores y pymes agroindustriales hay mucho por desarrollar. En general, se cuenta con capacidades vinculadas a la promoción de la producción (aumentar los volúmenes de producción) y existen bajos niveles de expertise en cuanto al desarrollo comercial y la promoción de mercados de cercanía.

En segundo lugar, el sistema de compras públicas representa todo un campo sobre el cual se debe actuar, tanto por su volumen que es ciertamente importante, como por su valor simbólico no menor. Aquí el desafío pasa por gobernar los procesos burocráticos poniéndolos al servicio del desarrollo sostenible y alejándolos de su aislamiento operativo o su cooptación por operadores comerciales particulares.

Otro aspecto no menor, son los sistemas de incentivos financieros y fiscales para aquellos agricultores o industrias que trabajan por la sustentabilidad, si bien como se mostró en el apartado 2, se pudieron direccionar financiamientos hacia el sector de la agroecología y las pequeñas agroindustrias rurales, es necesario darle mayor nivel de sistematicidad y autonomía a estas herramientas y avanzar en el aspecto fiscal donde la puesta en valor de los servicios ecosistémicos y los llamados “intangibles” junto a las economías circulares y otros mecanismos similares tienen mucho que aportar.

En referencia al desarrollo de capacidad técnica, es necesario avanzar mucho más hacia adentro del sistema educativo y el de ciencia e investigación. Se mencionó que estas temáticas son parte de la agenda de estas instituciones pero también se evidencian resistencias importantes en las mismas que es necesario superar sin que ello suponga un desconocimiento de aquellos espacios que puedan ser reactivos a los cambios que esto implica.

Un comentario final en referencia a las vacancias, es la posibilidad de avanzar en la institucionalización de la experiencia en cuestión, situación que si bien está

abierta no ha encontrado una cristalización normativa suficiente que permita suponer su continuidad por sobre los ciclos políticos.

## 7.2. *Prospectiva en clave de política pública*

El recorrido descrito en los apartados anteriores permite ver que las herramientas de política tendientes a promover emprendimientos productivos de agregado de valor, de reconversión agroecológica, promoción de saberes y desarrollo de espacios alternativos de consumo responsable, necesitan ser implementadas mediante una estrategia que las alinee con objetivos de planificación territorial y coordinación multinivel de políticas. De lo contrario se corre el riesgo de generar intervenciones parciales, inconexas entre sí (con la dilapidación de recursos y esfuerzos institucionales que ello implica) y con escasa posibilidad de réplica, adaptación e impacto.

Las políticas públicas son un componente necesario para el desarrollo de sistemas alimentarios sustentables pero su carácter debe poder desbordar los ámbitos estrictamente gubernamentales, así la posibilidad de escalar experiencias locales y regionales de sistemas alimentarios sustentables reclama no solo dicha visión de escala y coordinación, sino que deben poder emprender un proceso de gobernanza territorial que avance en el control ciudadano sobre los aspectos centrales que configuran a los sistemas alimentarios.

Es por esto que pensamos que el Programa de Producción Sustentable de alimentos en periurbanos de la Provincia de Santa Fe, representa una experiencia innovadora para la construcción de sistemas alimentarios sustentables y de cercanía ya que además de proponer una visión de integralidad y coordinación gubernamental multinivel, aspiró a aportar a la construcción espacial de sistemas alimentarios sustentables mediante la propuesta del ordenamiento territorial como proceso político y sistema de gobernanza.

Los cuestionamientos a los sistemas alimentarios actuales no son un acontecimiento fortuito o una moda, se basan en una profunda reflexión y evidencias sobre las formas actuales de producir y consumir, sobre sus consecuencias ambientales, sociales, económicas y políticas. Este fenómeno si bien seguirá interpelándonos sólo encontrará condiciones para la realización de las transformaciones que supone si somos capaces de crear las condiciones para la implementación planificada de acciones convergentes en el sentido mencionado.

## Referencias

- Latucca, A; Mariatti, A; Cerilli, S, Rapallo, L (2018). *Guía Básica para la Planificación y Manejo Agroecológico de Cultivos*. Publicada por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Disponible en <http://www.fao.org/agroecology/database/detail/es/c/1207562/> (FAO), consultado el 29 de agosto de 2021.
- Altieri, M. A.; Nicholls, C. I. (2013). *Agroecología y resiliencia al cambio climático: Principios y consideraciones metodológicas*. Chile.
- Caporal, F. R.; Costabeber, J. A. (2002). *Agroecología. Enfoque científico y estratégico*. San Pablo. Brasil.

- Caporal, F. R. (2003). *La extensión rural en Rio Grande do Sul: de la doctrina "Made in USA" hacia el paradigma agroecológico*. 37 p. Disponible en [www.pronaf.gov.br/Ater](http://www.pronaf.gov.br/Ater).
- Casella M., Ghirardi A., Marengo A. (2011). *La Agroindustria Familiar, ¿una posibilidad para un agro con desarrollo? La experiencia del Programa de Agroindustria Familiar de la Provincia de Santa Fe*.
- De Schutter, O. (2011). *La agroecología y el derecho a la alimentación*. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- FAO (2014). *Final report for the International Symposium on Agroecology for Food Security and Nutrition*. Roma, Italia.
- Foro Mundial para la Soberanía Alimentaria (2007). Declaración de Nyéléni. Centro Nyéléni, Sélingué, Mali.
- Gliessman S. R. (1997-2002). *Agroecología: procesos ecológicos en agricultura sostenible*. Turrialba, C.R. : CATIE.
- Gobierno de Santa Fe (2015). *Desarrollo Rural y Agroindustria Familiar*. Seminarios. Santa Fe, Argentina.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal ed. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2002). Censo Nacional Agropecuario.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2008). Censo Nacional Agropecuario.
- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (2014). El sector Agropecuario Santafesino.
- Marengo A.; Mantovani G. (2020). *Parque Agrario Santa Fe Metropolitana*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Pérez, M., et. al. (2013). *Protocolo recomendatorio para el desarrollo de producciones agroecológicas en zonas periurbanas de localidades pampeanas con restricciones para las pulverizaciones con agroquímicos*. 1a ed. - Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Sarandón, S. J.; Flores, C. C. (2014). *Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Sevilla Guzmán, E. (2000). *Agroecología y desarrollo rural sustentable: una propuesta desde Latinoamérica*. Rosario. Argentina.
- Vázquez Barquero, Antonio (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.

## Notas

- 1 Según el último informe disponible del Registro Provincial de Producciones Primarias de Santa Fe (RUPP) correspondiente a febrero 2019 el número de campos arrendados llega al 70% del total de declaraciones.
- 2 Las organizaciones son: La verdecita y la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT)
- 3 Análisis de costos en las producciones periurbanas de Santa Fe. [www.santafe.gov.ar/produccion](http://www.santafe.gov.ar/produccion)
- 4 Según las recomendaciones de consumo realizadas por la OMS/FAO, el consumo de frutas y hortalizas debería ser de 400 gr diarios por persona (excluidos los tubérculos como la papa). El consumo real de nuestra zona está muy por debajo siendo de 135 gr diarios según la "Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares" que realiza el INDEC. Si tomamos las cantidades recomendadas por OMS y FAO tenemos que, el alcance del PSAP para el año 2019 sería de algo más de 30.000 adultos.

## Notas de autor

### Sobre el autor

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Maestrando en Universidad de Salamanca: Master en gestión de proyectos de desarrollo. Diplomado en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín. Ha desarrollado tareas de asesoramiento a gobiernos y empresas en programas de desarrollo local, desarrollo rural y responsabilidad social empresarial. Se ha desempeñado en áreas de conducción y gestión de políticas públicas vinculadas al Desarrollo Territorial y la Economía Social en el Gobierno de Santa Fe entre los años 2008 y 2019. Fue consultor externo de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y docente Universitario en la Universidad Católica de Misiones (UCAMI). Ha participado de diferentes congresos y seminarios con investigaciones y ponencias referidas a la Economía Social y al Desarrollo Territorial. Actualmente integra el equipo técnico de la Asociación Civil Instituto de Intervenciones Situadas (INSITU) y es asesor de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe en temáticas vinculadas al desarrollo territorial y la economía social.

### Sobre el autor

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Maestrando en Universidad Nacional de Quilmes la carrera: Maestría en Desarrollo Territorial y Urbano. Diplomado en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín. Ha desarrollado tareas de asesoramiento en Planes y Programas de desarrollo tanto a Gobiernos Locales como en organismos nacionales e internacionales. Se ha desempeñado como Director Provincial de Desarrollo Territorial de la Provincia de Santa Fe entre 2015-2019. Actualmente es docente universitario y consultor externo de la Organización de Naciones Unidas por la Alimentación (FAO). Integra el equipo de investigación del Proyecto “Gobernanza territorial y alimentaria en el periurbano metropolitano Santa Fe-Paraná” radicado en Centro Interdisciplinario de Estudios Urbanos (CINdEU) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Integra el equipo técnico de la Asociación Civil Instituto de Intervenciones Situadas (INSITU).

## Derecho humano a la alimentación y cuestión periurbana. Una reflexión desde la soberanía alimentaria

### *Human right to food and peri-urban issue. A reflexion from food sovereignty*

Marichal, María Eugenia; Bonet de Viola, Ana María; Passeggi, Delia María; Scolnik, Nadina

**María Eugenia Marichal** Sobre la autora

euge.marichal@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

**Ana María Bonet de Viola** Sobre la autora

anamaria.bonetdeviola@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

**Delia María Passeggi** Sobre la autora

delipasseggi@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

**Nadina Scolnik** nadinavscolnik@hotmail.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

Recepción: 30 Agosto 2021

Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10789>



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

**Resumen:** Este trabajo analiza el potencial del concepto de soberanía alimentaria para reivindicar el rol de los sectores periurbanos en las políticas alimentarias. Durante las últimas décadas en Argentina, estas políticas se basaron en una concepción asistencialista y jerárquica, concebida en contexto de emergencia. Esta concepción postergó el necesario abordaje integral y a largo plazo. Como hipótesis, se postula que este tipo de políticas contribuyen a afianzar la marginalidad de los territorios periurbanos en tanto destinatarios pasivos de prestaciones sociales. Al responder a un nivel básico del derecho humano a la alimentación, restringen el potencial participativo, productivo y ecológico de esos territorios. La soberanía alimentaria contribuye a una reinterpretación del derecho humano a la alimentación en su nivel más integral, en tanto parte de un nivel de vida adecuado. De este modo, habilita un desplazamiento de lo periurbano desde una consideración pasiva hacia su abordaje como protagonista en la transición socioecológica.

**Palabras clave:** periurbano, soberanía alimentaria, derechos Humanos a la alimentación, políticas Alimentarias, transición socio-ecológica.

**Abstract:** *This work analyses the potential of the food sovereignty concept to vindicate the peri-urban sector's role in food policies. For the last decades in Argentina, these policies were based on welfare and top-down conception conceived in an emergency context. This conception postponed the necessary integration and long term approach. As a hypothesis, it is proposed that this type of policies contributes to strengthen the peri-urban territories marginality as passive recipients of social benefits. In responding to a basic level of human right to food, they limit the participative, productive and ecological potential of these territories. The food sovereignty contributes to a reinterpretation of the human right to food in its most integral level, as a part of an adequate standard of living. Thus, food sovereignty enables a shift of the peri-urban from a passive consideration to its approach as a leading role in the socio-ecological transition.*

**Keywords:** peri-urban, food Sovereignty, human right to food, food Policies, socio-ecological transition.

## 1. Introducción

Desde hace más de veinte años y en forma sostenida, las políticas públicas argentinas en materia alimentaria han consistido especialmente en medidas asistencialistas, focalizadas (Borrás y García, 2013; Britos et al., 2003; Díaz Langou et al., 2018) enmarcadas en normas dictadas bajo una declaración de “emergencia alimentaria” (Bonet de Viola y Marichal, 2020). Este trabajo se propone recuperar el vínculo entre sectores periurbanos y producción de alimentos para abastecer las cercanías, en vistas de reivindicar en primer lugar su rol protagónico en el sistema agroalimentario de las ciudades y, en segundo lugar, la necesidad de su participación activa en el diseño y aplicación de las políticas alimentarias.

El primer apartado analiza la conexión entre la concepción asistencialista en materia alimentaria y un enfoque jerárquico -y civilizatorio- de lo periurbano, interpretado como periferia de un centro desarrollado. En un segundo apartado se presenta el potencial del concepto de soberanía alimentaria para revisar cierto rol pasivo implícitamente atribuido a las zonas periurbanas. Debido a su papel en la producción de los alimentos, no solo para el autoabastecimiento sino para contribuir en forma sustentable a los sistemas agroalimentarios de los centros urbanos, éste conforma una de las principales apuestas de la denominada transición socioecológica. A modo de cierre, en el tercer apartado se apuntan tres notas finales sobre la necesaria articulación entre las políticas alimentarias y la cuestión periurbana.

## 2. Emergencia alimentaria, periferia y derecho a la alimentación

Por su vinculación con aspectos vitales de la población, particularmente de los sectores más vulnerables, el ámbito alimentario suele instrumentarse mediante mecanismos asistencialistas (Britos, 2005; Britos et al., 2013; O’Donnell y Britos, 2002). El abordaje asistencialista de las políticas alimentarias se ordena en torno a dos coordenadas. La primera, temporal, refiere a la urgencia de la situación y justifica el abordaje de la problemática alimentaria como “emergencia”. La otra, se refiere a la localización de la problemática del hambre segmentada en las poblaciones vulnerables. La conjunción de ambas coordenadas ha contribuido a afianzar una concepción cortoplacista y focalizada de la cuestión del acceso a los alimentos a través de un asistencialismo homogeneizante que reproduce las situaciones de pobreza ignorando las características culturales y territoriales de cada grupo poblacional, así como su potencial contribución al sistema agroalimentario.

### 2.1. Las políticas alimentarias bajo la idea de emergencia

Respecto de la coordenada temporal, el abordaje político y legislativo del acceso a los alimentos mediante el concepto de emergencia alimentaria puede rastrearse en Argentina a mediados de la década de 1980.<sup>1</sup> Vinculadas a la ejecución de

reformas neoliberales durante la década de los noventa (cuyo análisis excede el objeto de este trabajo) las grandes variables que condicionan la seguridad alimentaria se deterioraron considerablemente, produciendo una grave crisis en el acceso a los alimentos de gran parte de la población a inicios de siglo XXI (Calvo y Aguirre, 2005, p. 77). En diciembre de 2002, y bajo la presión de una campaña que reclamaba la intervención gubernamental ante la situación de desnutrición (denunciada especialmente al norte del país) se sanciona la Ley 25.724.<sup>2</sup> Mediante esta ley se inicia una etapa de emplazamiento de la cuestión alimentaria en normas de emergencia que se van prorrogando reiteradamente, llegando la situación de emergencia alimentaria ininterrumpidamente hasta el presente.<sup>3</sup> Esa ley crea el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) y, por primera vez en el escenario legislativo nacional, articula en sus fundamentos el derecho humano a la alimentación con el contexto de emergencia alimentaria declarado. Si bien presenta desde el inicio una explícita apelación al derecho humano a la alimentación, luego no lo logra traducirlo en las medidas que establece.<sup>4</sup>

En el plano internacional, la relación entre programas de asistencia alimentaria y la noción de emergencia alimentaria viene dada por dos motivos: el acaecimiento de situaciones externas - catástrofes naturales o sociales - que dificultan el acceso a los alimentos, o de situaciones inherentes a la persona - incapacidad psíquica, física o material, tanto de recursos materiales como financieros - (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999, p. 15).<sup>5</sup> Estas situaciones responden a un primer nivel -fundamental- del derecho humano a la alimentación, referido a combatir el hambre. Sin embargo, éste dista en significativos aspectos de un segundo nivel, referido al derecho a un nivel de vida adecuado (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999; Craven, 1995; Haugen, 2007) que también es contemplado en su consagración normativa internacional como obligación de los Estados.

En este sentido, se sostiene que la orientación de las políticas alimentarias hacia el objetivo de paliar el hambre y combatir a la pobreza, limita su alcance al primer nivel del derecho humano a la alimentación. Ello no sólo las ha tornado ineficaces para cumplir con la obligación estatal de lograr una alimentación adecuada,<sup>6</sup> sino que terminado por cristalizar un tipo de políticas verticalistas al focalizarse en aplacar reclamos sociales inminentes (Soldano y Andrenacci, 2006). Estas políticas se afianzan al concentrar las medidas de asistencia social en el otorgamiento de prestaciones alimentarias -transferencias monetarias o entrega directa de alimentos-. Si bien son reconocidas por su eficiencia para paliar necesidades urgentes, en el mediano y largo plazo suelen reforzar la situación de vulnerabilidad de la población destinataria. Al convertir a los sujetos receptores en beneficiarios, adquieren un rol pasivo en el sistema alimentario considerado en su totalidad (desde producción al consumo), lo cual ocasiona además cierta estigmatización al cronificar su situación de empobrecimiento y exclusión social (Pomar y Tendero, 2016, p. 40). Resultan así despojados de la posibilidad de defender, ejercer y ampliar sus derechos (Arcidiácono y Ladisa, 2005, p. 18). El rol pasivo atribuido a la ciudadanía en situación de vulnerabilidad a la que se condiciona la recepción de las prestaciones, se refuerza aún más por la ausencia de mecanismos de participación ciudadana eficientes (De Martini et al., 2016, p.

28) en los procesos de diseño y en las formas de implementación y control de los programas.

La perpetuación de las medidas de asistencia a través de prestaciones condicionadas institucionaliza una dinámica verticalista que favorece una dualidad naturalizada entre beneficiarios y no beneficiarios. Por su atribuida pasividad, los beneficiarios quedan deslegitimados para gestionar por sí su alimentación y la de las personas bajo su cuidado. A su vez, al no revestir las condiciones a las que se sujetan las prestaciones de estos programas, la población no beneficiaria es de algún modo indirectamente jerarquizada, al asumirse que se encuentran en condiciones de satisfacer una alimentación adecuada para sí y su grupo, sin necesidad de protección ni mayor intermediación estatal. Esta dualidad responde a un enfoque individualista y liberal del derecho a la alimentación, que asume que quien se encuentra en condiciones de tener un ingreso formal tiene una obligación privada de brindarse y brindar a quienes tiene a su cargo, una alimentación adecuada, y que si el conjunto de la población con empleo formal cumple esta obligación, el derecho a la alimentación se vería satisfecho sin necesidad de intromisión estatal alguna. Esta línea de argumentación desconoce responsabilidad socio-comunitaria por la desposesión de los recursos y bienes fundamentales, así como la compleja vinculación entre el derecho a la alimentación y el derecho al cuidado (Pautassi, 2016).<sup>7</sup>

## *2.2. Alimentación y periferia*

La segunda coordenada que organiza las políticas asistencialistas es la focalización de la problemática del hambre en poblaciones consideradas vulnerables. La dualidad entre dos sectores poblacionales, según sean o no beneficiarios de programas, puede corresponderse con cierta dicotomía centro-periferia que escinde los centros urbanos de los barrios situados en los márgenes. La centralidad de lo urbano estaría dada por ser sede de la actividad comercial y financiera, relegando las industrias y la producción agropecuaria a los márgenes de la profesionalidad y, a menudo, también a la informalidad (Sassen, 2015, p. 52).

En esta nueva geografía de la centralidad orientada estratégicamente a funciones económicas avanzadas (Sassen, 2015, p. 28) el centro representaría el progreso, la modernización, el desarrollo y la globalización, mientras que la periferia estaría, por el contrario, vinculada a lo subdesarrollado, pre-moderno, e incluso primitivo y salvaje (Santos, 2006, p. 24). Las periferias urbanas se constituyen como espacio de atomización y fragmentación de los márgenes (Borja y Carrión, 2017, p. 25) que no logran asimilarse a la dinámica financiera de la ciudad. Ésta externaliza sus desajustes expulsando ciertas actividades “hacia afuera” (Sempere y Tulla Pujol, 2008, p. 27).

En una “urbanización sin ciudad” que es difusa, fragmentada, segregadora y con fractura de los lazos sociales y culturales (Borja et al., 2017, p. 23) cohabitan paradójicamente en los márgenes “sectores sociales e informales excluidos” (Secchi, 2021, p. 257) con sectores acomodados que residen en barrios cerrados los que, sin embargo, mantienen como ámbito de referencia simbólica al “centro desarrollado”.<sup>8</sup>

Esta convivencia de sectores refleja distintos tipos de conflictos en el periurbano, desde disputas por acceso al suelo hasta daños ambientales. En

esas disputas se yuxtaponen diversidad de intereses y espacios tales como zonas de expansión de la ciudad mediante urbanización dispersa (barrios cerrados, operatorias estatales de viviendas, boom inmobiliarios, asentamientos populares, etc.), zonas con actividades segregadas del tejido consolidado (rellenos sanitarios, industrias, tosqueras, etc.) y zonas de producción de los grandes sistemas agropecuarios dedicados a producir commodities (Goites, 2020, p. 11).<sup>9</sup>

Al focalizar las políticas alimentarias en el problema del hambre de las poblaciones vulnerables, ésta es asociada con marginalidad y periferia, aunque luego termine siendo retóricamente engarzada en las fundamentaciones normativas con conceptos de vocación universal tales como derecho humano a la alimentación, seguridad alimentaria o soberanía alimentaria. Opera así una reducción de la problemática del acceso a los alimentos a la dimensión primordial del hambre que se asume concentrado en barrios periféricos. Estos son gestionados mediante el otorgamiento de prestaciones (dinerarias o alimenticias) cuya composición, distribución y modo de consumo es planificado por las agencias encargadas de ejecutar los programas alimentarios, sin participación e intervención de los sujetos. Estas políticas, como parte de paquetes paliativos gestionados por el área de desarrollo social, son fragmentadas institucionalmente y desarticuladas de otras formas de gestión del territorio periférico. Así, las políticas vinculadas a formas alternativas de producción, agricultura familiar, ordenamiento territorial, responden a otras áreas de gobierno y actúan bajo otras lógicas, aunque en definitiva tratan todas ellas sobre los mismos espacios.

### *2. 3. Derecho humano a la alimentación*

Los sucesivos instrumentos normativos que desde hace veinte años sancionan una política alimentaria basada en una retórica de emergencia, refuerzan la dualidad centro-periferia y terminan reduciendo su performance a la paliación coyuntural y a contratiempo del hambre. Al enfocarse en el primer nivel del derecho humano a la alimentación, las medidas de emergencia desestiman un abordaje sistémico capaz responder a la complejidad de la cuestión alimentaria. Sin embargo, en este desarrollo normativo pueden rastrearse modestos avances que pueden dar lugar a nuevas perspectivas en la realización del derecho humano a la alimentación adecuada.

Un primer paso puede detectarse en la referencia explícita al derecho humano a la alimentación que incorpora la Ley 25.724 de 2003 que estableció el PNSAN. Esa incorporación muestra el esfuerzo por adoptar el denominado “enfoque de derechos humanos” como marco conceptual para el análisis e implementación de la cuestión alimentaria. Este enfoque enfatiza el rol del Estado como garante de los derechos humanos a la vez que ofrece sistemas de evaluación bajo estándares de derecho, rendición de cuentas y niveles de responsabilidad a nivel internacional.<sup>10</sup> También implica una interpretación integral de los derechos humanos que, por ser interdependientes, indivisibles y estar interrelacionados<sup>11</sup> (Elver, 2020, p. 17) no podrían escindirse o jerarquizarse como a menudo sucede en el enfoque liberal clásico (Bonet de Viola, 2016, p. 28).

El enfoque de derechos postula un redireccionamiento de las acciones públicas hacia ciudadanos y ciudadanas consideradas como titulares de derechos y

no como víctimas de modelos económicos excluyentes. Este viraje representa una profunda reforma de la dinámica asistencialista que gobierna las políticas económicas y sociales vigentes (Abramovich y Pautassi, 2009, p. 336).

Otra reciente invocación de la perspectiva del derecho humano a la alimentación se encuentra en la Ley 27.519 de 2019, que extiende la declaración de emergencia alimentaria hasta 2022. En este marco se dicta la Resolución 8/2020 del Ministerio de Desarrollo Social que crea el Plan Argentina Contra el Hambre (en adelante, PACH).<sup>12</sup> Este plan continúa la línea de incorporación del abordaje del enfoque de derechos humanos. Sin embargo, de manera novedosa para este tipo de planes, menciona el concepto de soberanía alimentaria entre sus objetivos generales, junto al de seguridad alimentaria, concepto que sí se encuentra consolidado en la normativa alimentaria tanto nacional como internacional (Marichal, 2014). El derecho humano a una alimentación adecuada se asume como Política de Estado, con enfoque integral, para “garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social” (considerandos de la Res. 8/2020 del MDS).

El PACH se conforma por cinco componentes, en los que se desagregan las medidas para su implementación: **a.** seguridad alimentaria; **b.** asistencia alimentaria en situaciones críticas o de emergencia; **c.** apoyo a la producción y comercialización de alimentos; **d.** fortalecimiento de redes comunitarias; **e.** monitoreo y evaluación.<sup>13</sup> Se destaca como elemento novedoso en un plan alimentario, al componente C, que contiene los instrumentos vinculados a la noción de soberanía alimentaria. Su objetivo es “favorecer la producción y comercialización de alimentos de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar”, y incluye la creación y fortalecimiento de mercados populares, el financiamiento a productores de la economía solidaria, social y popular, y el apoyo a la producción de la agricultura familiar (Anexo de la Res. 8/2020 MDS).

La incorporación del enfoque del derecho humano a la alimentación articulada con el concepto de soberanía alimentaria en el PACH, presenta potencial para avanzar hacia un abordaje integral y a largo plazo de la cuestión alimentaria. Sin embargo, mientras no se asigne a los instrumentos de soberanía alimentaria (vinculados con el segundo nivel de la alimentación adecuada) un presupuesto estable y suficiente para el logro adecuado de los objetivos propuestos, éstos quedarán limitados a una mención simbólica que termina vaciando de contenido los mismos postulados que invoca.

### **3. Soberanía alimentaria y transición socioecológica periurbana**

Por la centralidad que otorga a la producción local de los alimentos, así como por su lógica participativa y “desde abajo”, el concepto de soberanía alimentaria podría contribuir a reivindicar el rol de los sectores periurbanos en la gestión del acceso a la alimentación y, de ese modo, también en la realización del derecho humano a la alimentación.<sup>14</sup> El origen del término<sup>15</sup> legitima a la soberanía alimentaria por su reconocimiento de la importancia de los territorios

y poblaciones situadas por fuera de las ciudades como eje de otras formas de producción.

### *3.1. Soberanía alimentaria como propuesta transicional*

El concepto de soberanía alimentaria surge explícitamente como una alternativa discursiva de los movimientos sociales frente al enfoque de la seguridad alimentaria (Rojas, 2009) por su funcionalidad al modelo desarrollista de producción, comercio y consumo. La soberanía alimentaria alude precisamente a la autonomía y libertad de los pueblos respecto a qué y cómo, producir y comer. A nivel jurídico, ello puede contribuir a fortalecer el enfoque de derechos humanos en la regulación de la problemática alimentaria.

La soberanía alimentaria señala la incapacidad del concepto de seguridad alimentaria para enfrentar las crisis eco-sociales generadas y sostenidas por el modelo extractivista y consumista del desarrollo, basado en un sistema comercial que desde hace décadas viene poniendo en peligro el acceso a los alimentos por parte de los más pobres, marginados, al generar asimetrías cada vez mayores (Ziegler, 2004, p. 16).

Al enfrentarse al modelo del desarrollo, que bajo un discurso civilizatorio venía causando una expansión urbana insostenible a costa de la expulsión de los territorios rurales, el discurso de la soberanía alimentaria presenta potencial para una recuperación del rol del periurbano en los sistemas alimentarios locales. El concepto está vinculado a la promoción de modelos locales y sustentables tanto social como ecológicamente. En este sentido, es identificado con la producción de alimentos para los mercados locales sobre la base de sistemas campesinos y familiares, diversificados y agroecológicos.

Su alcance simbólico no se reduce al sector productivo, sino que pone de relieve una diversidad de organizaciones movilizadas en la búsqueda de otras economías de producción (economía social y solidaria, economía popular, economía feminista), movimientos de defensa de la salud, movimientos ecologistas, asambleas socio ambientales, entre otros. Se ofrece como plataforma común de convergencia de una diversidad de experiencias en torno a objetivos compartidos (Amin, 2013, p. 28).<sup>16</sup> El eje común que reúne tal diversidad de experiencias consiste en la gestación de sistemas alimentarios sostenibles ecológica y socialmente.

Este viraje hacia lo local y lo sustentable pone al sector productivo en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, desplazando a un segundo plano a las exigencias de los mercados y las empresas (Vía Campesina, 2009, p. 159). La recuperación de la centralidad del sector productivo local en el sistema alimentario viene siendo planteada como una de las principales estrategias para una “transición socioecológica” (Svampa y Viale, 2020, p. 101) hacia modelos social y ecológicamente más sustentables. La narrativa de transición refiere a la dinámica progresiva de un complejo proceso de salida del modelo productivo extractivista y netamente fosilista del desarrollo lo cual implica integrar aspectos socioeconómicos, socioculturales, éticos y políticos (Svampa y Viale, 2020).

En estos planteos transicionales cobra particular relevancia el periurbano, en tanto ámbito propicio para la creación de cinturones verdes de agricultura ecológica en cada centro urbano. La dinámica de estas propuestas tiende al

desarrollo de mercados locales agroecológicos de pequeños productores a través de una cultura asociativa, comunitaria y una responsabilidad ciudadana de consumo, para garantizar alimentos sanos, seguros y baratos, a la vez que se promueve la generación de empleo.

### 3.2. *Lo periurbano bajo la mirada de la soberanía alimentaria*

El periurbano es señalado como un ámbito clave para las políticas de gestión de la cuestión alimentaria. Desde el discurso de la soberanía alimentaria a nivel global, se ha planteado que el fenómeno del éxodo del campesinado a las ciudades ha contribuido a la gestación de nuevos “pobres urbanos” que residen en las periferias,<sup>17</sup> constituyendo uno de los segmentos de mayor crecimiento de la población mundial (Nyeleni, 2018, p. 2). Este panorama mundial viene a mostrar cierto fracaso estructural de los objetivos progresistas de mejora que a menudo han conducido tal éxodo. En cambio, muestra que las ciudades no están pudiendo extender su nivel de vida a las poblaciones desplazadas desde las periferias que intentan escapar de la pobreza que afecta al ámbito rural.

Los desplazamientos producto del acaparamiento de tierras, los requisitos técnicos del comercio internacional y las deficiencias estructurales que dificultan el acceso a los mercados, son señalados como las principales causas del empobrecimiento rural (Elver, 2020, p. 5). Ello sumado a la expansión de monocultivos extensivos, ha embaucado a la población rural del mundo en la rueda de los agronegocios, perdiendo su capacidad de autoabastecimiento, su vínculo con la tierra y las semillas y con sus tradiciones agrícolas. Aunque generen el setenta por ciento de los alimentos que se consumen a nivel mundial, paradójicamente, constituyen una de las poblaciones con mayores niveles de inseguridad alimentaria (Elver, 2020, p. 6).

En nuestro país, las organizaciones sociales agrupadas bajo el Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular realizado en 2019, también concluyeron en la necesidad de “una institucionalidad basada en un Estado planificador para garantizar la Soberanía Alimentaria de nuestro pueblo”, lo que implicaría una “articulación participativa y descentralizada entre el Estado, las organizaciones de productores y otras organizaciones del sistema agroalimentario y atendiendo particularmente a las reivindicaciones de los pueblos originarios, las mujeres y los jóvenes”.<sup>18</sup>

La implementación de cordones verdes en el periurbano puede contribuir a recuperar el bagaje de conocimientos y prácticas agrícolas que estas poblaciones dejaron con su éxodo. La consolidación de estos cordones como fuente de abastecimiento de mercados locales de cercanía tiene un fuerte impacto ambiental positivo, pues tiende a disminuir las distancias de los centros de consumo y a evitar el transporte innecesario de productos alimenticios que pueden producirse en el ámbito local. El modelo agroecológico que acompaña al discurso de la soberanía alimentaria ofrece también un potencial ecológico y ambientalmente más sustentable. Al contribuir al sostenimiento de la ruralidad, el establecimiento de estos cordones puede tener un impacto positivo en los niveles de desempleo periurbanos, recuperando el potencial agrícola de pequeños productores y trabajadores rurales que habitan los periurbanos en estado de vulnerabilidad (Mosca, 2019, p. 92).

En la provincia de Santa Fe se vienen gestando diferentes propuestas de autoorganización y autogestión de los sectores periurbanos. Entre ellas, se detectan prácticas vinculadas a la agroecología, a las bases que inspiran la noción de soberanía alimentaria, la economía social y el autocontrol del proceso de producción bajo formas de trabajo no alienado (Svampa, 2018). Se puede mostrar la progresiva visibilidad que van adquiriendo estas experiencias a través de un relevamiento del considerable número de proyectos se han presentado en lo que va del año 2020 ante la Legislatura provincial sobre estas temáticas.<sup>19</sup>

Sin embargo, al ser planteados en forma fragmentada en relación con las políticas alimentarias, estos proyectos en cierto modo reproducen la concepción asistencialista, focalizada y homogeneizante que a nivel nacional venía reforzando la dicotomía centro-periferia, manteniendo la incapacidad de resolver el problema del hambre y cronificación de la pobreza. Aún de ser aprobados, se trataría de piezas aisladas que podrían ser potenciadas si fueran parte de un plan estratégico de soberanía alimentaria para la provincia que logre engarzar en forma coherente y efectiva la cuestión de los usos del suelo, las formas de producción local y sustentable de alimentos, la atención de las necesidades nutricionales más urgentes, la comercialización, distribución y consumo de una alimentación adecuada en espacios públicos y domésticos de la población en general. En este sentido, podrían constituir un paso hacia una mirada integral de la cuestión alimentaria desde el enfoque de derechos humanos que implemente los postulados de soberanía alimentaria y que otorgue protagonismo al espacio periurbano.

#### **4. Tres notas finales**

Luego de haber esbozado la forma en que se plantean las políticas alimentarias a nivel nacional, contribuyendo implícitamente a una división centro-periferia y en forma separada de otras cuestiones centrales de la problemática alimentaria como son las vinculadas con la protección de los usos agropecuarios del suelo, el fomento de la agroecología, la producción y consumo local, los mercados solidarios, etc. se bosquejan algunas notas para contribuir a la construcción de un enfoque integral de la regulación alimentaria.

En primer lugar, se apunta que el Derecho es otro de los campos disciplinarios que podría contribuir a comprender los problemas de “segregación socioterritorial de los sectores de bajos ingresos, las políticas de vivienda y la generación de periferias” y a la construcción de nuevas herramientas conceptuales que se necesitan para abordar los “problemas multidimensionales” del fenómeno periurbano (Soldano, 2018, p. 12). Desde el campo jurídico, el enfoque de derechos humanos, particularmente el derecho humano a la alimentación, puede aportar no sólo a la comprensión crítica de la cuestión periurbana sino también al planteo de estrategias emancipadoras. Al indicar la interdependencia de los derechos humanos, este enfoque también conduce a la necesidad de articular institucionalmente las políticas que tengan por objeto la protección del suelo, el acceso al agua y la vivienda, así como la producción en estos territorios, con aquellas vinculadas a la asistencia alimentaria.

Los territorios periurbanos destinados a la agricultura peligran, entre otras razones, por la expansión de la especulación inmobiliaria. Requieren una especial

protección pública frente a estos procesos teniendo en cuenta su contribución a la soberanía alimentaria. El derecho humano a la alimentación adecuada de toda la población, reconocido con jerarquía constitucional, constituye una estrategia jurídica que puede contribuir a esa protección especial. En el plano del diseño de las políticas alimentarias, este nexo entre la producción y la asistencia pensada con enfoque de derecho, implicaría un cambio de perspectiva desde las medidas asistencialistas focalizadas tradicionales (entrega de prestaciones a sujetos beneficiarios) hacia medidas tendiente a generar y reproducir prácticas autónomas de producción y consumo por parte de titulares de derechos.

El enfoque de derechos implica una revisión de las políticas públicas alimentarias en el sentido de trascender las clásicas divisiones administrativas sectoriales (agricultura, desarrollo social, trabajo, producción industrial, etc.) en gran parte diseñadas para regular territorios y poblaciones interpretados bajo la lógica campo-ciudad. Esta revisión político administrativa habilitaría correrse de la reproducción focalizada del asistencialismo y abriría el planteo de políticas alimentarias integrales y universales cuyo concepto-horizonte sea la soberanía alimentaria. Es decir, incluyendo el reconocimiento, entre otros aspectos, de los diferentes modos de organización de los movimientos agroecológicos, las formas de producción local y su diversidad de lenguajes e interrelación con la naturaleza (tierra, agua, suelo, semillas).

En segundo lugar, se advierte que esta estrategia integral y universal requiere un fuerte compromiso institucional. El viraje propuesto en las políticas alimentarias precisa un profundo cambio en la generación de los vínculos entre el gobierno y las poblaciones destinatarias, pues conduciría a romper el efecto clientelar que suele conllevar la entrega de prestaciones focalizadas (De Martini et al., 2016, p. 26).<sup>20</sup> Desde reportes internacionales se ha marcado que esta perspectiva superadora requiere altos niveles de compromisos políticos (Elver, 2020, p. 19). La lógica de la soberanía alimentaria desafía la asimetría que representa el otorgamiento de prestaciones (dinero o alimentos) desde la administración estatal para resolver necesidades inmediatas las cuales, al no atenderse estructuralmente, continuarán reproduciéndose. Encarar políticas que fomenten la autonomía en la producción, las prácticas comunitarias y el aprendizaje para el sostenimiento de la autogestión en el tiempo, resulta en una pérdida de poder de control sobre las poblaciones y por ello mismo es probable que enfrente particulares resistencias.

En tercer y último lugar, uno de los puntos centrales en las políticas alimentarias consiste en la necesidad de evaluación y diagnóstico antes, durante y luego de su implementación. La ausencia de evaluación y retroalimentación de experiencias anteriores con nuevos programas ha sido señalada como una característica común de todos los programas alimentarios (Abeyá Gilardon, 2016; Britos et al., 2003).<sup>21</sup> Debido a la falta de evaluación, no se cuenta con datos precisos para diagnosticar y medir la problemática alimentaria en la población local. La deficiencia en la evaluación es una preocupación relevante también a nivel regional latinoamericano (Pérez Gomez et al., 2019). La evaluación contribuye al fortalecimiento del compromiso institucional que se mencionó anteriormente, pues hace a la transparencia y previsibilidad de la regulación alimentaria. Además, es un requisito ineludible para contar con información confiable, lo cual es a su vez un presupuesto para la participación ciudadana. Ello

constituye un requisito fundamental del enfoque de derechos humanos, es decir, el acceso a la información y a la participación, así como el principio de rendición de cuentas e imperio de la ley (Carrasco y Pautassi, 2015). En tanto principales garantes de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de cumplir con las normas y estándares consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y brindar información por acciones y omisiones.

## Referencias

- Abeyá Gilardon, E. (2016). Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva*, 12(4), 589-604. <https://doi.org/10.18294/sc.2016.935>
- Abramovich, V.; Pautassi, L. (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales: Estudio de casos*. Editores del Puerto.
- Aguirre, P. (2004). *Ricos flacos y gordos pobres: La alimentación en crisis*. Capital Intelectual.
- Amin, S. (2013). Prefacio. Soberanía alimentaria, justicia alimentaria y la cuestión agraria: Una lucha por la convergencia en la diversidad. En E. Holt-Giménez (Ed.), *¡Movimientos alimentarios uníos!: Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios* (pp. 21-30). ILSA.
- Anderson, F. (2018). *¡Soberanía Alimentaria YA! Una guía detallada*. Coordinadora Europea Vía Campesina. <https://viacampesina.org/es/soberania-alimentaria-ya-una-guia-detallada/>
- Arcidiácono, P.,; Ladisa, A. (2005). *Herramientas para la participación ciudadana*. Biblioteca Fundación Poder Ciudadana.
- Arcidiácono, P.; Pautassi, L.; Zibecchi, C. (2011). Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: Los casos de los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina. *Boletín Científico Sapiens Research*, 1(2), 54-59.
- Avila Sanchez, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios Agrarios*, 15(41), 93-123.
- Barsky, A. (2010). La agricultura de “cercanías” a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En A. Svetlitza de Nemirovsky, *Globalización y agricultura periurbana en la Argentina: Escenarios, recorridos y problemas* (pp. 15-29). FLACSO Argentina.
- Bonet de Viola, A. M. (2016). Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales. *Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas-UPB*, 46, 17-32.
- Bonet de Viola, A. M.; Marichal, M. E. (2020). Emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación. Un análisis del Programa Argentina contra el Hambre. *Revista Derechos en Acción*, 5(14), 489-522.
- Borja, J.; Carrión, F.; Corti, M. (2017). *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Editorial UOC.
- Borrás, G.; García, J. (2013). Políticas alimentarias en Argentina, derechos y ciudadanía. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 39, 111-136.
- Britos, S. (2005). *Programas Alimentarios Innovadores: Evaluación de una experiencia de uso de tarjetas alimentarias*. <http://www.cesni.org.ar/>
- Britos, S. (2008). Hambre, seguridad alimentaria, obesidad y políticas públicas en la Argentina reciente. *Publicación de la Asociación Civil Observatorio Social*, 19, 4-11.

- Britos, S.; O'Donnell, A.; Ugalde, V.; Clacheo, R. (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil. <http://bvspers.paho.org/texcom/nutricion/35-programas.pdf>
- Britos, S.; Saraví, A.; Vilella, F. (Eds.). (2013). *Alimentación saludable en la Argentina: Logros y desafíos*. Orientación Gráfica Editora.
- Calvo, E.; Aguirre, P. (2005). Crisis de la seguridad alimentaria en la Argentina y estado nutricional en una población vulnerable. *Archivos Argentinos de Pediatría*, 103(1), 77-90.
- Carrasco, M.; Pautassi, L. (2015). Diez años del "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria" en Argentina. Una aproximación desde el enfoque de derechos. *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 4(5), 1-22.
- CNCPS. (2020). *Reporte de Monitoreo: Seguridad Alimentaria* [Informe 1er Trimestre 2020]. SIEMPRO - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/2020>
- ONU (1999). *Observación General 12* (Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PDESC E/C.12/1999/5; El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/15/PDF/G9942015.pdf?OpenElement>
- Craven, M. (1995). *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A perspective on its development*. Oxford University Press.
- De Martini, S.; Carpintero, K.; Danzeli, B.; García Rossi, M.; Arias, F.; Bohl, F. (2016). *Análisis crítico de la implementación de políticas públicas alimentarias en la Argentina*. Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe. <http://www.fao.org/3/i8961es/I8961ES.pdf>
- Díaz Langou, G.; Florito, J.; Karczmarczyk, M. (2018). Garantizar la inversión en infancia: Una prioridad en tiempos de crisis [Documento de políticas públicas]. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/209-DPP-PS-Garantizar-la-inversi%C3%B3n-en-infancia-una-prioridad-en-tiempos-de-crisis-Diaz-Langou-Florito-y-Karczmarczyk-octubre-2018.pdf>
- Elver, H. (2020). *Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación* (Informe de Relatora Especial A/HRC/43/44). Asamblea General ONU. <https://undocs.org/en/A/HRC/43/44>
- Goites, E. (Ed.). (2020). *Espacios agrícolas periurbanos: Oportunidades y desafíos para la planificación y gestión territorial en Argentina*. Ediciones INTA. <https://inta.gob.ar/documentos/espacios-agricolas-periurbanos-opportunidades-y-desafios-para-la-planificacion-y-gestion-territorial-en-argentina>
- Haugen, H. M. (2007). *The Right to Food and the TRIPS Agreement: With a Particular Emphasis on Developing Countries' Measures for Food Production and Distribution*. BRILL.
- Maceira, D.; Stechina, M. (2011). Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina. *Revista Cubana de Salud Pública*, 37(1), 44-60.
- Marichal, M. E. (2014). La OMC y el proceso de globalización de la regulación alimentaria. *Revista de Direito Internacional*, 12(2), 307-321.
- Mosca, V. (2019). El periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires: Tensión entre soberanía alimentaria y derecho a la ciudad. *Huellas*, 23(1), 87-105.

- Nardelli, M.; Szupiany, E. (2017). Límites y fragmentos en los territorios de la expansión: La suburbanización entre las ciudades de Santa Fe y Santo Tomé. *Cuaderno Urbano*, 22(22), 111-131.
- Nyeleni. (2018). *La nueva mayoría mundial: Campesinos y campesinas en la ciudad y en el campo* (Boletín N.º 35). [https://nyeleni.org/DOWNLOADS/newsletters/Nyeleni\\_Newsletter\\_Num\\_35\\_ES.pdf](https://nyeleni.org/DOWNLOADS/newsletters/Nyeleni_Newsletter_Num_35_ES.pdf)
- O'Donnell, A.; Britos, S. (2002). Reflexiones y propuestas en la emergencia alimentaria. *Pediatría sanitaria y social*, 100(5), 412-422.
- Pautassi, L. (2016). La complejidad de articular derechos: Alimentación y cuidado. *Salud Colectiva*, 12(4), 621-634.
- Pedulla, L. (2020). Azotea verde: El método Briganti. La huerta en la terraza. *Mu: el periódico de Lavaca*, 14(147), 14-15.
- Pérez Gomez, L. E.; Perez Molina, I.; Pautassi, L.; Loreti, C.; Riesco, R. (2019). *Situación regional del derecho a la alimentación adecuada en América Latina*. [http://www.pudh.unam.mx/publicaciones\\_Evaluacion\\_ddhh\\_Situacion\\_regional\\_DAA\\_UNAM-UBA.html](http://www.pudh.unam.mx/publicaciones_Evaluacion_ddhh_Situacion_regional_DAA_UNAM-UBA.html)
- Pomar, A.; Tendero, G. (2016). Respuestas transformadoras a la emergencia alimentaria. *Soberanía Alimentaria*, 26, 39-41.
- Rausch, G.; Martínez, I.; Nardelli, M.; Szupiany, E. (2019). Concentración/dispersión en Santa Fe, Argentina: Problemáticas e interrogantes sobre los procesos urbanos contemporáneos en una ciudad media de América Latina. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(1). <https://doi.org/10.15446/rcdg>
- Rojas, J. (2009). Seguridad alimentaria y soberanía alimentaria: Un intento de comparación Josefa Rojas. *LEISA Revista de Agroecología*, 25(3), 5-7.
- Santos, B. de S. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social: Encuentros en Buenos Aires*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía global*. Katz Editores.
- Secchi, B. (2021). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Los Libros De La Catarata.
- Soldano, D. (Ed.). (2018). *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina*. Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Soldano, D.; Andrenacci, L. (2006). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Ed.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-80). UNGS/ Prometeo.
- Svampa, M. (2018). Imágenes del fin: Narrativas de la crisis socioecológica en el Antropoceno. *Nueva Sociedad*, 278, 151-162.
- Svampa, M.; Viale, E. (2020). Hacia un Gran Pacto Ecosocial y Económico. En A. Grimson (Ed.), *El futuro después del covid-19* (pp. 97-104). Editores Varios. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_futuro\\_despues\\_del\\_covid-19.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf)
- Vía Campesina. (2009). *5º Conferencia Mozambique, del 17 al 23 de Octubre de 2008* [Documentos Políticos de la Vía Campesina]. <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2010/03/COMBINED-SP-5-FINAL-min.pdf>
- Windfthur, M.; Jonsén, J. (2005). *Soberanía Alimentaria: Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. FIAN Internacional. FIAN Internacional.
- Ziegler, J. (2004). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación* (Ante la Asamblea General E/CN.4/2004/10). Consejo Económico y Social ONU.

## Notas

- 1 La Ley N° 23.056 sancionada en marzo de 1984, facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a actuar para “enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema”, mediante el estableciendo “en la emergencia” del “Programa Alimentario Nacional” (art. 3) conocido por su sigla PAN. Este programa fue considerado “el paradigma de una historia que continúa vigente luego de 20 años y que puede sintetizarse en la concepción gastronómica de las políticas sociales y la concepción asistencialista de las políticas alimentarias” (Britos et al., 2003, p. 23).
- 2 Esta ley es considerada como el comienzo del proceso de “esbozo de una política alimentaria” en Argentina (Aguirre, 2004, p. 85) pues a diferencia de planes anteriores, no limitaría la problemática al área específica de salud o desarrollo social.
- 3 El DNU N° 108 de enero de 2002 declaró la Emergencia Alimentaria Nacional hasta el 31 de diciembre de ese año, ordenando la creación de un programa para la compra de alimentos, el cual fue reiteradamente prorrogado por una serie de decretos que extendían la situación. La Ley 27.519 sancionada en 2019 extiende la declaración de emergencia alimentaria directamente desde 2002 hasta 2022.
- 4 Reconoce el derecho de toda la ciudadanía a la alimentación pero las medidas que implementa se dirigen a un sector de la población considerado más vulnerable, ya que “está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza” (art. 2 de la Ley 25.724). Al igual que otros programas sociales de la época (como el Plan Jefes y Jefas de Hogar y Programa Familias por la Inclusión Social) fue presentado como novedoso e integral, incorporando “cierto discurso de los derechos, que no se vio reflejado en el propio diseño de las políticas” (Arcidiácono et al., 2011, p. 55).
- 5 A diferencia de otros países que sufrieron guerras o grandes catástrofes, la crisis alimentaria argentina creció rápidamente en pocas décadas y sin sucesos extraordinarios, incluso gran parte tuvo lugar bajo gobiernos democráticos, lo cual “hace pensar que los mecanismos ideológicos para justificar tanta pobreza fueron muy eficientes... y siguen actuando en el presente” (Aguirre, 2004, p. 74).
- 6 Según OMS, en su Informe de la Comisión Independiente de alto nivel de la OMS sobre Enfermedades No Transmisibles de 2018. Disponible en: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo>
- 7 Los modelos de empleo promovidos en América Latina en los noventa bajo la impronta neoliberal difundieron un “ideal abstracto” referido a un “individuo, libre por excelencia, con capacidad para conocer sus posibilidad de incorporarse al mercado de empleo remunerado de acuerdo con sus capacidades y expectativas, de hacer elecciones racionales, tanto en términos de su vida cotidiana, como también en materia de cobertura de contingencias sociales (...). En el otro extremo de este ideal se encuentran aquellos que no han sabido elegir o no han podido – por ausencia de capacidades según dicha argumentación- seguir el curso de vida señalado y por lo tanto son pasibles de asistencia por parte del Estado” (Abramovich y Pautassi, 2009, p. 299). Los autores aducen que esta interpretación que considera las dificultades de inserción como responsabilidad individual y recorta la política social asistencial al grupo “no ideal”, es inaceptable pues existe evidencia empírica que lo refuta.
8. En el gran Santa Fe también se constatan este tipo de procesos que han sido estudiados localmente desde el campo del urbanismo (Nardelli y Szupiany, 2017; Rausch et al., 2019).
- 9 El concepto de periurbano refiere a la extensión continua de la ciudad y la absorción paulatina de los espacios rurales que le rodean, constituyendo un ámbito de interfase entre lo rural y lo urbano (Avila Sanchez, 2009). La periurbanización se da tanto en áreas deshabitadas y agrícolas de muy bajo o nulo valor productivo como en aquellas en las que se realizan dichas actividades, y son beneficiadas por la infraestructura realizada por los grandes capitales que favorecen su urbanización. Conocido como “cinturón

- verde”, el periurbano de la agricultura familiar compite así con áreas agrarias que operan a mayor escala en cuanto a extensión y volúmenes de producción (Barsky, 2010).
- 10 Por ello el PNSAN se ha considerado un “punto de inflexión” en relación a las previas “políticas sociales focalizadas promovidas por los organismos internacionales de asistencia crediticia y adoptados por los distintos gobiernos” (Arcidiácono et al., 2011, p. 54).
  - 11 En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce que es imposible promover el derecho a la alimentación sin ocuparse del derecho a la vivienda (art. 11), el derecho a la salud (art. 12) y el derecho a la seguridad social (art. 9). Los instrumentos en los que se promueven los derechos humanos de grupos específicos, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, también se deben poner en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada (Elver, 2020).
  - 12 Este Plan se apoya en el PNAN (Ley 25.724/02) y sobre todo otro programa institucional que lo complementa o tenga por fin dar respuesta a la cuestión alimentaria.
  - 13 El componente A (Seguridad Alimentaria) y se traduce en tres instrumentos: Tarjeta Alimentar, Prestaciones para comedores escolares, Prestaciones para merenderos y comedores comunitarios. Es el componente que absorbe la mayor parte del presupuesto destinado al PACH (CNCPS, 2020). La tarjeta Alimentar es una política de complemento integral alimentario a partir de una transferencia no condicionada de dinero. La tarjeta no sirve para extraer dinero en efectivo, sólo puede ser usada para la adquisición de alimentos, excluyendo bebidas alcohólicas. Tienen derecho a esta tarjeta todas las personas que perciban Asignación Universal por Hijo (AUH) con hijos e hijas de hasta seis años inclusive, embarazadas a partir de los tres meses que perciban Asignación por Embarazo para Protección Social, y personas con discapacidad que reciban AUH, sin límite de edad. Ver: <https://www.anses.gob.ar/tramite/tarjeta-alimentar>
  - 14 Tal como lo explica el primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de ONU, Jean Ziegler, el derecho a la alimentación significa que los gobiernos, su calidad de Estados Partes del Pacto Internacional de DESC, están obligados legalmente a garantizar la seguridad alimentaria de sus ciudadanos, en cualquier sistema político o económico (Ziegler, 2004, p. 16).
  - 15 Se considera que es el movimiento Vía Campesina quien formula el concepto por primera vez en 1996, cuando lo introduce en los debates de una reunión paralela celebrada por diversas ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC) durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación que convoca ONU en ese mismo año (Anderson, 2018; Rojas, 2009; Windfthur y Jonsén, 2005). Desde entonces, el concepto ha recibido el apoyo de otros agricultores y de otras OSC, tanto en el Sur como en el Norte global. Durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, cinco años después, en 2002, el Foro ONG/OSC sobre Soberanía Alimentaria, al que asistieron representantes de cuatrocientas organizaciones de la sociedad civil y de agricultores, definió el concepto de soberanía alimentaria (Ziegler, 2004, p. 12).
  - 16 Por tratarse de un concepto en movimiento, ha sido adoptado también por movimientos urbanos, que lo incorporan en reivindicaciones sobre formas más respetuosas de consumo, de minimización y tratamiento de residuos y producción de huertas urbanas y comunitarias. Es decir, la soberanía alimentaria no se limita a un reclamo de tierras para el campesinado expulsado, un movimiento de “retorno al campo”, sino que incorpora otras formas de desarrollo urbano armónico con sus postulados (Pedulla, 2020).
  - 17 Como las favelas brasileñas, los hacktown caribeños, las banlieue francesas, los barrios latinos de Estados Unidos, o los suburbios que proliferan en Asia y África.
  - 18 Dentro de las medidas a mediano plazo, precisamente proponen “implementar procesos participativos de ordenamiento territorial, con protección especial de las áreas periurbanas para la producción familiar de alimentos agroecológicos que contribuyan a garantizar la Soberanía Alimentaria”.

Documento disponible en: <http://foroagrario.org/wp-content/uploads/2019/06/Programa-Agrario-Soberano-y-Popular-Propuestas.pdf>

- 19 Se realizó un relevamiento de los proyectos de ley ingresados durante el 2020 a partir de los siguientes términos: agroecología, agroecológica, seguridad alimentaria, producción sostenible, alimentación, alimentos sanos, agricultura periurbana, huerta. Arrojó un resultado de doce proyectos: 37899, 37509, 39057, 39753, 38832, 39754, 40113, 39568, 38728, 39335, 38335, 37611. El amplio interés por la cuestión se observa también en el hecho de provenir estos proyectos de diversos puntos del arco político partidario local. Disponibles en: <http://186.153.176.242:8095/index.php>
- 20 Si bien se ha señalado la mejora que implicó la modalidad de las tarjetas, por las cuales se deposita regularmente un monto para que los titulares administren la adquisición de alimentos (Maceira y Stechina, 2011) en relación programas alimentarios tradicionales (cajas de alimentos o comedores comunitarios) que ocasionaban pérdida de la comensalidad y generación de una cultura clientelar y de dependencia en los beneficiarios (Britos, 2008) se entiende aquí que mientras los programas alimentarios continúen siendo diseñados y aplicados en forma focalizada y con medidas asistencialistas, esos lazos clientelares no podrán quebrarse.
- 21 Por su complejidad sistémica (diversos actores de diversos niveles jurisdiccionales) y organizacional, las políticas alimentarias necesitan una adecuada supervisión, monitoreo y seguimiento, cuya ausencia es considerada una falencia generalizable a los programas sociales en general, y a los alimentarios en particular (Abeyá Gilardon, 2016, p. 16).

## Notas de autor

### Sobre la autora

Investigadora asistente CONICET. Doctora en Derecho (UNL) - Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ), Abogada (UNL, Argentina), Docente adjunta ordinaria de la FCJS- UNL. Co-directora del proyecto CAID 2020 “La protección del Derecho humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina”.

### Sobre la autora

Investigadora Universidad Católica de Santa Fe - CONICET. Doctora en Derecho (Universidad de Bremen, Alemania), Máster en Derecho – LLM (Universidad de Friburgo, Alemania), Abogada (UNL, Argentina), Mediadora. Integrante del proyecto CAID 2020 “La protección del Derecho humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina”.

### Sobre la autora

Doctoranda en Trabajo Social (UNLP) Mag. Salud Mental (UNER). Especialista en Docencia Universitaria (UNL). Lic en Trabajo Social (UNER). Docente Adjunta de FCJS-UNL. Participa en actividades de extensión e investigación. Integrante del proyecto CAID 2020 “La protección del Derecho humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina”.

## Políticas públicas participativas y escala. Re-pensando lo local desde la representación ciudadana de lo público. Un estudio de casos<sup>1</sup>

### *Participatory public policies and scale. Re-thinking it local from the citizen representation of the public. A study of cases*

Bressán, Catalina

**Catalina Bressán** Sobre la autora  
catibressan@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

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10790>



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

**Resumen:** En este artículo analizamos las políticas públicas participativas en el marco de una reflexión sobre los condicionamientos de la escala en la representación ciudadana de lo público como lo común. Entendemos a la escala como el modo en que un territorio se organiza. Este puede presentarse de una forma descentralizada y por ello remitir a lo barrial como su unidad primaria, o centralizada y alcanzar a la ciudad como un todo. Desde el punto de vista que aquí se introduce, los territorios se configuran como escenarios que posibilitan a los ciudadanos producir distintas representaciones sobre lo público. El recorrido analítico realizado en esta investigación nos permite sostener que las escalas mayores inciden positivamente en la representación ciudadana de lo público como lo común. En sentido inverso, a medida que la escala disminuye el carácter común propio de lo público se fragmenta.

**Palabras clave:** escala, participación, representaciones ciudadanas sobre lo público, territorio, presupuesto participativo joven y general.

**Abstract:** *In this article we analyze the participatory public policies in the framework of a reflection on the conditionings of the scale in the public representation of the public as the common. We understand scale as the way a territory is organized. This can be presented in a decentralized way and therefore refer to the neighborhood as its primary or centralized unit and reach the city as a whole. From the point of view introduced here, the territories are configured as scenarios that enable citizens to produce different representations about the public. The analytical path made in this research allows us to maintain that the major scales positively affect the public representation of the public as the common. Conversely, as the scale diminishes the common carácter of the public becomes fragmented.*

**Keywords:** *scale, participation, citizen representations about the public, territory, young and general participatory budget.*

## 1. Introducción

En las últimas décadas las ciudades asumieron protagonismo mediante la implementación de políticas públicas participativas, lo que ha provocado otras maneras de entender la vida democrática en el nivel municipal de gobierno. Estos nuevos mecanismos de activación ciudadana interpelan a las formas tradicionales de representación sobre lo público, originándose una tensión permanente entre diferentes modos de concebir aquello que es común a todos.

La determinación de lo público es compleja y problemática. Se trata de una zona de conflicto entre sentidos y formas de vivir en comunidad. Lo público es variable articulándose de modo diverso de acuerdo al contexto histórico.

Desde nuestro punto de vista, la representación ciudadana de lo público se encuentra en el centro del debate de las políticas participativas. Esto condujo a los investigadores a afirmar que la participación está asociada al ejercicio de una ciudadanía que tiene como objetivo la búsqueda del bien común o interés general (Quintar, Cravino y González Carvajal, 2009).

El tipo de participación que nos ocupa son las políticas de participación ciudadana implementada e institucionalizada desde el Estado municipal, siendo nuestro interés el PP general (en adelante PP general) y el PP Joven (en adelante PP Joven) de la ciudad de Gualeguaychú.

Las políticas participativas son siempre espacios abiertos, regulados e implementados por el Estado (dinámica *top-down*). La perspectiva institucionalista los observa desde arriba, nosotros lo abordamos también desde abajo. Es por ello que pusimos el foco en los agentes participantes, en la dimensión simbólica que se expresa en las representaciones acerca del espacio, las percepciones sobre la influencia final en las decisiones públicas y las motivaciones para la participación.

Asimismo, podemos enfocarnos sobre los espacios participativos no sólo como escenarios de prácticas, representaciones y discursos, sino también como cuestión de análisis dentro de la amplia discusión acerca de las escalas. Cabe destacar, como señala Valenzuela (2004), que la selección de una escala como punto de partida, no es inocua ya que determina la relevancia de los fenómenos, su impacto y significado.

Las diferentes escalas articulan las demandas ciudadanas emergentes de los espacios participativos. En un movimiento de doble vía, las demandas también crean nuevas escalas y redefinen aquello en juego en cada una de ellas. Es por ello, que podemos afirmar que toda interpretación del proceso participativo resulta incompleta sino se interpela a las escalas, las cuales condicionan modos de formular lo público en el territorio.

Las escalas que se analizan en este trabajo son las siguientes: una que toma el conjunto de la ciudad, la del PP Joven, y otra que toma el espacio barrial, la del PP General. Convive junto a las anteriores una tercera, que es redefinida de modo continuo por los agentes en su pretensión de demarcar territorios donde el espacio deviene siempre más cercano e inmediato.

La investigación examina la representación ciudadana de lo público entendiéndolo desde sus tres dimensiones: lo común, lo visible y lo disponible a todos. Nora Rabotnikof (1993, 2005, 2008) asocia tres sentidos básicos asociados a lo público, conceptos que se han ido constituyendo a partir de la oposición

entre público y privado. En el primer sentido lo público es definido como lo común y general en contraposición a lo individual y particular. El segundo sentido hace referencia a lo visible, manifiesto u ostensible en contraposición a lo oculto y secreto. Un tercer sentido remite a la idea de lo abierto y accesible en contraposición a lo cerrado.

La primera acepción del concepto refiere a lo público como lo que es de interés general o de utilidad común, que atañe a lo colectivo, que concierne a la comunidad política y por ende a la autoridad que de ella emana, como lo opuesto a lo privado, a aquello que se refiere a la utilidad y al interés individual y que pretende sustraerse al interés público. Esta concepción constituirá un eje central para la distinción entre derecho público y privado y posteriormente a la identificación de lo público con lo político y lo estatal.

Según la segunda acepción, lo público constituiría aquello que es visible, manifiesto y ostensible contra lo secreto, oculto o reservado. Lo público bajo esta dimensión se relaciona con la noción ilustrada de publicidad, la luz que vuelve visible aquello que se sustraía a la mirada y que incluso reivindicaba el requisito del secreto, lo que se conoce como secreto de estado.

Una tercera acepción hace referencia a lo que es accesible en su uso común, que al no ser objeto de ninguna apropiación particular se halla abierto y distribuido a todos contra lo cerrado. De acuerdo con esta concepción no existen restricciones en el acceso al goce del bien o servicio del que se trate, es decir no puede ser usado o apropiado privadamente.

En este escrito sólo retomamos la dimensión de lo común y nos preguntamos cuáles son las demandas comunes susceptibles de ser debatidas y definidas públicamente en las políticas participativas, cuáles son los modos de abordar las cuestiones socialmente problematizadas por los actores sociales y qué mecanismos se ponen en juego al momento de arribar a acuerdos o consensos más generales para la ciudad(nía) en su conjunto.

Nuestro punto de partida es considerar que la participación involucra complejos procesos de construcción sobre las problemáticas comunes, replanteando el sentido mismo de “lo común”. Analizar la participación bajo estas dimensiones nos permite adentrarnos en una cuestión que es poco discutida en la literatura y que frecuentemente no es visualizada como una cuestión problemática.

## **2. Sobre escala y participación ¿cuánto importa el tamaño para la democracia?**

Tanto desde la academia como en las políticas públicas adoptadas por los gobiernos, la relación entre la pequeña escala y la participación se convirtió en un tándem indiscutible de cara a profundizar la democracia local. Mediante la implementación de políticas participativas se plantea revitalizar el Estado y acercarlo a los ciudadanos para reconstituir la política en el espacio local.

La región latinoamericana ha sido la más fructífera en desarrollos teóricos y experiencias que muestran al continente como un mosaico de laboratorios participativos. Sin dudas, Brasil es uno de los países que más ha innovado en la temática, cuna del Presupuesto Participativo (en adelante PP) pero también de

otras políticas -como las Conferencias Nacionales<sup>2</sup>- lo ubican a la vanguardia de la ingeniería institucional participativa.

En la teoría participativa un axioma que pocos se atreven a poner en discusión, es el que concierne a la premisa entre el tamaño de las ciudades y la escala local de la participación ciudadana. Una parte importante de los teóricos de la democracia pertenecientes a distintas corrientes, tanto de las teorías que englobamos bajo el nombre de participativas (Bachrach, 1973; Pateman, 1970; Macpherson, 1981) como las teorías clásicas de la Ciencia Política (Schumpeter, 1983; Dahl y Tufte, 1973, Sartori, 1987; Bobbio, 1986; Przeworsky, 2010) coinciden en señalar las virtudes intrínsecas de la pequeña escala para la participación.

Los defensores del gobierno local sostienen que en las escalas menores los ciudadanos perciben más rápidamente la relación entre su propio interés o entendimiento del bien y el interés general, por lo que las virtudes del ciudadano democrático son mejores cultivadas en el ámbito familiar y más pequeño (Dahl y Tufte, 1973).

Dahl (1999, p. 106) afirma que en un Estado pequeño la democracia se afirmará por regla general, independientemente de las instituciones políticas existentes en la aglomeración. Expone que “los gobiernos de pequeñas organizaciones no necesitarían ser gobiernos representativos en toda la extensión del término [...] quizá aunque carecieran de partidos políticos o de otras asociaciones políticas independientes, podrían ser altamente democráticos”.

Esto se debe a que en una pequeña democracia los ciudadanos son conocidos entre sí, la interacción cara a cara entre representantes y representados se produce regularmente, las opiniones se intercambian libremente entre los miembros de la comunidad y cada gobernante es también un vecino. Estas cualidades, entre muchas otras, son las que fueron constituyendo una imagen idealizada de lo local como un ámbito por excelencia participativo.

Asimismo, las políticas participativas que se pusieron en marcha en la región latinoamericana en los años '90 también abonaron la exaltación de lo pequeño contribuyendo a idealizar lo local a raíz de rasgos valorizantes que pocas veces se pusieron en discusión. ¿Hay que decidirse entonces por concebir la participación sólo en las escalas menores?

Aunque no ha sido frecuente, algunos autores han comenzado a sostener que la pequeña escala tiende a producir una forma más estrecha de participación (Blondiaux, 2013; Sintomer y Ganuza, 2011; Annunziata, 2016; Cabannes, 2007; Avritzer, 2014). Diversos desarrollos conceptuales innovadores a la luz de analizar algunas experiencias concretas, comienzan a demostrar que la participación no está condenada a quedar reducida a la pequeña escala. Nuestra investigación se nutre de estas nuevas perspectivas teóricas que permiten repensar a la luz de los casos la cuestión de la escala en la participación.

### 3. La escala y el territorio de la participación

Tradicionalmente, la cuestión de las escalas está asociada a la forma en que la geografía ha abordado el espacio. Es por ello que ha sido asociada al nivel de generalización, “a medida que tomamos distancia de la realidad, la generalizamos, mediante la consideración de un nivel de análisis como el adecuado por sobre los demás, siendo posible establecer niveles de análisis” (Valenzuela, 2006, p.124).

Desde esta perspectiva, la disciplina abordó la escala como un dato fijo, asociada al tipo de espacio que se estaba considerando. De esta manera, la escala geográfica se aproximó fuertemente a la noción de escala cartográfica, la que define la relación entre superficie real y superficie representada. De acuerdo con el tipo de estudio o la dimensión a ser analizada, el recurso a la escala permitía definir o "recortar" el territorio que resultaba más adecuado; con esto, la escala intervenía en el proceso de producción de conocimiento antes de que el mismo se llevase a cabo. Una vez establecida, se mantenía fija y dejaba de ser objeto de interés (Ministerio de Educación de la Nación, s/f).

Tal como señalan Catenazzi y Da Representação (2009, p. 119) estos enfoques "consideran al espacio como reflejo o soporte de las relaciones sociales [...] y plantean relaciones demasiado simples a los efectos de capturar la variedad de movimientos implicados en la construcción del territorio". Para las autoras, la presencia débil e imprecisa de la dimensión espacial en el análisis de la realidad social conlleva al fetichismo de lo espacial que pretende explicar las configuraciones espaciales sólo desde lo físico.

Es por ello que, la complejidad de los fenómenos sociales y el reconocimiento de que para la comprensión de los mismos se requiere estudiarlos en distintas escalas "como una garantía de amplitud y para evitar sobredimensionar en un sólo nivel de análisis la importancia puntual de factores y elementos" (Valenzuela, 2006, p. 130) la geografía y las ciencias sociales en general han avanzado hacia un nuevo estudio de la cuestión de las escalas que ha ido cobrando fuerza.

Este nuevo tratamiento de las escalas se dio fundamentalmente a partir del reconocimiento de que el espacio es producido socialmente, como afirma Lefebvre (2013, p.14) "[...] el espacio es un producto social. El mismo es el resultado de la acción social, de las prácticas, las relaciones, las experiencias sociales, pero a su vez es parte de ellas. Es soporte, pero también es campo de acción. No hay relaciones sociales sin espacio, de igual modo que no hay espacio sin relaciones sociales".

Desde inicios de los setenta el espacio es presentado como relativo en lugar de un concepto absoluto. "Según esta concepción relativa, el espacio no está separado del dominio material de objetos, eventos y relaciones, más bien es precisamente el orden de este dominio material lo que constituye el espacio. El espacio no es tan abstractamente dado cuando socialmente producido dentro y como parte de las relaciones sociales" (Smith, 1992, p. 136).

Nuestra investigación retoma la cuestión del territorio en la participación utilizando las lentes que facilita el concepto de escala, que no es considerada como un dato dado sino como un proceso activo.

Tomamos la definición de escala de Gutiérrez Puebla (2001) quien entiende a la escala como una relación donde los actores estatales y sociales operan, circulan y se relacionan configurando marcos espaciales de fronteras difusas y permeables. Este autor se apoya en la idea de que cuando se cambia de escala, los elementos que se contemplan pueden ser básicamente los mismos; lo que cambia son las relaciones entre ellos y el modo en que se destaca el papel que juegan algunos elementos en las distintas escalas, donde adquieren una importancia distinta.

De este modo, la escala deja de ser un dato previo y es considerada un proceso social activo. Al posar la mirada en la producción de la escala es posible evitar la acrítica división de escalas que reitera el fetichismo del espacio. Es por ello que

no se puede pensar la escala sólo como delimitación político-jurisdiccional que enfatiza la idea de nivel administrativo, ni como elemento objetivable desde el tamaño. Por el contrario, creemos que pensar la escala en la participación supone reconocer al conjunto de relaciones sociales y políticas que se establecen en el entramado de actores que les da sustento, donde la escala no puede considerarse un dato dado de antemano, sino como un proceso que se construye activamente desde las relaciones sociales.

Desde nuestra mirada, la dimensión relacional de la participación, en el sentido de encuentro con el otro, permite contraponer miradas de mundo diferentes, escuchar al otro, en donde los agentes (re)definen relaciones de poder, intereses, expectativas, disputas simbólicas y luchas materiales, que hacen que estos procesos no puedan escindirse de su condición política.

En este marco, la construcción de escalas permite capturar distintos elementos que se ponen en juego al momento de establecerlas en la participación donde lo objetivo (la organización del territorio) y lo subjetivo (las representaciones que los actores construyen) se imbrican dialécticamente y deja entrever la relación dinámica de los componentes: por un lado el espacio imprime las propias representaciones que los sujetos se dan del territorio, y por otro lado incorpora del sujeto aspectos identitarios y subjetivos de su ser. Esta relación se profundiza en las políticas de participación ciudadana, en donde el sujeto se involucra más directamente en la acción de gobierno y en la elección de las políticas públicas.

#### **4. ¿Qué es el PP y cómo se desarrollan las experiencias participativas en Gualeguaychú?**

El Presupuesto Participativo (PP) se desarrolló por primera vez en Porto Alegre, Brasil, en 1989, otorgando a la ciudadanía la posibilidad de discutir y votar el destino del presupuesto municipal mediante reuniones en asambleas y selección de proyectos.

En la actualidad el PP se ha expandido a una gran cantidad de municipios con escalas y tamaños diferentes. Hoy en día, en 13 de las 23 provincias argentinas existe al menos un municipio que aplica esta herramienta<sup>3</sup> y un total de 55 municipios a lo largo y ancho del país.

El PP se basa en una mecánica compleja que hace intervenir a la municipalidad y a sus funcionarios en asambleas ciudadanas donde se producen rigurosas negociaciones entre los actores implicados a lo largo de todo el ciclo presupuestario para decidir sobre cierto monto flexible del presupuesto municipal.

Una definición útil de PP es la que nos ofrece Goldfrank (2006, p. 4), “es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o a través de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante, contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”.

El PP Joven es una herramienta que en forma incipiente comienza a desplegarse en el país. La primera experiencia surge en Rosario en el 2004 y según datos del Secretario del Poder Popular, Daniel Vaena,<sup>4</sup> al momento de poner en marcha el dispositivo en la ciudad de Gualeguaychú, era la tercera experiencia del país. La segunda experiencia es la de Unquillo (Córdoba) en el año 2010,

que según Vaena, “la experiencia de Unquillo fue un bicho raro dentro de las experiencias de PP porque tenía PP Joven y no PP General”.

En general ambos PP comparten una arquitectura institucional semejante, el proceso comienza con la convocatoria de la municipalidad a los ciudadanos, y la asistencia de los mismos a las asambleas para proponer, discutir y elegir prioridades presupuestarias para la ejecución de proyectos. Mediante diferentes técnicas, se establecen las prioridades de las obras y se convierten en proyectos, los cuales son elegidos a través del acuerdo o el voto entre ellos en asamblea. Las definiciones son incorporadas en la propuesta de presupuesto de la administración municipal para ser ejecutadas durante el desarrollo del año próximo. Luego puede haber instancias de verificación de la implementación de los que fueron aprobados.

## **5. El territorio y la escala de la participación**

Llegados a este punto nos interesa traer a colación el modo en que los presupuestos participativos organizan el territorio de la participación. En las políticas participativas la forma de organizar el territorio, desde el barrio o desde la ciudad, se convierte en el escenario que permite a los ciudadanos enmarcar sus decisiones en el espacio público.

Mientras que el PP General se asienta en la descentralización municipal y toma al barrio como su unidad primaria, el PP Joven toma a la ciudad como distrito y hace confluir la participación por todo el territorio de la ciudad.

### *5.1. Presupuesto Participativo General*

En la ciudad de Gualeguaychú el PP general es implementado desde el 2012 y durante el 2016 (periodo temporal de nuestra investigación) llevó a cabo su quinta edición. El dispositivo participativo comenzó a implementarse durante el mandato del intendente Juan José Bahillo.

El PP General de Gualeguaychú partió de un criterio territorial para la organización de la participación y tomó la misma división de la estructura sanitaria de la ciudad, a partir de la puesta en marcha del Consejo Local de Salud.<sup>5</sup> El hito de este proceso lo constituyó la conformación de las nueve zonas distribuidas tomando como referencia los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS).

El PP se enmarca como la profundización de la política de descentralización territorial en su dimensión participativa. Reconoce la misma estructura zonal que tiene el municipio para organizar la atención de la salud y se plantea como objetivo primordial acercar el Estado municipal al vecino.

La metodología territorial del PP supone establecer en cada una de las nueve zonas el proceso participativo. A las zonas se les asigna una determinada partida presupuestaria para utilizar con los proyectos que resulten elegidos. Asimismo, este monto que se otorga es un “máximo”, pudiendo realizarse dos o más obras si el proyecto más votado no supera el monto destinado.<sup>6</sup> Aquellos vecinos que deseen participar deben realizarlo en la zona o barrio que corresponda a su lugar de residencia o trabajo, ya que en cada uno se organizan reuniones propias,

denominadas “asambleas barriales”. Es decir que la participación es particular, se da a escala zonal/ barrial.

Uno de los aspectos positivos de la metodología territorial es que favorece el entramado comunitario de las zonas desde las cuales se organiza la participación.

## 5.2. El Presupuesto Participativo Joven

El primer ciclo de PP Joven fue implementado en el año 2014 por la gestión del intendente Bahillo. El programa es llevado a cabo por el Área de Juventud, dependiente de la Dirección de Desarrollo Humano de la municipalidad en conjunto con la Secretaría de Poder Popular.

Para la implementación del PP Joven el territorio es tomado como Distrito Único, que en los documentos institucionales recibe el nombre de zona 10. El distrito comprende a las/os jóvenes de toda la ciudad, es decir que existe un presupuesto único para todo el municipio. Por lo que esta política no establece la descentralización de la escala.

En este sentido, el Distrito Único del dispositivo del PP Joven permite organizar la participación a nivel ciudad en lugar de segmentar territorialmente a la ciudadanía. Esta metodología supone un cambio en la lógica territorial que predomina en los diseños participativos del PP general y del PP Joven en particular ya que, según Martínez y Arena (2013) en los casos del municipio de San Miguel y Rosario el dispositivo joven asume un carácter territorial estableciendo foros barriales en cada área delimitada para la participación.

Entonces, la propuesta de un distrito único supone una contribución para cambiar la visión de ciudad fragmentada que a veces predomina y se reproduce desde las metodologías territoriales de los dispositivos participativos. Asimismo, tomar al territorio en su conjunto permite subir en la escala, lo que permite cambiar el foco de lo barrial permitiendo una visión de ciudad.

Lo local entonces ya no es un conjunto de fragmentos distribuidos por el territorio. La ciudad es pensada al mismo tiempo como escala y como escenario de interacciones sociales.

En Gualeguaychú el tipo de participación en el PP Joven supone la convocatoria a participar de todos los jóvenes de entre 14 y 24 años que viven en la ciudad. En la práctica concreta se produce el involucramiento de estos actores sociales desde diferentes organizaciones, y todavía no se ha podido llegar a aquellos que no tienen pertenencias asociativas, éste es uno de los mayores desafíos del PP Joven en la actualidad para la gestión.

En el PP general la descentralización de la escala conlleva a que el barrio sea el locus de implementación de la participación. Se trata de un espacio significado y convertido en territorio por los agentes que lo habitan, lo usan y reproducen.

El PP Joven que se organiza a escala ciudad, permite cambiar el foco sobre lo barrial y convocar a una participación que podríamos llamar general. La escala mayor se presenta como una oportunidad para construir proyectos de tinte más transversales a la urbe.

Utilizando las lentes que facilita el concepto de escala podemos reconocer distintos territorios en las políticas de participación. Uno marcado fuertemente por el vector descentralizador que se mueve en dirección de lo más local posible, reclamando un espacio más singularizado y específico. Podemos llamarlo

“territorio de proximidad”. Otro que llamamos “territorio cívico” que diluye la particularidad y que está basado en el encuentro, en el reconocimiento de una alteridad, de un otro. Se recupera desde esta noción de territorio la dimensión colectiva, común y general de lo público.

## **6. La representación ciudadana de lo público como lo común en la participación**

En los dispositivos analizados podemos encontrar dos tipos de modalidades de expresión de las demandas ciudadanas: aquellas que contribuyen a la particularidad, caracterizadas por la experiencia singular y la acción territorializada y por otro, algunas que favorecen la generalización y se sitúan en movimientos colectivos más amplios y transversales a la ciudad(nía).

De acuerdo con la experiencia relevada, la construcción de lo común no pareciera ser tan difícil en los jóvenes si se lo compara con lo complejo y problemático que puede resultar construir lo común en el marco del PP general.

### *6.1. Participar en el PP General para... mejorar el barrio*

Si bien las motivaciones para participar no tienen una forma pura, se combinan según el problema en torno al cual se interviene y fundamentalmente al contexto (Clemente, 2016), podemos sostener que la motivación primigenia que impulsa a los agentes a participar en el PP general es para mejorar el barrio.

Es el barrio el que los interpela a ser protagonistas de los cambios para mejorar su entorno inmediato y que colabora en la reafirmación de la pertenencia barrial. Como analizó Merklen (2005) la significación del barrio como referente territorial para la integración social y política que aporta a la generación de estructuras de solidaridad local. Sin embargo, la performatividad de la convocatoria a la participación que lleva a cabo el Estado fomenta el término vecino evocando la individualidad, la particularidad más que la del vecino como parte de un cuerpo social y colectivo. Esta significación tiene que ver con la exaltación de la proximidad individual que puede generarse entre el vecino como habitante, bajo la experiencia de (con)vivir con otros en un mismo espacio, de llevar sus vidas cotidianas bajo el mismo entorno, que la del vecino como parte de un cuerpo colectivo y social.

Desde el discurso de los agentes se observa la tendencia a un localismo que es expresión de algo muy revelador. La mayoría de las respuestas fueron: “Yo participo por el barrio X”, “Yo soy de tal parte, de la cuadra X”, “Yo soy del barrio pero no tengo nada que ver con la comisión vecinal X”. La apelación al barrio se convierte en una trinchera de identidad –en un sentido excluyente-. Entonces, no me conecto, no me identifico a través de un territorio común con los otros.

De esta forma pierde preponderancia la apelación al ciudadano, el sentido de ser parte de una ciudad en la que los otros están incluidos al igual que yo. Por el contrario, asume protagonismo una versión acotada del “nosotros”, que siguiendo a Salcedo (2002), produce una reafirmación de una identificación particular, en la que no hay espacio para el otro. Este nosotros comunitario fomenta un tipo de pertenencia espacial y social que no permite trascender el

entorno inmediato, la individualidad, la pertenencia barrial y comunitaria en pos de un territorio cívico.

### *6.2. Participar en el PP Joven para.... proponer y transformar*

Desde las perspectivas de los jóvenes la participación ciudadana es una noción que admite diferentes sentidos y no una motivación unívoca. De allí que su concepción y/o valoración permita tantos matices: amplia, democrática, comprometida, transformadora, son los atributos más frecuentemente expresados.

Un sentido de la participación que no sólo demanda, pide o reclama más bien una participación propositiva, que enuncia y proyecta más allá del día a día y del propio problema que convoca a participar. Se participa con otros, para otros, incluso para los “que vienen”.

Algunos de los agentes entrevistados le adjudican a la participación un significado que está ausente en los discursos de los adultos, se participa porque se forma parte de una comunidad política, ser ciudadano es ser de la ciudad e implica involucrarse en los asuntos públicos.

Desde la perspectiva de las y los jóvenes, la participación se enmarca en la ciudad y en otras esferas de referencia como la escuela, el barrio, el entorno cercano, etc. Las motivaciones se ponen en valor para transformar y proponer junto a otros, donde la participación es implicarse en una misma actividad para cambiar la realidad en la cual se está inmerso.

### *6.3. Lo común y lo particular en la política*

A pesar de que los términos de política y participación son indisociables, en especial al considerarlos en términos de prácticas ciudadanas, en las últimas décadas del siglo XX la operación ideológica de la hegemonía neoliberal consiguió separarlas hasta el punto de casi lograr su contraposición.

Podemos pensar esta separación entre una participación social considerada no política -a veces también llamada comunitaria- y una participación política, reducida estrictamente a la cuestión electoral y partidaria. La diferencia entre participación social y política es en algún punto ficticia, puesto que “en las experiencias pueden aparecer novedosas formas, inesperadas, de apropiación y de (re)significación de las herramientas por parte de la ciudadanía” (Blondiaux, 2013, p. 51).

Sin embargo, en la práctica las personas cuando participan de escenarios próximos a su vida cotidiana suelen establecer esta diferencia como modo de excluirse de alineamientos partidarios. La diferencia alude al tipo de adhesión que ejercen quienes participan del proceso (Clemente, 2016).

En los discursos de los agentes participantes del PP general los intereses identificados con la expresión barrial canalizados a través de alguna persona o vecinal, es considerada legítima, transparente, válida y por ende susceptible de ser tratada desde el dispositivo. Por el contrario, la discusión política a través de la voz de militantes de partidos, de algún sindicato o la expresión territorial más reivindicativa es considerada insegura por estar contaminada con la política.

Desde los discursos de los agentes participantes del PP General se valora positivamente la no politización de la participación, tanto en términos ideológicos como en términos partidarios. En las ampliaciones de algunos actores emergió un aspecto que podría nombrarse como la punta del iceberg de la mirada despolitizadora de la participación en el PP y que puede resumirse a partir de la pregunta ¿Cómo es el ciudadano convocado a participar en el PP?

Annunziata (2013c) lo caracteriza a través de la figura del hombre común a partir de una doble negación: es un ciudadano no-experto portador de un saber de la experiencia en relación con sus vivencias cotidianas y es no-politizado, no tiene otros intereses más que resolver sus problemas cotidianos. Podemos rastrear estas caracterizaciones en el discurso del agente:

“Si vos me preguntás a mí, yo soy peronista, militante de toda la vida, pero uno va por el barrio, se deja el partido de lado, aunque todos los vecinos saben que soy peronista pero uno trata de poner el barrio por encima de la política [...]. En la comisión vecinal hay radicales también, personas más de la izquierda, imagináte si cada uno de nosotros quiere ir con su banderita, no nos ponemos más de acuerdo” (Participante del PP).

El ciudadano convocado es el ciudadano común, interpelado a participar a partir de su territorio cotidiano en calidad de vecino o de habitante de un barrio. La participación en el PP General lleva a que la ideología se neutralice y el agente se resguarde de la política, de su orientación ideológica, para que no pueda contaminar el espacio del PP. Pero ¿no es acaso la apelación a este hombre común un deseo conservador de retorno a lo privado? Arendt (2007) había percibido ya que el mundo en común no estaba garantizado allí donde la subjetividad de lo privado se multiplique y prolongue:

“Donde las personas se comportan de repente como si fueran miembros de una familia, cada una multiplicando y prolongando la vida de su vecino. En ambos casos, los hombres se han convertido en completamente privados [...]. Todos encerrados en la subjetividad de su propia experiencia singular, que no deja de ser singular si la misma experiencia se multiplica innumerables veces” (p. 67).

La participación a escala barrial, al reducirse a los problemas estrictamente del entorno inmediato, a decisiones meramente operativas y temas micro que pasan por alto la definición política, favorece la formación de demandas particularistas cada una centrada en el interés particular de la experiencia cotidiana y singular, limitando la aparición de estrategias colectivas alrededor de un interés común.

#### *6.4. Lo común y la política desde los jóvenes. Una frontera que se expande*

Desde la perspectiva de los jóvenes se concibe a la política como un espacio de debate amplio y plural acerca de la ciudad(nía) en su conjunto. Asimismo, de los participantes consultados para esta investigación la mayoría (siete/nueve) menciona que participa o participó de alguna agrupación que califica como política (partido político, fundación civil, grupos de *boy scouts*).

Desde la perspectiva de los jóvenes el dispositivo es valorado positivamente como una herramienta de gestión en tanto permite conseguir cosas pero en las ampliaciones adquiere espesor una tensión subyacente entre gestión y política que permite iluminar la concepción que prevalece sobre el dispositivo:

“Me parece que, desde mi punto de vista, hacer política es gestionar para la ciudad, no sólo para una parte, creo que solamente lo hicimos para una parte, la escuela” (Participante del PP).

La palabra gestión bajo la connotación del término herramienta deja entrever cierta significación sobre el tipo de participación que imprime el dispositivo: una en la que el participante y beneficiario tienen que corresponderse, donde participan los jóvenes para armar proyectos y los beneficios tienen que corresponderse con la apropiación y el usufructo también por los mismos actores.

La participación ciudadana toma relevancia a partir del proyecto político donde los jóvenes están inmersos: cómo se sienten interpelados por esta política, cuál es el sentido de participación que el dispositivo imprime sobre la ciudad, en qué medida es un espacio de debate amplio y exhaustivo para y con la comunidad. Esto se traduce en las críticas que ellos realizan al diseño de la herramienta por impulsar un tipo de participación que queda atada a la gestión de lo específicamente joven:

“Nosotros pedimos que haya más debate, que no gire solo en los problemas de las escuelas y la educación [...]. Queremos opinar sobre otros problemas también, de la comunidad. Nosotros hablamos esto con el coordinador del PP para introducirlo en el próximo año [...]”. (Participante del PP).

Podemos decir que la participación de los jóvenes puede considerarse como política porque intenta ir más allá de la frontera demarcada por los objetivos iniciales del dispositivo que pretende encasillarla como participación específica y diferenciada del resto de dispositivos de la ciudad.

En las prácticas de los jóvenes se observa la tendencia de ampliar el alcance del dispositivo para llegar a otros grupos sociales con el objetivo de hacer de la herramienta un espacio más abierto. Es decir, se persigue que los mecanismos de acceso se amplíen en vías de incluir a un conjunto mayor de actores.

### *6.5. Lo común y lo particular en la visión de ciudad*

En el PP general el acercamiento a la participación puede reconocer una motivación primigenia como “el asfalto, la luminaria, las rampas, etc.”, pero en la gran mayoría de los agentes consultados se observa el fenómeno de territorialización de la participación. La categoría de territorio y sus significados que lo asocian al espacio barrial se vuelve predominante. Esto lo podemos constatar desde los discursos de los entrevistados:

“Si los vecinos no nos preocupamos por el barrio, ¿quién se ocupa? Yo me tengo que preocupar por los vecinos de mi barrio [...], si uno no reclama, no pide, los políticos no te escuchan” (Participante del PP).

La escala barrial construye política y simbólicamente el espacio territorial de referencia para la participación. El barrio como componente identitario aparece en un primer momento como elemento aglutinador de la acción por la condición de proximidad que comparten sus habitantes. Pero cuando ponemos la lupa en las relaciones sociales, la imagen armónica de la identidad barrial se vuelve más compleja debido a que la espacialidad implica tensiones internas por el territorio mismo y el status de vecino.

La mención hacia “los barrios nuevos”, “los que están detrás de la vía”, deja entrever aquellos sectores poblacionales más dispersos que todavía no han conseguido constituir al barrio como un lugar de pertenencia.

"A la zona nuestra le han agregado mucha gente, nos han agregado barrios nuevos, los de la zona del hipódromo y todos esos barrios vienen a la zona 2. Ya hicimos la sugerencia de que habría que achicar un poco, hacer una zona real" (entrevista a vecino).

"Antes atrás de la vía era puro monte... ahora resulta que hay barrios y todos quieren que nuestra comisión les consiga cosas, pero ellos se quedan cómodos en su casa tomando mate" (entrevista a vecino).

En este sentido el barrio, “la zona real” como mencionó un agente, queda definida en función de la propia práctica y el significado que le atribuyen los vecinos que connota valoraciones identitarias, sociales de status y afectivas. Por lo tanto, la escala barrial se (re)define en función de límites subjetivos y -como sostuvimos en el primer capítulo- cada actor construye su local para (re)crear una limitada, efímera y sin embargo segura zona de certeza frente a los otros que se presentan como lejanos, desconocidos y diferentes.

Las disputas en torno a los recursos pueden encontrar una explicación a partir de las realidades sociales diferentes en los barrios, sobre todo en lo que hace a los mayores reclamos por los servicios y la infraestructura básica donde cada barrio es incitado a practicar la puja por los recursos que el dispositivo pone a disposición.

Es por ello que la menor dotación de pequeña infraestructura urbana y la posibilidad de conseguirla mediante el PP es una de las motivaciones de los agentes que les permite justificar sus posiciones y estrategias para operar en consecuencia.

## **7. Reflexiones finales**

En este artículo analizamos las políticas públicas participativas en el marco de una reflexión sobre los condicionamientos de la escala local para la representación ciudadana de lo público como lo común.

El recorrido analítico realizado nos permite sostener que las escalas mayores inciden positivamente en la representación ciudadana de lo público como lo común. En sentido inverso, a medida que la escala disminuye la representación ciudadana se torna particularista y el carácter común propio de lo público se fragmenta.

Entendemos a la escala como el modo en que un territorio se organiza. Este puede presentarse de una forma descentralizada y por ello remitir a lo barrial como unidad primaria o centralizada y alcanzar a la ciudad como un todo.

La escala barrial favorece los intercambios particulares, personales y de tinte privado entre los participantes. Sólo las singularidades territoriales tienen capacidad de expresión en la medida que la escala no alcanza a la ciudad como un conjunto, ni la participación puede expresarse a través de asambleas temáticas o foros. Es así que tiende a diluirse el espacio de encuentro entre particularismos, condición necesaria para la estructuración de lo público como lo común.

De esta manera, una dinámica fragmentadora atraviesa a los problemas sociales comunes a los territorios cuando las demandas particulares de un barrio no

se confrontan ni complementan con la de otro. Es decir, pierden capacidad de agregación en contenidos sociales amplios y susceptibles de intervenciones integrales.

Desde nuestro punto de vista, la convocatoria a la participación en torno a la condición de vecino supone una neutralización de la condición político-ideológica de los participantes, del carácter controversial que imprime la discusión política. Esto es, sólo abre la discusión a los vecinos en su papel de colaboradores-coproductores de la gestión de lo inmediato.

La delimitación de la escala sobre lo barrial incentiva un proceso de reproducción creciente de los particularismos en las prácticas y percepciones de los agentes. La frontera que delimita lo particular de lo común es mutable por la pretensión de aquellos de desplazarla hacia lo más próximo e inmediato. Es la (inter)subjetividad la que construye y reformula territorios donde el espacio exaltado es aquel identificado como conocido y el límite refiere fundamentalmente a la apropiación y la autorreferencia marcando fuertemente el sentido de la territorialidad.

La escala del PP Joven que toma el conjunto de la ciudad logra cambiar el registro de las intervenciones yendo más allá de lo propio, lo cercano y lo conocido. La escala mayor alienta a los participantes a concentrar sus demandas bajo un mayor grado de generalidad, lo que favorece la recuperación de lo público como lo común porque permite ampliar el campo deliberativo de los agentes.

Al ascender en la escala, el alcance se amplía debido a la tendencia a agrupar las problemáticas similares bajo temáticas transversales y estructurantes del distrito participativo. Las demandas no permanecen aisladas sino que dialogan entre sí y transitan articuladamente hacia contenidos sociales más amplios.

La identificación de una problemática común permite reunir voluntades detrás de un proyecto y trascender la particularidad de cada experiencia que posibilita el desplazamiento de las fronteras de los temas susceptibles a ser tratados admitiendo un mayor alcance temático.

Superar la fragmentación que suponen los recortes territoriales permite recuperar lo local desde una perspectiva más integral para situar a las relaciones de Estado y sociedad a nivel de la ciudad.

Recuperamos la noción según la cual la escala es una relación donde los actores estatales y sociales operan, circulan y se relacionan configurando marcos espaciales de fronteras difusas y permeables. Precisamente, en ese entramado de actores radica la riqueza de la noción de territorio como construcción social, entendido al mismo tiempo como escala y como escenario de las relaciones sociales.

Es por ello que, lejos de “fetichizar” una escala territorial como la adecuada, entendemos que es en la relación entre ellas donde el encuentro eleva las experiencias particulares como condición de posibilidad para la aparición de lo común. Por ello, no debiéramos concluir que a escala barrial no es posible la aparición de lo público como lo común y si a escala mayor. La experiencia del PP de Porto Alegre ha demostrado que es posible imaginar formas de confrontación de los intereses barriales a nivel municipal.

Entonces, desde nuestra perspectiva la narración clásica que postula que “lo pequeño es bello” requiere una mirada crítica debido a que constatamos que la escala mayor tiene consecuencias positivas para la participación ya que permite

la aparición de lo público como lo común, donde se reafirma el sentido de lo colectivo y hay espacio para el otro: aquel diferente pero tan imprescindible para la vida democrática.

## Referencias

- ANNUNZIATA, R (2016). Representación, deliberación y escala: cambiar el enfoque sobre lo local en la participación. En MAURO, S.; ORTIZ DE ROZAS, V.; PARATZ, M. (comps): *Política subnacional en Argentina: enfoques y problemas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en <http://ceap.sociales.uba.ar/files/2016/12/LIBRO-WEB-COMPLETO-31-MARZO-1.pdf>
- AVRITZER, L.; RAMOS, A. (2016). Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, 74(3).
- BACHRACH, P. (1973). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires: Amorrortu editores.
- BLONDIAUX, L. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- BOBBIO, N. (2001) [1986]. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOISIER, S. (2001). Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? En: Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- BOURDIEU, P. (1984). Espacio social y poder simbólico. En: *Cosas Dichas*. Barcelona: Gedisa.
- CATENAZZI, A.; QUINTAR, A. (2009). Presentación. En: Catenazzi, A., Quintar, A., Cravino, C., Da Representacao, N. y Novick, A., *El retorno de lo político a la cuestión urbana*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CLEMENTE, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. En Adriana Rofman (Comp): *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- DAHL, R. (1999 a). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, Alfaguara.
- DAHL, R. (1999 b) [1971]. *La Poliarquía. Participación oposición*. Madrid: Tecnos.
- DAHL, R.; TUFTE E. (1973). *Size and Democracy. The politics of the smaller European democracies*. California: Stanford University Press.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2005). ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, Caracas, Venezuela.
- GOLDFRANCK, B. (2006). Los procesos de 'presupuestos participativos' en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), Santiago.
- GUILLEN, A.; SÁENZ, BADI y CASTILLO (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena: International Journal of Good conscience*, 4(1). México.
- GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (2001). Escalas espaciales, escalas temporales. *Revista Estudios geográficos*, 242. Madrid: Instituto de Economía y Geografía, CSIC.

PRZEWORSKI, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

## Notas

- 1 Esta ponencia es parte de la investigación doctoral titulada “Políticas Públicas participativas y escala. Re-pensando lo local desde la representación ciudadana de lo público. Un estudio de casos”, defendida en marzo de 2018 en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina).
- 2 Son dispositivos de participación que existen desde 1941, pero es a partir del año 2003 con el impulso que les da el Partido de los Trabajadores (PT) que cobran impulso. Las conferencias se concentran en políticas públicas de alcance nacional y tratan una variedad de temáticas, desde políticas sociales como salud, educación, asistencia social, seguridad alimentaria, políticas para mujeres, derechos humanos, como políticas más sectoriales de agricultura, pesca, transporte, etc. Son convocadas por ley, decreto, por distintos ministerios o por resolución del Consejo de Política Pública competente.
- 3 Para observar estos datos consultar en [www.rapp.gov.ar](http://www.rapp.gov.ar)
- 4 En este punto vale la ampliación acerca del cargo institucional que ocupó Daniel Vaena en la RAPP, quien fuera el presidente durante el año 2015, lo que lo nutrió en conocimientos sobre experiencias de todo el país.
- 5 El Consejo Local de Salud es una política participativa que se planificó y puso en marcha desde la Subsecretaría de Salud y Medio Ambiente de la Municipalidad de Gualaguaychú y comenzó a implementarse en marzo del año 2008. Según lo establece la Ordenanza 10.906/2006 se propone abordar las problemáticas referentes a la salud pública promoviendo la participación ciudadana mediante el contacto directo con la realidad social y la participación conjunta de los actores involucrados en el sistema de salud. Los Consejos Locales de Salud están integrados por representantes de la comunidad, vecinos e instituciones del barrio, las autoridades municipales y los trabajadores de la salud que deliberan sobre los problemas en cada barrio y sobre las acciones que se puedan implementar para solucionarlos.
- 6 Este dato es muy significativo porque muchas veces provoca que los vecinos se concentren en proyectos de montos menores a la partida correspondiente para que se puedan ejecutar dos o más proyectos.

## Notas de autor

### Sobre la autora

Doctora en Ciencia Política (UNR) y Licenciada en Ciencia Política (UNER). Profesora adjunta responsable de la cátedra “Investigación Social II” de la licenciatura en Trabajo Social (FCJS/UNL). También es profesora adjunta de la cátedra de Políticas Sociales de la licenciatura en Ciencia Política (FTS/UNER). En posgrado es profesora titular del Seminario: “Trabajo Final: herramientas metodológicas” de la Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (FTS/UNER). Participa actualmente en el proyecto de investigación “Formación en desastres o catástrofes: estudio desde las políticas públicas nacionales 2005-2015” (FTS/UNER).

## Interfases urbano-rurales, conflictos ambientales y gobernanza del riesgo. Estudio de caso de una localidad en la región del noroeste de la provincia de Buenos Aires

### *Urban-rural interfaces, environmental conflicts and risk governance. Study in the case of a locality in the northwest region of the province of Buenos Aires*

Carreño, Guillermina

**Guillermina Carreño** Sobre la autora  
guillerminaca@hotmail.es  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, 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

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10791>



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

**Resumen:** Desde la última década, la Región del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (NOBA) se configura como el epicentro de numerosos conflictos sociales asociados a la delimitación de interfases de ordenamiento ambiental en las intermediaciones urbano-rurales de diversas localidades. Estas son presentadas como dispositivos de gobernanza para la gestión del riesgo, con una consecuente protección de la población debido a la aplicación intensiva de agroquímicos. Nuestro universo empírico se ubica en la localidad de General Villegas y su respectivo periurbano. Desde un enfoque etnográfico, con perspectiva relacional e histórica, el trabajo investigativo tiene como objetivo analizar las disputas y tensiones presentes en este territorio en torno a los modelos productivos y las prácticas agropecuarias asociadas, tanto por sujetos intersectoriales como extrasectoriales. En el presente trabajo proponemos acercarnos a la configuración del espacio periurbano desde un análisis de las diferentes posiciones de los diversos sujetos implicados en esta experiencia situada. Presentamos someramente la metodología empleada y una caracterización de la localidad de referencia. Seguidamente, desarrollamos las particularidades histórico-contextuales del surgimiento de la ordenanza que regula las aplicaciones de agroquímicos. Por último, presentaremos aproximaciones a la matriz de una perspectiva de riesgo construida por ciertos productores agropecuarios presentes en este territorio.

**Palabras clave:** periurbano, conflicto socioambiental, riesgo, agroquímicos, productores agropecuarios.

**Abstract:** *Since the last decade, the Northwest Region of the Province of Buenos Aires (NOBA) has become the epicentre of numerous social conflicts associated with the delimitation of environmental management interfaces in the urban-rural intermediaries of various localities. These are presented as governance devices for risk management, with a consequent protection of the population due to the intensive application of agrochemicals. Our empirical universe is located in the town of General Villegas and its periurban area. From an ethnographic approach, with a relational*

*and historical perspective, the research work aims to analyse the disputes and tensions present in this territory around the production models and associated agricultural practices, both by intersectoral and extrasectoral subjects. In this paper we propose to approach the configuration of the peri-urban space from an analysis of the different positions of the various subjects involved in this situated experience. We briefly present the methodology used and a characterisation of the reference locality. Next, we develop the historical-contextual particularities of the emergence of the ordinance regulating the application of agrochemicals. Finally, we will present approaches to the matrix of a risk perspective constructed by certain agricultural producers present in this territory.*

**Keywords:** *periurban, socio-environmental conflict, risk, agrochemicals, agricultural producers.*

## **1. Metodología, antecedentes y particularidades del caso de estudio: sujetos, instituciones e intervenciones en el territorio de borde**

Acudimos al enfoque etnográfico, en tanto perspectiva que intenta documentar lo no documentado de determinada realidad social (Rockwell, 1987). Nos posicionamos desde una perspectiva socio-antropológica (Ezpeleta y Rockwell, 1986; Achilli, 2015) la cual privilegia el carácter relacional-dialéctico de los fenómenos sociales, en una búsqueda por relacionar distintas dimensiones de una problemática a través del análisis de los procesos que se generan en sus interdependencias en un determinado contexto socio-histórico (Achilli, 2013). Además, siguiendo a Ezpeleta y Rockwell (1983) la vida cotidiana se trata del ambiente inmediato donde los sujetos construyen actividades particulares, sucede su reproducción y generan apropiaciones diferenciales, lo cual supone heterogéneos procesos e instancias de aprendizaje con márgenes de maniobra entre posibles alternativas. En tal sentido, retomamos a Geertz (1973) para construir un “estudio en caso” donde la producción del conocimiento no es desde la codificación de regularidades abstractas, sino más bien, a través de “descripciones densas” de las experiencias situadas.

Como se mencionó, este trabajo se desprende de un proceso investigativo más amplio, en el cual se intenta analizar las disputas y tensiones en torno al modelo productivo y prácticas agropecuarias asociadas presentes en el periurbano de la localidad de General Villegas. Consideramos que nuestra postura analítica nos permite ampliar el foco para una comprensión de los fenómenos locales mirados desde aquello que sucede en este espacio, con énfasis en la aprehensión de las relaciones socio-históricas. Particularmente, en esta instancia intentaremos tensionar aquellos estudios que desde diversas disciplinas, perspectivas o enfoques abordan la cuestión periurbana en grandes urbes, debido a que comprendemos que este distanciamiento permitirá analizar las particularidades, continuidades y rupturas con relación a los poblados rurales.

General Villegas es la capital del Partido homónimo y cuenta con 13.873 habitantes (INDEC, 2010). Se trata de una localidad ubicada en la eco-región de la Pampa Húmeda, en una zona predominantemente agrícola-ganadera. Desde los últimos veinte años se consolida un avance del modelo de agronegocios, el

cual desde diversas modalidades territorializa sistemáticamente en este espacio local sus lógicas fundamentales. Un informe elaborado por el colectivo Paren de Fumigar de la Provincia de Buenos Aires (2019) con relación a la campaña 2017-2018, expone datos que permiten visualizar al Partido de General Villegas como el principal productor de soja. Asimismo, registra el mayor uso de agroquímicos con una acumulación de 4.5000.000 de litros anuales.

En yuxtaposición al mencionado proceso, se observa un incremento en el número de habitantes en la localidad. En concreto, se registra una variación intercensal del 12 % entre el Censo Nacional de Población de los años 2001 y 2010. Más allá de la escasa oscilación en términos estadísticos —la cual podría deberse a la desactualización de estos datos— al recorrer las calles del poblado es posible advertir el creciente avance de zonas residenciales sobre la frontera agropecuaria. Se contempla un territorio de borde que expone este “rebasamiento”, el cual cuenta con un total de 1.514 viviendas con 4.777 habitantes.

A partir de lo señalado, reconocemos trabajos que describen cómo se construyó históricamente la problemática en torno al periurbano en nuestro país (Feito y Barsky, 2020; De Marco, 2020). También existen producciones académicas que trazan caracterizaciones, particularidades y singularidades de estos espacios (Barsky, 2005; Venturini et al., 2019). Del mismo modo, encontramos estudios que abordan diversos fenómenos sociales que tienen lugar o allí suceden (Ávila Sánchez, 2004; Barsky, 2012; González Meraschio, 2012). Es mediante estos antecedentes que visualizamos procesos de apropiación, luchas y consensos que tienen lugar en estos territorios, que exceden sus límites geográficos y adquieren grados de diferenciabilidad, en tanto y en cuanto, los sujetos configuran procesos de resistencia por los recursos distribuidos desigualmente.

En las localidades de la Región Pampeana, los espacios periurbanos se configuran como bordes de transición, en permanente transformación y con heterogéneas modalidades de uso del suelo (Barsky, 2005; Pérez et al., 2013). Además, se intensifican presiones sobre el ambiente, competencias por el acceso a los suelos y recursos relacionados, siendo posible distinguir una serie de desajustes y disfuncionalidades producto de deseconomías de aglomeración y procesos de segregación socioespacial de la ciudad (Feito y Barsky, 2020). Específicamente, debido a los movimientos migratorios e incremento en la cantidad de habitantes estos poblados comienzan a adquirir límites urbanos-rurales difusos, siendo a menudo una ocupación o habitar procesos no planificados, en donde algunas áreas residenciales se ubican cercanas a campos de producción agropecuaria.

En términos antropológicos, General Villegas podría definirse como una ciudad “ruralizada” porque no existen una realidad urbana o rural dicotómica o distinta, sino que las interacciones cotidianas configuran una única trama caracterizada una “cultura rural bonaerense” (Ratier, 2009). Teniendo en cuenta su cartografía y relevancia geopolítica, en los últimos cuarenta años se desarrolla como una ciudad donde se concentran empresas transnacionales y nacionales que llevan adelante la producción, transformación y comercialización de *commodities*. En este sentido, consideramos que el proceso de periurbanización contendrá ciertos grados de diferenciabilidad en contraste con grandes metrópolis. Ávila Sánchez (2009) visualiza la existencia de procesos específicos

como la rurbanización o la periruralidad, en tanto mutación del campo, con mudanzas e impulsos propios y caracterizados por un modo de vida en particular.

Ferrer y Cabrini (2018) identifican la puja de intereses contrapuestos entre diversos sectores, el cual comienza a adquirir estado público a partir del año 2012 en numerosas localidades de la Región del NOBA por los debates sobre las zonas de exclusión y zonas de amortiguación para las fumigaciones con agroquímicos en las intermediaciones urbano-rurales. Sostenemos que los diversos sujetos implicados accionan, se movilizan e intervienen desde desiguales posiciones con distintos capitales puestos en juego. Atendiendo las mencionadas nociones, que definen teórica como epistemológicamente las periferias, nos adentraremos en las particularidades del periurbano villeguense.

Consideramos al periurbano de la localidad de General Villegas como un espacio emergente, con relación a la creciente conflictividad socioambiental por los usos intensivos de agroquímicos. Retomamos la noción de periurbanización para pensar el proceso de transformación espacial que acontece actualmente, en el cual intervienen diversos sujetos e instituciones tanto públicas como también privadas, con diferentes y desiguales posiciones en la estructura social local. Por esto, nos interesa analizar la perspectiva de riesgo presentada por productores agropecuarios, quienes en la trama conflictiva local se imbrican como sujetos constituyentes de la hegemonía agraria.

Hasta el año 2020, nuestra localidad de referencia se encontraba dentro de los veintitrés partidos de la Provincia de Buenos Aires sin existencia de norma jurídica que regulara prácticas agronómicas en torno a la aplicación de agroquímicos en el área periurbana. El Honorable Consejo Deliberante (HCD) de la localidad aprobó la Ordenanza 6124 que legisla el acopio, expendio, utilización y disposición final de agroquímicos. Asimismo, establece una zona de amortiguación de trescientos metros y una zona de exclusión de cuarenta metros con la prohibición de agroquímicos de banda roja y banda amarilla.<sup>1</sup> El proyecto de ordenanza fue presentado por el actual gobierno, en articulación con otras instituciones público-privadas y si bien cierta cantidad de agricultores periurbanos no participaron del proceso de confección, algunos relatos reflejan intercambios que algunos productores agropecuarios realizaron con funcionarios municipales y delegados del Colegio de Ingenieros Agrónomos.

Esta normativa comenzó a gestionarse desde el año 2018 pero tomó mayor impulso a fines del año 2019, debido a los avances propiciados en el anteproyecto por algunos funcionarios municipales, progresión en las articulaciones y la adquisición de una mayoría favorable en los votos. Esta fue sancionada el 13 de julio del año 2020 y es importante mencionar que también se debatió otro proyecto de ordenanza municipal presentada por el frente opositor, presentando proporciones métricas más amplias en la determinación de las franjas de protección ambiental. No obstante, la naturaleza jurídica de la ordenanza aprobada tiene origen en el “incorrecto” uso de agroquímicos en la actividad agropecuaria extensiva, configurándose “un escenario de preocupación para la población en general y una amenaza para el medioambiente”. Se busca “minimizar los riesgos para la salud y proteger el medioambiente” pero sentencian que “la aplicación de agroquímicos por parte del productor agropecuario es ineludible, ya que los modelos de producción actuales revisten gran importancia para incrementar la productividad de los cultivos”.

También se precisa la introducción de “nuevos” actores en los procesos productivos denominados fiscalizadores. En parte, las articulaciones políticas y “sugerencias” percibidas por parte del Municipio se concretaron con la firma de un convenio de cooperación institucional entre la administración local y el Colegio de Ingenieros Agrónomos, definiendo una tercerización de la tarea de control de agroquímicos en el periurbano como también el asesoramiento técnico en la implementación de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) en la localidad. Particularmente, los registros generados por estos agentes deben contener información climática y las “mezclas” o composiciones de los productos de síntesis química, no así observaciones sobre las condiciones laborales-sanitarias como tampoco sobre personas presentes o posibles afectados.

Semanas previas a la aprobación, ciento cincuenta vecinos del Partido de General Villegas elaboraron, firmaron y elevaron una nota expresando su rechazo frente a esta normativa, considerando la ausencia de comunicación en el proceso de formulación con la comunidad local. Se argumenta que ninguno de los avances de la ordenanza fue sometido a consulta pública previa. De esta manera, se solicitó una charla abierta para que sean transmitidos aquellos puntos nodales de ambos proyectos presentados en el HCD. Además, esta instancia se configuró como oportunidad para asentar colectivamente un posicionamiento concreto no sólo sobre las fumigaciones sino además una postura relacionada al actual modelo agroproductivo, acompañada o respaldada con publicaciones científico-académicas de contenido socio-técnico y experiencias de otras organizaciones ambientalistas.

Debido a la pandemia del COVID-19 la convocatoria por parte de la administración local fue reducida. La reunión contó con la presencia de solo cuatro delegados de los vecinos autoconvocados, concejales del oficialismo, funcionarios de la Secretaría de Producción de General Villegas e ingenieros agrónomos representando al Colegio de Ingenieros Agrónomos. Luego de ésta, la organización difundió desde sus redes sociales un escrito relatando esta experiencia, en el cual se detallan “pruebas” científicas que comprueban diversos efectos negativos de los agroquímicos en la salud humana como también la peligrosidad que reviste el actual modelo agroindustrial, así como también sensaciones de “rechazo” y “negatividad” percibidas en este diálogo con los burócratas y tecnócratas.

La agrupación de vecinos, en momentos previos a la sanción, nos relataba la posibilidad que finalmente no sea aprobado el proyecto del oficialismo debido a la posición ambivalente de un concejal hasta momentos ulteriores a la votación. Sin embargo, finalmente se desarrolló el curso legislativo tal como especulaba el actual gobierno municipal con la aprobación de su proyecto. El mes de octubre del año 2020 cobró vigencia la mencionada ordenanza, por tanto, es legislada actualmente por el Municipio y percibida e implementada por los productores agropecuarios del espacio periurbano local.

Frente a este contexto, los vecinos autoconvocados presentaron a la administración local una Petición de Protección Pública Ambiental con el aval de cuatrocientas firmas de vecinos y vecinas del Partido de General Villegas. Esta figura legal se había convertido en una posibilidad para el colectivo de intervención en el proceso administrativo ambiental, expresamente en el rechazo y configuración de un nuevo dispositivo institucional de regulación ambiental.

Como ya se mencionó, ciertos vecinos y vecinas consideran que esta normativa no cuenta con evidencia científica que actúe como sustento legal ni tampoco ha sido sometida a una consulta pública abierta a la comunidad local, en tanto diálogo multisectorial.

## **2. Dimensiones analíticas sobre la construcción social del riesgo**

Desde la Antropología rural y la Sociología rural existen diversos trabajos (Giarraca y Cloquell, 1998; Giarraca, 2001; Feito, 2005a y 2005b; Teubal, 2006; Cloquell et. al 2014) que documentan cómo la expansión de las relaciones de producción capitalistas, la globalización y las políticas de la liberalización de la economía fueron transformado los espacios rurales en América Latina. En estos países, la adopción de políticas de ajuste estructural fue acompañada por el avance en los territorios de grandes corporaciones transnacionales que introdujeron la agricultura industrial en el sistema agroalimentario mundial. Este escenario presentó nuevas condiciones y condicionantes de producción en el sector agrícola, predominando hegemónicamente en la Región Pampeana las lógicas del agribusiness o los agronegocios. En este sentido, las empresas multinacionales irrumpen con la comercialización del paquete tecnológico consumado una tendencia ascendente hacia el monocultivo de soja transgénica y la dependencia de los cultivos a insumos externos.

En este contexto, los productores agropecuarios del agro pampeano devienen en empresarios innovadores (Hernández, 2007) participantes del sistema de red de redes asociativas (Gras y Hernández 2008; Gras y Hernández 2013; Carabajal 2014; Hernández y Muzlera, 2016). La identidad promovida desde las lógicas del modelo de los agronegocios debe contener nuevos saberes, lo cual implica romper viejas estructuras y olvidar antiguos soportes identitarios no compatibles: relación simbólica con la tierra, importancia de saberes heredados y el trabajo directo (Liaudat, 2018). En la última década, tanto el actual modelo productivo como sus prácticas agropecuarias asociadas, han recibido cuestionamientos desde distintos sectores de la sociedad civil, los cuales pueden observarse en heterogéneas manifestaciones y expresiones de resistencia en los territorios. Pero, ¿de qué manera construyen estos productores agropecuarios una perspectiva de riesgo en torno a las aplicaciones con agroquímicos? En primera instancia, recuperamos ciertos aportes que nos permitirán avanzar sobre los interrogantes planteados a lo largo del trabajo.

Beck (2000) en su teoría sobre la sociedad del riesgo global la conceptualiza en tanto enfoque moderno donde se institucionaliza el control de consecuencias futuras no deseadas. El régimen del riesgo se encuentra estrechamente vinculado con el proceso administrativo y técnico de decisión, el cual se define no sólo desde el Estado sino también por empresas y la ciencia. Además, en la estructura oculta del poder en los conflictos de riesgo la responsabilidad se configura como una forma institucional impersonal diluida en el flujo del mercado global donde sus elementos constituyentes persiguen su propio interés.

En su obra, Douglas (1996) elabora la idea de la percepción de riesgo como un proceso social. Estructuralmente, son asignados riesgos anclados en la distribución del poder como también en los posicionamientos de los sujetos que, desde construcciones intelectuales, desenvuelven evaluaciones sociales de

probabilidades y valoraciones. Asimismo, considera que la recepción pública de cualquier política sobre el riesgo se encuentra condicionada por la circulación de ideas acerca de la justicia social como la libertad.

Para el caso de Argentina, Ríos y Pellizari (2016) realizan un recuento de la legislación ambiental vigente en torno a la aplicación de agroquímicos. Sostienen que, en términos generales, el marco legal aplicable es completo y más exhaustivo en ciertos aspectos. En este esquema, las autoras evidencian “diferencias” que impiden la implementación sistemática de la política ambiental. Entendemos que se trata de una sucesión de instancias orquestadas —disposiciones provinciales, designación de instrumentos de gestión y administrativos, descentralización y designación de instituciones de transferencias de recursos y capacitación, ordenanzas municipales, entre otros— que en numerosas ocasiones se encuentran desfasadas o desarticuladas.

Por su parte, Jager, Pellizari, Feito, Battista y Solari (2016) señalan que la utilización de plaguicidas y fertilizantes sintéticos generan efectos en el ambiente, en la salud poblacional e incluso en los mismos productos agrícolas de consumo. No obstante, los paquetes tecnológicos aplicados sistemáticamente en la actividad agropecuaria comprenden conocimientos, criterios y prácticas producidas para avanzar con la imperante búsqueda tecnocrática de eficiencia económica. Se observa cómo los empresarios industriales o agrícolas perciben que los efectos colaterales o las externalidades producto de su uso exceden su responsabilidad individual, por tanto, sólo se incorporan en sus planificaciones ciertos requerimientos exigidos por la probabilidad a ser “descubiertos” y adquirir alguna penalización.

En los párrafos siguientes pretendemos abordar la perspectiva de riesgo conformada por productores agropecuarios presentes en el espacio periurbano de General Villegas. En este sentido, entendemos que se trata de una conjunción de distintas impresiones de actores sociales que interactúan de manera dinámica y desigual, en las que intervienen divergentes conocimientos, prejuicios, ausencia de información o proyecciones conformando una construcción social del riesgo (Jager, et. al 2016).

### **3. Los productores agropecuarios de la interfase urbano-rural**

Anteriormente hicimos mención al contexto socio-político de surgimiento de la ordenanza que regula las aplicaciones de agroquímicos en las intermediaciones urbano-rurales de la localidad. La misma contiene las zonas de amortiguamiento y de exclusión más limitadas métricamente del territorio bonaerense y los aportes realizados en Argentina por el International Life Sciences Institute (ILSI) a comienzos del año 2020 fueron sustento fundamental para la planificación de estas franjas ambientales. El informe expone consideraciones basadas en ensayos a campo efectuados a lo largo de seis años en regiones ecológicas del país donde se presenta esta problemática. Es importante mencionar que estas pruebas fueron desarrolladas reemplazando los compuestos agroquímicos por agua, pero se afirma que podría asemejarse a la “realidad productiva cotidiana” en donde los productores reproducen sus prácticas. Se examina que, en términos generales, las derivas fueron “reducidas” y las distancias promedio fueron 9.7 metros para las aplicaciones terrestres y 45 metros para las aplicaciones aéreas.

Asimismo, advertimos el avance de ciertos lineamientos producidos por la Cámara de Sanidad de Agroquímicos y Fertilizantes (CASAFE) en torno a las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) en la localidad de referencia. Se las definen en tanto “conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas aplicables a la producción, procesamiento y transporte de alimentos, orientadas en asegurar la protección de la higiene, la salud humana y el medio ambiente, mediante métodos ecológicamente seguros, higiénicamente aceptables y económicamente factibles”. Si bien se presentan como metodologías específicas que los agricultores deben implementar, consideramos que, en primera instancia, se realiza un reconocimiento público del actual problema ambiental por causa de la dependencia del modelo productivo a insumos externos. Sin embargo, al apropiarse de dicho conflicto les permite configurar una “solución”. Por tanto, este sector económico-político dominante genera, propone e impulsa las BPA como alternativa “sustentable” caracterizada por su “rigurosidad” científica.

Se trata de una estrategia geopolítica fundada desde el sector privado que luego es asumida como política de Estado. En este aspecto, entidades públicas y privadas dieron origen a la Red de Buenas Prácticas Agrícolas en el año 2015.<sup>2</sup> Desde esta organización se creó un plan con recomendaciones para impulsar este tipo de normas jurídicas en municipios, en una búsqueda por reglamentar sistemáticamente la aplicación de agroquímicos en los espacios periféricos desde estos criterios. Se expone como modelo de ordenanza con el propósito de replicar en la extensión de numerosos territorios una uniformidad de criterios de forma empaquetada. De igual modo, las BPA continúan configurando ortodoxia desde la consolidación del modelo de los agronegocios. El proceso de territorialización de estos preceptos socio-técnicos impulsa conjuntamente la estandarización de las prácticas agrícolas y su posterior normativización e institucionalización.

Retornando al caso de estudio, todas las propuestas referenciadas fueron retomadas y apropiadas desde articulaciones políticas. Concretamente, entendemos que se extrapolan y proliferan criterios que invisibilizan contextos inmediatos. Es decir, homogéneamente se presenta localmente una premisa por normativizar la práctica de aplicación de agroquímicos, la cual además se encuentra definida mediante la uniformización del territorio de borde del poblado. Aún con todo, ciertos funcionarios sostienen que la regulación presenta “grises” que deben ser revisados e incluso podrían ser transformados en años siguientes. Por su parte, los productores agropecuarios expresan la ausencia de ciertas explicitaciones en el cuerpo legal, tal como: carencias en la delimitación como la planificación del ordenamiento territorial del espacio periurbano, inexistencia de procedimientos para aplicaciones en lotes contiguos a escuelas rurales, ausencia de señalamientos o alternativas por las prohibiciones de agroquímicos en los cultivos producidos bajo el actual modelo, entre otros.

Entonces, al igual que otros vecinos y vecinas de la localidad, ciertos sujetos productores también percibieron una “falta” de comunicación en el planeamiento de la ordenanza. Dos meses luego de su aprobación, se llevó adelante un encuentro virtual con éstos para informar los puntos más relevantes de la ordenanza. Esto se presentó como una posibilidad para expresar incertidumbres, como ¿Es posible continuar produciendo soja transgénica? ¿Qué ocurre con las aplicaciones nocturnas? ¿Cuáles son los canales comunicacionales legales para informar a escuelas rurales sobre una aplicación en lotes contiguos?

¿Por qué no se abordan otras problemáticas como la ausencia de acceso a agua potable en el espacio periurbano?

El caso del espacio periurbano villeguense, al igual que otros poblados de la Pampa Húmeda, es un territorio que emerge en términos de lo público mediante la regulación de interfases de ordenamiento ambiental. En el dispositivo de gobernanza se expone una construcción social del riesgo “consensuada” entre pobladores, el sector agropecuario y la administración local. Además, se determina que no existe otra modalidad de producción que pueda ser desarrollado en este espacio y alcance los rindes actuales. Ahora bien, partimos del supuesto que existen desiguales posiciones como también capitales que los distintos sujetos implicados ponen en juego para alcanzar estas definiciones. Circunscribiendo más este universo, Senigagliesi (2019) realiza una tipología de agricultores presentes en los periurbanos de localidades ubicadas en la Región del NOBA: agricultores de patio, pequeños productores emprendedores, productores dinámicos, productores preponderablemente familiares, productores de granjas o chacras y productores familiares capitalizados.

Atendiendo lo señalado anteriormente, en este trabajo referimos a productores agropecuarios capitalizados presentes en el territorio de borde. Con modalidades de arrendamiento o propiedad de la tierra, los mismos acumulan entre 40 a 300 hectáreas y se autodefinen como pequeños productores. En primera instancia, coinciden en señalar que las BPA pueden ser “bien” implementadas en el espacio periurbano y permiten “solucionar” un “problema” existente en la localidad. Expresan que anteriormente las aplicaciones “mal” realizadas eran frecuentes, pero ninguno se autorreferencia como “infractor” sino que en sus narrativas son citadas las experiencias de otros sujetos cercanos. Además, concuerdan en la nula percepción de “miedo” a los agroquímicos, incluso algunos de nuestros interlocutores manifiestan que habitan en sus campos productivos con sus respectivas familias. Entonces, destacan que en la institucionalización de estas metodologías, protocolos y sugerencias es habilitado un marco regulatorio para desarrollar “responsabilidad” en sus “prácticas de campo”.

Particularmente, precisan que las “buenas” aplicaciones pueden ser efectuadas bajo factores climáticos óptimos, es decir sin altas temperaturas y vientos con flujos opuestos a las zonas residenciales cercanas. Sin embargo, existen ocasiones donde esto los “excede” y se convierte en una imposibilidad producto de la tercerización de las actividades hacia contratistas rurales. En este sentido, ellos distinguen dos tipos de servicios: el contratado en la misma localidad y aquel adquirido en otra ciudad. Estos últimos comparativamente son considerados como “más desprolijos” debido a que, en tiempos de mucha demanda, suelen realizar en un mismo día varias aplicaciones en diversos lotes ubicados sobre distintas localizaciones. Es importante señalar que, en una menor proporción, algunos disponen de maquinaria propia.

Todas estas sensaciones y afirmaciones son expresadas en el espiral de conflicto (Merlinsky, 2014) donde contextualmente los productores agropecuarios del espacio periurbano y sus prácticas agrícolas se encuentran dentro del epicentro de las polémicas. Poder ampliar la mirada nos permitió aprehender otros sentidos construidos. Con respecto a esto, luego de varios encuentros los actores manifestaron la “peligrosidad” de los insecticidas, pero desde sus prácticas

de campo resaltan un compuesto más “temido” llamado Paraquat.<sup>3</sup> Uno de nuestros interlocutores mencionaba que debido a una aplicación “mal” realizada vivenció sensación de “terror”. Sostienen que, en muchas ocasiones, es sólo mediante “la práctica” y “el error” que se toma conocimiento sobre cómo proceder “correctamente”. Recientemente, algunos han “descubierto” que es un compuesto muy volátil con 30 kilómetros de alcance.

A pesar de su exclusión en producciones agrícolas de países del norte, hasta la actualidad este activo se comercializa libremente en Argentina. Diversas organizaciones ambientalistas e investigadores vienen denunciado en numerosas instancias la multidimensionalidad de sus afecciones e implicancias socio-sanitarias de la utilización de agroquímicos, que resuena y se multiplica en heterogéneos territorios. En muchos casos, mediante estas luchas se han alcanzado restricciones provinciales en la periodización de su comercialización e incluso impedir su venta. Particularmente, la Ordenanza 6124 prohibió, más allá de su banda toxicológica, la utilización de cinco agroquímicos: 24D, Picloram, Paraquat, Atrazina, Clorpirifos.

Con relación a lo último mencionado, esta disposición no es considerada por aquellos productores agropecuarios como una materialización de años de disputas o “logro” de las organizaciones ambientalistas. Por el contrario, manifiestan que la creación e implementación la ordenanza que regula localmente las prácticas de campo en torno al uso y disposición final de los agroquímicos es una “cuestión política” que la municipalidad debe abordar producto de “presiones sociales” percibidas sobre esta problemática. Luego de la causa Pergamino, caso testigo que sentó precedentes en términos jurídico-políticos en la Región del NOBA, los canales administrativos avanzaron e impulsaron con rapidez la sanción de la normativa y esto es interpretado como una estrategia en la que sólo “ganan” algunos pocos.

Lo anterior da cuenta sobre como en la apertura pública del debate de los agroquímicos en los espacios periurbanos son puestos en juego capitales materiales y simbólicos específicos, los cuales posicionan desigualmente a los actores en la trama conflictiva local. En este sentido, los productores agropecuarios del territorio de borde disponen menores recursos con relación a otros sujetos agrarios. Aún con todo, conforman conjuntamente un dominio hegemónico en términos estructurales que desplaza a otras realidades agrícolas presentes por fuera del actual modelo productivo. Advertimos así la configuración de relaciones de poder asimétricas entre los mismos que acumulan ganancias o ingresos extraordinarios a través de la comercialización de *commodities*. Más aún, por los desplazamientos del debate público de los pobladores expuestos cotidianamente a las consecuencias ambientales y socio-sanitarias del actual régimen agro-extractivista.

En primera instancia, las presiones socio-ambientales ejercidas en este espacio condujo a la entidad administrativa a exponer y circular las ideas de “consenso” o “acuerdos” generales. Corresponden con articulaciones multiescalares complejas que intentan abordar la señalada problemática con una perspectiva “sustentable” o “verde” que introduce los principios de ciclicidad, pero donde no son discutidos o planteados cambios desde lo estructural. Es ahí donde residen los avances en la implementación de la mirada moralizante vinculada con los “malos” o “buenos” usos de agroquímicos, acompañados por el llamado explícito a la generación de

“individualidades responsables” cimentado en el vigente modelo de desarrollo (Escobar, 1999 y 2005). Observamos que, más allá de la extrapolación de criterios, los flujos entre lo macro y lo micro son condensados en enfrentamientos concretos constituyendo especificidades en el caso de estudio.

Visualizamos primeramente una perspectiva de riesgo vinculada estrechamente con los grados de exposición y peligros relacionados con la toxicidad que reviste la utilización de los productos de síntesis química. Respecto de las BPA, las entidades técnicas del agro fomentan el planteamiento del “control de daños” que seguidamente es apropiado. En otras palabras, son negadas experiencias con modalidades o estilos productivos divergentes porque contemplan que bajo el actual modelo productivo es posible a través de determinadas metodologías operar con parámetros “más seguros” en sus prácticas de campo. Al mismo tiempo, examinamos esta noción de riesgo anidada a la “incertidumbre” producto de la prohibición del uso de los cinco plaguicidas en las bandas de protección ambiental. Concretamente, ¿cómo producir sin éstos? Recordemos que, así como los monocultivos transgénicos son altamente dependiente a insumos externos, los mismos supeditan al agricultor frente al complejo industrial-financiero-oligopólico (Porto-Gonçalves, 2004).

#### **4. A modo de cierre**

En este artículo reconstruimos la matriz de una perspectiva de riesgo construida por productores agropecuarios del espacio periurbano, desde un enfoque socio-antropológico. Dar cuenta de esto implicó describir primeramente las estrategias metodológicas y los antecedentes sobre el caso de estudio. Luego introducimos particularidades de la localidad en la que desarrollamos nuestra investigación como también el contexto de surgimiento del dispositivo legal que actualmente regula aplicaciones en este territorio. La conflictividad socioambiental y las presiones locales actuales revisten una complejidad espiralada, la cual implicó sintetizar las matrices teóricas que retomamos para abarcar el objetivo del presente trabajo.

Concluimos que el periurbano es un espacio que emerge en la creciente conflictividad ambiental. De este modo, colocamos nuestra atención en articulaciones político-administrativas desprendidas en distintas escalas. Por un lado, consideramos que se imponen estratégicamente por el sector empresario agrícola e institucionalmente, a través de las Buenas Prácticas Agrícolas, una mirada consensualista entretejida en una retrospectiva percepción moralizante de las prácticas agropecuarias. En su territorialización intervienen la comunidad científica con la mediación de ciertas instituciones técnicas.

Esto último fue recuperado por nuestros interlocutores en sus discursos, pero advertimos que sucede en un contexto donde se ubican en el epicentro de las arenas del conflicto. Por esto, adentramos a los sentidos y percepciones configuradas por ciertos actores del territorio de borde. Estos productores agropecuarios capitalizados a partir de sus propias trayectorias constituyen experiencias anidadas a sensaciones y afectividades sobre la utilización de agroquímicos. Además, precisamos las interconexiones con los riesgos que en términos materiales supone la prohibición de plaguicidas en su organización productiva.

En síntesis, comprendemos que la normativa vigente configura desde la hegemonía local sus aportes para el sostenimiento del flujo de competitividad en el mercado global y la rentabilidad del actual sistema productivo. Consecuentemente, el territorio de borde es un espacio determinado por la actividad extensiva, pero mediante nuestro análisis visualizamos que no se limita a los monocultivos porque habitan otros agricultores. En la actualidad, se representan complejos procesos que implica analíticamente apostar al estudio que privilegie su aprehensión en sentido amplio.

## Referencias

- Achilli, E. (2013). Investigación socioantropológica en educación. Para pensar la noción de contexto. En N.E. Elichiry (Comp.), *Historia y vida cotidiana en educación*. Buenos Aires: Manantial.
- Achilli, E. (2015). Hacer antropología: los desafíos del análisis a distintas escalas. *Boletín de Antropología y Educación*, 6(9), 103-107.
- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo de Buenos Aires, un espacio en constante transformación. Una perspectiva geográfica. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (9), 36.
- Barsky, A. (2012). Buenos Aires y su organización espacial. Caracterización de las situaciones ambientales asociadas a la dinámica de las cuencas hidrográficas que atraviesan un territorio metropolitano. En Di Pace, M y Basky, A. (Comp.), *Agua y territorio: Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CICCUS.
- Beck, U. (2000). *La sociedad del riesgo global*. España: Siglo XXI.
- Carabajal, M. I. (2014). Transnacionalización agropecuaria y reconfiguraciones territoriales. *Revista Kula*, 9, 47-59.
- Cloquell, S.; Albanesi, R.; Nogueira, M. E.; Propersi, P. (2014). *Pueblos rurales: territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura*. Ediciones CICCUS.
- Cragolino, E. (2003). Género, trabajo y familia. Trayectorias laborales de mujeres de origen campesino en el norte de Córdoba, Argentina. *Revista Estudios del hombre*, 16, 212-242.
- De Marco, C. (2020). Extramuros productivos. Un balance en el estudio de los espacios periurbanos en Argentina. En Cerdá, J. M. y Mateo, G. (Coords.), *La ruralidad en tensión*. Buenos Aires: Teseo.
- Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- Elorza, M. F.; Moavro, E. A. (2020) *Jornadas de Buenas Prácticas de Aplicación de Productos Fitosanitarios (BPAF) con énfasis en los entornos periurbanos*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Ciencias de la Vida (ILSI) Argentina.
- Escobar, A. (1999). Antropología y desarrollo. *Maguaré*, (14), 42-73.
- Escobar, A. (2005). *Más allá del tercer mundo: globalización y diferencia*. Colombia: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Ezpeleta, J.; Rockwell, E. (1983). Escuela y clases subalternas. *Cuadernos políticos*, (37), 70-80.
- Ezpeleta, J.; Rockwell, E. (1986). La escuela, relato de un proceso de construcción inconcluso. Documentos DIE N° 2.

- Feito, M. C. (2005a). Antropología y desarrollo rural. Contribuciones del abordaje etnográfico a los procesos de producción e implementación de políticas. *Avá. Revista de Antropología*, (6), 1-26.
- Feito, M. C. (2005b). *Antropología y desarrollo: contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales: el caso de la producción hortícola bonaerense*. Buenos Aires: La Colmena.
- Feito, M. C.; Barsky, A. (2020). Definición de Periurbano. En Muzlera, J. y Salomón, A. (Coord.), *Diccionario del Agro Iberoamericano*. Buenos Aires: Teseopress.
- Ferrer, M.,; Cabrini, S. M. (2018). Descripción del conflicto por el uso de agroquímicos en zonas periurbanas en el norte de la provincia de Buenos Aires. En Pengue, W. A y Rodríguez, A. F. (Ed.), *Agroecología, ambiente y salud: Escudos Verdes Productivos y Pueblos Sustentables*. Buenos Aires y Santiago: Fundación Heinrich Böll.
- Geertz, C. (1973). *La interpretación de las culturas. Descripción densa hacia una teoría interpretativa de la cultura*. Barcelona: Gedisa.
- Giarracca, N. (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLASCO.
- Giarracca, N.; Cloquell, S. (1998). *Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales*. Buenos Aires: La Colmena-CLACSO.
- González Meraschio, M. F. (2012). Identidades y conflictos en territorios de la frontera rural-urbana. *Revista Eutopía*, Núm. 3, 95-155.
- Gras, C.; Hernández, V. (2008). Modelo productivo y actores sociales en el agro argentino. *Revista mexicana de sociología*, 70(2), 227-259.
- Gras, C.; Hernández, V. (2013). *El agro como negocio*. Buenos Aires: Biblos.
- Hernández, V. A. (2007). El fenómeno económico y cultural del boom de la soja y el empresariado innovador. *Desarrollo económico*, 331-365.
- Hernández, V. A.; Muzlera Klappenbach, J. A. (2016). El contratismo y su integración al modelo de agronegocios: producción y servicios en la región pampeana. *Mundo Agrario*, vol. 17(34), 1-22.
- Jäger, M.; Pellizzari, C.; Feito, M. C.; Battista, S.; Solari, C. (2016). Percepción social del riesgo ambiental y vulnerabilidad. En Jäger, M. (comp.): *Gobernabilidad, percepción, control y efectos del uso de agroquímicos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Presunta contaminación por el uso inadecuado de agroquímicos*. Buenos Aires: UNLaM.
- Liaudat, M. D. (2018). Hegemonía, discursos e identificaciones en el agro pampeano: análisis de los agronegocios y su eficacia interpelativa en los actores agropecuarios. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales y Humanas - Universidad Nacional de Quilmes.
- Merlinsky, G. (2014). *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.
- Ordenanza del Municipio de General Villegas Nro. 6124. General Villegas (Buenos Aires). 17 de Julio del 2020.
- Pérez, M. et. al. (2013). *Protocolo recomendatorio. Desarrollo de producciones agroecológicas en zonas periurbanas de localidades pampeanas con restricciones para las pulverizaciones*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2004). *O desafio ambiental*. Rio de Janeiro: Record.
- Ratier, H. (2009). *Poblados bonaerenses: vida y milagros*. Buenos Aires: La Colmena.
- Ríos, S.; Pellizzari, C. (2016). Marco Legal. En Jäger, M. (Comp.), *Gobernabilidad, percepción, control y efectos del uso de agroquímicos en la Región Metropolitana*

- de Buenos Aires. Presunta contaminación por el uso inadecuado de agroquímicos. Buenos Aires: UNLaM.
- Rockwell, E. (1987). *Reflexiones sobre el proceso etnográfico* (1982-1985). Documento DIE: Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigaciones y Estudios avanzados del IPN.
- Sánchez, H. A. (2004). La agricultura en las ciudades y su periferia: un enfoque desde la geografía. *Investigaciones geográficas*, (53), 98-121.
- Sánchez, H. Á. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios agrarios*, 41, 93-123.
- Senigaliesi, C. (2019). Una radiografía de la agricultura familiar. Disponible en: <https://eluniversitario.unnoba.edu.ar/2019/10/02/productores-familiares-u-perfil/>. Consultado 1 de septiembre del 2021.
- Teubal, M. (2006). Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities. *Realidad económica*, 220, 71-96.
- Venturini, J. P.; Rodríguez, D.; González Roura, V. (2019) El periurbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Hacia una delimitación conceptual y espacial. En *4º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Transformaciones Metropolitanas en América Latina. La investigación frente a nuevos escenarios*. 2 y 3 de octubre de 2019.

## Notas

- 1 Es importante señalar que en el cuerpo legal no se referencian caracterizaciones e implicancias sobre las bandas. Comprendemos que la clasificación sobre la clase toxicológica de los agroquímicos presentada en la legislación queda anclada a la ordenación desarrollada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). En Argentina son reguladas por el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria). Según los señalamientos de CASAFE (Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes) sería posible utilizarlos en intermediaciones urbano-rurales debido a ser “poco peligrosos” y que “normalmente no presentan peligros”.
- 2 Es importante señalar que estas articulaciones y “soluciones” a la emergente problemática de los agroquímicos en la actualidad tienen lugar en momentos coyunturales donde comienzan a ser cuestionadas e incluso considerarse como “delictivas” ciertas prácticas agropecuarias, al menos por una parte de la sociedad. Desde el año 2012, en Córdoba, Chaco y Buenos Aires se proliferan causas judiciales en contra de productores agropecuarios y aplicadores por pulverizaciones con productos de síntesis química prohibidos por ordenanzas, no respeto a las distancias u horarios establecidos, entre otras cuestiones.
- 3 Se trata de un herbicida, el cual fue lanzado al mercado en 1961 por la empresa Syngenta. Es un activo químico altamente tóxico y el tratamiento de los envenenamientos provocado por éste requiere gran destreza como también conocimiento de los procedimientos apropiados (U. S. Environmental Protection Agency, 1999). Del mismo modo, Faria (2017) señala las consecuencias neurológicas en el sistema nervioso central producto de sus efectos toxicológicos.

## Notas de autor

### Sobre la autora

Licenciada en Antropología. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el CIT-RAFAELA (CONICET-Universidad Nacional de Rafaela). Integrante del Grupo de Estudios Territorio, Ambiente y Sociedad.

## La mirada ciudadana en la construcción de planes urbanos locales

### *The citizen look at the construction of local urban plans*

Beretta, Diego; Carnovale, Natalia

**Diego Beretta** Sobre el autor

diegorberetta@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

**Natalia Carnovale** Sobre la autora

nataliacarnovale@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

Recepción: 30 Agosto 2021

Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10792>



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

**Resumen:** El artículo presenta reflexiones emanadas de la primera etapa del proceso participativo para la construcción de planes urbanos del Área Metropolitana de Rosario. Dicho proceso buscó recuperar experiencias, vivencias y expectativas de la ciudadanía a fin de lograr planes locales, con perspectiva metropolitana, que trascendiesen las fronteras de los equipos técnicos y los gestores de cada localidad. Para ello se recuperan los debates sobre el rol que cumplen los gobiernos locales y la necesidad de generar políticas públicas con los actores territoriales. Las notas aquí vertidas tienen como finalidad identificar las potencialidades y desafíos del proceso, como así también las tensiones que emergieron entre las visiones metropolitanas y locales. Intenta dar cuenta del impacto de la proximidad y la cercanía en la participación ciudadana institucionalizada para la construcción de políticas públicas. Se analiza para ello la dimensión participativa recuperando la caracterización de los actores, la construcción de la cuestión socio urbana en el marco de la tensión entre lo local y lo metropolitano, y la noción de proximidad en el marco de procesos participativos. El análisis se complementó con la realización de entrevistas a distintos actores de las diferentes localidades.

**Palabras clave:** participación ciudadana, planificación estratégica, áreas metropolitanas.

**Abstract:** *The article presents reflections emanating from the first stage of the participatory process for the construction of urban plans for the Rosario Metropolitan Area. This process sought to recover experiences, experiences and expectations of the citizens in order to achieve local plans, with a metropolitan perspective, that transcend the borders of the technical teams and managers of each locality. For this, the debates on the role played by local governments and the need to generate public policies with territorial actors are recovered. The notes presented here are intended to identify the potentialities and challenges of the process, as well as the tensions that emerged between the metropolitan and local visions. It tries to account for the impact of proximity and closeness on institutionalized citizen participation for the construction of public policies. For this, the participatory dimension is analyzed, recovering the characterization of the actors, the construction of the socio-urban question in the framework of the tension between the local and the metropolitan, and the notion of proximity in the framework of participatory processes. The analysis was complemented by conducting interviews with different actors from the different localities.*

**Keywords:** *citizen participation, strategic planning, metropolitan areas.*

## 1. Introducción

En este artículo se presentan reflexiones de la primera etapa del Proyecto de Vinculación Tecnológica Construcción de Planes Urbanos Locales encuadrados en las directrices de Ordenamiento Territorial, coordinado por los autores del presente, docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en convenio con el Ente de Coordinación Metropolitana Rosario (ECOM). En este marco se implementó el componente participativo del proceso de construcción de planes locales en 13 localidades<sup>1</sup> del Área Metropolitana de Rosario (AMR) durante los años 2016 y 2017. Las ideas aquí vertidas surgen del diseño, puesta en marcha y sistematización de dicho proceso, las que se complementaron con la realización de entrevistas a distintos actores de las diferentes localidades.

En este proceso de planificación territorial, la ciudadanía, de manera individual y en representación de instituciones, pusieron sobre la mesa su mirada, conocimientos, expectativas, experiencias e intereses, para debatir junto a funcionarios y equipos técnicos sus respectivos planes locales encuadrados en el Programa 26 "Estrategias Locales, Un Plan Metropolitano".

El trabajo se nutre y se inscribe en el conjunto de investigaciones que indagan sobre el rol de los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales), a partir de la asunción de nuevas funciones y desafíos; la necesidad e importancia de incluir a los actores locales en la construcción de las políticas públicas; y los beneficios de generar espacios institucionalizados de participación ciudadana.

A partir de los años 90, en medio de la devaluación de lo público, las ciudades y sus gobiernos, lograron situarse como espacios privilegiados de relaciones próximas entre ciudadanos y gobernantes asumiendo en este sentido un papel protagónico en la escena política y social.

En dicho escenario se configuraron transformaciones que repercutieron en los gobiernos subnacionales y condujeron a resignificar y revisar las responsabilidades en la provisión de bienes y servicios que tradicionalmente eran producidos y distribuidos a instancias del gobierno central. Del mismo modo, pusieron en discusión los modelos de gestión y las formas de intervención; los vínculos y mediaciones con la sociedad y el reconocimiento de la multiplicidad de actores (articulados o con formas institucionales diversas) interesados en la formulación y gestión de políticas públicas. Es así, que se generaron debates sobre la necesidad de gobernar de una manera más cercana y de proximidad hacia y con la ciudadanía en el ámbito local.

En este marco, la sentencia "solos no se puede" puso de relieve el gran reto que enfrentan los gobiernos subnacionales, la consolidación de espacios de participación ciudadana en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas (Beretta y Galano; 2014). En la bibliografía especializada, a través de las nociones de *governance*, redes de gobernanza y redes de políticas (Mayntz, 2001; Fleury, 2002; Zurbriggen, 2010) se avanzó en la práctica, hacia una integración

entre lo político y lo técnico administrativo, entre política y administración, entre lo público y lo privado.

Así, los gobiernos locales encontraron en la planificación estratégica un marco para canalizar los diferentes intereses y recursos disponibles con los fines de lograr efectividad en la puesta en marcha de sus políticas o acciones. Una herramienta que permite el análisis de diferentes situaciones, la incorporación de distintos actores (ciudadanía en general) y la toma de decisiones colectivas fortaleciendo la legitimidad.

La planificación estratégica apunta a equilibrar coyuntura y estrategia, ya que ayuda no sólo a reaccionar frente a los cimbronazos e incertidumbre que impone el contexto, sino que permite formular líneas y ejes a mediano y largo plazo. La actividad es la planificación, o como sugiere Matus (1987) es el acto que precede y preside la acción; mientras que lo estratégico es el enfoque. Combina múltiples perspectivas superando los enfoques sectoriales; incluye la visión del futuro como una construcción social permanente; es multidisciplinario e interinstitucional; genera espacios de participación ciudadana; estimula la apropiación colectiva del conocimiento; apunta a la acción: avanza desde el plan a la gestión estratégica; crea y fortalece un cambio cultural. (Bifarello 2008).

En concordancia con la adopción de la planificación estratégica por parte de los gobiernos, se resalta también un incremento en el interés por pensar mecanismos institucionalizados de participación (Font, 2004; Ziccardi, 2004; Gomà y Blanco, 2002; Gómez, 2004; Oszlak, 2009) que vinculen a la ciudadanía y a los gobiernos subnacionales, en contextos democráticos en los que se buscan nuevas formas de gobernanza local (Blanco y Gomá, 2003).

No obstante, la reflexión sobre la participación conlleva a una necesidad de transparentar las lupas con las que se observa debido al carácter polisémico de la categoría. Es por ello, que para el análisis que se presenta se recupera una noción ampliada de participación ciudadana, englobando a distintos y variados mecanismos en los que sectores de la sociedad recurren para intentar incidir en las decisiones políticas y de políticas. En definitiva, la noción de participación ciudadana hace referencia “a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas” (Ziccardi, 2004, p. 10).

En este sentido, desde la escala subnacional emerge la necesidad de gobiernos más abiertos a partir de espacios que promuevan el derecho de la ciudadanía a involucrarse en todo el proceso de políticas públicas. Los gobiernos subnacionales, se erigen como actores claves a la hora de garantizar la participación ciudadana a partir de la creación y constitución de espacios y mecanismos efectivos y con poder de decisión, dando cuenta de las nuevas relaciones que vinculan al Estado y la sociedad.

Las diferentes experiencias de políticas públicas participativas promovidas por gobiernos subnacionales latinoamericanos, manifiestan posibles nuevos sentidos a la participación ciudadana en una doble direccionalidad. Por un lado, las políticas participativas proponen espacios de aprendizajes en clave de cultura ciudadana, fundamentalmente desde una lógica de corresponsabilidad en términos decisorios de las políticas públicas. Por otro lado, la participación ciudadana en políticas públicas supone implícitamente una componente de

pedagogía urbana, ya que se incorpora a la ciudadanía a la política desde una esfera micro, desde la vida cotidiana, desde su territorio (Llamas Sánchez, 2003).

En este marco, las reflexiones aquí esgrimidas pretenden identificar potencialidades y desafíos de la participación ciudadana en gobiernos subnacionales, a partir de la experiencia implementada en distintas localidades del Área Metropolitana de Rosario. Se intenta responder en qué medida la proximidad y la cercanía garantizan la participación ciudadana institucionalizada en el marco de políticas públicas.

En los siguientes apartados, se realiza un acercamiento a la región metropolitana de Rosario y al ente coordinador encargado de la planificación territorial. Posteriormente se da cuenta de las principales orientaciones del Plan Metropolitano en general y del componente participativo en particular. Para finalizar, se analizan las principales tensiones que surgen del proceso de participación ciudadana en cuanto a los actores participantes, la construcción de la cuestión socio urbana y la noción de proximidad.

## **2. La región metropolitana de Rosario y el Ente de Coordinación**

El Área Metropolitana de Rosario (AMR) se constituye como un conjunto dinámico y heterogéneo de localidades cercanas territorialmente, pero su principal característica alude a su constitución a partir de relaciones funcionales que se establecen entre ellas, las cuáles comparten problemas, desafíos y oportunidades de solución.

La ciudad de Rosario, localidad central del AMR concentra el mayor porcentaje de población, recursos y un gobierno local con un alto nivel de capacidades de gestión, lo que contrasta frente al conjunto de municipios y comunas, materializando un importante desequilibrio en la configuración del área metropolitana.

El AMR no posee una demarcación jurisdiccional preestablecida a través de marcos jurídico-administrativos, sino que su estructuración da cuenta de dinámicas metropolitanas que se materializan en el territorio e incluso se extienden por varios departamentos de la provincia. La definición del alcance y la extensión del área metropolitana varían según los criterios utilizados para su abordaje. El Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) (2009), plantea que existen dos criterios de abordaje para delimitar el alcance territorial y definir el AMR: “por su continuidad urbana y por la interdependencia funcional que se establecen entre las localidades” (PERM, 2009, p. 4), este último es el que prima en esta región.

Actualmente el AMR está conformada por 26 localidades que expresan diversas escalas (en términos de población, densidad poblacional, extensión territorial y caracterización económico-productiva, entre otras). Concentra casi un millón y medio de ciudadanos que residen en un territorio aproximado de 2.200 km<sup>2</sup>. Concentra más del 40% de la población provincial en solo el 1,3% de la superficie total de la provincia de Santa Fe. La densidad poblacional (739,7 hab./Km<sup>2</sup>) es 30 veces superior a la densidad provincial (24,1 hab./Km<sup>2</sup>). Desde una visión topográfica, se extiende con una morfología tentacular hacia el oeste, desde la vera del río Paraná hasta más allá de la autovía AO12; y en sentido nortesur, como un cordón lineal recostado sobre la ribera (ECOM, 2014).

Por su parte, en el año 2010 se crea el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) de Rosario como un ámbito de planificación y ejecución de políticas públicas a escala metropolitana, a partir de la necesidad y entendimiento de los gobiernos locales, de abordar un conjunto de problemáticas en forma coordinada. El mismo se constituye como un órgano permanente, político institucional y técnico para la promoción y consolidación de su desarrollo. En el año 2016, a partir de la aprobación de la ley provincial N° 13.532 de áreas metropolitanas, el ECOM se nutre de mayor institucionalidad y organización al ser designado con el estatus de Ente Público no Estatal. Es así que, a partir de su proceso de conformación, continuidad, crecimiento y logros alcanzados, el ECOM fue colocado en el centro de atención de investigadores y gestores públicos, presentándose como un caso paradigmático en Argentina (Carnovale, 2018).

Una de las funciones del ECOM es la planificación territorial a través de la construcción de estrategias locales para el posterior diseño de un plan metropolitano. Según los documentos oficiales del ECOM, esta propuesta pretende solucionar un problema para la mayor parte de las localidades del área, las cuales no cuentan con instrumentos de planificación actualizados que incorporen herramientas acordes a las necesidades actuales. A excepción de Rosario, las localidades se regulan con normas básicas de ordenamiento territorial, por lo tanto, se sostuvo que era necesario el rediseño de diversas normativas para cada localidad que permita, posteriormente, la consolidación del plan metropolitano. Desde el ECOM, a partir de las Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT)<sup>2</sup> que fueron aprobadas en mayo de 2014 por los gobiernos locales, se promovió la construcción de planes locales que tributarían a un plan metropolitano.

Para su diseño se reconocieron tres corredores (en ninguno se encuentra la ciudad de Rosario) que incluyen a las diferentes localidades transformándose en ejes vertebradores del territorio y de la planificación metropolitana: Corredor Norte, desarrollado fundamentalmente sobre Ruta N° 11, a la vera del río Paraná desde Rosario hacia el Norte del Área. Corredor Oeste, desarrollado sobre la Ruta N° 33 y la Ruta N° 14. Corredor Sur, vinculado a las localidades ubicadas desde Rosario hacia el Sur, tanto a la vera del río Paraná como de la Ruta N° 21.

### **3. La mirada ciudadana en el proceso de planificación**

El presente apartado intenta realizar algunas reflexiones del proceso participativo llevado a cabo desde el ECOM en las 13 localidades a partir de la presentación de la propuesta metodológica, el análisis de su puesta en marcha y la revalorización de la mirada ciudadana.

#### *3.1 La propuesta metodológica*

Uno o varios de los desafíos que se intentó sortear al momento de diseñar la propuesta metodológica estuvo centrado en poder equilibrar los diferentes intereses, expectativas y necesidades del equipo técnico del ECOM con la gestión de las 13 localidades participantes. La propuesta debía contemplar las miradas, muchas veces contrapuestas, de los actores intervinientes y garantizar un

dispositivo que pudiese ser replicado en toda el área para generar, desde lo local, un plan metropolitano.

En este sentido, la experiencia partió de situar a la participación ciudadana como uno de los elementos necesarios para el fortalecimiento de la gestión pública local entendiendo que en los últimos años “la democracia participativa se ancló en términos analíticos en las ciudades, en donde la proximidad favorece el vínculo entre los ciudadanos y la política” (Pinillos, 2013: 67).

En esta clave y, retomando las experiencias de políticas públicas participativas, el componente participativo buscó constituirse, por un lado, en un espacio de aprendizaje en clave de cultura ciudadana, fundamentalmente desde una lógica de corresponsabilidad en términos decisorios de las políticas públicas. Por otro lado, un dispositivo que busca desde la pedagogía urbana, incorporar a la ciudadanía a la política desde su territorio. Desde este punto de vista, el territorio se convierte en el escenario que permite a la ciudadanía aprehender con y desde la ciudad, transformando la realidad y la propia vida cotidiana a través de relaciones sociales.

Estas definiciones teórico metodológicas tuvieron como premisa poner en el centro de la escena a la ciudadanía y a las instituciones que representan con el fin de lograr un proceso de planificación territorial integral, inclusivo y participativo poniendo, en el detrás de escena, a los equipos técnicos y decisores políticos. Estos últimos se involucraron garantizando los recursos necesarios o como participantes en igualdad de condiciones en cada uno de los encuentros de trabajo.

### *3.2 El desarrollo de los encuentros*

El proceso se implementó en jornadas de trabajo en cada una de las localidades bajo la metodología de taller en las que se abordaron dos momentos diferentes, pero imbricados entre sí, del proceso de planificación territorial: el tratamiento y priorización de los problemas socio-urbanos y la caracterización y ponderación de posibles alternativas de solución.

Cada encuentro se estructuró en torno a tres ejes de trabajo: Movilidad y Conectividad; Infraestructura y Servicios; y Procesos de Urbanización, y los participantes fueron divididos en forma aleatoria en cada uno de ellos buscando lograr heterogeneidad en las mesas de debate, romper con la mirada e interés sectorial y promover una reflexión y búsqueda de soluciones colectiva sobre la ciudad como un todo, pero, además, como parte del área metropolitana.

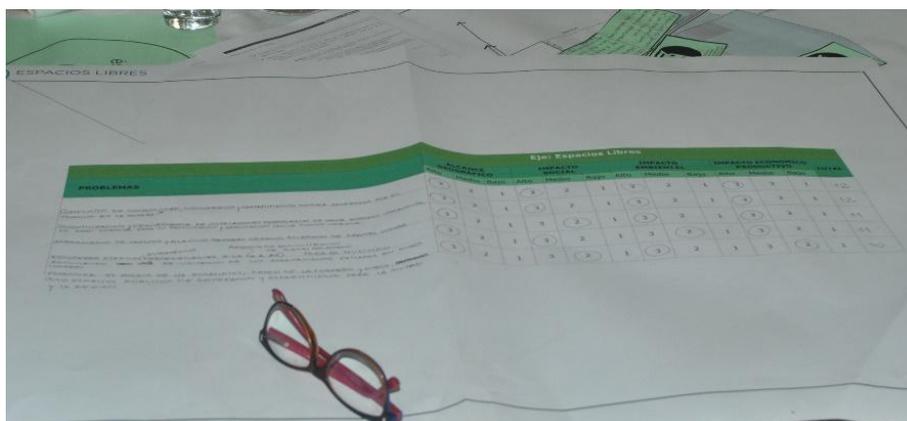
Para instalar la idea del todo y las partes, cada encuentro contó con la apertura de las autoridades del ECOM y de las autoridades locales junto a un video disparador que mostraba cómo se conformó el área metropolitana de Rosario con sus 26 localidades y cuáles son sus ejes vertebradores. El recurso audiovisual buscó mostrar cómo cada parte, (cada localidad), conformaba el todo, (lo metropolitano), e invitaba a tener presente esta doble escala al momento de pensar los problemas y posibles soluciones.

Con el primer momento del proceso denominado Mapeo de Problemas Prioritarios, se intentó poner en discusión los principales problemas construidos por los equipos técnicos del ECOM en los diagnósticos por localidades. Con este ejercicio de priorización se lograron identificar y enunciar los problemas más relevantes de desarrollo urbano y territorial de manera colectiva. Esta

técnica permite, mediante el diálogo, la negociación y el consenso establecer los problemas prioritarios de abordajes. No se presenta como una técnica que permite la exclusión de los problemas, sino que abre lugar a un ordenamiento de prioridades para el tratamiento de cada uno de ellos.

El Mapeo de Acuerdos y Estrategias, como fue nombrado el segundo momento, estuvo diagramado con el fin de caracterizar y ponderar alternativas de solución a los problemas locales. Para ello, la ciudadanía contó con una matriz de acuerdos, una herramienta participativa para permitir la valoración de manera consensuada las distintas alternativas de solución a los problemas priorizados en el primer momento.

Al cierre, y con formato de plenario cada grupo presentaba y explicaba los acuerdos alcanzados, los principales debates que atravesaron y las estrategias de intervención de mayor grado de acuerdo. Cada uno de estos momentos contó con recursos y gráficos que buscaron, desde lo lúdico, guiar el proceso de debate, discusión y generación de acuerdos. Para ello, cada uno de los problemas por ejes identificados por el ECOM se tradujeron en fichas con iconografías diseñadas para tal fin, se entregaron cartografías de cada localidad para trabajar con la georreferenciación de problemas y soluciones, así como también, matrices para volcar ponderaciones y resultados alcanzados (ver imágenes 1 y 2). Todos insumos que se utilizaron posteriormente para el análisis de cada una de las jornadas, la elaboración de informes por localidades según ejes de trabajo y que sirvieron para la confección de las propuestas de planes locales.



**Imagen 1.**  
Ejemplo de matriz  
Diego Beretta



**Imagen 2.**

Momento de Mapeo de problemas prioritarios

Diego Beretta

Presentado de manera breve el proceso participativo, en el siguiente apartado se acercan algunas reflexiones que permiten caracterizar a los actores participantes, la construcción de la problemática socio-urbana en relación a la tensión existente entre lo local y lo metropolitano, y el impacto de la proximidad en estas localidades en procesos participativos institucionalizados.

#### **4. Actores, territorio, y proximidad**

En todas las localidades que se llevó a cabo el proceso participativo se constató la participación de una diversidad de actores, desde dirigentes de los distintos partidos políticos (particularmente legisladores locales), equipos y funcionarios de los municipios y comunas, agentes del cuerpo policial, representantes de clubes e iglesias, bomberos voluntarios, algunos empresarios vinculados a los desarrollos inmobiliarios, comerciantes, docentes y directivos de escuelas, hasta vecinos sin ninguna pertenencia institucional.

La convocatoria de estos actores fue realizada por los gobiernos locales, sin ningún tipo de intervención del ECOM. Esta aclaración se encuentra pertinente ya que se mencionó la heterogeneidad de los actores, no obstante, sería poco atinado afirmar que la participación en estos encuentros haya sido representativa de toda la localidad, análisis que queda fuera del presente trabajo. Por otra parte, al no existir antecedentes de procesos participativos de esta índole en estas localidades, tampoco se puede realizar alguna valoración con respecto a la cantidad de actores participantes. El promedio de participantes en cada encuentro estuvo en las 40 personas, salvo el caso de Villa Gobernador Gálvez en el que participaron más de 150 personas.

En cuanto a la construcción colectiva de las problemáticas socio-urbanas, el proceso participativo permitió constatar que los participantes lograron identificar los problemas de cada una de las localidades, pero también consiguieron vincular la estructuración de esos problemas en clave metropolitana, es decir, abordarlo de forma conjunta con comunas y municipios

de la región. Durante el proceso participativo se evidenció cómo los problemas fueron analizados desde una perspectiva local (en cuanto afecta cotidianamente a los ciudadanos) y cómo las posibles estrategias de intervención deberían ser abordadas desde una perspectiva metropolitana, o al menos, la necesidad de coordinar con las localidades vecinas para la solución de estrategias comunes. En este sentido, la propuesta de construir un plan metropolitano a partir de planes locales logró ser aprehendido y aceptado por los actores participantes traducéndose así en propuestas concretas para toda la región, aunque no sin tensiones, discusiones y problematizaciones.

Respecto a la incorporación de la mirada ciudadana en el proceso de planificación, las valoraciones vertidas por los participantes fueron altamente positivas. Afirmaron la importancia de haber sido convocados desde los gobiernos locales abriendo la posibilidad de hacer escuchar sus voces y dar a conocer sus inquietudes. En la mayoría de los casos expresaron que fue la primera vez que se ponía en marcha un espacio formal de participación a la ciudadanía para incidir en el diseño de las políticas públicas en la localidad, reconociendo la importancia de poder compartir opiniones y visiones junto a equipos técnicos y referentes políticos de los gobiernos locales.

Cabe destacar que, al ser la primera experiencia participativa en casi todas las localidades, los encuentros y la propuesta metodológica fue muy bien recibida y evaluada por cada uno de los participantes, al igual que los gobiernos locales. A modo de ejemplo se presentan algunas voces que lo demuestran:

“me parece bárbaro la construcción de estos espacios en los que podamos debatir para poder encontrar respuestas a nuestros problemas. Es la primera vez que yo sepa que se hace algo así en el pueblo, algo participativo.” (Fabiana de la localidad de Álvarez).

“la jornada ha sido excelente para poder plantear muchas cosas cotidianas que vienen afectando a nuestra localidad. En cosas así no participe, no sé si existieron antes.”. (Stella Maris de la localidad de Soldini).

“me pareció muy buena la convocatoria, la verdad que es algo inédito que haya una instancia de análisis, de intercambio entre referentes de instituciones, pero también vecinos. La riqueza de esto es que cada uno conoce realidades distintas o particulares, y acá pudimos ponerlas todas en común. (Elisa de la localidad de Pueblo Esther).

“me pareció buenísimo el taller. Hace treinta y pico de años que trabajo en la actividad inmobiliaria, soy parte de urbanizaciones, y la verdad que no había visto nunca esto” (Rafael de la localidad de General Lagos).

Las valoraciones vertidas por los participantes, dan cuenta de la necesidad de habilitar espacios institucionalizados con cierta periodicidad y agenda de trabajo específica que permita la definición y caracterización estructural de los problemas, las posibles soluciones y estrategias de intervención, sus etapas de ejecución y su evaluación. En este sentido, se considera que el “éxito” de estos encuentros debería continuar a partir de ejes temáticos o por proyectos específicos para profundizar el involucramiento de la ciudadanía.

En otro orden de análisis, la metodología propuesta y diseñada para este proceso promovió el diálogo y el encuentro, y fundamentalmente, la posibilidad de llegar a acuerdos básicos sobre los principales problemas de cada localidad. La misma, al intentar conformar mesas de trabajo con representantes y vecinos de diferentes sectores e intereses permitió la priorización de temas que afectan a la comunidad en su conjunto o a sectores con mayores necesidades por sobre otros.

Por otra parte, los dispositivos elaborados para las instancias participativas buscaron el autocontrol por parte de los participantes en cada mesa, evitando la intervención por parte de los técnicos o gestores políticos de las localidades como del ECOM. Esta estrategia, cuestionada y debatida al momento del diseño, terminó contribuyendo a que pudiera fluir la palabra, el intercambio de ideas, los saberes y las experiencias que enriquecieron las propuestas. De no haberse tomado esa decisión, probablemente la participación se hubiese visto restringida frente al protagonismo que tienden a tomar los técnicos y funcionarios.

No obstante, el análisis sobre la participación ciudadana en este proceso quedaría incompleto si no se incorpora la tensión entre el concepto de proximidad y la institucionalización de este espacio participativo, particularmente en localidades de pequeña escala como las que da cuenta esta experiencia. En casi todos los encuentros, las frases “todos sabemos lo que le hace falta al pueblo”, “acá en el pueblo nos conocemos todos”, o “si el intendente conoce a todos, que hable con cada uno”, fueron de las más recurrentes. En estos ejemplos, queda explícito el sentido por parte de los participantes de lo que implica la cercanía y proximidad en pequeñas escalas, y en este marco surge la pregunta de en qué medida la proximidad puede influir, limitando o posibilitando, la implementación de dispositivos participativos.

Para reflexionar sobre este interrogante, se recuperan los aportes de Annunziata, quien sostiene que una política o una gestión asume el atributo de proximidad “cuando se acerca más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos (2011, p. 58); y reconoce, además, a los dispositivos o espacios institucionalizados de participación como la instancia en la que se materializa esa proximidad:

“La pretensión de estos dispositivos –tales como el Presupuesto Participativo, las asambleas de barrio, las intervenciones ciudadanas en las instancias del poder– es la de cristalizar una escucha, una vía de expresión de la especificidad de necesidades y aspiraciones; la de mostrar una disposición al contacto y una actitud de apertura y reconocimiento de la singularidad. De allí que su objetivo declarado sea el de ‘acercar’ a representantes y representados. Si bien la proximidad no se agota en los dispositivos participativos, es cierto que actualmente son ellos los escenarios más tangibles de dicho principio” (Annunziata; 2011, p. 59).

Según la cita previa, los dispositivos para la participación ciudadana son contruidos con el propósito de acortar la brecha que supuestamente existe entre funcionarios políticos y ciudadanía, entre gobernantes y gobernados. Supuesto que puede ser demostrado especialmente en ciudades de gran escala, donde la proximidad se busca más en torno a los procesos de lograr una mayor legitimidad política.

Así pues, estas ideas provenientes de los procesos de las grandes ciudades, ¿ponen en crisis la noción de proximidad en las localidades de pequeña escala como en la experiencia presentada y analizada en el AMR? ¿La proximidad y cercanía de las pequeñas localidades potencia o limita la participación ciudadana?

La proximidad o cercanía en estas localidades se presenta de forma habitual y de manera cotidiana, lo que permite definirla como una proximidad de familiaridad vecinal. Esto es, que dicha cercanía no se traduce solo en una cuestión territorial y espacial, sino que es fundamentalmente relacional, convirtiéndose estas localidades en un ágora constante y permanente. Las personas poseen

un saber casi fraterno e íntimo de conductas, hábitos, costumbres, relaciones, actividades laborales, solo por mencionar algunas, de sus propios conciudadanos.

En este contexto, por lo tanto, la institucionalización de dispositivos o ámbitos formales de participación no tendrían como principal objetivo la construcción o fortalecimiento de la legitimidad política, ya que los gobernantes son considerados como un vecino más, conocido, cercano y accesible. Es así, que la necesidad de acortar la brecha y distancia entre gobernantes y gobernados no es percibida como en las grandes ciudades.

En estas localidades de pequeña escala los dispositivos formales de participación contribuirían con el involucramiento de los diferentes actores e intereses locales en la construcción de políticas públicas de largo plazo. La proximidad lleva a una cierta informalidad y fragmentación que no favorece el encuentro de las diversas voces, la corresponsabilidad en las soluciones y, por lo tanto, a una escasa visión compartida sobre el futuro de sus territorios.

Por otro lado, se podría suponer que, durante el diseño de los dispositivos para el proceso participativo para la construcción de los planes locales del Área Metropolitana de Rosario, la proximidad de familiaridad vecinal existente fue sobrevaluada. Intendentes y presidentes comunales fueron muy optimistas en cuanto a las expectativas de participación. Finalizada ya esta etapa del proceso, es posible aventurar que en localidades de pequeña escala la proximidad no garantiza per se la participación ciudadana institucionalizada. Será necesario entonces, que las comunas y municipios fortalezcan y promuevan la continuidad de espacios formales de participación ciudadana, más allá del proceso de diseño de los planes urbanos propuestos y conducidos por el ECOM.

## **5. Reflexiones finales**

El proceso participativo institucionalizado en las 13 localidades instaurado por el ECOM para la construcción de planes locales, permite reafirmar en términos de Rosanvallón (2007) que la ciudadanía busca en la cultura democrática no solo votar, sino que la ciudadanía pretende que sus opiniones e intereses sean tomados en cuenta. Que a pesar que la proximidad favorece una forma de participación más vecinal y comunitaria, no siempre se traduce en un involucramiento en el proceso de producción de políticas públicas. En este sentido, se concluye que es necesaria la creación de instancias y dispositivos participativos que garanticen la incorporación de las miradas ciudadanas en gestión de lo público.

La experiencia bajo análisis demostró, además, su fortaleza vista desde dos dimensiones. Por un lado, en tanto “proceso” de construcción colectiva, ya que permitió involucrar las miradas y opiniones de los habitantes, de los equipos técnicos y de los gobernantes en la identificación de problemas y en la definición de estrategias de intervención, lo que favorece así la noción de ciudadanía. Por otro lado, en tanto “producto”, ya que las miradas ciudadanas validaron, cuestionaron y hasta reformularon las propuestas técnicas elaboradas por el ECOM previamente.

En términos de recomendaciones, se considera que el desafío para futuras convocatorias de procesos participativos deberá tender a garantizar una mayor representatividad de los diferentes sectores sociales, así como también, un mayor nivel de involucramiento por parte de los vecinos, sobre todo en las

pequeñas comunas, superando la familiarización vecinal hacia una participación institucionalizada.

En cuanto a la planificación en clave metropolitana, el proceso participativo dio cuenta de que los actores lograron identificar situaciones problemáticas propias de cada localidad y las situaciones que deben ser resueltas de manera coordinada con otras instancias de gestión en redes de articulación tanto horizontal como vertical. Fue explícita la necesidad de coordinar acciones, estrategias e intervenciones con comunas y municipios de la región, dando cuenta de una escala supra local; como así también la imperiosa vinculación con el gobierno provincial como nacional.

Si bien estas afirmaciones permitirían contribuir a reforzar una de las limitaciones que tiene el ECOM al momento de llevar adelante estrategias locales con impacto metropolitano donde dependen, para su concesión, de la voluntad y decisión de cada uno los poderes ejecutivos o legislativos de las localidades, se sostiene que existe un desafío pendiente por parte de éste, quizás por su incipiente conformación, ya que los ciudadanos no lo reconocen como el ámbito de planificación y ejecución de políticas públicas a escala metropolitana.

## Referencias

- Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 40, Quito, Ecuador.
- Beretta, D.; Galano, N. (comps.) (2014). *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario. Laborde Editor.
- Blanco, I.; Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, XII(1),
- Bifarello, M. (2008). Los desafíos de la planificación y la gestión estratégica. En: *Módulo de capacitación "Planificación estratégica, descentralización y presupuesto participativo", en el marco del Sistema intermunicipal de capacitación en planificación y gestión local participativa*. Proyecto URBAL B – Red 9. Rosario.
- Carnovale, N. (2018). "Gestionando las relaciones intergubernamentales. El caso del área metropolitana de Rosario". En *XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia. Los escenarios democráticos del siglo XXI. Disrupción, fragmentación, nacionalismos, populismo y nuevos actores globales*, 10-13 de septiembre. Rosario, Argentina. (paper).
- Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) (2014). *El área metropolitana de Rosario. Cuaderno 1. Estructura Institucional y Caracterización Territorial*, Ed. ECOM, Rosario
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de política. *Revista Instituciones y desarrollo*, 12-13, Instituto Internacional de Gobernabilidad,
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En ZICCARDI, A. (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Gomà, R.; Blanco, I. (2002). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8- 11 de octubre.

- Gómez, J. (2004). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Revista Intervención Psicosocial*, 13(3), Colegio de Psicólogos de Madrid, España.
- Llamas Sánchez, F. (2003). Jóvenes, desarrollo sostenible y nueva gobernabilidad en lo local: apuntes para un debate. En: Benedicto, J. y Morán, M. (comps.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. Madrid, Instituto de la Juventud.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 21, Caracas.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En Belmonte, A. (et. al.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, Buenos Aires, CIPPEC; Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) (2009), Estrategias 2018. Municipalidad de Rosario, Argentina.
- Pinillos, C. (2013) “Reflexiones sobre los procesos participativos en escenarios locales latinoamericanos”. En Robin, S. y Ford, A. (comps.), *Representación y Participación Democrática en los Espacios Locales*. Ed. Del Revés, Rosario.
- Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Manantial.
- Ziccardi, A. (2004). Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local. En Ziccardi, A. (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Zurbriggen, C. (2010). Redes de Gobernanza. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, 28 al 30 de julio, Buenos Aires.

## Notas

- 1 Las localidades son: Villa Gobernador Gálvez; Arroyo Seco; General Lagos; Pueblo Esther; Alvear; Fighiera; Granadero Baigorria; San Lorenzo; Capitán Bermúdez; Soldini; Ibarlucea; Álvarez y Pérez
- 2 Para profundizar sobre las Directrices de Ordenamiento Territorial puede verse en: <https://ecomrosario.gob.ar/directrices-de-ordenamiento-territorial>

## Notas de autor

### Sobre el autor

Licenciado en Ciencia Política, Magister en Gestión Pública y doctorando en ciencia política (Universidad Nacional de Rosario). Docente e investigador Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional

del Litoral. Integrante del equipo de investigación sobre Política Social y Condiciones de Vida en el marco del Centro de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL.

#### Sobre la autora

Licenciada en Ciencia Política y Especialista en Gestión de las Organizaciones Públicas (Universidad Nacional de Rosario). Investigadora y docente en las licenciaturas en Ciencia Política y en Gestión Universitaria; y en la Tecnicatura Universitaria en Administración Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Fue coordinadora del componente participativo en la Construcción de los 26 Planes Urbanos Locales del área Metropolitana de Rosario, en convenio con el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

## Innovaciones y desafíos del Plan Abre: institucionalidad, capacidades estatales y sostenibilidad

### *Innovations and challenges of Abre Plan: institutionality, state capabilities and sustainability*

Pignatta, María Angélica; Nieto, Cecilia; Leonhardt, Leticia María; Barbará, Yamile

**María Angélica Pignatta** Sobre la autora

angelica.pignatta@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

**Cecilia Nieto** Sobre la autora ceci4nieto@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

**Leticia María Leonhardt** Sobre la autora

leticia.leonhardt@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

**Yamile Barbará** Sobre la autora

yamilebarbara@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario, 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

Recepción: 30 Agosto 2021

Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10793>



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

**Resumen:** El presente artículo estudia la experiencia del Plan Abre de mejoramiento integral en barrios, implementado por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período 2013-2019, como un caso de estudio relevante en el campo de las políticas sociales urbanas que permite identificar innovaciones, aprendizajes y desafíos. En primer lugar, se analiza el problema que da origen al Plan, su estrategia y las características de su proceso de institucionalización. En segundo lugar, se indaga en las capacidades estatales, considerando especialmente cómo la integralidad propuesta en la formulación se hace operativa en el territorio. Para esto se examina la capacidad territorial para abordar simultáneamente problemáticas urbanas y sociales; un conjunto de herramientas integradoras que incluyen la planificación, la coordinación, el monitoreo y la evaluación y el rol de los equipos territoriales como impulsores de la integralidad en territorio. En tercer lugar, se analizan las particularidades del Plan Abre en la ciudad de Rosario destacando los atributos clave de la capacidad estatal municipal que facilitaron su implementación. Finalmente, se reflexiona sobre los desafíos principales del Plan reconociendo que su sostenibilidad resulta aún un interrogante abierto.

**Palabras clave:** institucionalidad, capacidades estatales, Plan Abre, integralidad, territorio.

**Abstract:** *This article studies the experience of Abre Plan for integral improvement of neighbourhoods, implemented by Santa Fe Province Government (Argentina) during 2013-2019 period, as a relevant case study in the field of urban social policies, which allows for identifying innovations, lessons and challenges of this field of study. First, it analyzes the problem that gives rise to the Plan, its strategy and the characteristics assumed by its institutionalization process. Second, the article investigates the state capabilities of the Plan, especially considering how the integrality proposed in the formulation becomes operational in the territory. For this purpose, it examines the territorial capability to simultaneously address urban and social problems; a set of integrating tools that include planning, coordination, monitoring and evaluation and the role of territorial teams as promoters of integrality in territory. Third, it analyzes the special features of Abre Plan in Rosario city, highlighting the*

*key attributes of the municipal state capability which facilitated its implementation. Finally, it reflects upon the main challenges of the Plan, recognizing that its sustainability is still an open question.*

**Keywords:** *institutionality, state capabilities, Abre Plan, integrality, territory.*

## **1. Plan Abre: problema, estrategia y proceso de institucionalización**

El Plan Abre se ha convertido en un caso de estudio relevante en el campo de las políticas sociales urbanas que permite identificar innovaciones, aprendizajes y desafíos presentes en este campo de estudio. Es posible describirlo como una estrategia integral con enfoque territorial que se centra en determinados barrios de los grandes centros urbanos que no se encuentran integrados de manera plena a la estructura urbana de la ciudad y donde se concentran problemáticas sociales altamente complejas, se entrecruzan las desigualdades e interaccionan una pluralidad de vulneraciones de derechos. El problema inicial que dio origen al Plan Abre se vincula al emergente de la violencia y sus víctimas, relacionado a los problemas de infraestructura y hábitat, déficits de acceso a servicios públicos y una vivienda adecuada, el debilitamiento de los lazos sociales, retraimiento de la participación en los espacios públicos y el equipamiento, entre otros (Gabinete Social, 2019).

Esta política parte de reconocer a los territorios urbanos como espacios críticos que se co-construyen, que interpelan, dan sentido a la política y tienen como principal atributo la complejidad (Soldano, 2019).

Desde la perspectiva del Abre, se comprende que las condiciones del entorno físico urbano influyen en la percepción de seguridad en el barrio, así como las condiciones del espacio público y el debilitamiento de los lazos sociales inciden en el incremento de la violencia. Sumado a esto, las intervenciones fragmentadas, y a veces superpuestas, de diferentes áreas y niveles del Estado no logran el impacto deseado y muchas veces agudizan los problemas. Ante esta compleja realidad social, se hace necesario un abordaje integral que implica planificar y sostener la gestión de diversas intervenciones, coordinadas entre diferentes áreas, equipos y recursos asignados (Gabinete Social, 2019).

El desafío de la integralidad está en el centro de las preocupaciones del plan Abre y, en este marco, se entiende que la complejidad de las problemáticas sociales que aborda requiere altos niveles de coordinación intersectorial, intergubernamental e interinstitucional.

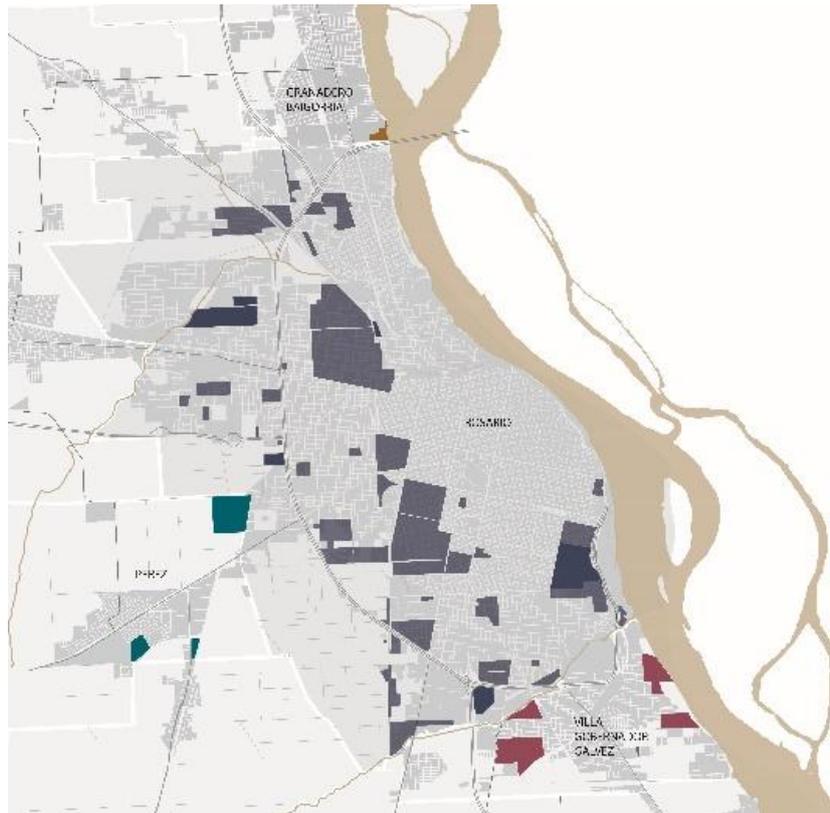
El surgimiento del Plan se da en el marco del Gabinete Social Provincial, espacio de coordinación intersectorial de las políticas sociales, cuyo diseño institucional busca transformar la forma sectorial y fragmentada en que tradicionalmente el Estado se ha organizado. En este sentido, la coordinación se entiende como un proceso creativo, flexible y de ajustes permanentes por medio del cual se busca lubricar la maquinaria del Estado que se caracteriza por ser rígida, jerárquica y poco adaptable (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009).

El estudio del plan Abre como estrategia territorial del Gabinete Social puede brindar respuestas y abrir nuevos interrogantes ante la particular preocupación

que se ha instalado en la región latinoamericana de cómo los avances en estos ámbitos de coordinación logran plasmarse en territorio contribuyendo a la integralidad de las políticas tanto en la formulación y el diseño de las mismas como en su implementación con énfasis en lo que sucede en el nivel operativo (Pignatta, 2015).

El Plan tiene por objetivo general mejorar la calidad de vida y recuperar vínculos sociales en 68 barrios de las ciudades de Santa Fe, Santo Tomé, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria.

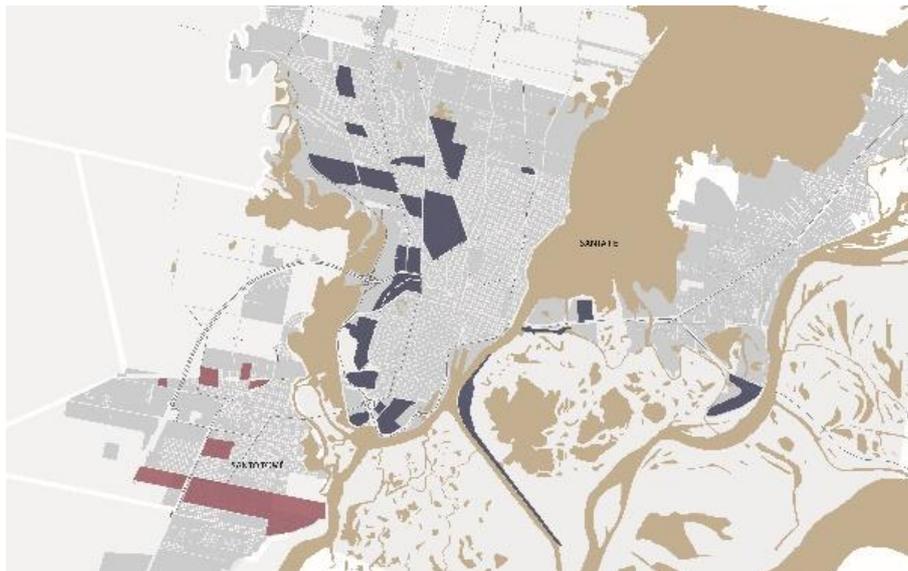
La estrategia de intervención se ordena en tres ejes de trabajo que aglutinan proyectos, programas y acciones: Infraestructura y hábitat, Convivencia y participación y Abre Familia.



**Gráfico 1.**

**Barrios del Plan Abre.**

elaboración propia en base a Gabinete Social (2019)



**Gráfico 2.**

**Barrios del Plan Abre.**

Elaboración propia en base a Gabinete Social (2019)

En el eje Infraestructura y Hábitat se aspira lograr una mayor accesibilidad, a conectar los barrios al ejido urbano, recuperar y acondicionar espacios públicos estratégicos y edificios de organizaciones e instituciones sociales. Las obras tienen por objetivo garantizar el acceso de los hogares a bienes y servicios públicos de calidad como cloacas, agua corriente, luz segura, pavimentación y alumbrado público, etc.

El eje Convivencia y Participación promueve estrategias para habitar el espacio público con actividades colectivas. Enfatiza en jerarquizar el acceso a bienes culturales, en especial para niñas, niños y adolescentes, y generar espacios de participación tales como mesas o consejos barriales. Comprende iniciativas que apuntan a mejorar la convivencia barrial, la seguridad ciudadana, y la participación social.

En 2016, tras un análisis de la evaluación interna y externa del Plan, se incorpora el eje Abre Familia, centrado en el grupo familiar. Consiste en una estrategia de abordaje y cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad para garantizar el acceso a derechos.

El proceso de institucionalización del Plan Abre es posible ordenarlo en diversas etapas (Gabinete Social, 2019). Su antecedente y condición previa, fue la creación del Gabinete Social en el año 2008 y el proceso mediante el cual se consolida como espacio de coordinación intersectorial para abordar determinadas problemáticas públicas con alto nivel de complejidad. En este proceso el Gabinete Social modificó sus objetivos y funciones incorporando la perspectiva de derechos así como nuevos ministerios miembros de forma permanente, propiciando un alcance más amplio de la intersectorialidad.

**Tabla 1.**

Comparación decreto de creación del Gabinete Social y su modificatorio.

	Decreto 0063 (2008)	Decreto 0672 (2012)
Objetivo	Elaborar la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos, con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio provincial, basada en principios de equidad, participación y solidaridad, fundada en sólidos acuerdos entre todos los niveles del Estado.	Definir los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial para promover el acceso universal de todos los santafesinos y santafesinas a los derechos fundamentales.
Coordinador	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado	Ministerio de Desarrollo Social
Miembros permanentes	Ministros de Gobierno y Reforma del Estado, de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social y Cultura e Innovación.	Se incorporan: el Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado de Hábitat y el de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente.

Pignatta (2015) en función de Decreto 0063 (2008) y Decreto 0672 (2012).

En el período 2008 al 2012, en este espacio de coordinación, como parte del Plan Estratégico, se prioriza el Programa Aleros, una estrategia de trabajo conjunta e integral con las personas, sus familias y el Estado para mejorar sus condiciones de vida, fortaleciendo la integración a las redes locales y logrando grados de autonomía progresiva para enfrentar las condiciones estructurales asociadas a la extrema pobreza. Esta experiencia no pudo pasar de la escala de

prueba piloto por diversas dificultades de su implementación. Como fortaleza, se destaca que el Gabinete Social logró instalarse como modalidad de abordaje, reconociendo la necesidad de trabajar con el otro ante problemáticas complejas que interpelan al territorio.

En el marco del Gabinete Social y como prioridad del mismo, entre el año 2012-2013, se desarrolló la prueba piloto del plan que se denominó Programa de Intervención Integral en Barrios con el que se trabajó en 10 barrios de las dos grandes centros urbanos de la Provincia (Santa Fe y Rosario).

La primera etapa (2014-2015) del Plan Abre como tal implicó la profundización de esta política y fue consecuencia de la escalada de violencia que se dio en el año 2013. Esto implicó el aumento sustantivo de la escala a 33 barrios de tres ciudades (Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez) y la intensificación de las acciones a partir de un proceso de planificación interministerial. La segunda etapa (2016-2019) del Plan coincide con la nueva gestión del gobierno provincial e implicó innovar en la estrategia inicial al incorporar al abordaje territorial original, un nuevo eje de acompañamiento familiar y profundizar la coordinación en el marco de una estrategia común con los gobiernos locales y con otros poderes del Estado como el Ministerio Público de la Acusación (Poder Judicial). En esta etapa se avanza en el proceso de institucionalización del Plan al crear dos Subsecretarías de Coordinación del Plan Abre, una para la Región III (Rosario) y otra para la Región IV (Santa Fe) con el objetivo de fortalecer la coordinación territorial a partir de la articulación permanente con las diversas áreas del gobierno provincial y de los gobiernos locales con las organizaciones sociales y con los referentes barriales.

Finalmente, a fines del año 2019, se inicia una tercera etapa del Plan en el marco de un cambio de signo político del gobierno y la sanción de una ley que crea el "Programa de Intervención Integral de Barrios" para Municipios de Primera y Segunda Categoría de la Provincia de Santa Fe.<sup>1</sup>

## **2. El proceso de operativización en el territorio: capacidades estatales para la coordinación**

Las capacidades estatales hacen referencia a una condición previa para el logro de resultados y su carácter transformativo vinculado a la generación de valor social (Bertranou y Rodríguez Gustá, 2014; Repetto, 2004). En este sentido, se concibe la "capacidad estatal" como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social (Repetto, 2004). En la literatura especializada, se presentan diversas clasificaciones de capacidades estatales. En general ha predominado aquel criterio que diferencia las capacidades organizacionales, administrativas o técnicas de las capacidades políticas (Repetto, 2004). Según Repetto (2004) la importancia de esta distinción radica en no limitar el concepto sólo dentro del aparato del Estado sino entender que el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional entre el Estado y la sociedad, entre el régimen político y la estructura económica. Bernazza C., Comotto S. y Longo G. (2015) proponen distinguir las capacidades administrativas de las políticas, pero entendiéndose como necesarias no sólo para el diálogo hacia afuera sino, y fundamentalmente, para la tarea de gobierno. Estos autores proponen una metodología de evaluación de las capacidades estatales con

diversos indicadores: 1) proyecto de gobierno; 2) liderazgo; 3) diseño estructural; 4) empleo público; 5) diseños procedimentales e innovación tecnológica; 6) comunicación institucional; 7) aspectos fiscales y gestión financiera; 8) compras, contrataciones e inversiones, infraestructura pública; 9) interinstitucionalidad y 10) evaluación.

Según Repetto (2004) es posible identificar una serie de atributos del ejercicio de las capacidades estatales que podrían plantearse como la expresión del cómo gestionar las políticas públicas (coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, accountability) y el para qué de las mismas (legitimidad y equidad pertinente).

Oszlak y Orellana (2001) siguiendo a Tobelem, proponen una metodología para conocer los déficits de capacidad institucional (DCI) a partir a distintos factores relacionados con leyes, normas y, en general, “reglas de juego”; las relaciones interinstitucionales; la estructura interna y distribución de funciones; la capacidad financiera y física de las agencias; las políticas de personal y sistemas de recompensas y la capacidad individual de los participantes. Otra capacidad estatal refiere a aquella que permite establecer políticas a escala territorial y el nivel barrial como un ámbito privilegiado para construir condiciones crecientemente aceptables y equitativas de calidad de vida y consolidar una mayor estatalidad relacionada con que “el Estado llegue al barrio” (Bertranou y Rodríguez Gustá, 2014).

A partir de los atributos, factores e indicadores referidos se propone ordenar el análisis en función de una selección de los mismos: planificación, liderazgo, flexibilidad, coordinación, participación, innovación, territorialidad, equipos, evaluación y sostenibilidad.

### *2.1. La incorporación de la dimensión urbana a las políticas sociales como impulsora de la integralidad en territorio*

La operativización del plan, que se tradujo en ejes, programas y acciones, y el grado de integración territorial alcanzado, se puede explicar reflexionando sobre el proceso de implementación que permitió dar lugar a la escala y relevancia del mismo.

Entender el territorio en forma particularizada analizando e interpretando las *dimensiones físicas y relacionales* y las relaciones que se generan entre sí, poniendo en valor la esencia e identidad de cada barrio. Los asentamientos informales y barrios vulnerables no sólo son parte inseparable de la mayoría de sus ciudades, sino que en muchos casos constituyen su mayor componente, en cuanto a población y extensión. Se destaca su vitalidad y su complejidad como tejidos sociales, estructuras urbanas particulares y de gran riqueza, en términos culturales, económicos, morfológicos y de paisaje urbano (Gouverneur y Grauer, 2001).

La *dimensión física* refiere al estudio de los componentes relacionados con el uso del suelo, la estructura urbana y la calidad y condiciones de la misma: localización; accesibilidad y conectividad vial; trazado, tejido y morfología; infraestructura de servicios; equipamientos y espacios públicos. La *dimensión relacional* refiere a los aspectos sociales de los residentes de cada barrio: inclusión educativa, social, laboral y cultural, la convivencia barrial, acceso a la salud,

recreación y servicios sociales. Las relaciones que se generan entre sí conllevan a analizar las dinámicas socio-urbanas que resultan en el territorio. Ejemplos de ello son: la accesibilidad de un barrio a equipamientos públicos significativos de escala urbana o regional (salud, educación, cultura); el acceso a servicios básicos (centro de salud o escuela); el grado de apropiación de los espacios públicos (plazas y espacios de recreación y esparcimiento); la calidad constructiva y espacial de los equipamientos públicos (plazas, calles, veredas) y demás infraestructura de uso público y la mixtura de usos y sectores sociales que se genera en el tejido urbano (residencia, comercio, servicios).

Analizar en profundidad estas dinámicas permite tener mayor claridad para identificar las principales problemáticas en cada barrio y contar con un diagnóstico prospectivo a fin de desarrollar propuestas integrales y multidisciplinarias de mejora en las condiciones del hábitat y la equidad urbana y social en todo el territorio. Si bien los barrios informales se desarrollan siguiendo sus propias reglas, generalmente en el marco de la ilegalidad, es posible conseguir cierta entidad, en el reconocimiento de su existencia, como la consolidación de los derechos sobre el suelo, la vivienda y las necesidades de urbanización de los residentes del barrio (Busquet i Grau, 1999).

El plan Abre complementó los dos ejes estratégicos (Infraestructura y hábitat y Convivencia y participación) generando capacidad territorial para abordar simultáneamente problemáticas urbanas y sociales; y en la misma medida, actuar como impulsores de la integralidad en el territorio. La incorporación del tercer eje estratégico, Abre Familia, muestra la capacidad flexible e innovadora del Estado para llevar a cabo acciones y en paralelo una continua evaluación y monitoreo de las intervenciones, permitiendo generar nuevos instrumentos o herramientas para profundizar y consolidar las políticas en curso.

## *2.2. Herramientas integradoras: planificación, coordinación, monitoreo y evaluación*

El Plan Abre incluyó desde sus inicios en su diseño institucional diversas herramientas que resultaron innovaciones en la gestión pública provincial, acompañaron el proceso de implementación y fortalecieron las capacidades estatales. Las mismas se trabajaron desde el enfoque territorial y generan efectos sinérgicos entre ellas. El análisis de estas herramientas propone identificar sus fortalezas y debilidades en términos de capacidades estatales.

### *2.2.1. Planificación flexible*

La planificación del Abre tuvo lugar en un marco institucional con capacidades estatales consolidadas en materia de planificación como herramienta para transformar el territorio a partir de la toma colectiva de decisiones que surgen de procesos de participación ciudadana.

El Plan Estratégico Provincial resultó un antecedente crucial en el fortalecimiento de estas capacidades. La experiencia del Plan Abre requirió combinar la escala urbana, barrial y metropolitana. La georreferenciación permitió visibilizar la información a nivel territorial, tanto relativo a los

indicadores de diagnóstico de cada barrio como a las acciones y proyectos planificados por cada una de las áreas, y favorecer la toma de decisiones al visibilizar vacíos de intervención en diversas zonas.

El proceso de planificación del Abre combina la definición de objetivos, prioridades y metas claras, resultados e impactos esperados en los barrios, con la flexibilidad necesaria para tomar en consideración las especificidades y particularidades de cada territorio (Díaz Langou y Aulicino, 2016). Es posible reconocer una serie de pasos en la planificación, no necesariamente cronológicos. El primero, fue identificar un conjunto de iniciativas de los diversos ministerios del Gabinete Social que forman parte de los ejes del Plan y priorizan los barrios del mismo. Ello implicó la territorialización de acciones previamente existentes en dichos barrios como así también la generación de nuevos programas y proyectos ante vacancias detectadas.

El segundo paso del proceso fue establecer un diagnóstico de cada barrio en función de indicadores cuantitativos y cualitativos sobre las principales problemáticas desde la perspectiva de los actores territoriales. El tercer paso fue relevar y georreferenciar las instituciones estatales y comunitarias presentes en los barrios así como también los proyectos y acciones programadas con anterioridad para incluirlas en un marco común. El desafío mayor fue superar la mera sumatoria de acciones para profundizar la coherencia y los efectos sinérgicos en cada barrio. La coordinación permanente con los gobiernos locales y la participación ciudadana requirió generar ajustes permanentes a la planificación inicial.

Esta flexibilidad de la planificación se visualiza también en la identificación de una “nave insignia” o proyecto bandera por barrio que permite ordenar y motorizar otras acciones impulsando la integralidad en cada territorio.

Como fortaleza de este proceso se destacan los esfuerzos en definir los problemas de los barrios en toda su complejidad a partir de un proceso flexible y participativo. Como debilidad, se detecta la necesidad de profundizar la concurrencia de la planificación en cada barrio con los procesos de planificación urbana de cada ciudad así como también la formulación de proyectos integrales en cada barrio.

### *2.2.2. Coordinación territorial*

Los esfuerzos de coordinación intersectorial, intergubernamental e interinstitucional resultaron significativos para lograr un abordaje integral en cada territorio. El proceso de implementación del Plan Abre permite reflexionar desde la práctica sobre cómo y en qué medida la integralidad logró hacerse operativa en el territorio al traspasar los espacios de acuerdos del Gabinete Social a nivel macro (o las grandes decisiones) a partir de una estrategia territorial compartida entre las diversas áreas del gobierno provincial y con los gobiernos locales.

Los mecanismos de coordinación intersectorial del Gabinete Social se ordenaron en cinco instancias de trabajo:

1. Gabinete de Ministros, ámbito de coordinación política del Plan del cual surgen los lineamientos estratégicos. Está integrado por los ministros cuyas áreas forman parte del Gabinete Social;
2. Mesa Ejecutiva, responsable de la planificación y gestión intersectorial. Garantiza la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas por el Gabinete de Ministros. Compuesta por secretarios, subsecretarios y directores provinciales de los ministerios miembros;
3. Secretaría Técnica del Gabinete Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, espacio responsable de confeccionar las herramientas técnicas necesarias para garantizar la intersectorialidad y de llevar adelante el monitoreo y seguimiento del Plan;
4. Equipos territoriales provinciales y municipales. Se encargan de articular y generar sinergias a nivel territorial entre las acciones llevadas adelante en cada barrio.
5. Mesas Barriales o Redes Institucionales que involucran a autoridades, instituciones estatales de cada barrio, organizaciones de la sociedad civil y vecinos con el propósito de mejorar las condiciones de vida del barrio.

El diseño institucional del Gabinete Social logró combinar aspectos políticos, técnicos y operativos de la coordinación haciendo posible que este proceso pase de la formulación de la política a su implementación en territorio.

También se incorporó otro nivel de coordinación en aquellos barrios donde el principal problema era la violencia altamente lesiva, incorporando diversos poderes del Estado a partir de una estrategia coordinada con el Ministerio Público de la Acusación (como órgano encargado de la investigación penal) dependiente del Poder Judicial.

### *2.2.3. Sistema de monitoreo y evaluación*

El Plan Abre contó desde sus inicios con un sistema de monitoreo y evaluación construido de forma interministerial orientado a revisar en forma periódica los aspectos sustantivos del plan desde la mirada interna y externa, para generar aprendizajes y mejorar sus procesos y resultados. El Monitoreo Estratégico del Plan Abre es un proceso de seguimiento interno que se realiza en forma paralela a su implementación y es realizado por la Secretaría Técnica del Gabinete Social centrándose en indicadores de producto, proceso y resultados. La evaluación externa se realiza con el objetivo de medir resultados e impactos en las condiciones de vida de la población y fue realizada por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA).

El sistema de monitoreo y evaluación adquiere diversas características innovadoras:

1. **Carácter estratégico:** prioriza las actividades más relevantes para avanzar en el logro de los resultados esperados, permite incorporar la percepción de los diversos actores involucrados y contempla el impacto del programa a mediano y largo plazo.
2. **Territorialidad:** se ordena en tres componentes (de avance, territorial y de resultados) que buscan medir el avance y resultados del plan

en cuanto al seguimiento de las acciones planificadas, la percepción de lo realizado y los efectos por parte de los actores territoriales (instituciones del Estado, organizaciones o ciudadanos). El rol de los gobiernos locales y de los equipos territoriales resulta central para el carácter territorial del sistema.

3. Complementariedad de indicadores, metodologías y técnicas: el sistema recurre a indicadores cualitativos y cuantitativos que se centran en medir productos, procesos, percepciones y resultados.
4. Incorpora la percepción de los actores territoriales: incluye indicadores de percepción que permite incluir la “voz” de los protagonistas de los barrios
5. Participación: genera instancias para que los ciudadanos puedan incidir en la toma de decisiones, a partir no sólo de la consulta sino también del trabajo colectivo en mesas barriales.

Medir la integralidad del Plan constituyó un desafío del sistema dado que su visión multidimensional se plasma tanto en los proyectos que lo integran como en su sistema de monitoreo y evaluación. Asimismo, la intersectorialidad resultó otra característica del Plan que se traslada a su sistema de monitoreo: tanto su construcción como su implementación debió superar la práctica de evaluación por sectores e incorporar metodologías, herramientas, indicadores y equipos que den cuenta de la medición de objetivos e intervenciones múltiples y sus relaciones.

La construcción e implementación del sistema fortaleció las capacidades de evaluación en diversos aspectos: a) la integración de los sistemas de información b) la práctica de sistematización en diversas áreas y en los equipos territoriales; c) la utilización de la información por las autoridades para la toma de decisiones y de los equipos territoriales. El reto mayor es iniciar un proceso que potencie el monitoreo y la evaluación en la Provincia, con un desafío adicional, que es que el sistema se oriente a la intersectorialidad. La flexibilidad del plan permitió un proceso de ajustes permanentes en función de las recomendaciones y de la información del sistema, incluso la incorporación de nuevas líneas y acciones.

### *2.3. Equipos territoriales para acompañar los procesos barriales en clave de integralidad*

Con el objetivo de fortalecer el abordaje integral, comunitario y sobre todo su operativización en territorio, a partir de 2013, se priorizó el rol de equipos territoriales en cada barrio conformando equipos integrados por personal provincial.

Esta decisión se diferenció de la primera experiencia de abordaje integral en barrios con el Programa Aleros (2009-2011). Tal como relatan Díaz Langou y Aulicino (2016) al centrar su eje social en el abordaje familiar, a través del acompañamiento familiar, la principal dificultad que se encontró fue la de necesitar con gran cantidad de recursos humanos (nuevo), que impidieron el aumento de escala de esta experiencia. Por el contrario en esta nueva etapa, los equipos ya existentes iban a ser parte del esquema institucional del plan. El diseño institucional creado permite la gestión articulada en tres niveles: Gabinete

Social (Mesa de ministros), Mesa Ejecutiva (Mesa de secretarios) y Equipos Territoriales.

Acordado esto, para avanzar en la identificación de los equipos territoriales se priorizó lo siguiente (Pignatta, 2015):

- a) Abordaje integral del territorio y de las personas que habitan en él, priorizando a niños, adolescentes y jóvenes;
- b) Trabajo territorial en red, hacia el barrio, entre instituciones públicas estatales y no estatales, buscando que “ocupen” el territorio y el espacio público;
- c) Sistematización de la información y monitoreo de las acciones realizadas, incluyendo como insumo la percepción de actores barriales.

Este proceso produjo un mayor acercamiento, involucramiento y conocimiento por parte de los integrantes de la Mesa Ejecutiva del trabajo y realidad territorial, se visualizaron debilidades y fortalezas, y el déficit de personal provincial en muchos barrios. La conformación de los equipos fue disímil, así como sus habilidades, perfiles y trayectorias. La delimitación de funciones y el desarrollo de capacitaciones fueron iniciativas claves, para minimizar las dificultades, así como brindar herramientas concretas para el acompañamiento en clave integral y comunitaria.

La tensión entre la dependencia ministerial y las nuevas funciones siempre estuvo presente. Las capacidades de coordinación en el territorio con funciones de enlace y trabajo en red, propiciando la participación, fue uno de los grandes desafíos.

El rol de la Secretaría Técnica fue fundamental para la construcción de insumos sencillos y claros sobre el perfil y funciones esperados por parte de los equipos, los lineamientos del Plan en clave integralidad, los listados de los equipos por barrio para garantizar la comunicación en el territorio, etc. Su función de articulación entre los mecanismos de coordinación del Gabinete Social no es unidireccional: permite, a la vez, dotar de direccionalidad política (de arriba hacia abajo) e ir ajustando en función del conocimiento que surge del territorio (de abajo hacia arriba) (Díaz Langou y Aulicino, 2016). Como afirman Díaz Langou y Aulicino (2016) el apoyo político de alto nivel permitió el trabajo de sensibilización y capacitación hacia los mandos medios y equipos territoriales y fue un factor necesario para que el Abre cobraría -con el tiempo- jerarquía hacia el interior de las agendas ministeriales.

Es en el territorio donde se organizan múltiples agregaciones, vínculos y redes (Bifarello, 2014), donde los equipos emergieron asumiendo un nuevo rol no exento de dificultades: identificar y coordinar con los otros equipos estatales (municipales y provinciales) y organizaciones sociales para emprender este nuevo camino en clave de integralidad.

En la primera etapa del plan, cierta desconfianza y descreimiento en relación a sus intervenciones estuvieron presentes en algunos equipos territoriales. Sin duda, fueron los años de continuidad, el incremento de espacios de coordinación entre el territorio y los decisores políticos, los avances de obras, programas y recursos disponibles, los que lograron cambiar esta perspectiva. En la etapa 2016-2019 con la incorporación del Abre Familia, los equipos municipales pasan

a tener mayor protagonismo, el nivel de apropiación se incrementa y el equipo (municipal-provincial) se unifica.

Como destaca Pignatta (2015) la construcción de los equipos supuso un doble desafío. Por un lado, la construcción de un sentido de trabajo compartido, tanto al interior de los equipos como en el barrio. Por el otro, la generación de una perspectiva de proximidad en la coordinación convive en tensión con la necesidad de generar canales de diálogo hacia las instancias superiores que permitan informar y redefinir la planificación de las intervenciones.

En este sentido, al finalizar esta primera etapa y más presente en la del 2016-2019, en determinados barrios, los equipos logran proponer ajustes y hasta redefiniciones de estrategias, en función de las lecturas del territorio y de las mesas barriales. Esto fue un salto cualitativo tanto en las capacidades de los equipos, como en la escucha activa por parte de las autoridades.

La continuidad del plan, la lógica de trabajo interministerial e intersectorial, la culminación o avance de obras, los efectos de las intervenciones, el fortalecimiento de las redes barriales, la consolidación de espacios de coordinación territorial -como las mesas de gestión barrial en la ciudad de Santa Fe, integrados por todos los equipos estatales del barrio-, la unificación del equipo municipal y provincial -por lo menos en Rosario, a partir del Abre Familia- la continuidad en el dictado de capacitaciones, re trabajos y evaluaciones colectivas de las prácticas, demuestran una profundización y apuesta al rol y labor de los equipos territoriales como actores estratégicos en el Plan.

Retomando lo definido por Oszlak y Orellana (2001), en relación al sistema de recompensa, la retribución económica que revalorice el trabajo territorial fue una debilidad del proceso; pero otros aspectos claves emergen como incentivos a la labor: la pertenencia a redes para el trabajo, el conocimiento de circuitos ajenos al propio ministerio, los mecanismos de coordinación y comunicación con niveles superiores del Estado, la posibilidad de ajuste a estrategias y recursos disponibles, se transformaron en atributos claves y aspectos de un sistema de recompensa.

### **3. La experiencia del Plan Abre en la ciudad de Rosario**

En esta ciudad, el Plan Abre comienza a implementarse en 5 barrios como experiencia piloto y progresivamente fue escalando hasta llegar a 35 barrios. Durante estos años se han producido transformaciones tangibles y simbólicas en los barrios priorizados y ello le ha valido el reconocimiento del plan en los colectivos sociales priorizados así como en la agenda pública de la ciudad.

Un aspecto clave del proceso ha sido el liderazgo del gobierno local. El rol de la Municipalidad de Rosario, si bien diverso a lo largo del tiempo (más tenue en los inicios y más activo y propositivo en los últimos tiempos) ha contribuido a darle al plan identidad y resultados concretos. La experiencia del Plan Abre nos indica que es oportuna y necesaria la participación de los gobiernos locales en políticas sociales. También es amplia la bibliografía de diferentes autores que dan cuenta del liderazgo político y social que asumen los mismos a los fines de atenuar diferencias sociales y garantizar mayores niveles de equidad y promoción de derechos a partir de la Reforma del Estado de los 90.

A continuación se desarrollan algunos atributos clave de la capacidad estatal municipal que contribuyeron y facilitaron la implementación del Plan en la ciudad de Rosario.

### *3.1. Redes de política pública entre el Estado y la Sociedad Civil*

Durante la década del 90 (continuándose con fuerza en los primeros años del 2000) la Municipalidad lleva adelante un proceso de planificación estratégica que reunió a actores públicos (en sus distintos niveles) y privados en torno a objetivos de desarrollo acerca de la ciudad esperada. Ello permitió llevar adelante acciones de transformación profunda, con la creación de espacios institucionales en el territorio que han generado la inclusión de amplios sectores sociales, la participación de la ciudadanía y la integración de territorios antes aislados.<sup>2</sup>

El impacto de estas políticas significó un fuerte entramado institucional y tradición de trabajo gobierno-sociedad civil en todo el territorio de la ciudad que permitieron el arraigo de una iniciativa como el Plan Abre una década más tarde.

### *3.2. Territorialidad: la gestión cercana, el conocimiento barrial y el contacto cotidiano con los barrios*

Tanto al comienzo como en la actualidad las iniciativas desarrolladas se realizan en coordinación del Gobierno Provincial con el área específica municipal de acuerdo a la acción particular que es menester desarrollar. Si bien en los comienzos la calidad de la intervención o la agilidad en la respuesta, dependía del grado de apoyo y comprensión del Plan por parte de los responsables de cada área municipal, fueron realizándose adaptaciones institucionales por parte de la Municipalidad que permitieron mejorar la implementación. En especial, fue crucial la coordinación con las direcciones de los Centros Municipales de Distrito<sup>3</sup> que por el conocimiento y cercanía con el territorio, ofrecieron en la implementación del plan Abre una plataforma ideal para la vehiculización de acciones.

Los equipos locales municipales en territorio, fueron vitales en los casos en los que se constituyeron y fortalecieron con referentes visibles y objetivos claros de trabajo aportados por el plan. Fueron de gran relevancia los miembros pertenecientes a diversas instituciones emplazadas en los barrios priorizados tales como: Centros de Convivencia Barrial, Centros Municipales de Distrito y sus áreas de servicios urbanos, Centros de Atención Primaria y de mediana y alta complejidad de la Salud, los Centros Culturales y otras instituciones estatales que en conjunto con equipos pertenecientes a instituciones provinciales y de la sociedad civil (centros comunitarios, clubes, asociaciones vecinales, grupos de emprendedores/as y cooperativas) han sido claves para la implementación de políticas sociales participativas.

### *3.3. La estructura administrativa y organizacional*

El compromiso político en la implementación del plan Abre se tradujo en mejoras progresivas a nivel institucional que permitieron ir alcanzando los objetivos

planteados en las diversas etapas e ir evolucionando de experiencias más modestas y de rápido impacto a otras de mayor complejidad que requirieron más capacidad de coordinación y sostenibilidad del trabajo conjunto.

La posibilidad de canalizar fondos y recursos a la Municipalidad para la ejecución de obras, fue crucial debido a que el Plan implicó desde sus comienzos un gran desembolso de fondos destinados a obras de infraestructura y vivienda. En este sentido, la estructura administrativa municipal permitió tener mayor agilidad en la implementación y ejecución de obras. Si bien hubo dificultades al comienzo - ya que no había circuitos administrativos preparados para la gran cantidad de recursos transferidos y el personal de inspección de obras era insuficiente-, fueron creándose las estructuras administrativas necesarias. Ejemplo de ello es la Unidad de Gestión Operativa creada en el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (organismo autárquico) que proveyó flexibilidad para la viabilización de convenios y la gestión de recursos provistos particularmente por la Secretaría de Estado del Hábitat de Provincia para urbanización, viviendas y regularización de FONAVIS.<sup>4</sup>

En la actualidad, la Municipalidad también posee una coordinación general dependiente de la intendenta<sup>2</sup> que participa del Gabinete Municipal con un equipo técnico interdisciplinario de apoyo, un grupo de divulgadores/as, encargado de recepcionar las demandas y sugerencias de la ciudadanía y de difundir las obras, acciones y programas estatales en cada barrio. Ello permite mejorar las capacidades para la sistematización y seguimiento de las intervenciones. Asimismo, la Municipalidad cuenta con una mesa propia de coordinación.

#### *3.4. La coordinación intra e interinstitucional*

La concurrencia de diversas áreas de los gobiernos local y provincial para el desarrollo de estrategias de abordaje integral de las problemáticas sociales en los barrios priorizados es crucial en el Plan Abre. Si bien, la Municipalidad de Rosario tenía al momento de iniciarse el mismo una importante trayectoria en políticas sociales, y el gobierno provincial había comenzado a desarrollar iniciativas para la mejora de la calidad de vida, en especial en los barrios más vulnerables de la ciudad, en la mayoría de los casos se requería mejorar la coordinación de las intervenciones, las cuales, continuaban siendo sectoriales, fragmentadas y a veces superpuestas. En este escenario, el Plan permitió integrar las iniciativas promoviendo una comprensión conjunta de las problemáticas a nivel barrial y logrando acuerdos en torno a objetivos más amplios de desarrollo.

#### *3.5. La innovación*

Nos interesa destacar una iniciativa que constituye la cristalización del diseño e implementación de estrategias flexibles y adaptadas al territorio: los Puntos Abre. Concebidos como dispositivos públicos de enclave territorial, su función es la restitución de lazos sociales, la reconstrucción de los vínculos de confianza entre la población y el Estado, y la interlocución de áreas estatales, con organizaciones del barrio y con la ciudadanía.

La puesta en marcha de los Puntos Abre en 3 barrios de la ciudad es característica de Rosario, ya que no se abrieron estos espacios en otras localidades. Su apertura cobró gran relevancia especialmente en aquellos barrios en los que no existían referencias institucionales fuertes en el territorio.

En los Puntos Abre se pueden identificar dos niveles de intervención. Por un lado, el nivel familiar e individual, que implica el acompañamiento y seguimiento de los grupos familiares en situación de vulnerabilidad a través de equipos técnicos y profesionales de carácter social. Por otro lado, el nivel barrial y comunitario, que promueve y potencia los espacios de participación comunitaria mediante el acompañamiento de proyectos o propuestas que surjan de la propia comunidad.

Si bien todos los Puntos Abre comparten objetivos de trabajo y funciones en común orientadas a generar presencia territorial y ganar legitimidad entre vecinas y vecinos, constituyen iniciativas flexibles que toman características propias de acuerdo a las particularidades de cada barrio. Así, por ejemplo, en Sorrento y Cullen su centralidad consiste en la posibilidad de impulsar acuerdos colectivos y la canalización de demandas a los fines de acompañar el proceso de transformación infraestructural del barrio, en Grandoli y Gutiérrez este espacio es clave para el abordaje de problemáticas de convivencia y la promoción de estrategias colaborativas entre los vecinos. En La Cerámica, su característica central es el acompañamiento familiar, con énfasis en el cuidado de la niñez y la adolescencia.

#### **4. Desafíos del Plan: escala, integralidad y sostenibilidad**

En esta coyuntura de cambio de signo político de gobierno provincial y tras la sanción de una ley provincial que extiende el Plan Abre a Municipios de 1° y 2° categoría reflexionamos: ¿La nueva ley ofrece condiciones de garantía para la continuidad de las estrategias integrales en el territorio? ¿Fueron suficientes los mecanismos institucionales generados para garantizar la sostenibilidad del plan? ¿Cuáles han sido las estrategias del plan para transformar las condiciones urbanas de los barrios? ¿Ha logrado el Plan Abre instalarse positivamente en la agenda pública?

La escala que asumió el plan constituye uno de los aspectos innovadores en relación a otros programas nacionales y de la región, pero a su vez entra en tensión con la calidad, intensidad e integralidad de las acciones en cada uno de los barrios. Así se detectan niveles de avance en los barrios del plan que implican diversos grados de integralidad, cantidad de acciones y envergadura de las mismas. La extensión del plan a todos los municipios de la Provincia a partir de la reciente ley promulgada presenta el desafío de sostener y profundizar el abordaje integral.

En relación a los equipos territoriales es prioritario continuar involucrándolos como actores claves y estratégicos como garantía de arraigo y de cercanía de la política pública. Será fundamental la capacitación y formación permanente así como la participación en los procesos de planificación y toma de decisiones y la motivación de los mismos a través de diversos incentivos. Otro aspecto es ir progresivamente mejorando e innovando en los espacios de participación y *accountability* y en la canalización de las demandas de la ciudadanía a los fines de tener mayor eficiencia en las respuestas. La institucionalización de los espacios

de participación es débil en algunos casos o bien no tienen injerencia real en la decisión política, requiriendo un mayor compromiso político para fortalecerlos.

Lograr la transformación de las condiciones urbanas es un proceso a largo plazo que requiere diferentes niveles de intervención según el estado de situación existente en el sector, ya sea en relación a la escala territorial (barrial, distrital, urbana, metropolitana), al tipo de proyecto a ejecutar (infraestructuras de servicios; accesibilidad y conectividad; espacios públicos y equipamiento, vivienda) o al grado de priorización según las necesidades de cada barrio.

El Plan Abre contribuye a que la ciudad, a través del Estado, garantice la igualdad en el acceso a los servicios básicos para generar condiciones de equidad urbana y social. El marco que generó significa una oportunidad para dar un salto de escala a la hora de definir políticas públicas relacionadas con el ordenamiento del territorio a escala barrial y de la ciudad en su conjunto. A fin de consolidar el proceso de transformación urbana, es fundamental profundizar el análisis en la identificación de problemáticas y oportunidades en diferentes escalas de aproximación, y en diferentes dimensiones de análisis. Por un lado en los barrios ya intervenidos teniendo en cuenta su contexto urbano, y por otro en los barrios que aún no han sido incluidos. Y en ese sentido, evaluar el grado de consolidación e integración alcanzado y proponer en función de ello, cuáles son las siguientes acciones a realizar, estableciendo prioridades y etapas.

Por otra parte, es ineludible reconocer que para lograr una real transformación en el territorio, es necesario que el Plan sea una política pública a largo plazo, sostenida en el tiempo y con capacidad de incorporar herramientas o instrumentos para fortalecer el proceso. Si bien se han realizado avances en la institucionalización del plan, su sostenibilidad, más allá de la ley promulgada, resulta aún un interrogante abierto.

## Referencias

- Bernazza C.; Comotto S.; Longo G. (2015). Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 17-36.
- Bertranou, J.; Rodríguez Gustá, A. L. (2014): “Capacidades estatales”. FLACSO, Maestría en Desarrollo Humano (inédito).
- Bifarello, M. (2014). Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales. En Beretta, D.; Galano N. *Solos no se puede: Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario: Laborde Libros Editor.
- Busquets i Grau, J. (1999). *La Urbanización Marginal*. Barcelona: Ediciones UPC.
- Cabrero Mendoza, E.; Zabaleta Solís, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Reforma y Democracia*, 43, 27-62.
- 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. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1147.pdf> (30/08/2021).

- 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.
- Gouverneur, D.; Grauer O. (2001). De los asentamientos informales a la ciudad: los "barrios" de Caracas. *Quaderns, d'Arquitectura i urbanisme* 228, 30-33.
- Nieto, C.; Weyrauch, V. (2015). Caso de estudio sobre el uso de conocimiento en el sector público en América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la Provincia de Santa Fe. Buenos Aires: Politics & Ideas.
- Salvia, A.; Tinoboras, C.; Van Raap, V. (2018). *Territorio y Políticas Públicas Integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan Abre 2014-2018*. Buenos Aires: Educa.
- Oszlak, O.; Orellana, E. (2001): El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, Documentos TOP sobre Gestión Pública: Buenos Aires.
- Pignatta, M.A. (2015). Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, 2012 - 2015. Tesis de maestría. Maestría en Desarrollo Humano. FLACSO. Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8040> (30/08/2021).
- Repetto, F. (2004): Capacidad estatal, requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- Soldano, D. (2019). Política Social y territorio. Breves notas para un largo diálogo; en *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas*. En 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 - Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

## Notas

- 1 Este artículo es producto de una ponencia presentada en el marco del Cuarto Encuentro de Investigadores sobre Políticas Sociales Urbanas en Ciudades Intermedias organizada por la Universidad Nacional del Litoral a fines de 2019. El análisis posterior sobre la sostenibilidad del Plan implicaría nuevas indagaciones que incluirían examinar el Plan Incluir, que se propone como la continuidad del Plan Abre a nivel provincial a partir del año 2020 por parte de la nueva gestión provincial que asume a fines de 2019. Si bien es posible anticipar que esta nueva propuesta no sostiene las características innovadoras del Plan Abre, aún es escaso su período de implementación y ese análisis excede al presente trabajo.
- 2 El PNUD reconoció la gestión de la ciudad de Rosario en el año 2004 por sus políticas para la gobernabilidad y desarrollo local. Entre las iniciativas más destacadas reconocidas se encuentran: el Tríptico de la Infancia y la Ciudad de los Niños, en las que se garantiza el derecho de niños y niñas a la participación y apropiación del espacio público; el Plan de Igualdad de Oportunidades, los Programas Crecer y el Sistema Integrado de Salud, que generaron mayores niveles de equidad social; el Programa Rosario Hábitat, la apertura de la costa y la recuperación del río, que permitieron democratizar el espacio urbano; el Programa de Descentralización y Modernización de la Gestión Municipal con sus planes distritales y la puesta en marcha del presupuesto participativo, entre muchas otras.
- 3 Fruto del proceso de descentralización que comenzó en el año 1995 con el objetivo de generar un gobierno más eficaz, eficiente y cercano, los Centros Municipales de Distrito (CMD) son dependencias donde los ciudadanos pueden no sólo realizar trámites, gestiones y reclamos, sino también participar de espacios de planificación y decisión de inversión de fondos públicos y disfrutar de actividades culturales, recreativas y sociales.

- En la actualidad, los CMD que hay en funcionamiento son seis: Distrito Centro, Distrito Sur, distrito Sudoeste, Distrito Oeste, Distrito Noroeste y Distrito Norte.
- 4 Entre sus principales funciones estaban: gestionar la suscripción de convenios con la provincia; articular con las áreas municipales y provinciales la planificación de las iniciativas de infraestructura; convocar a mesas de gestión barriales y establecer las responsabilidades ejecutivas al interior del municipio; coordinar con empresas prestadoras de servicios para la ejecución de obras (Aguas Santafesinas, Empresa Provincial de la Energía y Litoral Gas); revisar y avalar informes de avances de obra, y efectuar informes periódicos de avance de las iniciativas de infraestructura en el marco del Plan Abre, entre otras.

## Notas de autor

### Sobre la autora

Magíster en Desarrollo Humano (FLACSO) y licenciada en Ciencia Política (UNR). Se ha desempeñado en diversos cargos en el Gobierno de la Provincia de Santa Fe vinculados al desarrollo social y al Plan Abre. Actualmente es docente de Política Social II (UNR), doctoranda en Ciencia Política (UNR), becaria del CONICET e Integra el grupo de estudio en Políticas Sociales Urbanas (FCPyRRII/UNR).

### Sobre la autora

Licenciada en Comunicación Social (UNR). Docente y Sub coordinadora del grupo de estudio en Políticas Sociales Urbanas de la Facultad de Ciencia Políticas de la UNR. En los últimos 20 años ocupó distintos cargos en áreas de cooperación internacional, planificación y políticas sociales tanto en la gestión local como en la provincial. Cursa actualmente la maestría de Desarrollo Humano de FLACSO.

### Sobre la autora

Arquitecta (UNR). Máster en Desarrollo Urbano y Territorial (UPC). Ejerció diferentes cargos en el área de planificación estratégica territorial a nivel provincial. Actualmente, trabaja en la Secretaría de Planeamiento en la Municipalidad de Rosario; integra el grupo de estudio en Políticas Sociales Urbanas (FCPyRRII/UNR) y es docente en el área de Teoría y Técnica Urbanísticas (FAPyD/UNR)

### Sobre la autora

Licenciada en Ciencia Política (UNR). Docente materias vinculadas a la planificación social, integrante del grupo de estudio en Políticas Sociales Urbanas de la Facultad de Ciencia Políticas de la UNR. En el ámbito estatal, se ha desempeñado en áreas vinculadas a la planificación de gestión, evaluación y monitoreo, asesoramiento a Municipios y comunas, desarrollo social y cooperación descentralizada y asesora legislativa.

## Compleja y artesanal: la(s) política(s) social(es) y su coordinación territorial

### *Complex and artisanal: the social policy (s) and its territorial coordination*

Teglia Palermo, Paulina

**Paulina Teglia Palermo** Sobre la autora  
paulinategliapalermo@gmail.com  
Universidad Nacional de Rosario, 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

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10794>



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

**Resumen:** El presente artículo recupera algunas de las claves de análisis de la investigación para mi tesina de grado. El objetivo principal del trabajo fue indagar cuáles son los factores que afectan la coordinación de políticas públicas implementadas territorialmente. Se analizaron aquellos condicionantes de tipo políticos, socio-culturales y técnico-gerenciales que obstaculizan y/o dinamizan la relación entre distintos actores estatales que pretenden gestionar problemáticas sociales actuales. Para esto, a partir del enfoque de políticas públicas, se llevó adelante una investigación cualitativa centrada en el caso del Plan de Convivencia Barrial (PCB), durante los años 2014-2015 implementados en un barrio del Distrito Sur de la ciudad de Rosario. En este caso se retomarán las principales ideas e interrogantes que surgieron teniendo en cuenta los condicionantes de tipo político a la coordinación territorial del mencionado Plan. Así, se pudo arribar a conclusiones (no cerradas) sobre cómo se “gestionó la complejidad” artesanalmente de la política pública mencionada si se consideran ciertos factores políticos, la variedad, grados de complejidad y naturaleza de estos condicionantes, y los distintos efectos respecto a la dinamización u obstaculización de procesos de relación entre organizaciones estatales que despliegan sus acciones en los territorios.

**Palabras clave:** gestión, coordinación, políticas sociales, territorio, redes.

**Abstract:** *The purpose of this article is to think through some of the research analysis keys of my senior thesis. The main objective was to investigate what are the conditions that affect the most the coordination of public policies that are implemented in specific areas. This factors could be political, socio-cultural and technical-managerial and can dynamize o complex the relationship between different state actors. To get to the principal point I make a qualitative research focused on the case of the Plan de Convivencia Barrial (PCB), during the years 2014-2015 implemented in a neighborhood of the South District of the city of Rosario. In this case, the article will be retaken the main ideas and questions that arose taking into account the political conditions to the territorial coordination of this Plan. It was possible to arrive at some conclusions (not closed) on how the "complexity" of the aforementioned public policy was "managed by hand", the variety, nature and degrees of complexity of these conditioning factors and the different effects regarding the dynamization or obstruction of*

*relationship processes between state organizations that deploy their actions in the territories.*

**Keywords:** *public management, coordination, social policies, policy networks.*

## **1. Introducción**

La transformación estructural del Estado a partir de la década de los noventa y los cambios sobre la “cuestión social” ponen en escena la complejidad de los problemas sociales, su multidimensionalidad, los territorios que habitan y la necesidad de abordar la protección, restitución y promoción de los derechos de las familias de manera integral. Para llevar adelante una intervención de este tipo, se ha considerado como primordial la implementación y gestión coordinada de políticas públicas a través del trabajo conjunto de distintas organizaciones estatales.

Es así que, específicamente, en el desarrollo de la tesina de grado de la que escribe, se abordó la complejidad de la coordinación de políticas públicas en clave de aquellos factores políticos, socio-culturales y técnico-gerenciales que podrían obstaculizar y/o dinamizar la implementación del Plan de Convivencia Barrial (PCB) en el barrio La Tablada de la ciudad de Rosario, durante los años 2014-2015. En este caso se retomarán las principales ideas e interrogantes que surgieron teniendo en cuenta los condicionantes de tipo políticos a la coordinación territorial del mencionado Plan, respecto a los niveles de legitimidad política del PCB, la tensión entre la centralización y descentralización de la política social municipal y de esta política social en particular, la institucionalidad política global (Repetto, 2005) en la que se encuentra inmersa la implementación y gestión del PCB, el nivel de coherencia entre los objetivos y las estrategias de acción, el conocimiento y reconocimiento entre actores en y para los territorios, la autonomía de los gestores de políticas y el reconocimiento y la apropiación territorial de los espacios municipales.

Para desarrollar el interrogante principal se llevó a cabo un análisis cualitativo que contempló las opiniones, creencias, significados, valores y actitudes del equipo del CCB sobre la gestión de sus acciones y el “cómo” se relacionan directa o indirectamente con otros organismos estatales. A su vez, se hizo una lectura de documentos internos de gestión, informes de evaluación, entre otros.

Dicho análisis se desarrolló utilizando conceptos relacionados a lo que se considera como “política pública”, los rasgos principales del ciclo de políticas públicas en general y de la fase de “implementación” en particular y la coordinación de políticas públicas.

## **2. Caja de herramientas teórico-metodológicas**

### *2.1 “El cómo”*

El presente trabajo tiene como finalidad principal indagar cuáles son los factores políticos que inciden en la coordinación de las políticas públicas de juventudes

implementadas en el marco del PCB de la ciudad de Rosario durante el período 2014-2015, a partir del caso del CCB La Tablada. Se delimitó temporalmente el análisis en el periodo completo de una de las coordinaciones: entre 2014 y 2015.

Se trata de una mirada cualitativa de la coordinación de políticas públicas desde las opiniones, creencias, significados, valores y actitudes de los trabajadores municipales del CCB La Tablada que despliegan sus acciones en este territorio, la gestión de acciones desde la institución y el “cómo” se relacionan directa o indirectamente con otros organismos estatales, equipos y personas que los conforman, por medio de entrevistas en profundidad.

Retomando a Subirats (1989), en el marco de este tipo de investigación se recurrió al modelo *bottom up* de análisis de procesos de implementación, abordando las relaciones entre el CCB y actores estatales que ponen en marcha la política pública seleccionada.

## 2.2 “Lentes conceptuales”<sup>1</sup>

Aguilar Villanueva (1993) enuncia que la política es:

“Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que (...) es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos” (Villanueva, 1993, p. 25-26).

En esta línea, la política se abordará como parte de un ciclo de “(...) permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas. (...) #ciclo de la política# cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación” (citado por Aguilar Villanueva, 1993, p.16).

Como parte de este ciclo podemos citar a Morata (1991) para definir el proceso de implementación: la “(...) síntesis de las interacciones entre una multiplicidad de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados” (Villanueva, 1993, p.156).

Esta pluralidad de actores, acciones y decisiones serán analizadas con cierto nivel de precisión en lo que Berman (1993) llama la “micro-implementación”. Tal como se expresa en el apartado anterior, se trata de determinar y analizar qué cuestiones son relevantes al momento de adaptación (o no) de los órganos locales que implementan las políticas, con la política pública ya formulada y con su contexto organizativo local, cómo responden éstos a los lineamientos ya establecidos y cómo los transforman para llevar adelante sus acciones diarias.

En resumen, y teniendo en cuenta estas múltiples relaciones, se llevará adelante un estudio de implementación, el cual examinará “(...) aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política” (Van Meter y Van Horn, 1993, p.100).

Sin caer en la idea errónea de que el “fracaso” de algunas políticas se debe adjudicar sólo a una implementación “defectuosa”, es necesario centrarse en la cuestión de que se deben crear fórmulas inteligentes de coordinación que intenten relacionar la actividad de los diversos actores, siempre teniendo en

cuenta el objetivo final a alcanzar, en vistas a que esta puesta en marcha no se transforme en un esfuerzo sin sentido (Aguilar Villanueva, 1993). Esto debe considerarse más aún para las políticas sociales ya que la multidimensionalidad de las problemáticas muestra que el desafío de lograr cierta convergencia de tiempos, propósitos y contenidos podría alcanzarse adoptando a la coordinación como mecanismo para que fluya el trabajo entre las distintas organizaciones estatales (Martínez Nogueira, 2010).

Así, el concepto de coordinación ha sido abordado por varios autores, en su mayoría en clave de analizarlo como un proceso o mecanismo para un fin determinado, y que busca principalmente generar sinergia entre una multiplicidad de políticas y aquellos actores que las diseñan, implementan y evalúan. Repetto (2005) plantea que la coordinación es:

“(...) el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí” (Repetto, 2005, p.2).

Otra de las definiciones que determina claramente ciertos aspectos de la coordinación es la de Isuani (2007) quien expone que es un proceso con ajustes constantes, creativo, flexible, cooperativo, en el que se dan distintos acuerdos en vistas a que funcione como “lubricación” de la maquinaria rígida, jerárquica y poco adaptable que poseen los Estados (Isuani, 2007, p. 11). Como plantea Bifarello (2014), esta flexibilidad se debe ejercitar mediante intervenciones transdisciplinarias, en las que se involucren distintos sectores de la gran estructura jerárquica del Estado y de sus entramados administrativo-burocráticos, aún más para las políticas sociales que requieren de un “territorio en red” donde se cimienten nuevas relaciones de poder entre distintos actores, en el cual el Estado tiene un rol crucial para la provisión y articulación de recursos.

En este caso, el PCB se considera como una política de protección social ya que combina líneas de prevención y reducción de los riesgos sociales, de restauración, promoción y protección de derechos básicos como la salud, la educación y la cultura y las de tipo compensatorias. Y tal como formulan Cecchini y Martínez (2011), se supone que la atención debe ser enfocada en la familia como unidad de intervención, reconociendo siempre a los sujetos con sus particularidades, por ejemplo, los jóvenes, como se tomó en el presente caso de investigación.

En este tipo de política, el territorio debe ser abordado de manera específica, es decir, no sólo como un espacio geográfico y límite jurídico-administrativo, sino también como aquel en el que convergen territorios diversos, complejos, que expresan relaciones de poder, sociales, económicas y culturales e historias de su población. Catenazzi y Da Representacao (2009) comentan que es “(...) un conjunto de recursos materiales y simbólicos capaces de estructurar las condiciones prácticas de la existencia de un individuo o de un colectivo social” (p. 121).

Es así que esta noción deviene central, al tomarla como espacio de expresión de relaciones de poder, para comprender cómo se desarrolla la articulación de diversos intereses sobre una cuestión particular, es decir, analizar la territorialidad

de la acción pública[2] considerando la acción colectiva y territorializada de estos actores (Catenazzi y Da Representacao, 2009, p. 121).

En dicha acción pública, la coordinación de procesos de trabajo y actores está atravesada por una amplia variedad de factores los cuales inciden en la misma facilitando u obstaculizando la gestión y el sostenimiento de las políticas públicas. Con fines analíticos, se ha decidido retomar la clasificación de Ilari (2015) según sean condicionantes políticos, socioculturales y técnico-gerenciales, que contemplan tanto elementos como situaciones, circunstancias e influencias, y hacer foco en los de tipo político. Cabe aclarar que, aunque este trabajo analice específicamente los factores políticos, éstos se encuentran indefectiblemente relacionados con los socioculturales y técnico-gerenciales y son indivisibles en los procesos reales de implementación del PCB.

Se considerarán como factores políticos aquellos agrupados en dos concepciones históricas: como ejercicio del poder, en un marco de relaciones de fuerzas y como decisión pública, enmarcados en organismos estatales (Ilari, 2015, p.161). Tanto en el plano de la formulación como de la implementación de una política pública se actúa en un contexto de incertidumbre y disputas que hacen necesaria la interacción estratégica entre distintas organizaciones con niveles particulares de poder, en vistas a una toma de decisión inteligente y a la ejecución de acciones que aportarán a acercarse a la situación deseada (Repetto & Fernández, 2012). En dicha relación las distintas partes elaboran mecanismos y formas de supervivencia con el objetivo de sostener y mejorar sus espacios de trabajo e intervenciones con otros que se consideran positivas, es decir, cuando beneficien directa o indirectamente a la organización en cuestión (Durigo, 2013, p.82).

Repetto (2005) considera que:

“Los espacios de coordinación suelen operar, en la práctica, como redes políticas muy complejas. Según el peso relativo de cada actor en base a su dotación (...) de recursos de poder (...) será la capacidad política acotada de un actor individual o colectivo, la cual será utilizada para negociar o para ejercer acciones de veto en dichos ámbitos de interacción” (p. 53).

Entre los recursos de poder mencionados por el autor se encuentran los políticos, referidos al conocimiento, reconocimiento, apoyo y legitimación de la ciudadanía y de gestores y decisores públicos; presencia de autoridad formal; la capacidad de liderazgo y autoridad informal; y la capacidad de negociación y la autonomía de los actores (Repetto, 2010, p.41, citado en Ilari, 2015, p.167).

Las relaciones deben analizarse teniendo en cuenta estos recursos y considerando sus formas, los modos en que se ejercen, el rol que cumplen en la coordinación de políticas públicas y los conflictos que generan. Este punto hará referencia también a qué incentivos se deberían aplicar para aumentar los niveles de cooperación de las partes involucradas, y por ende, a la concreción de políticas coordinadas que fortalezcan un tipo de institucionalidad (normas tanto formales como informales) que genere el interés de los involucrados en desarrollar acciones pro-coordinación. En esta línea, uno de los factores que condiciona el trabajo conjunto es el nivel de participación de los implementadores en la elaboración de la decisión política; y otro si la comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción están claras, es decir, si se informa a los

implementadores de las políticas que se espera de ellos en este proceso y cómo colaborar a la realización de las metas comunes (Van Meter y Horn, 1993).

Otro punto a observar es cómo se gestionan los procesos de coordinación en clave de las acciones que se formularon y las que efectivamente se implementaron; el nivel de coherencia de objetivos y prácticas reales; la decisión política firme (o no) de llevar a cabo planes, programas y proyectos coordinados entre distintas áreas de gobierno y personas que las componen. La decisión política está en estrecha relación con la institucionalidad política global, la cual influye claramente en los procesos de coordinación.

Tal como lo presenta Repetto (2005), algunas de las cuestiones de esta institucionalidad que pueden afectar negativamente a la coordinación están referidas a reglas formales que sólo establecen articulación en lo prescriptivo pero no en la práctica; la indecisión y volatilidad de las autoridades decisoras en cuanto a la aplicación de estrategias pro-coordinación en lo social; la manera en que se conforman los equipos de gobierno; y la debilidad de quienes son nombrados para generar o mantener procesos de coordinación real. Sin embargo, es necesario aclarar que coordinar constituye a la vez un proceso técnico y político por lo que no será condición suficiente la elección de funcionarios entrenados y motivados si no se traza una “hoja de ruta de prioridades” que determine una cierta direccionalidad política-estratégica al proceso (Repetto, 2010, p. 59).

Es fundamental expresar que esta institucionalidad política se enmarca en un contexto difícil de abordar, el cual se torna aún más complicado ya que los actores que forman parte de los procesos están ubicados en distintos niveles del Estado y con disímiles jerarquías internas. Repetto (2010) refuerza esta idea a través del reconocimiento de la descentralización como fenómeno creador de nuevas modalidades de gestión que requieren de adaptaciones organizacionales para funcionar en niveles locales. Este último genera ciertos problemas cuando no se establece quién posee la capacidad de decisión y cómo se distribuye en estos niveles territoriales; cuando no se tiene en cuenta en qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social; y, por último, pero no menos importante, cuando no se cuenta con normas formales, precisas y de efectivo cumplimiento que aseguren la coordinación en territorio.

### **3. El Plan de Convivencia Barrial y los CCB como dispositivos de coordinación territorial**

Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las familias y atender distintas demandas sociales, desde la gestión municipal se consideró como prioritario reconocer la complejidad de las problemáticas territoriales y realizar acciones tendientes a la concreción de procesos de inclusión social de grupos vulnerables. Es así que el PCB se presentó como una respuesta organizada en líneas estratégicas vinculadas a distintos componentes que se orientan a la promoción y protección de derechos.

El PCB se materializa a través del trabajo en los CCB “(...) los cuales se asientan en los barrios donde se sitúa la mayor cantidad de hogares en situación de vulnerabilidad social de la ciudad (...)” (Plan de Convivencia Barrial, 2013, p.5). Se los presenta como espacios pertenecientes a la SPS y ubicados en los barrios más vulnerables de la Ciudad. Sus equipos trabajan a través de intervenciones

directas en la población por parte de educadores de cada dirección de dicha Secretaría y coordinadores, constituyendo una parte de la red de instituciones públicas locales de protección e integración social en territorio.

Específicamente, las acciones del CCB La Tablada están enmarcadas en un proyecto socio-educativo que se elabora para cada grupo etario asistente a la institución, traducido en actividades semanales y especiales. Si bien se trata de llevar a cabo una gestión coordinada de manera eficiente con otras organizaciones del territorio, para el caso de los jóvenes es aún más complejo, ya que son los que mayormente se ven afectados por el narcotráfico, la delincuencia, la violencia interpersonal, el trabajo precario y la violencia institucional (principalmente ejercidas por fuerzas de seguridad públicas), entre otras.

En esta línea y para abordar casos específicos de jóvenes que requieren “seguimiento” o “acompañamiento”, en 2015 se creó la Consultoría Joven, la cual nace por la necesidad de contar con un espacio para trabajar demandas singulares de los jóvenes que participan del CCB. A su vez se desarrollan espacios socioeducativos que constan de talleres de percusión, cursos de capacitación laboral en oficios (Programa Nueva Oportunidad),<sup>3</sup> entre otros.

#### **4. La coordinación deseada y la coordinación real**

Como política pública, en el PCB se puede diferenciar claramente lo que se decidió llevar a cabo y lo que efectivamente se desató como curso de acción desarrollado por los distintos actores en y para el territorio. En referencia a lo que se decidió implementar, aunque el PCB sea impulsado únicamente por la SPS, la complejidad está presente ya en su formulación porque se trata de un conjunto de acciones, proyectos, programas y políticas que deberían llevarse adelante mediante un trabajo articulado entre esta Secretaría y las de Salud Pública, Cultura y Educación, General, Gobierno, Servicios Públicos y Producción, el Instituto de la Mujer, organizaciones de la sociedad civil y programas del Estado Provincial (Plan de Convivencia Barrial, 2013, p .4).

Si se consideran las relaciones del CCB La Tablada con otras instituciones estatales y las acciones concretas que éste desarrolló al momento de la gestión de intervenciones de juventudes se puede afirmar que se ha logrado algún tipo de trabajo en conjunto con la mayoría de las organizaciones.

En referencia a lo comentado tanto por la coordinadora como por los educadores, los dos programas que conllevaron mayores niveles de comunicación y cooperación entre agentes estatales de distintos niveles fueron el programa Nueva Oportunidad y el programa Vuelvo a Estudiar. Según Informe de Implementación del PCB (2014), el primer programa, considerado como “novedoso” por algunos entrevistados, se llevó adelante por un equipo territorial que organizó distintas instancias de trabajo conjunto con el Centro de la Juventud, el Parque de Mercado y la Dirección General de Empleo, entre otros.

## **5. ¿Cómo inciden los factores políticos en las relaciones del CCB La Tablada con otros actores?**

En el marco del alto nivel de fragmentación que poseen las administraciones públicas de los estados latinoamericanos, una cuestión importante que incide de manera positiva en la creación de procesos dinámicos de coordinación, son los espacios en los que las autoridades responsables de la política social deciden estratégicamente cómo se llevará adelante la misma y cómo generar que la gestión de lo social se dé en forma coordinada.

Si bien no se ahondó en el funcionamiento del mismo, el Gabinete Social<sup>4</sup> es uno de los espacios que hacen a una institucionalidad política global que permitiría establecer una “hoja de ruta de prioridades” imprimiendo una direccionalidad política a los distintos procesos de coordinación presentes en la formulación, implementación y evaluación de las políticas sociales como intervenciones específicas, en la cual estaría incluido el PCB (Repetto, 2010). A su vez, en caso de generarse acuerdos entre las secretarías sería más fácil comprometer a los funcionarios a que sostengan en el tiempo algunas estrategias pro-coordinación en lo social, aunque puede no darse de esta manera ya que en algunas cuestiones sólo se vislumbran acciones coordinadas en la definición de políticas y no en su implementación o gestión. La directora de la DPPJ expresó que:

Lo que se logró a partir del 2015, que no estaba tan consolidado, fue generar acuerdos a nivel central, entre secretarios y subsecretarios, a través de las reuniones cada quince días. En estas instancias pudimos plantear desafíos y objetivos generales que determinarían la línea política hacia la que vamos. Esas tres instancias deben dialogar, aunque no es fácil y se generan tensiones permanentemente en los tres niveles de (Directora de la DPPJ, comunicación personal, 3 de mayo de 2017).

Lo antedicho está en estrecha conexión con un factor político también macro contextual que es la tensión que se genera cuando las políticas sociales se descentralizan y qué forma toman en relación a la centralidad o puestos intermedios de la SPS, y también a actores que forman parte de otros niveles del Estado, como el provincial. Acorde a la entrevista con la coordinadora, se introdujo a los equipos territoriales sobre el PCB con una presentación en el marco de una reunión política pero no se transmitió de manera específica, es decir, cada dirección de la SPS no convocó a sus trabajadores para comentar la nueva lógica de trabajo y capacitarlos para que ésta se refleje en acciones:

“El PCB en su parte argumentativa y de objetivos es sólida, pero viene acompañado de un marco operativo que se presentó sin mediación, en un ámbito en el que era difícil para una coordinación seguir a un equipo tan grande, de una institución a la que asistía una gran cantidad de personas, con los problemas complejos del barrio” (en referencia a La Tablada) (Coordinadora del CCB, comunicación personal, 18 de marzo de 2017).

En este punto se vislumbra cuán importante es intentar que las organizaciones se adapten para funcionar según la lógica de las políticas que se delinean en la “centralidad”, aclarando quién toma las decisiones y cómo se distribuyen en la red territorial y clarificando las normas formales de efectivo cumplimiento que deben asegurar la coordinación de dicha red (Repetto, 2010). Una de las partes

de la entrevista con la coordinadora distrital social evidencia que el PCB requería de estas aclaraciones, aunque es un plan que en cierto punto ya existía y al que le fueron modificando algunas cuestiones según el diagnóstico de las demandas de la población y de los trabajadores:

“Respecto al PCB se dijo: tenemos ciertos objetivos, un marco de trabajo y una fundamentación que servirán para darle formalidad a acciones que ya se daban (o no) en el territorio. Ahora debemos trabajar en pos de una articulación y trabajo integrales. A algunas instituciones que ya venían con el camino marcado en clave del PCB, les sirvió como empujón y para empoderarlos en los abordajes que estaban llevando a cabo; y para aquellas que no lo estaban haciendo, que sean guiadas para que puedan coordinar acciones con otras instituciones y así aportar a la red barrial en cada territorio” (Coordinadora distrital, comunicación personal, 26 de abril del 2017).

Más aún hubiera sido necesario abordar de otra manera la descentralización de los nuevos lineamientos del PCB debido a que la estructura fragmentada que posee el Estado no está adecuada a las estrategias de implementación. En esta línea, la directora de la DPPJ expresó que si bien dicho Plan fue ideal en vistas a un “hacia dónde vamos”, no pudo materializarse debidamente en el territorio ya que las condiciones no estaban dadas para un cambio de estructura, por lo que los CCB dependían de la Dirección de Infancias y Familias, provocando inconvenientes a la hora de llevar adelante sus tareas, como se analizará más adelante teniendo en cuenta los factores técnico-gerenciales.

Aquello que también suma complejidad a esta descentralización está relacionado con las complicaciones del contexto social hacia el que el PCB está orientado a incidir, atravesado por situaciones urgentes que involucran a muchas familias y que deben ser abordadas rápidamente. Para ello es prioritario flexibilizarse, reordenar y repensar constantemente las intervenciones que se delinearon desde áreas que no están directamente relacionadas con las problemáticas de los territorios. Al llevarse esto adelante se evitaría lo que Berman (1993) llama la “falacia de la adopción”: si bien los CCB pueden adoptar el PCB por ser una decisión formal, en su micro-implementación no generan prácticas que se asocien a las pretendidas por la política formulada. Es decir, deberían generar relaciones interorganizacionales en sus intervenciones, que aporten a la consolidación de las redes barriales, pero sólo terminan reproduciendo prácticas aisladas y superpuestas con otras, por desconocimiento e incomunicación con los demás actores en y para territorio.

Uno de los educadores muestra cómo puede complicarse el hecho de “bajar las políticas” al territorio y cómo esto obstaculizaría un potencial trabajo colaborativo:

“(…) que las instituciones a veces sean resistentes tiene que ver con cómo el Estado en los niveles más altos baja al territorio una política pública sólida, con grandes ejes y con la definición de quiénes tienen que llevarla adelante. Y cómo efectivamente se la toma, es decir, cómo los niveles intermedios entre la centralidad y la institución barrial transmiten ese mensaje” (Educaдор 1, comunicación personal, 23 de diciembre de 2016).

Esto tiene relación con la legitimidad del PCB en particular, y de otras políticas sociales en general, respecto al apoyo y/o aceptación de las mismas por parte de gestores y decisores públicos (Repetto, 2005), la cual podría ser abordada como

un elemento clave a la hora de pensar por qué los procesos de coordinación se frustran, son exitosos o simplemente no generan cambios sustanciales en modos de implementación y/o gestión.

Si bien algunas de las formas de gestión del CCB La Tablada son en algún punto colaborativas y están legitimadas, no sucede así con el PCB en general. Según lo comentado por todos los educadores ya se trabajaba inter-organizacionalmente antes del Plan, por lo que no detectan demasiados cambios ni una nueva política que efectivamente deban aceptar y adoptar como tal. Así, se destaca, principalmente desde los puestos de coordinación y de la dirección de la DPPJ, que fue importante la decisión política de presentar como objetivo principal el aporte de los CCB a la red barrial y que los mismos puedan realizar intervenciones considerando a todos los actores que trabajan desde y para el territorio. Entonces, la coordinadora del CCB planteó la necesidad de que efectivamente las demás secretarías del Municipio puedan considerar a los CCB, por ejemplo, en la realización de diagnósticos sobre los territorios, ya que en muchas ocasiones no lo hacen.

De esta forma, es posible deducir que el PCB se encuentra legitimado a nivel discursivo por los secretarios, directores y coordinadores de los niveles intermedios, pero no respecto a las acciones llevadas adelante por los equipos territoriales, lo que llevaría a pensar que está pendiente su visibilización como herramienta de gestión territorial, específicamente desde organizaciones estatales barriales que dependen de otras secretarías como las de Salud Pública y la de Cultura y Educación. Y, por ende, es fundamental el compromiso activo de los funcionarios para que esto efectivamente se lleve adelante, en el marco de una visión estratégica del sector público.

Lo que pareció no haberse tenido en cuenta es que, aunque sean políticas ya conocidas y la forma de gestión coordinada se haya dado anteriormente en algunos espacios, no se informó a los equipos de manera adecuada sobre esta decisión y sobre la reorganización del trabajo, tal como se vio arriba, lo que podría ayudar a que el Plan no se legitime realmente; es decir, no se acepta y apoya aquello que no se conoce, al menos, de manera superficial.

Otro de los motivos de este bajo nivel de consideración del Plan tiene que ver con las lógicas de abordaje de problemáticas inherentes a cada secretaría y sus culturas y subculturas organizacionales; por ejemplo, varios de los trabajadores de los centros de atención primaria a la salud entienden a la misma como la cura de la enfermedad y no como parte de una tarea de prevención, cuidado y promoción, lo que provoca que no encuentren punto de conexión para tratar casos coordinadamente con el CCB. Otra causa es que, además de la Intendente de la Ciudad, la única secretaría que intentó legitimar el PCB en los espacios de definición y formulación de políticas, fue la SPS, por lo que costó que el resto del Gabinete Social le diera entidad y esto se traduzca en acciones concretas en los territorios.

Es relevante destacar que el intento de legitimación y apropiación del PCB por parte de los trabajadores territoriales se da en el marco de los cambios que trajo aparejado el mismo, como, por ejemplo, la inclusión de los educadores de juventudes en el territorio, la rotación de personal y de una reciente implementación del PCB ya que la renovación de las intervenciones sociales se da a fines del año 2013.

Dentro de la larga lista, otro factor político que está íntimamente relacionado con la legitimidad política del PCB es el nivel de conocimiento y reconocimiento del CCB La Tablada respecto a otros actores en y para el territorio. Si bien desde la coordinación social distrital se expuso como uno de sus objetivos el trabajo de reconocimiento de organizaciones del barrio y su posterior conexión con los CCB, en este caso, los educadores expresaron que el ejercicio de reconocer y conocer las instituciones barriales se dio en la gestión diaria de intervenciones y tomando como base sus contactos y experiencias personales. Distinta es la visión de la coordinadora del CCB quien expresó que el equipo de la coordinación distrital colaboró con un mapeo de instituciones barriales y la acompañó en el primer contacto con organizaciones estatales y no estatales de distintos niveles presentes en el Barrio, como los centros de día y agentes de Seguridad Comunitaria. Y también con trabajadores de ciertos dispositivos como lo es el DISVA.

En casi la totalidad de las entrevistas se resaltó la importancia de acercarse a los equipos con proyectos específicos para que los mismos se motiven y encuentren mejores condiciones de trabajo conjunto. En este punto se vislumbra que las acciones de incentivo a la coordinación se implementan desde el CCB hacia otros actores en y para territorio, pero no desde la centralidad o coordinaciones intermedias hacia las organizaciones territoriales. Al menos desde el equipo de educadores y la coordinación del CCB se intentaron generar espacios y mecanismos que promovieran la coordinación, lo que dinamizó los procesos con agentes territoriales responsables de proyectos y programas específicos, hizo que conocieran otros con los que no trabajan hasta ese momento y que se llevaran adelante tanto la formulación, como la gestión y el monitoreo de algunas intervenciones. Todo esto generó que los educadores pudieran abordar los casos de manera más personalizada y atendiendo a factores propios de la subjetividad de cada joven. Uno de los ejemplos más claros de esta sinergia en la coordinación fue el desarrollo del plan Vuelvo a Estudiar, que progresó en el tiempo.

Otro ejemplo de organización estatal con la que se mejoró la articulación interorganizacional a través de espacios del CCB fue con el equipo de Seguridad Comunitaria del Distrito Sur, el cual no coordinaba acciones con el CCB ni se comunicaban para comentar lo que sucedía en el Barrio, es decir, qué niveles de violencia experimentaba su población en ciertos momentos y si se había producido un incidente allí que afectara (directa o indirectamente) a los jóvenes referenciados al CCB y sus familias.

Luego de algunas reuniones definidas por la coordinación distrital y del abordaje continuo de jóvenes en situación de extrema vulnerabilidad en el marco de la Consultoría Joven la relación mejoró, lo que trajo aparejado que el equipo del CCB estuviera al tanto del estado del Barrio y de la situación de aquellos jóvenes en conflicto con la Ley y/o que han sido baleados. Esto le permitió a los educadores y coordinadoras abordar los casos de otra manera, priorizando a los jóvenes y cuidando la integridad física de los trabajadores.

Para el caso del DISVA se comentó que la articulación fue positiva porque algunos de sus miembros asistían al CCB para pensar estrategias de cuidado de los jóvenes que habían sido heridos por armas de fuego, y que requerían de un espacio seguro de contención y acompañamiento en el Barrio, en el que puedan abordar sus problemáticas y participar de instancias socioeducativas, culturales

y recreativas. Sin embargo, esta relación se forjó luego de un pedido de reunión por parte del equipo del CCB ya que el del DISVA no tenía conocimiento sobre la institución, es decir, sabían que estaba emplazado en La Tablada, pero no era un actor legitimado como sí lo eran los negativos como la policía y las bandas delictivas.

Respecto a este tema, se destacó el obstáculo que genera la ausencia de la mesa barrial en el barrio La Tablada ya que esto no ayuda a que las instituciones se conozcan entre sí, (aunque se reconozcan, y en algunos casos, estén al tanto sobre algunas de sus actividades) y establezcan una comunicación fluida. En la mayoría de los casos el diálogo no se da en el marco de la organización como entidad sino con personas en particular para el seguimiento de ciertos jóvenes, haciendo que, en caso de que éstas se trasladen a otro puesto, se pierda el contacto y el trabajo realizado hasta ese momento; y se tenga que entablar nuevamente una relación, con el esfuerzo que eso implica. Con la excusa del armado de una actividad específica se trataron de articular más acciones en conjunto, cuestión que sólo se logró a nivel intersectorial con el Centro de Salud Municipal Luis Pasteur, y a nivel intergubernamental e intersectorial respecto a programas como el Nueva Oportunidad y el Vuelvo a Estudiar.

Asimismo, el reconocimiento de los CCB y la comunicación de los mismos con otros actores barriales pueden estar afectados por la presencia de reglas formales que tanto en lo prescriptivo como en la práctica reflejen la intención de articular las políticas que se descentralizan al territorio (Repetto, 2005). En el caso estudiado, la ciudad de Rosario posee una larga trayectoria en participación ciudadana, lo que permitió consolidar el lazo entre agentes del Estado y la sociedad civil. Y si bien este es un tema que no se abordará en la investigación, es necesario aclarar que muchos de los espacios de diálogo social se han dado en los distintos territorios, promoviendo la articulación no sólo entre actores sociales y el Estado sino entre las distintas áreas del mismo para modificar la gestión de las problemáticas diarias que expresaban los vecinos. Una de las experiencias más importantes se trata de la definición e implementación de las mesas barriales en todos los distritos de la Ciudad, que funcionan en la mayoría de los barrios.

Sin embargo, para el caso de barrio La Tablada sería un factor que obstaculiza potenciales procesos de coordinación entre el CCB y otras organizaciones del barrio, estatales y no estatales, ya que la mesa barrial no funcionaba en ese momento, haciendo que se dificulte el conocimiento, reconocimiento y diálogo entre las instituciones y, por ende, no se fortalezca la red de protección y contención a las familias del Barrio, objetivo principal del PCB.

En línea con lo último, se vislumbra que la decisión política fue no convocar a la mesa barrial. Aunque ninguno de los entrevistados pudo comentar porqué sucedió de esta manera, la coordinadora distrital expresó que La Tablada tuvo una mesa barrial con una gran cantidad de instituciones participantes durante varios años, que luego se diluyó ya que su apertura depende, entre otras cuestiones, de la decisión que tome el director del Distrito, quién se encarga de la coordinación política del espacio. Esto podría deberse también a que este último, o los encargados de llevarlo adelante, no poseen la suficiente autoridad política formal o informal para dialogar con las instituciones; o su capacidad de liderazgo está limitada por cuestiones internas y externas a su gestión, respecto a los miembros

de las organizaciones, sus formas de trabajar e ideologías o ideas políticas que posean.

Estos aspectos de la institucionalidad política global influyen y, a su vez, son influidos por el contexto de complejidad política en el que se delineó el PCB, en cuanto a la gestión de lo social. Tal como se describió en el caso, durante 2013 comenzó un proceso de agendamiento y visibilización de la violencia urbana atada a la economía delictiva propia del narcotráfico, de la cual la población joven es la principal víctima. A esto se le suman los procesos de desterritorialización y degradación de instituciones comunitarias básicas e incapacidad de las organizaciones estatales barriales como las escuelas y centros de atención primaria a la salud de abordar las problemáticas sociales que atraviesan al tejido social. Estas problemáticas fueron observadas por la gestión municipal y se intentó repensar el funcionamiento de las instituciones estatales barriales y del trabajo entre éstas y sus equipos.

Así, se empiezan a construir nuevas herramientas en vistas a un mejor diagnóstico de la situación social como, por ejemplo, el DISVA, que arrojó datos interesantes para poder crear un mapa de los homicidios en la Ciudad y vislumbró que los afectados en su mayoría, son jóvenes varones baleados cerca de su lugar de residencia por sujetos que conocían con anterioridad. Con esta información se diseñaron propuestas concretas como el programa Nueva Oportunidad y el trabajo en conjunto entre equipos de los CCB y agentes de la Seguridad Comunitaria para el acompañamiento de jóvenes beneficiarios de dicho programa y tener conocimiento sobre la cotidianidad de los barrios.

Como un factor político específico pero relacionado al contexto arriba mencionado, La Tablada, al ser un barrio con niveles acuciantes de diferentes tipos de violencias, fue priorizado por la gestión municipal durante el 2014. A su vez, respondiendo a intereses políticos, esta priorización también puede estar relacionada con el hecho de que la gestión de acciones que puedan hacerse visibles en ciertas organizaciones estatales territoriales, aportarían a mejorar la imagen de la gestión municipal, específicamente en aquellos barrios donde la misma es muy negativa.

Aunque haya sido exitosa la ampliación de los equipos de los CCB, no fue así con los roles definidos para facilitar los procesos de coordinación, es decir, las redes políticas ya construidas o a construir no estuvieron lideradas por actores individuales o colectivos capaces de generar procesos sinérgicos debido, en algunos casos, a una cierta limitación en la capacidad de liderazgo y autoridad tanto formal como informal (Ilari, 2015). Y en otros a la no determinación clara de las acciones que deben ser ejecutadas y cuáles en conjunto, la sobrecarga de funciones y el tipo de problemáticas que deben tratar. Esta cuestión está estrechamente conectada con la capacidad de gestión de la complejidad de los trabajadores que, de no ser utilizada correctamente, podría constreñir aún más la articulación entre organizaciones o miembros de las mismas.

Según lo establecido en el Manual Operativo de los Centros de Convivencia Barrial (2014) y lo dicho por la coordinadora, una de sus funciones es crear articulaciones interinstitucionales territoriales con el apoyo de la coordinación social distrital, aunque ésta no pueda realizar un abordaje pormenorizado de las mismas. También estar en contacto con todos los directores de la SPS para la articulación con otras áreas del Estado Municipal en el territorio y para gestionar

los recursos correspondientes a las actividades de cada franja etaria. Sin embargo, en la práctica, *“Este límite es muy finito, vas convocando alguno u otro, o todos colaboran. (...) Y hay cosas que las hacemos solos porque no esperas a que otro llame o se ofrezca”* (Coordinadora del CCB, comunicación personal, 24 de enero de 2017).

Respecto específicamente al CCB, pronunció que la coordinadora social distrital ayudó a mejorar la relación con el Centro de Salud Municipal Luis Pasteur, en el marco del Nueva Oportunidad, a través de la relación con la coordinadora distrital de salud. A su vez, colabora en la gestión de algunos recursos, aunque la mayoría los gestiona la coordinadora del CCB, con las dificultades que esto trae. Por cuestiones propias de cada rol, distinta es la mirada de algunos educadores y la sub coordinadora del CCB, quienes plantearon que detectaban ciertas limitaciones por parte del accionar de la coordinación distrital ya que la visita al CCB no era sistemática, es decir, la comunicación muchas veces se basaba solo en llamadas telefónicas.

En esta línea, cada relato denota cómo se va ejerciendo el poder de cada rol en el marco de relaciones de fuerza y cómo se toman ciertas decisiones de gestión pública (Ilari, 2015). Y se podría plantear que la coordinadora del CCB sabe cómo optimizar sus recursos de poder, tales como su apoyo por parte del equipo de educadores de juventudes, su autoridad formal e informal y liderazgo, en vistas a crear sinergia entre el CCB y puestos de enlace intermedios como la coordinación social distrital, con el objetivo de ejecutar acciones que aportarían a generar una situación de coordinación deseada (Repetto & Fernández, 2012).

Respecto al poder mencionado, los niveles de autonomía de cada trabajador tampoco están muy claros, aunque tanto las coordinadoras como los educadores de juventudes reconocen que forman parte de una estructura y que deben respetar autoridades superiores. Sin embargo, en muchos casos no está definido cómo actuar y si pueden hacerlo sin recurrir a instancias superiores.

La situación en general respecto a la autonomía de los trabajadores se resume en el siguiente fragmento de entrevista: *“(...) teníamos situaciones de libertad y de laissez faire, de “arreglátelas como puedas”*. Estaba en otro CCB sin educadores de juventudes e ingresé a uno nuevo y nadie me comentó nada; sólo me dijeron que me tenía que trasladar” (sub coordinadora del CCB, comunicación personal, 25 de abril de 2017). Respecto a la visión de los educadores, éstos se sentían apoyados por la coordinación, porque los primeros contactos con las instituciones los hacía la coordinadora del CCB y luego de que la relación se “aceitara” ellos podían emprenderla y continuar fortaleciéndola. Sin embargo, siempre se sintieron libres de poder generar acciones, comunicándolas previamente.

En varias ocasiones de las entrevistas se expresó que “lo hacían por los pibes” como forma de responder a que son trabajadores del Estado. Lo que sí notaban era que se sumaban otra tarea más y eso entorpecía o alentaba otros procesos de coordinación o la gestión de los espacios socioeducativos. El ejemplo claro de esto fue la suplencia del rol del orientador social que nunca fue incluido en el equipo, a través del espacio de la Consultoría Joven. Respecto a este trabajo una de las educadoras comentó que:

“Teníamos más poder en cuanto a que cumplíamos más funciones y decidíamos más porque teníamos más trabajo que el que supuestamente deberíamos hacer. (...) Las jerarquías están en relación al trabajo, entonces a más poder, más trabajo y más

responsabilidad, cuestión que muchas veces no se cumple. Y en esto está el tema de la autonomía...no es que nosotros tomábamos decisiones porque se nos daba toda la libertad para que los educadores desarrollemos lo que nos parezca, sino por ausencia de decisión” (Educatora 1, comunicación personal, 24 de abril del 2017).

La coordinadora del CCB enunció un sentido positivo de la autonomía respecto a su rol: poseerla para poder priorizar casos, en un contexto de colapso de las instituciones barriales respecto a demandas de la población, para abordarlas de forma más personalizada. Y resaltó que siempre tuvo apoyo de directores y subsecretarios respecto a su accionar ya que mostró haber puesto empeño en el emprendimiento de tareas complejas y haber argumentado adecuadamente los proyectos que tenía intención de que se implementaran.

Sin embargo, tanto los educadores como las coordinadoras resaltaron cuán complejo es aplicar el “saber hacer” para la coordinación de acciones como aquella capacidad de armar artesanalmente un gran rompecabezas, de piezas que nunca encajan ya que, si bien existe una línea de cuidado de los derechos de los jóvenes que respetar, para la mayoría de las intervenciones no existen protocolos de acción. Entonces deben aplicar el concepto que Subirats (1989) denomina como *muddling through*, es decir, la idea para darse maña en el diseño de intervenciones personalizadas para cada joven, aunque no sepan o no estén preparados para hacerlo, entre otras cuestiones, por insuficiencias de la política a implementar o de las estructuras y/o recursos designados para esta ejecución.

Aquí es donde aparece la cuestión política de la autonomía de los trabajadores en clave de espacio de libertad o de incertidumbre. Es decir, hasta qué punto pueden desarrollar sus tareas artesanalmente para generar procesos coordinados y personalizados a los jóvenes, pero sin guías a seguir, con un apoyo de la SPS que se diluye a medida que se descentralizan las áreas de la misma y con instituciones de servicios sociales colapsadas, que deben acompañar este armado. Esto quiere decir que, en cierto punto, el abordaje “artesanal” supondría una debilidad para los equipos ya que, si bien se necesita un margen de acción amplio para actuar, a la vez se precisan tener a disposición equipos territoriales, herramientas de trabajo e interlocutores válidos para llevar adelante intervenciones que constituyan un aporte a la red barrial que pretende consolidarse con la implementación del PCB (Pignatta, 2015).

## **6. Coordinación, política, territorio y políticas sociales: algunos aportes para continuar pensando esta relación compleja y artesanal**

Como reto principal, en el marco de administraciones públicas fragmentadas y con estructuras rígidas, es esencial la presencia de espacios de diálogo como el Gabinete Social, que permitan generar, en este caso, acuerdos entre las secretarías a nivel central y que esto se traduzca en una descentralización acabada de las distintas políticas sociales municipales. Esta última debe diagramarse teniendo en cuenta el contexto social del momento, las problemáticas barriales, las concepciones e inconvenientes presentados por los trabajadores territoriales e instruyéndolos de forma adecuada, con herramientas y recursos que les permitan generar y sostener procesos de coordinación interorganizacionales, potenciando su capacidad de “gestionar la complejidad artesanalmente”. Asimismo, los últimos deben estar liderados por personas capacitadas y con experiencia en la

gestión de redes y trabajo colaborativo, capaces de orientar a sus equipos y en el marco de un modelo de política que “no dé nada por sentado” y comunique a cada trabajador lo que se debe hacer y cómo llevarlo adelante.

Esta sinergia institucional se logrará también si se considera que las organizaciones deben conocerse y reconocerse como actores legitimados para actuar sobre la “cuestión social”, tanto en la esfera central como territorial, y específicamente en los distintos barrios, como agentes preparados para llevar adelante acciones conjuntas que incidan positivamente en la calidad de vida de las poblaciones. Y esta aceptación debe darse a nivel de la política en general, en vistas a que no sólo las organizaciones que deben ser responsables de manera directa de su implementación, tengan la voluntad de llevar a cabo actividades coordinadas sino también el resto de las instituciones de la red barrial.

Entonces podría decirse que no sólo deben crearse y reforzarse los CCB como dispositivos de articulación propios del PCB sino también aquellos que flexibilizarían las relaciones institucionales en miras al diálogo social, como las mesas barriales o las reuniones entre equipos de organizaciones estatales en territorio. A su vez, se deberá reforzar el trabajo con equipos de programas o proyectos de distintos niveles del Estado que conlleven comunicación o algún otro grado de coordinación.

Todo lo anterior indica que la coordinación no es una función que proviene naturalmente de la acción social y/o colectiva, sino que se trata de un proceso de tipo organizacional e institucional que requiere ser diseñado formal e informalmente, a nivel individual y de regulación de lo social (Isuani, 2007). De esta manera, los procesos de coordinación se transforman en claves para dar coherencia a las políticas públicas y afianzar relaciones interactorales, entendiendo que “*solos no se puede*”. Así, las articulaciones estatales aportarían al fortalecimiento de las redes barriales, las cuales funcionan como sostén y contención, no sólo para los trabajadores, sino también, y principalmente para los jóvenes que habitan los distintos territorios.

## Referencias

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. México, Porrúa Grupo Editor.
- BERMAN, P. (1993). El estudio de la macro y micro-implementación. En AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *La implementación de las políticas*. México, Porrúa Grupo Editor.
- BIFARELLO, M. (2014). Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales. En BERETTA D.; GALANON. (Comps.) *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario, Argentina, Laborde Libros Editor.
- CATENAZZI A.; DA REPRESENTACAO, N. (2009). Acerca de la gestión de la proximidad. En CHIARA, M.; DI VIRGILIO, M. M. (Orgs) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo Libros.
- CECCHINI S.; MARTÍNEZ, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- DÍAZ, C.; CURTI, G.; MONTI, M.; MIGUEZ, M. (2015). *La política pública social como espacio de disputa (política) en Argentina. Una lectura a partir de las*

- dimensiones institucionales implicadas en un caso relevante.* Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio.
- DURIGO, C. (2013). *La implementación de articulaciones interorganizacionales en el ámbito local. El caso de las Unidades de Gestión Local en el municipio de Florencio Varela, Argentina.* Tesis de maestría. Argentina, FLACSO Argentina.
- ILARI, S. R. (2015). *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana.* Bernal, Buenos Aires, Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- ISUANI, F. J. (2005). *Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003).* Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington.
- Centro de Convivencia Barrial La Tablada (2014). Informe sobre la implementación del Plan de Convivencia Barrial en los Centros de Convivencia Barrial.
- ISUANI, F. J. (2007). *Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas.* Trabajo preparado para el IV Congreso de Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En JEFATURA DE GABINETE DE PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina.* CABA, Argentina, Proyecto de Modernización del Estado.
- MORATA, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. Documentación administrativa, Madrid, España.
- PIGNATTA, M. A. (2015). *Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (2012-2015).* Tesis de maestría. FLACSO.
- REPETTO, F.; FERNÁNDEZ, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.* Buenos Aires, Argentina, Fundación CIPPEC.
- REPETTO, F. (Ed.) (2005). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina.* Guatemala, Magnaterra Editores S.A.
- REPETTO, F. (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. En Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina.* CABA, Argentina, Proyecto de Modernización del Estado.
- Secretaría de Promoción Social (2013). Plan de Convivencia Barrial.
- Secretaría de Promoción Social (s/f). *Manual de los Servicios de Intervención Social en Vulneración de Derechos.*
- Secretaría de Promoción Social (s/f). Manual operativo de los CCB.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Madrid, España, INAP.
- VAN METER, D.; VAN HORN, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. En AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *La implementación de las políticas.* México, Porrúa Grupo Editor.

## Notas

- 1 El siguiente apartado introducirá la “caja de herramientas” conceptuales que se utilizará en miras a responder a las preguntas de investigación; y que, a su vez, expresará una postura teórico-analítica a través del recorrido de ciertos aportes que funcionan como “lentes conceptuales” guías del trabajo (Díaz, Curti, Monti & Míguez, 2015). Así se retoma la idea de que todo análisis de políticas públicas es político. Esto quiere decir que se caracteriza según un tiempo y un espacio y que “está lidiando con alguna lectura de lo coyuntural y en clave de revalorización del momento actual” (Díaz et al., 2015, p.1).
- 2 Con el término “acción pública” las autoras se refieren a: “(...) una modalidad de intervención caracterizada por la coordinación horizontal entre múltiples actores sociales públicos y privados en un escenario de articulación multiescalar y coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno” (Catenazzi y Da Representacao, 2009, p.121).
- 3 Es un programa que comenzó a ejecutarse en el 2013 en el marco del Plan Abre de la provincia de Santa Fe, el cual “Cuenta con equipos de trabajo territorial que convocan a jóvenes de entre 16 y 30 años, que hayan dejado la escuela, no tengan empleo ni formación en oficios. Les permite capacitarse y participar de espacios de intercambio y reflexión para que adquieran herramientas de inserción laboral y hábitos de convivencia social”. Información extraída del portal web de la Municipalidad de Rosario: <https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/jovenes/programa-nueva-oportunidad>. Última visita: 28-07-18.
- 4 El Gabinete Social de la Municipalidad de Rosario está compuesto por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud Pública, la Secretaría de Cultura y Educación y la Secretaría de Economía Social. En algunas oportunidades participan, además, la Secretaría de Producción y Desarrollo Local y el Servicio Público de la Vivienda (SPV).

## Notas de autor

### Sobre la autora

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de las cátedras de Sociología Sistemática, Licenciatura en Gestión Universitaria y Tecnicatura en Administración Pública (FCPOLIT - UNR). Secretaria técnica del Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo (FCPOLIT - UNR). Asistente técnica y académica del Programa de Fortalecimiento del Área de Género y Sexualidades (UNR). Integrante del Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) “La construcción de herramientas analíticas desde el mainstreaming de género para las políticas públicas en la ciudad de Rosario: la compleja intersección de género, trabajo y discapacidad”.

## Ser innovador (innovatividad) en materia de políticas: el caso del Plan Abre en Santa Fe 2014-2019

### *Being innovative (innovativity) in policy matters: the case of the Abre Plan in Santa Fe 2014-2019*

Signorelli, Gisela

**Gisela Signorelli** Sobre la autora  
gisela.signorelli@fcpolit.unr.edu.ar  
Universidad Nacional de Rosario, 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

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/t:10.14409/p.v12i23.10796>



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

**Resumen:** En mayo de 2019, el gobierno provincial del Frente Progresista Cívico y Social presentó la experiencia del Plan Abre documentada en un libro síntesis en el cual se afirma que: “el Plan ABRE propone *una forma innovadora de construir desde los territorios*, centrándose en las necesidades y derechos de los sujetos que habitan cada uno de los barrios (Gobierno de Santa Fe, 2019:54; el subrayado es nuestro). A lo largo de dicho texto (de poco más de 250 páginas), se hace referencia en más de 80 veces a la característica de *innovación* de la política. ¿A qué hace alusión? ¿Qué dimensiones del Plan se puede destacar desde ese punto de vista? ¿Qué tipo de innovaciones se pusieron en juego? ¿Qué limitaciones presenta? A partir de un análisis documental del Plan Abre, en el período 2014-2019, desde una perspectiva sincrónica y exploratoria, nos proponemos en este artículo analizar las características de innovación en el diseño y la implementación del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe como política social integral mostrando por qué se trata de una política de innovación sustancial o “innovatividad”.

**Palabras clave:** innovación pública, políticas urbanas, políticas sociales, Plan Abre, innovatividad.

**Abstract:** *In May 2019, the provincial government of Frente Progresista Cívico y Social presented the Plan Abre experience documented in a synthesis book in which it is stated that: The Plan Abre proposes an innovative way to build from the territories, focusing on the needs and rights of the subjects that inhabit each of the neighborhoods (Government of Santa Fe, 2019: 54). Throughout this text (just over 250 pages), reference is made in more than 80 times to the innovation characteristic of the policy. What does it allude to? What dimensions of the Plan can be highlighted from that point of view? What kinds of innovations are bringing into play? What limitations are revealed? From the documentary analysis of the Plan Abre, in the 2014-2019 period, from a synchronic and exploratory perspective, we propose in this article to analyze the characteristics of innovation in design and the implementation of the Plan Abre of the Santa Fe Province as an integral social policy showing why it is a policy of substantial innovation or innovativeness.*

**Keywords:** *public innovation, urban policies, social policies, Plan Abre, innovativeness.*

## 1. Introducción

*¿Qué es hoy la ciudad para nosotros? Creo haber escrito algo como un último poema de amor a las ciudades, cuando es cada vez más difícil vivirlas como ciudades. Tal vez estamos acercándonos a un momento de crisis de la vida urbana y las ciudades invisibles son un sueño que nace del corazón de las ciudades invivibles [...] Las ciudades son un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque... pero estos trueques no lo son sólo de mercancías, son también trueques de palabras, de deseos, de recuerdos. I. Calvino, 1978*

Toda política pública implica un proceso dinámico y conflictivo en el que intervienen una multiplicidad de actores, portadores de diversas racionalidades e intereses, que pretenden vincular las decisiones públicas con la movilización de determinados bienes, tangibles e intangibles. Por ello, las políticas públicas siempre distribuyen y asignan recursos. En este marco, y yendo a lo específico, las políticas urbanas producen ciudad en esa asignación, haciendo del espacio su escenario por excelencia, por ser el lugar de lo cotidiano, de las relaciones de producción y también de lo público y comunitario. Al decir de Rodríguez y Di Virgilio (2011) el territorio es, por un lado, un contenedor del proceso político que refleja el conjunto de las relaciones sociales y políticas que en él se desarrollan y, por otro lado, es artífice de las transformaciones, actividades y prácticas que allí se manifiestan y que adquieren singularidades según dicha estructura espacial.

De esta manera, lo urbano tiene un anclaje territorial en el cual lo físico produce efectos en lo simbólico mientras que las representaciones que se hacen de ese espacio, de la misma manera, afectan y guían su uso social en una permanente retroalimentación que nos permiten hablar de una “ciudadanía urbana”<sup>1</sup> vinculada al derecho a la ciudad, cuya condición es espacial. El lazo entre el individuo y el territorio se convierte en significativo en una dinámica de interacción y condicionamiento mutuo: “el individuo al apropiarse del espacio le imprime características simbólicas únicas y al mismo tiempo, incorpora de él cuestiones que configuran su ser” (Signorelli, 2017, p. 44).

Es decir que, en resumen, las políticas impactan en los accesos a esa ciudadanía urbana pero a su vez, los territorios influyen en los resultados o directamente en el derrotero de las primeras, constituyéndose el territorio en un agente imprescindible a ser considerado en el diseño e implementación de las políticas. Más especialmente en aquellas llamadas políticas sociales “que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales” (Zicardi, 2008, p. 128). Es decir que, se trata de políticas que tienen capacidad para modelar la vida cotidiana de las familias, sus formas de organización social y el territorio en el que habitan, contribuyendo a generar estructuras de oportunidades y acceso a derechos (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

Hecha esta introducción que no pretende ser exhaustiva sino situar al lector en la perspectiva desde la cual se escriben estas líneas, cabe señalar que como describen Repetto (2010) y Soldano (2019), las políticas sociales han atravesado una serie de etapas (podríamos decir de cambios paradigmáticos) hasta destacarse

la mirada de la integralidad con enfoque de derechos.<sup>2</sup> Esto implica abordar a los territorios y sujetos que los habitan, con una estrategia más amplia de acciones en redes, de participación ciudadana y de actuación simultánea de actores y niveles, mejorando las condiciones de vida de las poblaciones a partir de avances infraestructurales, acompañados de una mirada integral y de gestión articulada de políticas.

Se desprende entonces que el espacio urbano es un territorio de disputas por los lugares y por el acceso al derecho a la ciudad y que el Estado es el articulador de las intervenciones en materia de políticas capaces (o no) de crear condiciones de equidad, no solamente asociadas a la infraestructura urbana y a las condiciones del hábitat sino también a los recursos simbólicos y la apropiación del espacio público: “La política social, en su enfoque más actual, considera la dimensión territorial como un condicionante central que, a la vez, supone una oportunidad para su desarrollo” (Adelantado, 2009, p. 11).

En ese sentido, lo territorial no es simplemente una escala o un ámbito de implementación de las políticas, sino también una forma de la política y las políticas (Arias, 2013). Muestra de ello era el Plan Abre en la provincia de Santa Fe: una política social y urbana que buscaba abordar la complejidad mejorando la calidad de vida de los habitantes de diferentes barrios de seis ciudades: Santa Fe, Santo Tomé, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria. Era presentado como “una estrategia integral, sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y los gobiernos locales, con el fin de funcionar como un conjunto coordinado de estrategias de cercanía” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 19).

Los 66 barrios intervenidos tienen características comunes: se trata de territorios con altas tasas de violencia interpersonal, con escasos espacios públicos, problemas de infraestructura y dificultades en el acceso a los servicios básicos, con el consecuente debilitamiento de los lazos sociales. Su selección fue justificada desde un criterio de universalidad selectiva según indicadores de dichas dimensiones.<sup>3</sup> El Plan toma al territorio como unidad de intervención bajo tres grandes ejes: 1. convivencia y participación; 2. infraestructura y hábitat; 3. familia. En mayo de 2019, el gobierno provincial presentó la experiencia documentada en un libro síntesis en el cual se afirma que:

“El Plan ABRE se diseñó y se implementa sostenido en esta concepción de política social que comprende a los sujetos, a los barrios y a las comunidades atravesados por contextos de alta complejidad y fuertes desigualdades que caracterizan a la cuestión social urbana. Para afrontar esta cuestión se requiere tener en cuenta el principio de integralidad, consolidar una nueva e *innovadora institucionalidad* y promover relaciones entre lo público y lo privado cualitativamente diferentes (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 28; el subrayado es nuestro).

“El Plan ABRE propone *una forma innovadora de construir desde los territorios*, centrándose en las necesidades y derechos de los sujetos que habitan cada uno de los barrios. No se trata de una política pública que “desembarca” en un espacio geográfico, sino de una lógica de co-construcción de las políticas desde los mismos territorios” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 54; el subrayado es nuestro).

A lo largo de todo el texto (de poco más de 250 páginas), se hace referencia en más de 80 veces a la característica de *innovación* de la política.<sup>4</sup> ¿A qué hace

alusión? ¿Qué dimensiones del Plan se puede destacar desde ese punto de vista? ¿Qué tipo de innovaciones se pusieron en juego? ¿Qué limitaciones se visualizan?

A partir del análisis documental del Plan Abre en el período 2014-2019, desde una perspectiva sincrónica y exploratoria, nos proponemos en este artículo analizar las características de innovación en el diseño y la implementación del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe como una política social integral. Por lo que, este artículo contribuye por un lado, en problematizar la categoría de innovación pública. Por el otro, en profundizar el análisis de un programa que, aunque ya no vigente, ha sentado precedentes en la manera de abordar las desigualdades sociales y urbanas.

Para ello, hemos dividido este trabajo en tres apartados. En primer lugar, ahondaremos teóricamente sobre la noción de creatividad e innovación en políticas públicas para afinar el lente con el cual observaremos el caso en estudio, realizando una matriz comparativa de lo que llamamos “innovatividad” que sirva como clasificador también, de otras políticas en igual sentido. En un segundo momento, describiremos de manera pormenorizada los aspectos del Plan en sus tres ejes principales destacando aquellos aspectos “innovadores”. En tercer lugar, utilizaremos la matriz del apartado uno, para valorar la experiencia del Plan Abre en materia de innovación.

## 2. ¿Qué hay de nuevo, Viejo? O sobre innovar en políticas públicas

“La innovación no puede limitarse a mejorar lo que ya estamos haciendo, sino que nos obliga a modificar el propio punto de arranque de una política pública” (Brugué y otros, 2014, p. 16)

Pollitt y Hupe (2011), hablan de “conceptos mágicos” para hacer referencia a aquellos que aparecen concebidos de manera vaga y generalizada (una especie de receta), con carga normativa y con una aplicación que pretende ser universal y ocultar intereses y lógicas en conflicto. Son conceptos ubicuos que se presentan como soluciones mágicas a los problemas de la gestión pública. Entre ellos enumeran la idea de innovación. ¿Quién podría oponerse a la innovación como tal, no? Pero, ¿de qué innovación hablamos? ¿Es posible hablar de innovación de manera genérica y ubicua en el campo de las políticas?, ¿o hay una disputa por su significación?

El concepto de innovación y el de creatividad aparecen asociados primeramente, hace algunas décadas, al *management*. Probablemente la primera referencia ineludible es Schumpeter (1942) con su idea de Destrucción Creativa. Para el autor como hecho indefectible del capitalismo hay una superación de lo viejo por lo nuevo: aquello nuevo creado destruye lo viejo en una rueda que es garantía de la reproducción del sistema. A este tipo de innovación, Zurbriggen y González Lago (2014, p. 336), le llaman innovación tecno-productiva o innovación emprendedora: que se asocia a “un ciclo lineal que tiene como objetivo resolver problemas de manera incremental, y donde el actor destacado es el emprendedor o la empresa social”.

En un mismo camino, Brugué y otros (2014), le llaman a este conjunto de acciones nuevas, innovación instrumental, dado que permite mejorar la eficiencia de determinadas actuaciones pero no modifica lo que se hace sino la manera de hacerlo. Ahora bien, aunque reconocemos la existencia de este tipo de

innovaciones no son para nosotros las capaces de crear valor público,<sup>5</sup> entendido no sólo como obtener mejores resultados para la sociedad en función a los bienes y recursos disponibles, sino en un sentido político: es decir, de una proyectualidad compartida y valorada por la sociedad en su conjunto y capaz, en concreto, de desarrollar nuevas capacidades sociales y estatales/institucionales.

La Carta Iberoamericana de Innovación en la gestión pública (CLAD, 2020), también vincula la innovación a la creación de valor público y la define como: “El proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad” (Art. 2).

Por su parte, Grandinetti (en CLAD, 2021, p. 20) define a la innovación en una misma línea: “Implica generar nuevas capacidades y competencias públicas para diseñar políticas y servicios que respondan a las aspiraciones sociales, construyendo valor público a la vez que se desarrollan organizaciones más abiertas, capaces de anticiparse y experimentar, de actuar estratégicamente en un contexto altamente incierto y complejo”.

La autora además la asocia con la “inteligencia social” que se desprende de los procesos de innovación pública en su sentido democrático: “no se trata de innovación pública solo para la modificación de las formas de gestión, la eficiencia y eficacia. Sino de la integración de marcos de acción diferentes en cuyo desarrollo se amplía la garantía de derechos...” (Grandinetti en CLAD, 2021, p. 32).

Es en esta línea que, en conjunto con un grupo de investigación de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), hemos elaborado una clasificación para pensar la creatividad y la innovación en un sentido público y político. Como producto del trabajo colectivo editamos el libro *Creatividad y Política. De lo instituyente y lo instituido en la producción de lo común* (2019). En dicha ocasión señalamos que, la creatividad y la innovación son una facultad o una capacidad, es decir un acto en potencia. La primera de tipo individual, la segunda en un sentido colectivo. Entendimos entonces, que si la creatividad es la capacidad de hacer algo nuevo, aparece en su puesta en acto con dos formas diferentes: como “creación” o como “innovación”:

- a) La creación es hacer algo desde la nada y por eso, visto subjetivamente, es propia de dioses o de lo divino que hay en las personas. Es generalmente individual. Tiene una motivación expresiva o es directamente inmotivada. Su finalidad puede ser trascendente o inmanente –es decir, el sentido de la acción puede estar en algo más allá de la acción o en ella misma– pero nunca es instrumental y sus resultados siempre tienen algo de inesperado (Ford, Signorelli y otros, 2018, p. 44).
- b) La innovación es otra cosa. Es hacer algo nuevo desde lo hecho antes por otros. Es así una acción específicamente humana y colectiva. Aún cuando el innovador sea un individuo, sus acciones siempre se refieren a acciones previas de él o de otros. La motivación de la innovación es fundamentalmente estratégica, siempre motivada. Si aparece lo expresivo, lo hace subordinado a esa razón. Su finalidad trascendente e instrumental, y siempre espera ciertos resultados –aunque no los consiga necesariamente-(...). Hay ambientes favorables y desfavorables para ella y

esto puede ser objeto de políticas al efecto (Ford, Signorelli y otros, 2018, p. 45).



**Gráfico 1.**

Creatividad, creación e innovación

Elaboración propia

En consecuencia de lo antes dicho, es de principal interés público y político la innovación dado que es la única capaz de generar nuevos instituyentes colectivos: en ese marco, “la creatividad es una condición necesaria pero no suficiente para promover la innovación, que siempre requiere un esfuerzo interactivo suplementario” (Brugué y otros, 2014, p. 11).

Continuando con la visión de los autores ya citados Zurbriggen y González Lago (2014) le llaman innovación transformadora, dado que genera un nuevo conocimiento (imposible de ser concebido de manera lineal) y supone un salto cualitativo con relación al conocimiento disponible. Brugué y otros (2014), por su parte, le llaman innovación sustancial. Coincidimos en la idea de un saber superado, capaz de construir nuevas respuestas, de una forma diferente y transformadora, para comprender la complejidad de la realidad social en la formulación de políticas públicas. En ese mismo sentido, nosotros afirmamos que no es posible hablar de innovación sin la creación de valor público y, por tanto, concebida de manera colectiva y reflexiva (sino resulta un concepto mágico).

Si bien consideramos muy importantes los aportes en materia de innovación instrumental por ejemplo en el campo de la modernización del Estado en todos sus niveles, no creemos que las mismas generen un salto cognitivo y/o instituyente. Y, por tanto, no son el tipo de políticas de innovación que nos interesan analizar aquí sino más bien “de innovar para la resolución de lo que la literatura denomina “wicked problems” (Churchman, 1967), éstos problemas retorcidos o malditos no se refieren a un grado especial de dificultad técnica o complejidad, sino que tienen características específicas: la participación de múltiples actores en su configuración y el alto peso de las prioridades políticas en la identificación de las vías de resolución” (Grandinetti, 2017, p. 7).



**Gráfico 2.**  
Innovación instrumental y sustantiva  
Elaboración propia

La complejidad de los problemas sociales y la evidencia sobre los límites de las respuestas habituales, están obligando a las estructuras gubernamentales a ponerse en cuestión siendo el fracaso un estímulo para construir políticas innovadoras. Eso implica un giro no sólo conceptual sino metodológico en la forma de diseñarlas e implementarlas. La rigidez de las estructuras estatales suelen ser una limitante para la generación de entornos innovadores dado que como sugieren Brugué y otros (2014) deben aceptarse: **a)** la ignorancia y el famoso “siempre se hizo así” que es un limitante al nuevo conocimiento; **b)** la inexactitud creativa (aunque potencialmente, lo nuevo puede fallar); y **c)** la necesidad de pluralidad en la toma de decisiones.

Es por todo lo antes dicho que aunque la innovación es un término de moda, en la realidad política no es ubicua y mucho menos, algo capaz de generalizarse (en dicho acto se anularía a sí misma) y, en muchos casos, genera conflicto (s) dado que en un sentido sustancial moviliza el status quo y, en sus momentos más álgidos, transforma las relaciones de poder:

“Cambia entonces el eje: de la técnica a las personas y cambian los resultados, prima la construcción de capacidades por sobre la eficiencia y capacidad de servicios, podría señalarse que se pasa de una perspectiva tecnocrática de la innovación a una perspectiva política donde prima la construcción de proyectualidad compartida” (Grandinetti, 2017, p. 22).

Concebida de este modo a la innovación sustancial, nos gustaría poder llamarla “innovatividad”. Si bien la lengua castellana no cuenta con dicho vocablo en su diccionario, existen un listado innumerable de palabras terminadas en el sufijo “idad”<sup>6</sup> con el fin de señalar la cualidad de algo; además, la misma existe en otros idiomas como el inglés: *innovativeness*.<sup>7</sup>

Consideramos que el concepto de innovatividad (así como el de creatividad) sugiere más idea de movimiento y por tanto, de habilidad o capacidad que puede adquirirse y/o desarrollarse siendo además, una buena manera para diferenciarla de la innovación de tipo instrumental. Para diseccionar su aplicación en políticas

públicas, hemos diseñado una matriz clasificatoria con dimensiones de dicha categoría conceptual (Tabla 1).

**Tabla 1.**  
Dimensiones de la Innovatividad

Dimensión	Variable	Indicador
Institucional	Nivel de Coordinación y/o interno del nivel Creación de capacidades Nivel de redistribución de recursos	Alto - Medio - Bajo Alto - Medio - Bajo Alto - Medio - Bajo
Actoral	Nivel de Colaboración Nivel de participación ciudadana	Alto - Medio - Bajo Alto - Medio - Bajo
Paradigmática	Cambio de perspectiva teórica Nivel de ruptura	Presente - No Presente Alto - Medio - Bajo
Metodológica	Ciclo de políticas Nivel de Flexibilidad Abordaje	Diseño - Implementación - Evaluación Alto - Medio - Bajo Integral - Focalizado - Mixto
Temporal	Tipo de solución	Retrospectiva - Prospectiva
Espacial	Tipo de anclaje Escala	Territorial o Situado - Global o Ampliado Alta - Media - Baja

elaboración propia

Como casi todas las clasificaciones, esta es selectiva y reductora del potencial conceptual, pero creemos que incluye las dimensiones principales para analizar cualquier política pública en clave de “innovatividad”. En la propuesta hecha en la Tabla 1, se incluyen seis dimensiones:

- a) Institucional: la misma incluye observar los niveles del Estado intervinientes y, por tanto, el grado o nivel de coordinación entre dichos niveles y con otros actores no estatales así como el nivel de coordinación interno por ejemplo entre diferentes secretarías o ministerios; la posibilidad de creación de nuevas capacidades sociales y/o estatales; y el nivel de redistribución de recursos (tangibles e intangibles). Cuanto más alto sea el nivel de coordinación, de ampliación de capacidades y de redistribución, más innovadora será la política.
- b) Actoral: se propone estudiar la colaboración entre los niveles estatales intervinientes (por ejemplo, relaciones interministeriales, entre poderes, etc.) dependiendo del tipo de política y con el escenario de actores “beneficiarios”. A su vez, establecer los niveles de participación ciudadana. Cuanto más alto sea el nivel de colaboración y de participación, más innovadora será la política.
- c) Paradigmática: los lentes conceptuales con los que son diseñadas las políticas inciden en sus resultados. La creación de nuevos enfoques puede traer como consecuencia la emergencia de “lo nuevo” en materia de resultados. Comprender si existen cambios en los paradigmas con que se analizan los problemas sociales y los niveles de ruptura con los ya existentes nos habla del nivel instituyente de estas políticas en el sentido de dado por Castoriadis (1997), por tanto, cuanto más profundo es el cambio, más innovadora será la política.
- d) Metodológica: la realidad puede ser abordada de una manera novedosa o bien ser afrontada con prácticas novedosas. Entender en cuál o cuáles

etapas del ciclo de políticas emerge la innovación nos parece primordial. Podría decirse que en cuantas más etapas, más innovadora la política. A su vez, que las formas de abordaje sean flexibles es imprescindible para romper con las rigideces estatales y permitir la emergencia de la innovación. Por último, en el campo de las políticas sociales comprender el tipo de abordaje de los sujetos (objetos) de las políticas: sea este integral, focalizado o con componentes mixtos.

- e) Temporal: en la comunalidad de los casos las políticas traen solución a problemas ya expuestos, resultando más difícil anticiparse a los mismos. Por tanto, más innovadora será una política si se anticipa a las urgencias. Por otro lado, difícilmente la innovación emerge en el campo de lo urgente.
- f) Espacial: dependiendo del tipo de políticas el abordaje espacial puede ser territorial-situado (micro) o global- ampliado (macro). Este aspecto también depende del contexto y el tipo de política del que se trate.

Medir el grado de innovatividad de manera estándar resulta, desde nuestra perspectiva, imposible debido a que en cada política pública estamos frente a puntos de partida y objetivos diferentes y, por tanto, frente a posibilidades de innovación diferentes (y como dijéramos, su posibilidad de generalización sería una negación de sí misma).

### **3. La gestión del territorio y la complejidad: el caso del Plan**

Actualmente, tal como señalamos en la introducción, existe cierto consenso sobre la importancia de repensar conceptual y metodológicamente las políticas sociales y en ese camino “una expresión gana día a día creciente terreno: los sistemas de protección social integrales con enfoque de derechos (Repetto, 2010:1) asociado al reconocimiento de la interdependencia entre las diversas categorías de derechos y sus potenciales relaciones de refuerzo mutuo” (Pignatta, 2015, p. 21).

Desde esa perspectiva, las políticas sociales nos enfrentan a un doble desafío: la gestión del territorio y la gestión de la complejidad. Y ambas nos llevan a un tercer desafío que es el de la integralidad (Bifarello, 2014). Esta última pone en crisis la visión segmentada del Estado de los problemas sociales. La principal fundamentación de ello es poner a la persona en el centro con toda su complejidad, dado que los sujetos no se hallan segmentados según las funciones estatales. Es por ello que, continúa la autora, “el foco de la integralidad debe ser construido desde abajo hacia arriba, y no al revés” lo que supone una recuperación de lo específico y situacional para cuya comprensión el territorio se vuelve un agente fundamental. Por tanto, las respuestas no pueden ni deben ser idénticas porque cada territorio nos trae su especificidad, de allí la importancia de la flexibilidad de los programas gubernamentales para reducir las brechas entre la igualdad formal-jurídica y la (des) igualdad material y simbólica.

La integralidad como enfoque de las políticas públicas enfrenta, a su vez, no sólo las manifestaciones (consecuencias) de los problemas sino también sus causas y combina medidas de mediano y largo plazo con acciones inmediatas que atiendan la urgencia (Pignatta, 2015). Desde un lugar similar, Repetto (2010, p.

14), convalidó la opción de la “coordinación pro-integralidad”, definida como aquel:

“proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “suma-positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales”.

El Plan Abre en la provincia de Santa Fe tiene como antecedente el Gabinete Social, creado en el año 2008,<sup>8</sup> dependiente originariamente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (lo que luego sería su órgano principal de coordinación pro- integralidad). Y que pasara desde el año 2012 a depender del Ministerio de Desarrollo Social. Sobre el mismo se ha exployado con detalle Pignatta (2015) en su tesis de maestría. En ella, la autora describe los aspectos fundamentales del mismo, haciendo hincapié en algunos fracasos originales (recordemos aquí, que dijimos que la innovación muchas veces nace de los propios errores). Entre ellos, el Gabinete presuponía la consolidación de una mesa interministerial (Gabinete de Ministros) que no pudo constituirse sólidamente en los primeros años de gestión dando cuenta de que “para trabajar la intersectorialidad, primero es necesario consolidar en alguna medida lo sectorial” (Pignatta, 2015, p. 43).

Entrevistada M. Bifarello, ex Ministra de Desarrollo Social de Santa Fe, por Pignatta (2015:45), la misma afirma al respecto de los aprendizajes y los cambios acontecidos en el año 2012 que: “el Gabinete Social no es un súper ministerio, no tiene presupuesto propio y no va a tener estructura administrativa (o una muy mínima) (...). Entonces no compite con los otros ministerios, sino que es un espacio político y técnico, político institucional de coordinación de temas”.

Ajustados algunos elementos de la coordinación, entonces, entre los años 2012- 2013, existe una experiencia piloto de lo que luego sería el Plan Abre: se seleccionan cinco barrios de la ciudad de Rosario y otros cinco de la ciudad de Santa Fe. Superada dicha prueba, en el año 2014, se inicia el Plan con dos ejes: 1. infraestructura y hábitat; 2. convivencia y participación. Como vemos se trata de una política iterativa, algo poco frecuente en el campo de las políticas públicas.

En los diferentes documentos oficiales sobre el Plan (Gobierno de Santa Fe, 2019 y 2018) así como en los informes de evaluación conjuntos con el Observatorio de la Deuda Social - UCA (Salvia y otros, 2015; 2016 y Salvia y otros, 2018), se sintetizan resultados del mismo en materia de disminuir las desigualdades sociales. Como parte de los crecimientos y aprendizajes también se suma en el 2016, el eje 3) Abre Familia.

Veamos algunos aspectos destacados según se desprende del análisis documental del Plan y, a partir de considerar las dimensiones de la matriz de “innovatividad” diseñada.

*a. Sobre la integralidad (dimensión institucional, actoral, paradigmática y metodológica).*

Como ya se dijera en el apartado anterior, las políticas sociales con un enfoque de derechos y una mirada integral de la complejidad son el desafío de nuestra era. Eso incluye comprender que las intervenciones en materia de infraestructura urbana son una consecuencia de entender los entramados urbanos desiguales desde esa mirada integral, lo que implica un cambio de paradigma.

En el Abre la integralidad es una dimensión metodológica y paradigmática de la innovación. Al reconocer las múltiples aristas de una problemática, se hace necesario plantear estrategias conjuntas desde los diferentes poderes y niveles del Estado, desde lo urbano, la salud, los lazos de convivencia, etc. Se pone en acto la idea de que los derechos se refuerzan unos a otros. La creación del Gabinete Social y su necesidad de coordinación de acciones y políticas con el resto de la estructura del gobierno provincial son un buen ejemplo de ello como retomaremos.

Además, se observa el formato de las intervenciones propuestas de manera integral así, por ejemplo, las intervenciones de infraestructura urbana se piensan en función de bajar la violencia y mejorar la seguridad, lo que implica priorizar diversas acciones de acuerdo a las necesidades de cada barrio: iluminación, luz segura, apertura de calles, pavimento definitivo y red cloacal. El desafío fue interpelar las acciones que llevaban a cabo en las diversas áreas, niveles y poderes del Estado (muchas veces superpuestas) a la luz de problemáticas sociales complejas como la violencia, comprendiendo que las mejoras en las condiciones habitacionales son un componente indispensable pero no el único para el abordaje de las inequidades.

*b. Sobre la coordinación (dimensión institucional y actoral).*

Trabajar desde y para la integralidad conlleva necesariamente incorporar una capacidad estatal compleja: la coordinación, entendida tanto en un sentido técnico como político. El Plan ABRE fue pensado en sí mismo como un mecanismo de coordinación interministerial e intergubernamental que se propone profundizar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población, reforzando la inversión pública en el territorio para ampliar la escala y la calidad de las intervenciones, superando la histórica superposición de esfuerzos y funciones (Pignatta, 2015; Díaz Langou y Aulicino, 2016, 2018; Salvia, Vaa Raap y Tinoboras, 2019). La coordinación interministerial e intergubernamental (provincia/municipios) del Plan se hizo efectiva a partir de la articulación de cinco instancias de trabajo simultáneas (Gobierno de Santa Fe, 2019:31-32):

1. el Gabinete de Ministros, ámbito de coordinación política del Plan del cual surgen los lineamientos estratégicos. Integrado por los ministros cuyas áreas forman parte del Gabinete Social;
2. la Mesa Ejecutiva, responsable de la planificación y gestión intersectorial que garantiza la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas por el Gabinete de Ministros. Está compuesta por secretarios, subsecretarios y directores provinciales de los ministerios miembros;

3. la Secretaría Técnica del Gabinete Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, espacio responsable de confeccionar las herramientas técnicas necesarias para garantizarla intersectorialidad y de llevar adelante el monitoreo y seguimiento que permita realizar ajustes y medir los resultados del Plan;
4. los Equipos territoriales provinciales y municipales, quienes se encargan de articular y generar sinergias a nivel territorial entre las acciones llevadas adelante en cada barrio.
5. las Mesas Barriales o Redes Institucionales que involucran a autoridades, instituciones estatales de cada barrio, organizaciones de la sociedad civil y vecinos con el propósito de mejorar las condiciones de vida del barrio, anexando, a su vez, al programa la dimensión participativa.

Retomando la noción de coordinación desde la perspectiva de Repetto (2010), vemos que confluyen en ella la potenciación de varias capacidades estatales:<sup>9</sup>

“La coordinación puede darse en diverso grado de acuerdo a la temática a coordinar, por lo que múltiples autores trabajan la noción de gradiente de coordinación que hace referencia a los niveles variados que pueden asumir el proceso de coordinación, desde el reconocimiento entre actores, la comunicación, el intercambio de información, las consultas, las negociaciones y consensos, la colaboración en acciones conjuntas, la construcción de confianza, la definición de prioridades conjuntas y la apropiación de objetivos comunes hasta llegar a estrategias de gobierno compartidas” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 29).

Sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos del Plan tuvo que ver con la coordinación institucional y las formas de llegar a los territorios para construir legitimidad desde y para las políticas sociales. La coordinación tanto a nivel político, técnico, operativo como territorial.

La misma no implica que todas las áreas deban estar en todo el territorio todo el tiempo, ni que se pierdan las especificidades de cada sector, sino que resulta clave establecer rutas críticas de coordinación donde cada actor pueda aportar desde su especialidad (Gobierno de Santa Fe, 2019). La modalidad de trabajo se caracterizaba por la elaboración de una estrategia interministerial, ejecutada sectorialmente -aunque de forma coordinada- en articulación con los gobiernos locales:

“Los mecanismos de coordinación del Gabinete Social resultaron fundamentales en el diseño institucional del Plan ABRE al favorecer e institucionalizar la coordinación y generar así: un ámbito de coordinación política (gabinete de ministros), un ámbito de trabajo ejecutivo con la capacidad de planificar y gestionar intersectorialmente (mesa ejecutiva); un equipo técnico abocado únicamente a esta tarea (secretaría técnica) y ámbitos que propician la coordinación territorial (subsecretarías de coordinación, equipos territoriales, mesas barriales)” (Gobierno de Santa Fe, 2019, pp. 31-33).

En esa línea, la coordinación generada por y para el Abre viene asociada a otra capacidad estatal político-institucional y organizacional que merece atención: los liderazgos. Si bien no es teóricamente tema de este artículo no queremos soslayar su importancia. El Gabinete Social cumple ese rol al interior del gobierno provincial con cuadros técnicos interdisciplinarios que le dan al Abre los lineamientos principales de actuación en el territorio y que permiten

la coordinación con todos los niveles y ministerios sorteando las dificultades política que eso conlleva. Se constituye como un órgano supra ministerial interesante y que no tiene precedentes en la provincia. Su disolución frente al cambio de gobierno, se llevó con ellos las capacidades instaladas a partir de la experiencia reseñada.

*c. Sobre la mirada de la desigualdad material y simbólica (dimensión paradigmática, metodológica y temporal)*

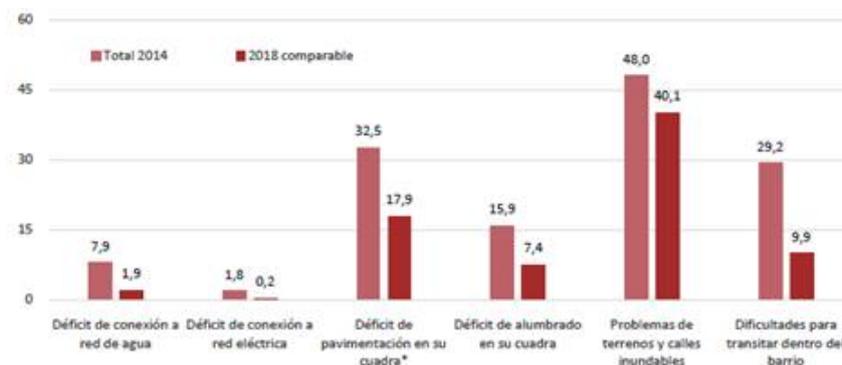
Desde la perspectiva del ABRE, se comprende que las condiciones del entorno físico y urbano influyen en la percepción de seguridad en el barrio, así como las condiciones del espacio público y el debilitamiento de los lazos sociales inciden en el incremento de la violencia: “(...) las políticas sociales no pueden ser abordadas como una mera transferencia monetaria, porque la pobreza y la vulnerabilidad no son solamente un problema de ingresos ni se resuelven únicamente por esta vía” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 27).

La selección de los barrios priorizados con un criterio de universalidad selectiva (Landau y Alicino, 2014) también se encuentra asociada a la misma concepción de las desigualdades. Así, la definición de los territorios priorizados parte de una mirada del problema que excede la de la pobreza material y toma en cuenta aquellos barrios donde la vulneración de derechos se concentra en múltiples dimensiones (Pignatta, 2015). Para ello, se utilizaron índices poblacionales, habitacionales, sanitarios, educativos y hogares con NBI y se trabajó con una perspectiva de universalidad selectiva, al incluir como beneficiarios a todos los habitantes de ese territorio e indirectamente a todos quienes viven en la ciudad, pero priorizando el trabajo con jóvenes y niños carentes de vinculaciones institucionales, con una fuerte situación de vulnerabilidad económica, educativa y/o social, residentes en los barrios priorizados (Gabinete Social, 2014).

Los ejes de intervención son otra clara señal conceptual sobre ambas dimensiones de las desigualdades. En el eje Infraestructura y Hábitat, los proyectos apuntan a lograr una mayor accesibilidad, a conectar los barrios al ejido urbano y a recuperar y acondicionar espacios públicos estratégicos y edificios de organizaciones e instituciones sociales. Las obras tienen por objetivo garantizar el acceso de los hogares a bienes y servicios públicos de calidad como cloacas, agua corriente, luz segura, pavimentación y alumbrado público, etc. Un punto que según las mediciones de las evaluaciones realizadas por UCA se completa con eficiencia a lo largo de los años del programa siendo muy bien percibido por los habitantes de los barrios intervenidos.

Según dichos informes de evaluación de la UCA, por ejemplo, el 70% de los encuestados opinaba que el gobierno provincial había hecho algo o mucho por su barrio. Mientras que el 47,4% de los encuestados observó mejoras en las condiciones de los accesos y caminos para transitar dentro del barrio. Pueden ahondarse sobre estos datos observados en los informes de Educa (Salvia y Van Raap, 2018, 2016 y 2015)<sup>10</sup> para comprender en detalle el impacto del Abre que podrían resumirse en la percepción de un Estado presente en territorios aislados de los grandes centros urbanos de Santa Fe. A los fines ilustrativos, del resultado en este nivel la Ilustración 3 muestra la percepción de los cambios en los niveles de

déficit en el acceso a servicios domiciliarios y a infraestructura urbana y servicios comunitarios (variación 2014-2018), en porcentaje de hogares:



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

### Gráfico 3.

#### Informe UCA

Salvia, Van Raap y Tinoboras, 2019, p. 287

Por su parte, el eje Convivencia y Participación promueve estrategias para habitar el espacio público con actividades colectivas. El énfasis está puesto en jerarquizar el acceso a bienes culturales, en especial para niñas, niños y adolescentes, y también generando espacios de participación tales como mesas o consejos barriales. Comprende programas y proyectos que apuntan a mejorar la convivencia barrial, la seguridad ciudadana y una mayor participación social.

En 2016, tras un análisis de la evaluación interna y externa del Plan, se incorpora el eje ABRE Familia, con una mirada centrada en el grupo familiar que: “consiste en una estrategia de abordaje y cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad para garantizar el acceso a derechos: a la identidad, a la protección social, educación, salud, trabajo, cultura, hábitat y vivienda adecuada” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 18).

#### *d. Sobre la construcción colectiva de las políticas sociales (dimensión actoral, espacial)*

Como desprendimiento de lo anteriormente señalado respecto de los ejes de trabajo del Plan y su comprensión de la desigualdad como un fenómeno complejo que excede las condiciones materiales de existencia, es que se propuso a la Convivencia y la Participación en cada intervención barrial. Se afirma al respecto que:

“Los espacios de participación pueden ser diversos y sus características también son diferentes en cada barrio de acuerdo a los actores que participan. Como dispositivos de participación, se pueden identificar: las mesas barriales, los Consorcios en Barrios FONAVI, los Consorcios Sociales 15 y los encuentros desarrollados en el espacio público, como por ejemplo, el programa “Somos barrio que se desarrolla en la ciudad de Santa Fe” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 85).

De este modo, puede afirmarse que el Abre contempla tanto la espacialidad barrial como su escenificidad (Gravano, 2003), es decir los límites y la consideración del barrio como unidad física y su actuación como referente tangible de identidades y símbolos; y, por otro lado, el recinto o escenario social,

en el que se aglutina la problemática social general junto con las contradicciones propias de lo social.

Ninguna de estas situaciones está fuera de las relaciones de poder, desde donde se tipifican esos significados, esas identidades y esas ocupaciones territoriales, sociales y simbólicas pues el barrio es, como ya dijera Merklen (2005, pp. 157-164), fuente de poder (el territorio posee propiedades susceptibles de ser tratadas como recursos), de cohesión (el grupo se provee de los medios para la selección de sus habitantes), de prestigio o estigma y por tanto, fuente de integración (partir de vínculos de solidaridad).

En consecuencia, la participación en el marco de intervenciones socio-barriales es un mecanismo de aprendizaje y problematización de lo social, un elemento clave de integración cuyo sentido es bidireccional: actúa sobre las identidades individuales y colectivas y sobre los relatos autobiográficos y las memorias de la colectividad.

Sin lugar a dudas, la dimensión participativa del Plan merece un análisis pormenorizado en materia de sus alcances y resultados. No se visualiza como un elemento preponderante ni decisivo. En los barrios en los que tuvo lugar había conocimiento del Plan pero no necesariamente apropiación: “la intervención se sigue viendo como “algo del gobierno provincial” y no existe un involucramiento mayúsculo de los vecinos” (Langou y Aulicino, 2014:10). Volveremos sobre este punto.

La incorporación en 2016 del Plan Abre Familia, puso nuevamente al sujeto con sus trayectorias de vida por delante y como necesario complemento de la reducción de inequidades más allá de la obra pública necesaria para mejorar las condiciones del hábitat de los territorios intervenidos. La comprensión de la importancia de la validación desde el saber popular, de los habitantes que transitan y se proyectan en esos territorios así como la generación de redes de contención y de alianzas para trabajar temas específicos, fueron un plus del Abre aunque en un sentido siempre de arriba hacia abajo, no lográndose la apropiación ciudadana necesaria, al punto de que la actual gestión ha desmantelado el Plan sin mayores resistencias.

#### *e. Sobre la evaluación y los aprendizajes (dimensión metodológica)*

Uno de los aspectos destacados del Plan fue su constante generación de información sistematizada por cada una de las áreas intervinientes y que fueron generando indicadores capaces de medir los resultados alcanzados. Fue una política que se pensó desde el origen con sistema de evaluación incluido y sobre el que se abría el juego para repensarse. En varios documentos se señalan aprendizajes de cada una de las etapas que fueron completando el abordaje territorial integral porque incorporaba también, la mirada de los propios actores protagonistas de las políticas del Plan. Ello muestra además, cierta flexibilidad de la política y la importancia de su iteración.

En el libro elaborado por el Gobierno de Santa Fe (2019), se destacan aprendizajes y ajustes a partir del procedimiento de monitoreo interno del programa. Uno de ellos para destacar por su reafirmación de la importancia de lo simbólico para reducir las inequidades sociales, son las llamadas “naves insignias”, es decir, intervenciones contundentes en cada barrio que le dieran legitimidad

al programa por su impacto e impronta en el territorio, pudiendo a través de ellas aglutinarse obras y acciones para transformar las condiciones de vida de sus habitantes. Las mismas podían ser tangibles o no, por ejemplo una temática o actividad utilizadas como

“ejes ordenadores del trabajo en cada barrio, en torno a los cuales los equipos y el accionar de cada Ministerio se articulan de manera coordinada (...) Tenían una doble función: por un lado, delimitar el camino de intervención a través de un proyecto bandera, y por otro, abarcar otros proyectos de intervención de modo piramidal que pueda ir enriqueciendo el abordaje” (Aulicino y Langou, 2016, p. 6).

Por otra parte, el relevamiento de la información fue posible gracias al sistema de monitoreo constante de los aspectos sustantivos del programa:

“(...) este sistema adquiere un sentido estratégico en tanto prioriza aquellas actividades más relevantes para avanzar en el logro de los resultados esperados; incorpora la percepción de diversos actores involucrados y contempla el impacto del programa a mediano y largo plazo. Esto construye legitimidad para mejorar las intervenciones, otorgando un papel activo a los ciudadanos involucrados y a las instituciones de referencia en el barrio y generando escenarios amigables en la implementación de políticas” (Gobierno de Santa Fe, 2019, pp. 31-38).

De este modo, el componente más innovador de este sistema se centra en el uso que se le da a la información. El sistema es utilizado para monitorear el avance de cada una de las intervenciones, pero también para analizar la percepción de los actores relevantes del territorio y para identificar, en base a los objetivos de los programas, los cambios que producen las intervenciones en la vida de las personas. No obstante el monitoreo nunca se pensó participativo.

Al monitoreo interno, se le suma otro elemento interesante: la evaluación externa. Un componente también poco frecuente. Los informes realizados por el Observatorio de la Deuda Social de la UCA a los que ya hicimos referencia, arrojan resultados interesantes a partir de las voces de los propios beneficiarios del programa como ya hemos visto y traemos ahora aquí un nuevo ejemplo (Gráfico 4).



**Gráfico 4.**

**Informes UCA**

Encuesta ABRE, ODSA-UCA –Gobierno de Santa Fe

El monitoreo interno y la evaluación externa contribuyeron a que el Plan fuera cambiando y evolucionando de acuerdo a la coyuntura política e institucional y a las necesidades territoriales de cada barrio, demostrando así su capacidad de adaptación y flexibilidad. En este sentido, constituye un proceso de innovación social, es decir, un proceso de trabajo con la comunidad que incorpora progresivamente pequeñas mejoras tanto en los modos y las técnicas de hacer las cosas como en los procedimientos vigentes a los fines de tener por resultado algo único, original y sostenible en el tiempo.

*f. Sobre la inclusión de la Justicia en el territorio (dimensión actoral)*

Entre los principales criterios de selección de los barrios que aborda el Plan se encuentran los altos niveles de violencia interpersonal, las altas tasas delictivas, la presencia de economías delictivas, y los índices de sensación de inseguridad. En una mirada integral también del problema de “la inseguridad”, el Plan reafirma nuevamente su perspectiva de no sobredimensionar el aspecto económico para entender las diferentes manifestaciones de la desigualdad. Es por eso que además de esforzarse en la recuperación de espacios públicos, incorpora al Ministerio Público de la Acusación, un órgano del Poder Judicial provincial para coordinar políticas en el territorio:

“Además, en este período se avanza en un nuevo nivel de coordinación en territorio al generar un dispositivo multiagencial que articula entre la Provincia, los gobiernos locales y el Ministerio Público de Acusación, el cual es el órgano judicial que se encarga de la investigación penal en la provincia. Se trata de una forma de trabajo innovadora que potencia la presencia del Estado en los barrios y la cercanía con las familias para fortalecer la convivencia y mejorar la seguridad ante las particularidades de ciertos barrios que presentaban nuevos desafíos y problemas agudizados que inciden en la generación de hechos de violencia y se asocian al debilitamiento de los lazos sociales y de las redes de convivencia, la existencia de bandas delictivas

enfrentadas, la ocupación irregular del espacio público, la falta de control” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 39).

El abordaje de las violencias desde un enfoque de derechos junto a la incorporación de un actor del Poder Judicial que también desembarca en el territorio, es sin duda otro elemento de coordinación innovador que buscó: “generar mayor impacto sumando al poder judicial que históricamente trabajaba a posteriori del hecho delictivo” (Gobierno de Santa Fe, 2019, p. 83).

#### 4. Retomando la matriz de innovatividad

De acuerdo a lo desarrollado, podemos afirmar que el Plan Abre surge como política social innovadora a partir de querer dar solución a dos cuestiones globales muy importantes y complejas. La primera, interna de la gestión gubernamental provincial: las intervenciones fragmentadas, y a veces superpuestas, de diferentes áreas y niveles del Estado. La segunda cuestión, externa: las inequidades sociales y los altos índices de violencia asociados a estas.

Por tanto, ya desde el origen de su concepción, podemos sostener que el Plan Abre fue una política innovadora dado que no se limitó a mejorar procesos en curso sino que modificó el propio punto de arranque de las políticas (Brugué, 2014), al considerar al territorio no como un mero reflejo de las mismas sino como “un espacio crítico, que se co-construye en la intervención y que tiene como principal atributo la complejidad” (Soldano, 2019, p. 106).

Desde esa perspectiva, la dimensión actoral y metodológica, son a nuestro juicio, los mayores aportes del Plan en materia de innovatividad. En consecuencia, la institucional y la paradigmática también aparecen con fuerte presencia. Podríamos resumirlo retomando la matriz propuesta en Tabla 2.

**Tabla 2.**  
Innovación en el Plan Abre

Dimensión	Variable	Indicador
Institucional	Nivel de Coordinación	Alto - Medio - Bajo
	Creación de capacidades Nivel de redistribución de recursos	Alto - Medio - Bajo
Actoral	Nivel de Colaboración Nivel de participación ciudadana	Alto - Medio - Bajo
Paradigmática	Cambio de perspectiva teórica Nivel de ruptura	Presente - No Presente Alto - Medio - Bajo
Metodológica	Ciclo de políticas Nivel de Flexibilidad Abordaje	Diseño - Implementación - Evaluación Alto - Medio - Bajo Integral - Focalizado - Mixto
Temporal	Tipo de solución	Retrospectiva - Prospectiva
Espacial	Tipo de anclaje Escala	Territorial o Situado - Global o Ampliado Alta - Media - Baja

Elaboración propia

En los seis puntos trabajados en el segundo apartado de este artículo dimos cuenta de los indicadores del Plan Abre en materia de innovatividad y que se presentan sombreados en la Tabla 2.

Al respecto de la dimensión espacial y temporal, nos gustaría hacer una serie de aclaraciones. En primer lugar, que coincidimos con Salvia (2019: 243), en

destacar la escala del programa. Lo que se inició con una prueba piloto en 10 barrios, luego se planteó como una intervención en 33 de las ciudades de Rosario y Santa Fe. Finalmente, el Plan llegó a trabajar en 66 barrios ampliando las intervenciones a otras ciudades de mediano tamaño de la provincia. No existen antecedentes de este tipo ni en el país ni en la región:

“En nuestro país, en el mejor de los escenarios, las políticas activas en esta materia no han pasado de ser programas de urbanización o integración urbana para situaciones piloto o emblemáticas, alcanzando los mismos relativo éxito en cuanto a resultados sociales, pero careciendo de escala o de adecuada integralidad” (Salvia, Van Raap y Tinoboras, 2019, p. 261).

En segundo lugar, señalar lo que a nuestro criterio es una falencia del proceso en materia de innovación: la escala temporal es claramente retrospectiva. Di Virgilio y Serrati (2019, p. 234), lo llaman intervención urbana ex post: “no es posible soslayar que en todos los casos se tratan de intervenciones reactivas por parte de los Estados que intentan dar respuesta a procesos de producción informal del espacio urbano (...)”.

La continuidad del Abre en los territorios, tal vez, hubiera permitido permanecer en ellos de manera prospectiva. Eso no equivale a pensar que todos los problemas puedan solucionarse desde el anclaje territorial dado que muchos dependen, también, de los contextos nacionales y las decisiones macroeconómicas. Sin embargo, es confiar en su potencialidad y su capacidad para generar una proyectualidad compartida.

El otro problema en materia de innovatividad lo representó la participación como señalamos en el apartado anterior en los dispositivos creados para tales fines aunque se resaltan los buenos datos de participación en las actividades de integración y promoción social que el Abre ofrecía en los barrios como ser Vuelvo a Estudiar, Ingenia y Nueva Oportunidad, entre otros (4 de cada 10 hogares asistían según detallan Salvia, Van Raap y Tinoboras, 2019).

(...) si bien constituye una experiencia que no se ha propuesto incidir en las causas estructurales de la excusión socioeconómica residencial, ha logrado al menos generar valiosas innovaciones en materia de diseño y gestión de políticas sociales territoriales, así como sustantivos resultados a gran escala en materia de desarrollo e integración social de sectores vulnerables” (Salvia, Van Raap y Tinoboras, 2019:296).

En resumen y siguiendo las dimensiones de la matriz podemos afirmar que:

- Dimensión institucional: se destaca la variable coordinación. Se evitó la superposición de políticas al tener una mirada integral del territorio y coordinar acciones (interministerial e intergubernamental). La inclusión del Ministerio de la Acusación es significativa también en este punto.
- Dimensión actoral: la variable colaboración tiene fortalezas en el Plan tanto con los actores en el territorio en sus programas sociales, destacando el Abre Familia que pone a las personas en el centro con todas sus complejidades. En la variable participación en los dispositivos institucionalizados el Plan no ha logrado ser tan exitoso.
- Dimensión paradigmática: se evidencian mejoras sustantivas en el acceso a servicios de los barrios intervenidos y en las percepciones de los habitantes sobre la presencia del Estado en los mismos. Asociamos a ello

las intervenciones de tipo integrales con acceso a derechos, habiendo un cambio de perspectiva teórica y un nivel de ruptura alto.

- Dimensión metodológica: acoplada con la innovación en la dimensión paradigmática el cómo se aplica la política implica características innovadoras en todo el ciclo de políticas. Se destaca en ese sentido la sistematización y el monitoreo y su aprovechamiento en términos de aprendizajes en un proceso iterativo de políticas que triplicó sus intervenciones en 3 años.
- Dimensión temporal: de tinte retrospectivo.
- Dimensión espacial: anclaje territorial o situado acorde a la dimensión paradigmática y metodológica. Escala espacial alta por su nivel de replicación.

## 5. Conclusiones

Habiendo destacado las principales características que responden a las dimensiones de la matriz de innovatividad, podemos afirmar que el Plan Abre ha sido un programa innovador en materia de políticas sociales. Involucró varios niveles y poderes del Estado, generando nuevas y mayores capacidades estatales (entre las que destacan coordinación y liderazgo) y redistribuyendo recursos en los territorios urbanos (materiales y simbólicos) algo que además fue percibido de esa manera por las habitantes de los barrios intervenidos. Requirió de niveles de colaboración inusuales en la implementación de políticas sociales aunque incorporó más débilmente elementos de participación ciudadana. A la luz de la suspensión del Plan ante el cambio de signo político del gobierno provincial, suponemos que estos hubieran sido cruciales para sostener el proceso.

No obstante, el Plan Abre ha implicado un cambio paradigmático de las políticas sociales en un sentido integral y territorial y, por tanto, en lo metodológico, se destacan innovaciones que completan el ciclo de políticas, reafirmadas a partir de la propia flexibilidad del proceso para adaptarse a los cambios que el territorio le imponía y que los aprendizajes dictaron como producto del monitoreo interno y la evaluación interna que el programa en sí proponía desde su creación.

En el Plan Abre el territorio fue agente de transformación y un anclaje central del modelo de intervención. La ciudadanía urbana como derecho al acceso a la ciudad fue parte central de las innovaciones que el programa propuso dado que comprendió que “el efectivo goce de derechos sociales está determinado, al menos parcialmente, por el lugar donde se vive” (Salvia, Van Raap, Tinoboras, 2019, p. 260).

Podemos concluir, entonces, que estamos frente a una política innovadora en un sentido sustancial o como preferimos llamarlo en un sentido innovativo:<sup>11</sup> dado que es un proceso colectivo, estratégico y trascendente con una amplia capacidad de innovar en materia de políticas sociales sobre todo al centrarse no solamente en el mejoramiento de los barrios intervenidos sino en combatir su segregación del resto de la ciudad. Lamentablemente, el programa no fue sostenido por la actual gestión del gobierno de la provincia de Santa Fe para seguir evaluando sus impactos a futuro.

## Referencias

- ADELANTADO, J. (2009), Por una gestión inclusiva de la política social; en Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (organizadoras): *Gestión de la política social*; Buenos Aires, Prometeo Libros.
- ANDRENACCI, L. (2003). Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. Sociohistórica, 13-14. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- ARIAS, A. (2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. *Revista Margen*, 71, 1-7.
- BIFARELLO, M. (2014). Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales. En Beretta, D. y Galano, N. (2014), *Solos no se puede. Políticas sociales, actores y estrategias de gestión*, 27-36. Ed. Laborde. Rosario.
- BRUGUÉ, Q.; BLANCO, I.; BOADA, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 59, pp. 5-34.
- CALVINO, Í. (1978). *Ciudades invisibles*. Disponible en: [http://www.uabierta.uchile.cl/c4x/Universidad\\_de\\_Chile/UCH\\_11/asset/Calvino1970](http://www.uabierta.uchile.cl/c4x/Universidad_de_Chile/UCH_11/asset/Calvino1970).
- CASTORIADIS, C. (1997). El Imaginario Social Instituyente. Zona Erógena. N° 35.
- CASTORIADIS, C. (1975). *La institución imaginaria de la sociedad*. Ensayo Tus Quets Editores. Buenos Aires (reimpresión 2010).
- CHURCHMAN, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Sciences*, 14.
- CLAD (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*.
- CLAD (2021). *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*. Colección Experiencias Escuela CLAD.
- DI VIRGILIO, M.M. (2004). *¿Existen oportunidades para la creación de valor público duran e la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002 – 2003)*. Washington D.C.: INDES. Mimeo.
- DI VIRGILIO, M.M.; SERRATI, P. (2019). Reflexiones en torno a la territorialidad e integralidad de las políticas públicas urbanas. Algunas reflexiones sobre el caso del Plan ABRE en Rosario. En: Integralidad, Territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe, Gobierno de Santa Fe, pp. 221-237.
- DÍAZ LANGOU, G.; FLORITO, J. (2019). *El Plan ABRE Familia: Un diálogo entre políticas públicas. Documento de Políticas Públicas. CIPPEC*. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/214-DPP-PS-El-Plan-Abre-Familia.-Un-ejemplo-de-di%C3%A1logo-D%C3%ADaz-Langou-y-Florito-mayo-2019.pdf>
- DÍAZ LANGOU, G.; AULICINO, C. (2016). *La integración social a partir de la intervención articulada*. Documento de Políticas Públicas. CIPPEC.
- DÍAZ LANGOU, G.; AULICINO, C. (2014). *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe*. Documento CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1147.pdf>

- FORD, A.; SIGNORELLI, G.; y otros (2018). *Creatividad y política. De lo instituyente y lo instituido en la producción de lo común*. Editorial: Del revés. Rosario. Disponible en: [https://www.academia.edu/38562736/CREATIVIDAD\\_Y\\_POLITICA](https://www.academia.edu/38562736/CREATIVIDAD_Y_POLITICA)
- Gabinete Social (2014): “*Plan ABRE: Plan de Intervención Integral en Barrios*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Argentina”; en *Congreso Nacional de Programas Sociales Innovadores en el Mejoramiento de la Calidad de Vida y Sentido Social*; Ciudad de Guanajuato.
- GOBIERNO DE SANTA FE (2018). *Plan Abre. Política social integral en los barrios*.
- GOBIERNO DE SANTA FE (2019). *Integralidad, Territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*. Disponible en: [https://www.santafe.gob.ar/documentos/PlanABRE\\_Integralidad-Territorio-y-Politicas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf](https://www.santafe.gob.ar/documentos/PlanABRE_Integralidad-Territorio-y-Politicas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf)
- GRANDINETTI, R. (2017). Gobierno abierto e innovación: ¿nuevos aires en la administración pública? Retrospectiva para una necesaria prospectiva. IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo.
- GRAVANO, A. (2003). *Antropología de lo barrial. Estudios sobre la producción simbólica de la vida urbana*; Ed. Espacio, Buenos Aires.
- MERKLEN, D. (2005). *Pobre ciudadano. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983- 2003)*. Ed. Gorla. Buenos Aires.
- O'DONNELL, G.; CÁRDENAS, M.; y otros (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Editor: CAF. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.
- PIGNATTA, M.A. (2015). *Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Joven en la provincia de Santa Fe (2012-2015)*. Tesis de Maestría, FLACSO.
- POLLITT, C. y HUPE, P. (2011). Talking about Government: the Role of Magic Concepts, en *Public Management Review*, 13, 5, pp. 641-658.
- REPETTO, F. (2010). Protección Social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos, *Revista CLAD*, 47. Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/047-junio-2010/repetto>
- RODRIGUEZ, M.C.; DI VIRGILIO, M. (2011). El caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar. En: *Caleidoscopio de las políticas territoriales*. Editorial Prometeo. Buenos Aires.
- SALVIA, A.; y Van RAAP, V. (2015). *Diagnóstico de los barrios en el plan ABRE 2014- Santa Fe, Rosario y villa Gobernador Gálvez. Provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALVIA, A.; Van RAAP, V. (2016). *Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan Abre*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALVIA, A.; Van RAAP, V. (2018). *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan ABRE 2014-2018*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALVIA, A. (2019). Un programa innovador y a gran escala para el desarrollo social integral de barrios en la provincia de Santa Fe. Análisis a partir de una necesaria evaluación externa. En: *Integralidad, Territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*, Gobierno de Santa Fe, pp. 241-246.

- SALVIA, A.; TINOBORAS, C.; VAN RAAP, V. (2019). *Políticas públicas integrales: el caso del Plan ABRE. Avances y desafíos para la inclusión social en la provincia de Santa Fe*. S/D
- SIGNORELLI, G. (2017). *Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas. Las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-2012)*. Tesis doctoral. CONICET – UNR. Serie Ciencia y Democracia. Instituto de la Democracia.
- SOLDANO, D. (2019). Política Social y territorio. Breves notas para un largo diálogo. En: *Integralidad, Territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*, Gobierno de Santa Fe, pp. 101 a 109.
- ZICCARDI, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de las ciudades del siglo XXI. *Papeles de Población*, 14(58), pp. 127-139. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- ZURBRIGGEN, C.; GONZÁLEZ LAGO M. (2014). Innovación y co-creación. Nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, III, 2, pp. 329-361. Uruguay.

## Notas

- 1 La categoría es nuestra a partir de la lectura de Andrenacci (2003): “De diferentes maneras, la ciudadanía ha establecido siempre una ‘frontera’ que separa a aquellos que pertenecen de quienes no pertenecen: ciudades grandes y pequeñas, territorios heterogéneos desigualmente ligados a un poder central, territorios homogéneos bajo el control firme de un Estado. De diferentes maneras, la ciudadanía ha establecido siempre ‘privilegios’, estratificando a aquellos que pertenece entre algunos que pueden y otros que no pueden, entre algunos que deben y otros que no deben” (Andrenacci, 2003, p. 85-86).
- 2 Desde una perspectiva siempre reactiva más que proactiva, las políticas sociales llegan como paliativos de un sistema que excluye como condición de su existencia. Agotados los modelos de asistencialismo y políticas focalizadas de los 80s y 90s que produjeron graves consecuencias de segregación y fragmentación urbana: “los criterios de focalización de los programas sociales instalaron una dialéctica regresiva con sus objetivos “focalizados”, consolidando el repliegue y el aislamiento de los sujetos y los territorios e inyectando recursos a los espacios barriales a condición de que éstos pudiesen seguir exhibiendo sus carencias” (Soldano, 2019, p. 104).
- 3 Volveremos sobre este punto.
- 4 Se contaron 50 repeticiones de las palabras innovación o innovaciones. Y 38 referidas a algún componente innovador (sea en singular o plural y en ambos géneros).
- 5 “Según Moore (1998), los procesos de generación de valor público se vinculan, por un lado, a la satisfacción efectiva de deseos y expectativas de ciudadanos y/o beneficiarios de servicios y/u obras públicas – así como de sus representantes. Por el otro, a la organización y gestión de instituciones productivas, entendidas éstas como medios necesarios para lograr la satisfacción de ciudadanos y/o beneficiarios” (en Di Virgilio, 2004, p. 5)
- 6 Sufijo de origen latino que en español forma, a partir de adjetivos, sustantivos abstractos de cualidad: “artificialidad” (‘cualidad de artificial’), “vistosidad” (‘cualidad de vistoso’). La forma “-dad” aparece solamente detrás de las consonantes n, l o r en sustantivos que proceden directamente del latín, como “cristiandad”, “crueldad”, “igualdad”, “maldad”, “vecindad”, “verdad”, etc., o en creaciones tempranas en castellano, como “hermandad”, “liviandad” y “ruindad”; pero no se emplea en la actualidad en la creación de sustantivos abstractos a partir de adjetivos. Hoy, este sufijo, dependiendo del adjetivo al que se une, adopta las variantes “-idad”, “-edad” o “-eidad”. Extraído de: [ema.rae.es/dpd/srv/search?id=T7NBPrhn2D65FBqz7q](http://ema.rae.es/dpd/srv/search?id=T7NBPrhn2D65FBqz7q)
- 7 “The quality of being innovative”. Traducción propia: cualidad de ser innovador.

- 8 “A partir del Decreto N° 0063 (2008), se instituye el Gabinete Social asignándole el objetivo de elaborar “la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos, con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio provincial” (Pignatta, 2015, p. 38).
- 9 Existe numerosa problematización sobre esta categoría sobre la que no profundizaremos en este artículo. Además de ser un concepto multidimensional la entendemos en un sentido amplio dado que su importancia radica en comprender sus sentidos siendo que no se requiere de las mismas capacidades para todos los problemas públicos. “Sin embargo, en términos generales, cada vez existe mayor consenso sobre la necesidad de concebir la capacidad estatal como una noción compuesta por múltiples dimensiones que, entre otras, muestran concepciones vinculadas con la capacidad extractiva, la de implementar políticas u objetivos, la coercitiva, la político-institucional, la burocrática y la administrativa” (O'Donnell, Cárdenas y otros, 2015, p. 15).
- 10 En dichos informes se da cuenta de las mejoras en los barrios intervenidos en los siguientes indicadores: “a) el acceso de la población a infraestructura y servicios públicos; b) el acceso a la atención en salud y calidad de dicha atención; c) el estado de la seguridad ciudadana, acceso a servicios de seguridad y percepción de inseguridad; d) la inclusión educativa y participación en espacios socio-deportivos de niños/as, adolescentes y jóvenes; y e) la participación de la población en programas de promoción y la valoración de los vecinos de las acciones emprendidas en los barrio” (Salvia, Van Raap y Tinoboras, 2019, p. 284).
- 11 Así como hicimos referencia al sufijo “idad” para crear el vocablo innovatividad, en consecuencia, ahora utilizamos el sufijo “ivo” que en la lengua castellana se utiliza para indicar “capacidad de” formando adjetivos y sustantivos a partir de verbos por derivación. Ejemplo: creativo, compasivo, ahorrativo, etc. Puede verse más en: <https://dle.rae.es/-ivo>

## Notas de autor

### Sobre la autora

Politóloga (2009). Especialista en Gestión Pública (2013). Doctora en Ciencia Política (2015). Formación en liderazgo, agile coach y coaching de equipos. Especialización en Comunicación Política (Complutense de Madrid, 2015). Becaria doctoral y posdoctoral CONICET. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Secretaria Técnica del equipo coordinador del Presupuesto Participativo UNR. Tiene experiencia en investigación en el campo de la participación ciudadana institucionalizada, participación digital, espacios públicos de convivencia ciudadana, gobierno abierto y planes urbanos. Actualmente incursionando en el campo de lo lúdico y lo público asociado a nuevos paradigmas de innovación pública.

## El Plan Abre, una política de escala en la gestión de la complejidad urbana en la provincia de Santa Fe

### *Abre Plan, a scale policy in the management of urban complexity in Santa Fe province*

Ingaramo, María Alejandra

**María Alejandra Ingaramo** Sobre la autora  
ma.ingaramo@gmail.com  
Universidad Nacional de Rosario, 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

Recepción: 30 Agosto 2021  
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10795>



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

**Resumen:** El estudio de las políticas sociales implementadas en el nivel subnacional nos permiten dar cuenta de los problemas complejos que suceden en los territorios urbanos y la especificidad de las respuestas elaboradas para enfrentar dichos problemas. Este trabajo aborda en primer lugar la experiencia del Plan Abre en la provincia de Santa Fe considerando las condiciones previas y el contexto en que se planifican las acciones. En segundo lugar se plantean las dificultades de continuidad para las políticas públicas que no se encuentran ancladas en estructuras orgánico-funcionales sólidas frente a cambios de gestión gubernamental y por último se rescatan las redes y aprendizajes que sí se sostienen entre los recursos humanos que habitan el Estado.

**Palabras clave:** política social, territorio, gobierno provincial, capacidades estatales.

**Abstract:** *The study of social policies implemented at subnational level lets us account for complex issues which happen in urban territories and for the specificity of the answers developed to deal with those issues. This work firstly addresses the experience of Abre Plan in Santa Fe Province considering the previous conditions and context in which the actions are planned. Additionally, it presents the difficulties in continuity for the public policies which are not rooted in solid organic-functional structures when facing changes in government management. It also collects information about the networks and lessons that do remain amongst human resources which inhabit the State.*

**Keywords:** social policy, territory, provincial government, state capabilities.

## 1. Introducción

¿Cómo se fue configurando la política social en la provincia de Santa Fe en el periodo 2007-2018 para abordar los problemas sociales definidos como prioritarios en la agenda de gobierno? Esta pregunta nos conduce a observar las condiciones de producción y gestión pública sobre problemáticas sociales complejas a la luz de la persistencia de la pobreza y el aumento de la violencia altamente lesiva en el territorio que afecta de modo directo las condiciones de producción y reproducción de la vida de las personas. Dar cuenta del camino

recorrido permite sumar notas sobre la experiencia a la luz de la vigencia de los problemas.

Frente a la pregunta la propuesta es recuperar la experiencia del Plan Abre que fue una estrategia que puso el foco en la priorización de las personas y las políticas en el territorio en un esquema de gestión integral en diferentes escalas, configuraciones espaciales y niveles de avance. En estos sentidos abordamos el plan teniendo en cuenta su proceso de definición e implementación en relación a tres dimensiones: 1) la jerarquización del territorio y la construcción política entre niveles; 2) la generación y potenciación de capacidades estatales; y 3) el tratamiento del fenómeno de la inseguridad desde la perspectiva de las políticas sociales.

Una cuestión a considerar es que en el mes de diciembre de 2019 se produce un cambio de gestión gubernamental a nivel provincial lo que va a implicar transformaciones en relación al Plan Abre. Luego de 12 años de gestión del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) vuelve a estar a cargo del poder ejecutivo el partido justicialista con el Frente Juntos y en coincidencia con el nivel nacional.

El fin de ciclo implicó el fin de su implementación mediante la derogación del decreto que le dio marco y de las áreas de coordinación respectivas. Es importante mencionar además -si bien no forman parte de este análisis- que el inicio de la nueva gestión provincial deberá enfrentar el desafío de gestionar en su primer año y medio entre la crisis del modelo económico implementado en la alianza Cambiemos (2015-2019) y la pandemia COVID-19, dos situaciones que van a incidir en el aumento de la pobreza y de las demandas de mayores coberturas hacia el Estado en todos sus niveles.

Luego de las aclaraciones sobre el contexto actual, nos interesa rescatar la experiencia del Plan Abre entre las siguientes coordenadas:

- El Plan Abre fue una construcción política e institucional que avanza en un periodo corto de tiempo, duplicando su escala y con distintos niveles de avance, donde el factor ciudad en términos políticos es determinante.
- La escala del plan se transporta en ejes y programas denominados insignia, reforzando las intervenciones y haciendo visibles a territorios y colectivos no considerados por fuera de las políticas sociales tradicionales y asistenciales.
- El Plan Abre aporta una nueva mirada para el abordaje de las condiciones que producen pobreza y violencia y polarizan las formas de habitar la ciudad.

## **2. Plan Abre: una construcción política e institucional subnacional**

El surgimiento del Plan Abre se da en el contexto de la declaración de emergencia en seguridad pública en la provincia de Santa Fe entre los años 2012 y 2013, y a raíz del aumento de la violencia en los barrios de las ciudades de Rosario y Santa Fe, siendo uno de los hechos más resonantes el atentado a la casa del gobernador de la provincia en la ciudad de Rosario el 11 de octubre de 2012.<sup>1</sup>

El gobierno provincial<sup>2</sup> forma parte del sistema federal de gobierno que cuenta entre sus obligaciones el deber de garantizar el derecho a la educación pública en sus tres primeros niveles, el derecho a la salud pública y el derecho a la protección

social. Estos tres derechos conviven con políticas y programas del nivel nacional y local e implican la convivencia con recursos de otros niveles del Estado. En este marco los Estados provinciales son piezas claves para garantizar en el territorio un conjunto de políticas públicas y sociales y su funcionamiento es altamente dependiente de las políticas económicas que se definen en el nivel nacional

El territorio de la provincia de Santa Fe no se encuentra ajeno a la tendencia mundial y nacional en relación al crecimiento de la población urbana. En el marco de la ciudad se observan enormes dificultades vinculadas a la integración y a la calidad de vida de las personas. La distribución de la población se da de manera desigual en el territorio: Rosario y Santa Fe son las ciudades que concentran el 53% del total de la población donde los barrios menos integrados concentran gran parte de las vulnerabilidades sociales y económicas de nuestra sociedad (INDEC, 2010).

En las ciudades conviven las variadas formas que asume la exclusión en América Latina y que responden a un fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de factores de riesgo social, donde se materializan las consecuencias de la desigualdad a partir del crecimiento de los barrios más vulnerables que no se encuentran integrados de manera plena a la estructura urbana de la ciudad y las consecuencias revelan efectos desafiantes (Ziccardi, 2001). El problema de la exclusión responde a causas multidimensionales e interrelacionadas que se encuentran en las dificultades de acceso pleno a los derechos económicos sociales y culturales en un escenario complejo y de largo aliento.

El Plan Abre es una política social integrada y articulada en el territorio para intervenir sobre la complejidad urbana. El gobierno provincial definió específicamente al plan como una política social al definir al plan como “una propuesta para abordar el territorio de una manera integral, articulada y anclada en el mismo, para afrontar la complejidad de la cuestión social urbana y responder a las situaciones de vulnerabilidad social que atraviesan a la ciudadanía y condicionan en múltiples aspectos su bienestar” (Gabinete Social, 2019, p. 26).

La política social no puede ser reducida a cuestiones técnicas, sus mecanismos necesitan ser entendidos en el marco de debates y controversias ideológicas y políticas (Soldano, 2018), fruto de proyectos políticos que contienen en su matriz creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones que orientan la acción política de los actores gubernamentales. La noción de proyecto político que invocamos es una construcción colectiva caracterizada por su dimensión societaria que contiene visiones de lo que debe ser la vida en sociedad y no se limita a formulaciones sistematizadas y abarcadoras como los proyectos partidarios, sino que recorre una amplia gama de formatos dando cuenta de la multiplicidad y diversidad de los sujetos políticos envueltos en el proceso de construcción democrática y de sus diferentes formas de acción (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

El estudio de la política social es inherente al conjunto de intervenciones que la sociedad realiza sobre sí misma que pautan los modos de integración social y de distribución del bienestar generando relaciones intrínsecas y recíprocas entre la estructura social y la protección social a través de las políticas (Adelantado, 2000). La política social implica el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida

de la población mediante mecanismos de protección social que se definen por las relaciones sociales específicas entre el Estado y los diversos sectores sociales.

La construcción política e institucional del Plan Abre se encuentra en el cruce entre la agenda política (los derechos que porta y reclama la ciudadanía) y la agenda pública (los problemas asumidos y tomados como prioritarios por parte del Estado). Y su existencia es tributaria de un camino previo iniciado en el año 2007.

El primer gobierno del FPCyS<sup>3</sup> a cargo de Hermes Binner se establece en el marco de un proyecto político que adoptó en una de sus primeras medidas la creación del Ministerio de Desarrollo Social (2007) y el Gabinete Social (2018) en el ámbito del gobierno provincial, con el objetivo de fortalecer intervenciones articuladas y transversales en el territorio y generar una ampliación y jerarquización de los agentes y de las políticas sociales a partir de la creación de nuevas estructuras burocráticas y competencias de intervención.

Dotar de jerarquía institucional a determinadas áreas consideradas como sensibles por las problemáticas que aloja no es un dato menor. El Ministerio de Desarrollo Social hasta el año 2007 tenía rango de secretaría y con anterioridad se encontraba dentro de la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. Como ministerio asume competencias propias de planificación, elaboración y desarrollo de políticas de asistencia y desarrollo integral de las personas. El Gabinete Social se instituye mediante decreto provincial sobre la necesidad de conformar un espacio de definición y coordinación de las políticas y estrategias.<sup>4</sup>

Cinco años después mediante el Decreto 414 se amplía la estructura orgánica funcional del MDS creando la Subsecretaría de Coordinación Plan Abre Región III Santa Fe y Región IV Rosario y la Dirección del Programa Nueva Oportunidad, que dependían de la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDS.

### *2.1. El Plan Abre y el territorio*

El papel del territorio en las políticas sociales requiere ser estudiado en términos de las formas en que es habitado y a la luz de las intervenciones estatales en la vida cotidiana de la población (Pignatta, 2015). En el Plan Abre la unidad de aproximación es el barrio que asume distintas conformaciones materiales y simbólicas, —barrio, asentamiento irregular, complejo de vivienda social—, donde los límites se entrelazan estrechamente con la biografía de cada habitante y en el lugar donde las problemáticas sociales se recrean dando cuenta de las tensiones entre necesidades y derechos (Carballeda, 2008).

El barrio como aproximación de lo micro a lo macro territorial, como forma heterogénea de habitar el espacio, como inscripción social de los sujetos y grupos que se socializan hacia adentro, —la casa-la familia— y hacia afuera —el espacio público, los otros— de diferentes formas y recorridos hacia y por la ciudad. En el Abre el criterio de priorización se da en conjunto con los gobiernos locales mediante un diagnóstico junto a las acciones de cada Ministerio.

Uno de los criterios de clasificación adoptados se encuentra en los informes de diagnóstico, monitoreo y evaluación del plan a cargo del equipo del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA) que caracterizó a los hogares de acuerdo a la condición socio residencial

según localidad en: hogares en barrios con trazado urbano formal, hogares en villas o asentamientos y hogares en barrios FONAVI.

El mejoramiento de barrios populares ha constituido un tema constante en la agenda pública del periodo de referencia. En la provincia de Santa Fe la cuestión ha sido abordada mediante acciones de urbanización y acceso al suelo urbano implementadas con el Plan Nacional de Hábitat, el Programa de Integración Social y Urbana de asentamientos irregulares y el Plan Abre.<sup>5</sup>

El antecedente inmediato del Abre se encuentra en la experiencia piloto denominada Programa de Intervención Integral en Barrios, impulsada desde Gabinete Social desde el año 2012 y hasta 2013, que contribuyó a construir una modalidad de trabajo articulada a partir de la implementación en 5 barrios de la ciudad de Santa Fe y 5 barrios de la ciudad de Rosario (Bifarello et al, 2016, en Gabinete Social, 2019). La experiencia del Programa fue clave porque permitió encontrar una modalidad de trabajo a partir de definir un eje ordenador en el territorio que permitió desplegar un proyecto de intervención más amplio.

Entre los años 2014 y 2015 la experiencia se amplía a treinta y cuatro barrios y se definen los objetivos principales del plan que pasa a denominarse Abre. y se llevará a cabo en seis ciudades: Rosario, Santa Fe, Santo Tomé, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria, alcanzando en el año 2018 a 395.000 personas que habitaban los barrios priorizados,<sup>6</sup> con distintas intensidades y niveles de avance en términos de objetivos de intervención, recursos económicos y técnicos. En el mes de octubre de 2018 son 66 los barrios priorizados y en este momento el plan es considerado uno de los ejes estratégicos de la gestión del gobierno de la provincia de Santa Fe.

En el último informe presentado en 2019 por el Observatorio de la Deuda Social de la UCA surgen las siguientes preguntas: ¿llegó el Abre a quiénes debía llegar? ¿En qué medida estas acciones tuvieron el impacto buscado? ¿Está logrando este programa en el sentido esperado cambiar las condiciones de vida y las percepciones de los sectores sobre los que actúa? Estas preguntas se relacionan con los niveles de avances del plan que a lo largo de su implementación tuvo diversos resultados. En un informe del año 2018 se clasifica a los barrios según el nivel de avance,<sup>7</sup> debido a que en los diferentes barrios los niveles de intervención fueron diferentes, tanto en intensidad como en cantidad de acciones o programas. En este punto analizada la distribución de hogares según el nivel de avance se encontró que, “a nivel general el 31,8% de los hogares estaba en barrios con alto nivel de avance, el 42,6% se encontraba en barrios con un nivel de avance medio mientras que el 25,6% residía en barrios con un bajo nivel de intervención” (Salvia, Tinoboras y Van Raap, 2018, p. 85)

Hasta aquí y de forma resumida dimos cuenta de la generación de marcos normativos, el aumento de barrios priorizados, la existencia de procesos de evaluación externa y los niveles de avance alcanzados. A continuación vamos a dar cuenta de los ejes de intervención y la conformación de los equipos estatales.

### **3. Capacidades estatales, cobertura y escala**

El Abre propuso abordar la complejidad a partir de fortalecer la coordinación y relación entre la oferta de programas existentes y los equipos territoriales

presentes en los territorios priorizados, dirigiendo la inversión pública de acuerdo a 3 ejes de trabajo estratégicos: 1) infraestructura y hábitat; 2) convivencia y participación y 3) Abre Familia. De acuerdo a estos ejes el abordaje estatal se configura en el territorio, que es el centro de las intervenciones y con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas.

El primer eje “infraestructura y hábitat” va a consistir en mejorar la calidad de vida en los barrios a partir de obras de infraestructura estratégica vinculadas con la mejora del hábitat, equipamiento, saneamiento y acceso a servicios públicos esenciales como luz y agua segura.

El segundo eje “convivencia y participación” va a contener el objetivo de fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo la participación y la convivencia mediante la recuperación del espacio público, la creación de obras de infraestructura, la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana.

Los dos primeros ejes plantearon la necesidad de democratizar el espacio, en términos de provocar la apertura material —obras— y la participación política —sumar a vecinos y vecinas—, como estrategia para prevenir la violencia y favorecer la convivencia mediante la constitución de espacios barriales de encuentro “mesas barriales”.

En el año 2016 se crea el tercer eje Abre Familia, que intenta complementar el abordaje territorial centrando las acciones en el grupo familiar, mediante una propuesta de cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad a partir de poner en el centro los derechos y en vinculación con la oferta estatal existente. El eje Abre Familia se realizó en 19 barrios de 4 ciudades, donde fueron visitadas 7.230 familias, se entrevistaron a 27.281 a las cuáles se brindaron 5.171 orientaciones y se abordaron 431 situaciones críticas (Gabinete Social, 2019, p. 76).<sup>8</sup>

El sentido principal del eje Familia buscó asegurar el ejercicio de los derechos a partir de la conexión con una serie de servicios. La calidad y la oportunidad de las prestaciones estuvo anclada en el conocimiento y articulación entre los equipos territoriales a nivel local y provincial. En este sentido el concepto de capacidad adquiere una potencia indiscutible a la hora de definir o presentar los elementos que configuran o determinan la estatalidad. El Estado en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal” (Abal Medina y Cao, 2012, p. 47).

A continuación vamos a tomar dos dimensiones: el ambiente de la acción y los agentes estatales, teniendo en cuenta la noción de capacidades burocráticas como procedimientos técnicos y recursos especializados.

El análisis del ambiente de la acción se instala en la gestión y en el momento de la implementación de los planes, programas y proyectos e incluye cómo se administran las iniciativas públicas. Se parte de la asunción de que existe un proceso de institucionalización por el cual las actividades que se realizan están respaldadas por una racionalidad que persigue obtener un determinado producto, resultado u objetivo. La implementación preside, da sentido a la acción de gobierno y a la ejecución de la política pública (Ruiz y Vinocur, 2013, p. 10).

En la provincia de Santa Fe, las transformaciones se observan a partir del primer gobierno del FPCyS. El Estado en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que

justamente son las que determinan la condición estatal que se pone en juego en el periodo de referencia. El prisma institucional nos remite a la posibilidad de “problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas”, en tanto avanzar a grados relevantes requiere combinar dos subtipos de capacidades: políticas y administrativas comprendiendo al Estado en su doble carácter: como arena y como burocracia (Repetto, 2003: 16).

El Plan Abre se fue configurando sobre una concepción de integralidad que incidió en el aumento de la escala de programas clave que se articularon en su estrategia.<sup>9</sup>

En la ciudad de Rosario a partir del Decreto municipal 2623/2015 se crea la Coordinación General del Plan Abre. En la ciudad de Santa Fe la incorporación normativa del Plan Abre fue más difusa, aquí el plan se articula en el esquema de Programas Urbanos Integrales del Oeste, Noroeste y PROMEBA. En los casos de las ciudades de Villa Gobernador Gálvez, Granadero Baigorria, Santo Tomé y Pérez no se encontraron normativas específicas.

Es importante señalar que el abordaje de la complejidad se impulsó a partir de la construcción colectiva de decisiones en una estrategia integral entre diversas áreas que conformaban el Gabinete Social provincial con el objetivo de “mejorar la calidad de vida y recuperar los vínculos sociales en los barrios priorizados” (Gabinete Social, 2019, p. 18). Un ejemplo de este abordaje fue la mesa de los viernes que se llevaba a cabo en la ciudad de Rosario entre funcionarios y equipos técnicos de la municipalidad y la provincia para articular las estrategias y planificar las acciones.

El sentido de la integralidad que se asume en el plan debe entenderse como un “lente que habilita otra forma de mirar, permite salir del foco en uno o algunos elementos para incluir múltiples focos que pasaban desapercibidos y también poder mirar estando situado desde otra dirección, correrse del propio lugar, favoreciendo así una mirada holística” (Pignatta, 2015, p. 20)

La necesidad de fortalecer y jerarquizar la planta funcional y a los agentes estatales fue visibilizada tempranamente como una condición para mejorar las estrategias, sin embargo, si bien hubo iniciativas de proyectos para consolidar la estructura orgánica de funciones y cargos al interior de las subsecretarías del Plan Abre las mismas no prosperaron (situación que no fue exclusiva del Plan Abre), producto del choque entre las intenciones y gestiones con el par premisa política y recursos escasos para aumentar la planta del Estado.

En materia de capacidades estatales los estados latinoamericanos desde la apertura democrática dan cuenta de transformaciones profundas que tienen que ver con el conjunto de la institucionalidad pública que ha redefinido las relaciones de poder, el rol de la política y los nuevos diseños de intervención estatal (Repetto, 2003).

La modalidad de funcionamiento del plan entre estructuras locales y provinciales se dio a partir de la integración de trabajadores y trabajadoras con cargos en la planta del Estado mediante las figuras de la comisión de servicios o adscripciones y también mediante la modalidad de contratos por servicios profesionales bajo la figura del monotributo y pasantías curriculares. Esta situación que a los efectos de la implementación del plan permitió contar con equipos profesionales de forma fluida fue un esquema sencillo de desmontar al momento del cierre del plan, a lo que se suma la disolución del Gabinete Social.

Los agentes estatales que pertenecen a la estructura del Estado ocupan un espacio en las instituciones estatales y ese habitar —que genera implicaciones de diversa intensidad— tiene una característica central que los distingue del cuerpo de funcionarios: la permanencia en el Estado y la pertenencia a una red de pares y de prácticas que se sostiene para el tratamiento de los problemas, y sin las cuales sería imposible pensar en la articulación de los problemas sociales con sus posibles soluciones concretas.

La derogación del Plan Abre evidencia que el mismo no estuvo exento de disputas en relación a los recursos y priorización del territorio. La modalidad de planificación interministerial que asignaba obras a los barrios priorizados en seis ciudades fue señalada como discrecional por parte de sectores de la oposición y a pesar de la existencia de otros planes con lógicas próximas como por ejemplo el Plan del Norte y el Plan Toda la Costa y presupuestos específicos para obras en localidades.

Una de las medidas adoptadas por el poder legislativo (hoy oficialismo) a un mes y medio del cambio de gobierno en 2019 fue sancionar la Ley Provincial 13.896/2019 creando el Programa de Intervención Integral de Barrios para Municipios de Primera y Segunda Categoría. Dicha iniciativa de un grupo de legisladores del bloque justicialista fue acompañada por votos de legisladores del FPCyS. Este instrumento propuso asignar recursos vía la presentación de proyectos a una comisión específica conformada por representantes de distintas áreas. Finalmente esta ley no sólo no fue reglamentada sino que fue declarada “inaplicable” por el poder ejecutivo en el Decreto 1.184/2020 donde además se deroga el Gabinete Social y el Programa de Intervención Integral en Barrios (con normas operativas y actos previstos para la ejecución presupuestaria de las áreas de Hábitat, Vivienda y Urbanismo) y establece el plan provincial Incluir en la órbita del Ministerio de Gestión Pública —todo en un mismo instrumento normativo—.

Una última cuestión y que es una invitación a seguir pensando este escenario son las finalidades que el programa Incluir se asigna en el art. 2 del decreto: **a)** mejorar la calidad de vida de las personas; **b)** fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, para prevenir la violencia interpersonal; **c)** impulsar la participación social y ciudadana; **d)** abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a derechos fundamentales. En las finalidades señaladas se encuentran muchas coincidencias con el Abre aunque se invierte la lógica de construcción política de las intervenciones, ya que los municipios y comunas incluidos pueden formular proyectos sin tener como requisito la integralidad y la coordinación de las acciones.

Hasta aquí la referencia a los marcos normativos que componen y compusieron el contexto institucional, pueden tornar abrumadora la lectura pero entendemos que es importante plantearlos porque dan cuenta de procesos complejos donde se inscriben procesos de disputas en torno a la política social, que se traducen en acciones como derogar, crear, renombrar, etc., conformando la institucional vigente y restando energía y tiempo a instrumentos probados y a la solución de problemas que no pierden vigencia.

### *3.1 El Programa Nueva Oportunidad, la experiencia de un programa que alcanzó escala*

En este punto interesa señalar la experiencia del Programa Nueva Oportunidad en términos de la escala alcanzada que permitió el refuerzo de las intervenciones y amplió la mirada sobre colectivos no incluidos en el universo de la política social tradicional: adolescentes y jóvenes. El programa surge en el ámbito de la gestión local de la ciudad de Rosario en el año 2012 y a partir del año 2014 asume escala provincial cuando se incorpora al Plan Abre primero y luego se suma a otros diseños provinciales como por ejemplo: el Plan a Toda Costa, el Plan del Norte y en localidades del sur y oeste de la provincia como Casilda, Totoras, Carcarañá, San Jorge, Calchaquí y Rafaela y a partir del año 2018 se incorporan jóvenes en situación de encierro en coordinación con un proyecto de extensión de la facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario.

El Programa Nueva Oportunidad propuso dialogar mediante acciones concretas con la realidad compleja que atraviesa a los adolescentes y jóvenes habitantes de los barrios que conforman el Plan Abre a partir de identificar que la reproducción de la violencia también afecta a la franja etaria del priorizada por el programa.

El caso de este programa es interesante porque su gestión en el marco del plan Abre da cuenta de una construcción horizontal entre los equipos estatales y las organizaciones sociales y comunitarias que no estuvo exenta de problemas, al ser un programa que fue articulando con las necesidades y demandas de los territorios. En el programa los equipos territoriales fueron clave para su implementación porque tuvieron a su cargo el abordaje de los jóvenes. En términos de cobertura territorial el programa pasa de estar en una sola localidad en el año 2012 a desarrollarse en 17 localidades con una población de 15.000 participantes en el mes de diciembre de 2019.

La implementación del programa se dio a partir de decretos de creación de la dirección del programa y la definición de sus alcances, destinatarios, etc. La oferta de cursos desde las organizaciones y entre Ministerios fue adquiriendo diferentes dinámicas y pasajes con resultados diversos.

En términos del cambio de gestión el Nueva Oportunidad, frente a un marco normativo débil que dota en un primer momento de marcos de referencia para las acciones y perfila a las política estatales, no es sostenible en el largo plazo. En el año 2020 el Nueva Oportunidad es reemplazado por el programa Santa Fe Más y se crea una Dirección provincial al interior de la Secretaría de Inclusión Socioproductiva. Los cambios buscaron dotar al programa de una impronta más productiva y para ello las acciones iniciales se enfocaron en la revisión y renovación de convenios con las organizaciones, la redefinición del universo de participantes, y el planteo de nuevas estructuras de gestión, etc. Es importante destacar que actualmente se está conformando el sistema de monitoreo del plan que seguramente va a brindar información sustantiva a futuro y que permitirá ampliar los análisis sobre las estrategias implementadas.

Es importante mencionar que en la ciudad de Rosario el Programa Nueva Oportunidad se ha sostenido con la creación de la Dirección General Nueva Oportunidad, redefiniendo su escala y marcos de acción. En el mes de junio de 2021, 1200 jóvenes participan del programa en tres estrategias: Inclusión

socioproductiva en unidades productivas; Dispositivo de enlace para jóvenes en situación de riesgo y Bachillerato Nueva Oportunidad. (Dirección del Programa Nueva Oportunidad Rosario, s/f).

Un elemento a destacar es que más allá de los cambios de gestión el compromiso con las juventudes se mantiene tanto en el nivel provincial como en el nivel local en la ciudad de Rosario, dando cuenta de experiencias diversas donde los equipos de trabajo son clave para sostener las propuestas y el análisis de los cambios señalados representan un desafío para futuras indagaciones.

#### **4. El Plan Abre una propuesta para el abordaje de la violencia urbana**

En este punto nos interesa dar cuenta del diálogo que el Abre inicia con las formas complejas de habitar la ciudad que sólo pueden comprenderse como producto de la imbricación de procesos de naturaleza y temporalidades distintas (Ballent, 2010). En este contexto problemas como la criminalidad objetiva expresada por los delitos ocurridos (sean denunciados o no) y la sensación de inseguridad, se convierten en cuestiones que atraviesan la vida de las personas frente al temor de ser víctimas del delito y ponen en cuestión la estructura urbana (Dammert, 2009)

El abordaje de la violencia criminalidad objetiva ha sido tratado históricamente por políticas de control a cargo de las fuerzas de seguridad pero las mismas son una parte de las estrategias que se deben tomar. En términos de prevención Dammert identifica un cuerpo conceptual común que se basa en: 1) mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones delictuales; 2) la prevención produce impactos sobre los rangos de la criminalidad objetiva y la sensación de temor con impactos diferenciales; 3) las políticas preventivas deben definirse con criterios de focalización territorial, temática y poblacional; y 4) las iniciativas de prevención pueden incidir en la disminución de la criminalidad y la violencia y promover la solidaridad y el fortalecimiento de las prácticas democráticas.

El surgimiento del Plan Abre se inscribe en los criterios de focalización e incidencia frente a la decisión de intervenir en la complejidad creciente de los grandes núcleos urbanos de la provincia y su emergente la violencia y sus víctimas. Causas multidimensionales e interrelacionadas daban cuenta de un escenario caracterizado por “el deterioro de la calidad de vida tanto material como simbólica de ciertos grupos y sectores socioeconómicos que se ven atravesados por la vulneración de sus derechos en múltiples dimensiones” (Gabinete Social, 2019, p. 26).

En el Plan Abre la seguridad pública es considerada en el marco de la violencia urbana. En este sentido el fortalecimiento de los vínculos y redes de convivencia supuso no solo mejorar los espacios públicos sino también reducir los hechos de violencia y la percepción de inseguridad (Salvia, Tinoboras y Van Raap, 2019)

Interesa señalar a modo de ejemplo la experiencia de intervención multiagencial en el Barrio Esteban Echevarría mejor conocido como “Grandoli y Gutierrez” de la ciudad de Rosario, en el marco del Plan Abre y en el sector de las torres del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) construidas en la década del ‘70, conformada por 3900 viviendas que se distribuyen en 34 torres de 10 pisos y 63 complejos bajos de hasta 4 niveles (Gabinete Social, 2019).

En una primera etapa el eje de la intervención fue infraestructura y hábitat sobre la necesidad de reparaciones y mejoras y de recuperar espacios públicos ocupados para fines privados. Esta entrada al barrio permitió identificar situaciones delictivas específicas en torno a la usurpación de viviendas y las disputas entre bandas delictivas.

Abordar la situación del barrio en términos de seguridad pública dio origen a la conformación de un Dispositivo Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias que integra por primera vez a un actor del poder judicial: el Ministerio Público de la Acusación (MPA). Hubo dos momentos claves del proceso: la apertura del punto Abre y del Centro de Atención Ciudadana<sup>10</sup> en el barrio. Es importante destacar que el impacto de las acciones se verificó con la disminución de un 66% de los heridos de armas de fuego y de los homicidios para el período 2017-2019.

En el mes de agosto de 2018 se desarrolló en el marco del dispositivo multiagencial el eje Abre Familia articulado con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo y equipos municipales y provinciales, entre las acciones se destaca la recuperación del espacio público —iluminación y senderos—, formación de consorcios, escrituración de viviendas, etc. y acciones específicas al barrio como la liberación de espacios ocupados con fines privados (Rosario Noticias, 05/09/2018).

La violencia necesita ser concebida como un proceso multicausal y plural, lo que implica correrse del eje represivo y postular un abordaje integral “desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana” (Dammert, 2009: 125).

La construcción de sentido público y social en torno al gobierno de violencia necesita de estrategias integrales y recursos. El gobernador de la provincia en el 2015-2019 manifestó en el momento de las acciones en Grandoli y Gutierrez que “son muchos los barrios en los que estamos trabajando, pero sabíamos que aquí teníamos que dar un paso más, estar presentes en el territorio y coordinados con la justicia para hacer cumplir las normas y garantizar los derechos. Necesitamos un Estado presente y vecinos comprometidos para poder lograrlo” (Diario *La Capital*, 08/07/2018).

La definición concreta de una agenda de seguridad pública es un tema con importantes implicancias que influye en las propuestas y las políticas implementadas donde los actores con responsabilidad de construir y abordar el problema no están ajenos a disputas políticas y culturales que se libran mayormente en los medios de comunicación como espacios centrales de tratamiento y definición de los temas (Kessler, 2008).

Las competencias y cosmovisiones sobre la inseguridad atraviesan la cuestión federal, específicamente entre el Ministerio de Seguridad de la provincia y el Ministerio de Seguridad de la Nación. En el período de referencia en el nivel nacional imperaban estrategias punitivas con iniciativas centradas en el control y la represión y en la provincia de Santa Fe a las atribuciones de poder de policía del Estado se sumaron iniciativas de la agenda social con mecanismos de focalización de los problemas y propuestas de mejoramiento territorial.

En este sentido Grandolli y Gutierrez fue una respuesta integral de abordaje que se nutrió de la experiencia acumulada en el Abre y produjo resultados concretos. Revisar las experiencias con sentido crítico y a la luz de la vigencia de la emergencia en seguridad pública en la provincia es una tarea que puede contribuir a integrar estrategias que logren revertir las condiciones múltiples de producción de la violencia.

## **5. Conclusiones preliminares sobre las coordenadas iniciales**

El Plan Abre fue una estrategia que puso el foco en la priorización de las personas y el territorio en un esquema de gestión integral en diferentes escalas, configuraciones espaciales y niveles de avance. Recorrimos el plan en tres dimensiones: 1) la jerarquización del territorio y la construcción política entre niveles; 2) la generación y potenciación de capacidades estatales; y 3) el tratamiento del fenómeno de la inseguridad desde la perspectiva de las políticas sociales. Y estas cuestiones dialogaron con el cambio de gestión en el gobierno provincial y rasgos recientes que se pueden observar en relación a rupturas y continuidades entre gestiones.

En el inicio del trabajo se plantearon una serie de coordenadas que en este cierre recuperamos a la luz de hallazgos preliminares —que tiene el desafío de ser profundizados en un análisis de ciclo más amplio—.

El Plan Abre fue una construcción política e institucional que amplifica su escala, con distintos niveles de avance, donde la complejidad de la ciudad es uno de sus principales determinantes.

- El diseño innovador en términos de modalidad de construcción e implementación política no fue acompañado por la conformación de una estructura orgánica funcional específica. El análisis de las políticas públicas y sociales requiere descentrar la mirada del poder ejecutivo y observar las agendas del poder legislativo y del poder judicial, donde también se juegan los recorridos de los derechos en las tensiones entre poderes.

La escala del plan se transporta en ejes y programas denominados insignia, reforzando las intervenciones y haciendo visibles a territorios y colectivos no considerados por fuera de las políticas sociales tradicionales y asistenciales.

- La experiencia de articulación en los 3 ejes del plan generaron conocimiento y conexiones en redes que persisten, en este punto se identifica la importancia de los agentes estatales que crean y recrean las formas de hacer Estado en una trama que implica saberes, compromisos y emociones.
- El caso del programa Santa Fe Más evidencia el sostenimiento de los espacios espacio que ocupan las juventudes en las políticas sociales y en áreas específicas del Estado, a lo que se suma la continuidad del Nueva Oportunidad en la ciudad de Rosario.

El Plan Abre aporta una nueva mirada para el tratamiento de la seguridad urbana cuando las formas de habitar la ciudad se polarizan.

- En términos de estrategias para el tratamiento de la seguridad urbana desde el campo de la política social, la experiencia acumulada debe ser visitada en momentos donde las definiciones sobre una agenda para fortalecer la seguridad pública se encuentra abierta y los hechos de violencia lesiva se sostienen afectando a las personas y los territorios.

En resumen, las coordenadas que nos orientaron y los hallazgos mencionados consideramos que suman a construir conocimiento sobre el Estado y sus procesos y a poner en evidencias los nudos políticos que atraviesan a las políticas públicas y sociales y a la heterogeneidad de actores que constituyen al Estado y sus procesos y abren preguntas sobre quiénes definen en cada ciclo gubernamental lo qué pasa y cómo pasa en el territorio.

## Referencias

- Abad, S; Cantarelli, M. (2012). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.
- Abal Medina, J. M.; Cao, H. (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Adelantado, J. (2010). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En: *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Ed. Icaria. Barcelona.
- Aucilino, C.; Diaz Langou, G. (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. Programa de Protección Social. CIPPEC: Buenos Aires.
- Ballent, A. (2010). Los nuevos mosaicos: políticas de vivienda y cultura del hábitat. En S. Torrado (comp.) *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Tomo II. Buenos Aires: Ensayo Edhasa.
- Carballeda, A. (2008). *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de exclusión y desencanto*. Buenos Aires: Paidós.
- Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD*, 46, 40-72.
- Dagnino, E.; Olvera A.; Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Porrúa.
- Dammert, L. (2009). Políticas públicas de seguridad ciudadana. Innovaciones y desafíos. En Kessler, G. (comp.) *Seguridad y Ciudadanía*. Buenos Aires: Edhasa.
- Decreto Provincial 1.184 (2020). Programa Incluir. Santa Fe
- Decreto Provincial 2.160 (2017). Programa Nueva Oportunidad. Ministerio de Desarrollo Social, Santa Fe.
- Decreto Provincial 414 (2017). Ampliación de la Estructura Orgánica Funcional del Ministerio de Desarrollo Social creando la Subsecretaría del Plan Abre Región III y Región IV y la Dirección Provincial del Programa Nueva Oportunidad
- Decreto Provincial 1037 (2015). Extensión de la implementación del Plan Abre a complejos de vivienda social e incorporación de las ciudades de Santo Tomé y Pérez.
- Decreto Municipal 2.623 (2015). Creación de la Coordinación general del Programa de intervención integral en barrios (ABRE). Rosario

- Decreto Provincial 2.940 (2014). Creación del Programa Integral de Intervención Barrial.
- Decreto Provincial 63 (2008). Gabinete Social. Santa Fe.
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019). *Progresos y desafíos de los derechos a la seguridad social, la educación, la salud, la vivienda adecuada y a una vida libre de violencia*. Santa Fe.
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2018). *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*. Santa Fe.
- Fernández Wagner, R. (2004) Habitar la ciudad en Argentina, un desafío para las políticas públicas. En: *Hábitat para la Inclusión. Gobierno de la provincia de Santa Fe*. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/archivos/pep/01HabitatParaLaInclusion.pdf>
- Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019). *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas*. Rosario. Disponible en: [https://www.santafe.gob.ar/documentos/PlanABRE\\_Integralidad-Territorio-y-Politicas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf](https://www.santafe.gob.ar/documentos/PlanABRE_Integralidad-Territorio-y-Politicas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf)
- Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018). *Plan Abre. Política social integral en barrios*. Rosario.
- Gasper, D. (2010). *El enfoque de seguridad humana como marco para la ética del cambio ambiental global*. Mundo Siglo XXI. Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/MundosisgloXXI/2010-2011/no23/1.pdf>
- Gobierno de Santa Fe, (2015). *Informe de Gestión Ministerio de Desarrollo Social*
- INDEC (2010). Informe de población de acuerdo al Censo Nacional.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Kessler, G. (2008). Introducción. En: Seguridad y Ciudadanía. Buenos Aires: Edhasa.
- Ley Provincial 13.896 (2019). Programa de Intervención Integral de Barrios. Santa Fe.
- Ley Provincial 12.817 (2007). Ley de Ministerios. Santa Fe.
- Martinez Nogueria, R. (2012). *Conceptos Fundamentales de Políticas Públicas*. Documentos de clases de la Maestría en Desarrollo Humano, Buenos Aires: Flacso.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983-2003*. Buenos Aires: Gorla.
- Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe (2020). *Informe mensual sobre violencias altamente lesivas año 2020*. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/258246/1359880/>
- Nueva Oportunidad (s.f.). *Las unidades productivas en el marco de la Dirección General del Nueva Oportunidad*. Municipalidad de Rosario. Documento de Trabajo .
- Pignatta, M. A. (2015). *Mecanismos de coordinación de políticas en territorio, límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la provincia de Santa Fe (2012-2015)*. Tesis de Maestría Flacso. Buenos Aires: Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8040/2/TFLACSO-2015MAP.pdf>. Consulta el 27/10/2018.
- Rangugni, V. (2010). El problema de la inseguridad en el marco del neoliberalismo. En: S. Torrado (comp.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Tomo II. Buenos Aires: Ensayo Edhasa.

- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Panamá.
- Ruiz, V.; Vinocur, P. (2013). *Planificación y Evaluación de Políticas Públicas*. Documentos de clases de la Maestría en Desarrollo Humano Flacso: Buenos Aires.
- Salvia, A.; Tinoboras, C.; Van Raap, V. (2019). *La integralidad como estrategia de política social. Evaluación de resultados, desafíos y percepciones sobre el Plan Abre. 2014-2019*. Disponible en: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2019/2019-ABRE-IV-AVANCE-RESULTADOS-PRELIMINARES-2019.pdf>
- Salvia, A.; Tinoboras, C.; Van Raap, V. (2018). *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan Abre 2014-2018*, Primera Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.
- Soldano, S. (2019). Política Social y Territorio. Breves notas para un largo diálogo. En: *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas*. Gobierno de la provincia de Santa Fe.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Zicardi, A. (2001). *Las ciudades y la cuestión social*. CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101029064541/7verdera.pdf>

## Notas

- 1 La secuencia de hechos referidos se encuentra en el libro “Los monos: Historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno” de los periodistas Hernán Lascano y Germán de los Santos, editorial Sudamericana.
- 2 A partir de diciembre de 2007, el Frente Amplio Progresista, luego Frente Progresista Cívico y Social, (FPCyS) va a ocupar el poder ejecutivo por tres mandatos consecutivos con gobernadores pertenecientes al partido socialista y con el antecedente de experiencias de gestión en la ciudad de Rosario: Hermes Binner (2007-2011), Antonio Bonfatti (2011-2015) y Miguel Lifchitz (2015-2019). A partir del 10 de diciembre de 2019 asume la gobernación Omar Perotti por el Frente justicialista Juntos.
- 3 En el primer mandato de Hermes Binner la denominación fue Frente Amplio Progresista Cívico y Social que luego va a cambiar en las gestiones de Antonio Bonfatti y Miguel Lifchitz a Frente Progresista Cívico y Social.
- 4 En un primer momento la coordinación del mismo se establece en el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, situación que se modifica en 2012 y pasa a ser coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).
- 5 En el año 2017 se implementa a nivel nacional el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP) Dicho relevamiento va a dar cuenta de la existencia de 341 barrios populares a nivel nacional y 101 en la provincia de Santa Fe, muchos coincidentes con barrios priorizados por el Abre. En el mismo se considera hábitat informal a villas, asentamientos y urbanizaciones informales, que reúnen una serie de características: diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos 2 de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)
- 6 En la provincia de Santa Fe se consideran municipalidades a todos aquellos centros urbanos que tengan una población mayor a 10 mil habitantes, que a su vez se dividen en dos categorías: de primera para aquellas con más de 200 mil habitantes (actualmente

- sólo cumplen con esta condición las ciudades de Santa Fe y Rosario); y de segunda los municipios restantes. (Gobierno de Santa Fe, en línea 26/10/18)
- 7 Con el fin de poder evaluar las fortalezas y debilidades en el cumplimiento de metas se elaboró una variable índice capaz de clasificar los barrios intervenidos según el nivel de intervención en cada uno.
  - 8 Para profundizar sobre los ejes y las intervenciones se recomienda la lectura de dos informes: Plan Abre. Política Social Integral en Barrios (2018) e Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas (2019) que venimos trabajando en el documento y cuyas referencias se encuentran en la bibliografía.
  - 9 Uno de los datos destacados del período 2007-2019 es la coincidencia de gestiones pertenecientes al Frente Progresista Cívico y Social en el gobierno de la provincia y en las ciudades de Rosario y Santa Fe#–esta última hasta 2015– y la no coincidencia con los espacios políticos a nivel nacional.
  - 10 Para ampliar información sobre este dispositivo se recomienda ver Capítulos 2 y 5 de libro Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas que se cita en las referencias bibliográficas.

## Notas de autor

### Sobre la autora

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario; Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO Argentina.; Especialista en Planificación y Gestión Social, UNR; y Doctoranda del Doctorado en Ciencia Política (UNR). Temas de investigación: política social, derechos sociales, cuerpos e identidades disidentes. Docente JTP de Política Social II de la carrera de Trabajo Social, UNR e integrante del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, UNR-Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe en el período 2017-2021. En el ámbito laboral se desempeña como asistente profesional en la Dirección Provincial de Planificación y Control de Gestión, Ministerio de Desarrollo Social. Entre los años 2016-2019 se desempeñó como asistente profesional en la Oficina de Coordinación Técnica de Gabinete Social, Ministerio de Desarrollo Social, Santa Fe.

## Periferias de Buenos Aires: dinámicas urbanísticas y de poblamiento

### *Peripheries of Buenos Aires: urban and population dynamics*

Di Virgilio, María Mercedes; Ramírez, Lucas Emanuel

**María Mercedes Di Virgilio** Sobre la autora

mercedes.divirgilio@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

**Lucas Emanuel Ramírez** Sobre el autor

ramirezle@outlook.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, 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

Recepción: 30 Agosto 2021

Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10797>



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

**Resumen:** Durante el siglo XX, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) experimentó un proceso de rápido crecimiento territorial y demográfico. En el marco de diferentes corrientes migratorias que arribaron a la ciudad, se estructuró una periferia amplia y sumamente heterogénea. El trabajo indaga, desde una perspectiva comparada, las dinámicas residenciales y urbanísticas de barrios de las periferias del Área Metropolitana de Buenos Aires con diferentes localizaciones relativas respecto a la ciudad central. Se abordan formas de producción del espacio residencial en donde los actores sociales se han involucrado de modos diversos en la producción de la ciudad, particularmente en Villa Lugano y Quilmes. Con base en una mirada procesual y relacional, se analizan comparativamente los procesos de poblamiento, la calidad del parque habitacional y de las infraestructuras, considerando los factores económicos y políticos que los condicionan. En este trabajo se utilizan datos provenientes de la Encuesta de Movilidad Espacial (EME), llevada adelante en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). A través del análisis de datos recolectados, se comparan los perfiles socioeconómicos y las trayectorias residenciales de su población. En el área metropolitana es posible identificar distintos espacios de transición, no ya sólo de transición entre campo y ciudad sino entre diferentes periferias (y centralidades) que en sí mismas, también, reconocen transiciones según su localización relativa, las características del poblamiento y la forma de producción del suelo y la vivienda.

**Palabras clave:** periferias, Villa Lugano, Quilmes, poblamiento, hábitat.

**Abstract:** *During the twentieth century, the Metropolitan Area of Buenos Aires (AMBA) underwent a process of great territorial and demographic growth. In the framework of different migratory flows that arrived in the city, a wide and highly heterogeneous periphery was structured. Within this framework and from a comparative perspective, the present document examines the residential and urban dynamics of neighborhoods on the periphery of the AMBA with different relative locations regarding the central city. The modes of production of the residential space are addressed where social actors have been involved in different ways in the city production, especially in Villa Lugano and Quilmes. The present document uses data from the Space Mobility Survey (EME) carried out in the*

*Urban Studies Area of the Gino Germani Research Institute (FSoc-UBA). By analyzing the collected data, the socioeconomic profiles and residential trajectories of the population are compared. In the metropolitan area, it is possible to identify different transition spaces, not only transition between the countryside and the city, but also between different peripheries (and centralities). We can recognize transitions within the peripheries according to their relative location, the characteristics of the settlement and the production mode of land and housing.*

**Keywords:** *peripheries, Villa Lugano, Quilmes, population settling, habitat, habitat.*

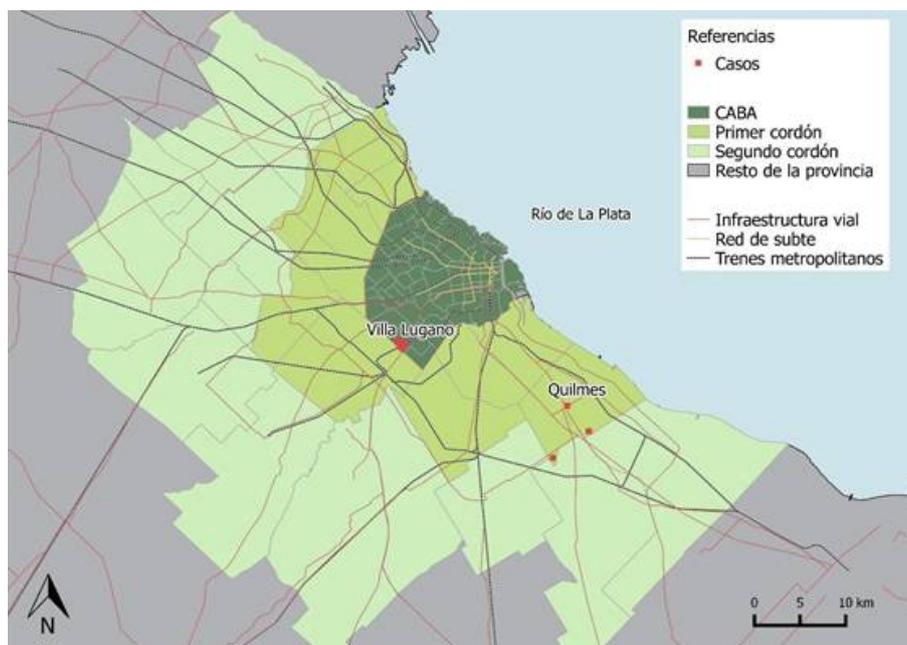
## 1. Introducción

Durante el siglo XX, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) experimentó un proceso de gran crecimiento territorial y demográfico. En el marco de diferentes corrientes migratorias que arribaron a la ciudad, se estructuró una periferia amplia y sumamente heterogénea. Las formas desiguales en las que el Estado ha intervenido en la metrópoli, las lógicas del mercado y las prácticas de los residentes han estructurado un patrón de división social del espacio que excede la clásica diferenciación centro-periferia. La provisión disímil de infraestructuras, equipamientos y servicios habilitó una heterogénea valorización y, por ende, la diferenciación de áreas en las periferias -según su localización y su inserción en el proceso de urbanización.

En este marco, el trabajo indaga, desde una perspectiva comparada, las dinámicas residenciales y urbanísticas de barrios de las periferias del Área Metropolitana de Buenos Aires con diferentes localizaciones relativas respecto a la ciudad central. En ese marco, se abordan las formas de producción del espacio residencial en donde los actores sociales se han involucrado de modos diversos en la producción de la ciudad. Con base en una mirada procesual y relacional, se analizan comparativamente los procesos de poblamiento, la calidad del parque habitacional y de las infraestructuras, considerando los factores económicos y políticos que los condicionan. Así, también, se indagan los modos en los que las periferias son producidas y apropiadas socialmente por diferentes grupos sociales.

Para analizar las dinámicas de las periferias, en este trabajo se utilizan datos provenientes de la Encuesta de Movilidad Espacial (EME), llevada adelante en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani (FSoc-UBA). A través del análisis de datos recolectados, se comparan los perfiles socioeconómicos y las trayectorias residenciales de su población. La encuesta se aplicó en barrios surgidos como asentamientos informales, loteos privados y producción estatal de viviendas. En ellos residen grupos pertenecientes a diferentes estratos de las clases populares y medias, cuyas trayectorias y estrategias habitacionales han moldeado la ciudad y, al mismo tiempo, han estado constreñidas por el espacio históricamente construido. El análisis se basa en ocho barrios seleccionados (Figura 1), de los cuales cinco se localizan en Villa Lugano, un área del extremo sudoeste de la CABA, urbanizada a partir de comienzos del siglo XX pero que ha tenido un fuerte dinamismo en los últimos años. Los tres barrios restantes se localizan en el municipio de Quilmes. Este se encuentra

en el primer anillo de la conurbación, aunque los barrios localizados poseen localizaciones disímiles.



**Figura 1.**

Figura 1:

Elaboración propia.

Se propone que las periferias del AMBA están lejos de ser un espacio homogéneo que funciona simplemente como “ciudad dormitorio”. Por el contrario, en ellas existen una multiplicidad de procesos de diferenciación social y de prácticas que las complejizan y reproducen desigualdades urbanas. Las periferias surgidas a lo largo del siglo XX han experimentado sucesivas transformaciones socio territoriales, ocupan posiciones relativas diferenciales en el AMBA y han sido habitadas por varias generaciones de habitantes. Un abordaje de sus prácticas residenciales permite una mirada a largo plazo de las dinámicas urbanas.

## 2. ¿Periferia o periferias?

Las diferenciaciones socioespaciales en el espacio urbano han sido largamente tematizadas en el campo de los estudios urbanos. Las ideas sobre la especialización de diferentes áreas para actividades sectoriales (sector productivo, comercial, residencial, etc.) y múltiples núcleos de desarrollo se produjo en los años 1930 y 1940, impulsadas por los teóricos de la Escuela de Chicago. Con base en la hipótesis de las *zonas concéntricas* de Park, ellos construyeron numerosos modelos acerca de la ubicación de los distintos grupos sociales en el territorio, su relación con los usos del suelo y con el funcionamiento de la ciudad.<sup>1</sup> Desde entonces, los estudios urbanos no han dejado de observar los procesos de urbanización, suburbanización y la evolución de la estructura urbana en ciudades de diferentes latitudes.<sup>2</sup> De hecho, la comprensión sobre cómo evoluciona la urbanización vis a vis los rasgos de la estructura urbana permite identificar las diferentes fases

del proceso y las transformaciones resultantes (Dureau, 2018).<sup>3</sup> En este marco, dos nociones emergen como claves de interpretación de los cambios territoriales ocurridos desde la posguerra hasta la actualidad: metropolización y expansión (Both, 2005).

La noción de metropolización alude a “la forma contemporánea de un proceso de urbanización [casi] centenario que primero vació el campo de sus poblaciones y que hoy tiende a reducir el peso relativo de los pequeños pueblos y ciudades. No es un simple fenómeno del crecimiento de las grandes ciudades. Sino un proceso que genera nuevas formas urbanas al acercar [al área central] de las grandes aglomeraciones, otras aglomeraciones y [ciudades] cada vez más distantes. [Mientras que] la noción de expansión surge como un descriptor de la nueva geografía de las aglomeraciones, lo que permite resaltar cuestiones sociales y ambientales fundamentales para el futuro del territorio. Las ciudades cambian de escala y forma. Las nuevas estructuras espaciales con límites imprecisos constituyen ahora la forma dominante de las raíces territoriales de la población y [de] las actividades económicas” (Both, 2005, p.10).

Es justamente en el contexto de las preocupaciones por los procesos de metropolización, que la bibliografía pone el foco en las características de los nuevos suburbios que se producen progresivamente merced los avances de la expansión urbana. El desarrollo de los suburbios se vincula con la localización de las diferentes funciones que históricamente satisfizo la ciudad: residencia, industria, comercio, basurales, etc. (Guiéysse y Rebour, 2016). Así, es posible identificar *suburbios cercanos*, en los que domina el uso residencial frecuentemente combinado con otros usos (comerciales e industriales) y que -al menos en términos funcionales (empleos y transporte)- tienden a estar estrechamente vinculados al centro de la ciudad -se trata, en general, de suburbios constituidos en proceso de anexión e integración. Y *suburbios más distantes*, surgidos de procesos de expansión y metropolización, en los que domina el uso residencial (con bajas densidades o con operaciones de urbanización planificada), la lejanía de los servicios urbanos y a los centros de empleo y la menor accesibilidad.<sup>4</sup> Sin embargo, la localización de estos suburbios -más o menos cercanos y/o distantes- resulta siempre relativa al proceso mismo de metropolización y a su temporalidad (Caldeira, 2017).

Lindón y Mendoza (2015, p. 31) reconocen tres corrientes de interpretación que dan cuenta de los procesos de expansión empíricamente observados: “las teorías de la suburbanización de cuño americano, las posteriores teorías de la ciudad dispersa-difusa generadas tanto para el análisis de las ciudades americanas, como para el de muchas ciudades europeas y, por último [...] las aproximaciones latinoamericanas [construidas para dar cuenta de] la urbanización popular”. Todas ellas abonan a la idea de que las ciudades se extienden como manchas de aceite, unas más que otras, con una tendencia centrífuga, generando áreas suburbanas o periferias de distintas generaciones.

Como explican Governa y Saccomani (2004), las periferias urbanas fueron tradicionalmente consideradas como un elemento de transición entre las ciudades y el campo. De acuerdo con esta visión, las periferias consistían en un espacio intermedio entre dos escenarios fácilmente diferenciables. Sin embargo, los límites de las ciudades se han vuelto difusos y, por lo tanto, la definición de periferias también. En efecto, es preciso considerar que las periferias componen

un concepto complejo y dinámico, en el que intervienen múltiples actores, prácticas y recursos. Tal como señala Frediani (2010:65), “el avance [progresivo] de la ciudad hacia áreas rurales, con las consecuentes variaciones en los usos del suelo, da origen a un nuevo tejido urbano, flexible y disperso, donde los límites se tornan cada vez más imprecisos”.

Resulta evidente que las periferias urbanas cobran diferentes matices en función de su contexto y de su antigüedad. En lo que respecta a los países en vías de desarrollo y, específicamente, a América Latina, las periferias metropolitanas de las grandes ciudades se distinguen por la prevalencia de los procesos informales de vivienda y asentamiento. Según Wigle (2010), dichos asentamientos son, además de una parte esencial de la estructura urbana, un motor del crecimiento urbano en la periferia. Suele tratarse de terrenos baratos con difícil acceso y alto riesgo ambiental (Aguilar y López, 2016), en los cuales los sectores de menores ingresos buscan construir sus viviendas de forma progresiva en función de los recursos disponibles. Este fenómeno pone de manifiesto el gran desafío que enfrentan estos grupos para encontrar espacios en los cuales habitar dentro del área urbanizada, lo que los mueve a instalarse en tierras más baratas y menos reguladas (Wigle, 2010).

La configuración de las periferias urbanas en las ciudades latinoamericanas puede explicarse, además, por el aumento acelerado de la población que impacta, también, en la extensión física y, en consecuencia, en el crecimiento geográfico de las ciudades hacia sus márgenes. De esta manera, se lleva a cabo un proceso de transformación de tierras agrícolas y forestales en terrenos predominantemente urbanos, a partir de la creación de nuevas viviendas, locales comerciales e industrias (Méndez-Lemus, 2012). En este marco, en algunos casos, el proceso de expansión urbana surge de “adentro hacia afuera”. Es decir, el motor del crecimiento está en la propia ciudad, que se expande a raíz del aumento demográfico. En otros, se lleva a cabo un proceso de anexión territorial de una ciudad pequeña por una megaciudad. Resulta interesante considerar que, en estos últimos, la absorción no se realiza sobre una tábula rasa, sino que implica la integración entre poblaciones ya existentes en ambos escenarios. Esta situación puede ser ilustrada por el caso de Ampliación San Marcos, en el que parte de la periferia rural fue tomada por la Ciudad de México. Como argumenta Wigle (2010), el proceso está atravesado por las relaciones sociales existentes in situ tanto en la ciudad central como en el pueblo periférico.

Sumado a los actuales procesos de expansión urbana, es preciso tener en cuenta ciertas especificidades de la historia de Latinoamérica. La mayor parte de los países de la región atravesó un período de industrialización por sustitución de importaciones durante las décadas de 1930 y 1970. El contexto de entre guerras que predominó en la primera mitad del siglo XX impulsó a muchos estados a proveerse por sí mismos de los productos que antes importaban. El surgimiento de nuevas industrias implicó la demanda de mano de obra y generó un importante flujo migratorio desde zonas rurales hacia zonas urbanas. Este proceso empujó el crecimiento de las ciudades de forma aparentemente descontrolada. Los migrantes internos y los nuevos asalariados industriales se vieron movidos a encontrar tierras baratas donde localizarse y autoproducir sus viviendas (Aguilar y Ward, 2003).

En este sentido, nuestro trabajo procura analizar los cambios y las características sociodemográficas actuales de las periferias creadas a lo largo del siglo XX. El análisis se centra en aquellas áreas que actualmente están en diferentes localizaciones y anillos conurbados que rodean a la centralidad metropolitana. Las modalidades de producción de suelo urbano y de vivienda fueron heterogéneas y articularon diversas estrategias de construcción de las viviendas. En ellas se entrelazan acciones directas e indirectas del Estado a través de la construcción de vivienda social y de infraestructuras. Asimismo, la autoconstrucción por parte de los habitantes y las lógicas de mercado están presentes de diferentes modos en los barrios analizados.

### **3. Proceso de urbanización y conformación de las periferias**

La metropolización de Buenos Aires comenzó hace ya más de un siglo. De un modo esquemático, pueden distinguirse dos ciclos expansivos (Gorelik, 2015). El primero, asociado a la inserción de Argentina en el mercado mundial como proveedora de materias primas y, el segundo, con la industrialización por sustitución de importaciones.

En la primera etapa, la expansión urbana se produjo dentro de la ciudad central (Ciudad de Buenos Aires) y, en menor medida, en algunos municipios suburbanos -aquellos lindantes a la ciudad central. Las líneas del tranvía y ferroviarias guiaron la dirección del crecimiento urbano, el cual incorporó pueblos preexistentes, al tiempo que se creaban otros nuevos. En esa etapa, el flujo de población proveniente de Europa fue central en la dinámica demográfica (Scobie 1997).

Luego, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, iniciado en los años '30 y profundizado a partir de los '40 con los gobiernos peronistas, fue el motor del segundo y principal ciclo expansivo metropolitano. Desde esos años hasta finales de los '70, se produjo una suburbanización de sectores de ingresos bajos y medios. En ese marco, los loteos populares fueron el principal modo de acceso al suelo urbano en municipios conurbados para los sectores trabajadores. Entre la década de 1940 y 1970, se desarrolló un mercado de suelo formal que ofrecía parcelas urbanas a precios accesibles y con financiamiento a largo plazo para sectores de ingresos bajos y medios. Sin embargo, este proceso implicó una expansión difusa de la mancha urbana y, en muchas ocasiones, carente de servicios e infraestructuras. En la primera etapa de la industrialización, este proceso se desarrolló principalmente en el primer cordón de municipios conurbados y luego se expandió hacia el segundo cordón.

Al mismo tiempo, las áreas centrales experimentaron un proceso de verticalización que, junto con el congelamiento de los alquileres y la ley de propiedad horizontal, permitió el acceso a la propiedad a sectores de las clases medias en la ciudad central. Sin embargo, el proceso de industrialización no logró absorber toda la mano de obra que migraba desde el interior del país hacia las industrias localizadas en el área metropolitana, por lo que parte de la población se vio relegada al mercado de trabajo informal. Algunos de esos sectores accedieron a la vivienda a través de la autoconstrucción en tomas de terrenos vacantes de la ciudad central y del primer cordón de municipios conurbados, formando así las denominadas villas de emergencia (Clichevsky, 1975; Torres, 1993).

A fines de la década de 1970, se inicia una nueva etapa en la historia argentina y, por ende, en el desarrollo urbano. El periodo neoliberal iniciado por la última dictadura cívico-militar generó una serie de transformaciones urbanas que tendieron a acrecentar las desigualdades. Los mecanismos económicos y represivos desplegados produjeron una fuerte distribución regresiva del ingreso que se tradujo en mayores restricciones en el acceso a la vivienda para los hogares con menores ingresos. Sumado a ello, durante la dictadura, el Estado desarrolló acciones directas que mediante la represión expulsaron a población que vivían en villas en la ciudad central, trasladándolos hacia las periferias metropolitanas (Oszlak, 1991). En ese contexto restrictivo al acceso a la ciudad, surgieron los denominados “asentamientos”, los cuales fueron producto de las estrategias colectivas de los sectores de menores ingresos (Merklen, 1997) para acceder al suelo urbano. A partir de los '90, con la profundización de las políticas neoliberales, las desigualdades urbanas se agravaron. Sumado a la expansión de formas precarias de acceso al hábitat, proliferaron en las periferias los barrios cerrados, destinados a población con ingresos medios-altos y altos, que ocupan terrenos tradicionalmente destinadas a los sectores de menores ingresos debido a su lejanía del centro (Thuillier, 2005).

De este modo, la conformación del AMBA ha pasado por diferentes ciclos de expansión urbana. Desde finales del siglo XIX hasta aproximadamente la década de 1970, el crecimiento de la región metropolitana estuvo impulsado por la llegada de diferentes oleadas migratorias, tanto internacionales como internas. Sin embargo, a partir del proceso de desindustrialización de finales del siglo XX, el crecimiento demográfico se ha ralentizado debido a la disminución de los flujos migratorios y caídas en las tasas de natalidad. Así, la etapa actual del proceso de poblamiento que se observa en las grandes metrópolis latinoamericanas (Dureau et al., 2015) es tributario del crecimiento vegetativo y de las movilidades residenciales intra-metropolitanas. El mismo se caracteriza por una rápida urbanización a lo largo del siglo XX causada por las migraciones provenientes del espacio rural, seguida por un periodo de crecimiento ralentizado, pero con dinámicas de transformación que implican reconfiguraciones de la población y de la metrópolis.

El proceso de movilidad residencial intrametropolitano en Buenos Aires es clave para comprender el poblamiento más reciente. Según datos del último censo de población, entre los residentes del AMBA que habían modificado su lugar de residencias entre 2005 – 2010, el 61% correspondía a mudanzas dentro de la propia metrópoli, mientras que el resto provenía de otras provincias (19%) o del extranjero (20%). La movilidad intrametropolitana ha tendido a ser centrífuga, es decir, la periferia ha absorbido población proveniente de la CABA o de municipios del primer anillo conurbado. Entre la población móvil están mayormente representados los estratos más jóvenes. A su vez, esta población tiende a diferenciarse según la dirección de la mudanza. Aquellos hogares que se acercan a la centralidad suelen poseer mayor nivel educativo y hay una menor cantidad de niños, mientras que los movimientos que se dirigen a la periferia suelen ser también jóvenes pero la presencia de niños es mayor y el nivel educativo descende. Esto último no sucede en la periferia norte, eje tradicional de la expansión de las clases medias y altas y donde suelen llegar familias con niños cuyos jefes poseen un nivel educativo mayor (Ramirez, 2018).

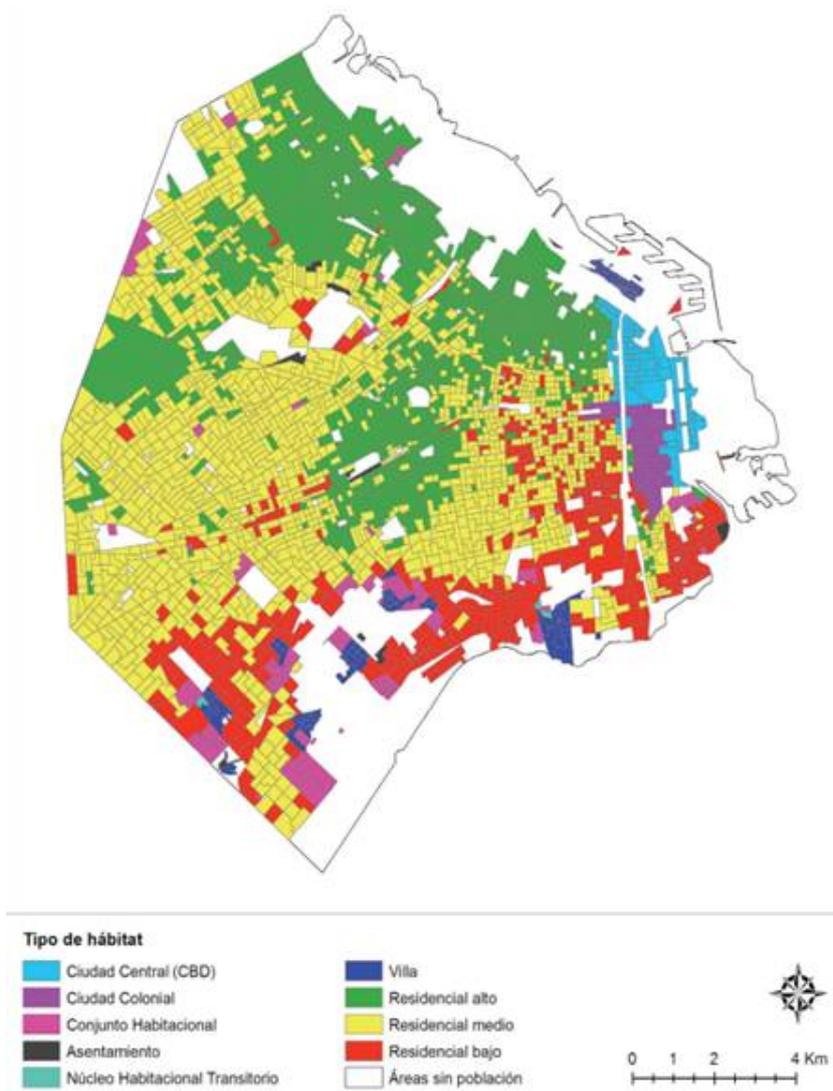
Las periferias analizadas en este trabajo son producto de la expansión urbana que tuvo lugar en el AMBA durante el siglo XX, experimentando en las últimas décadas importantes procesos de transformación. Las diferentes corrientes migratorias se asentaron en ellas y se desarrollaron diversos submercados residenciales. A continuación, se exploran las heterogeneidades constitutivas de las periferias del AMBA.

#### **4. Las periferias en el Área Metropolitana de Buenos Aires**

##### *4.1 Las periferias en la Ciudad de Buenos Aires: Villa Lugano*

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al igual que en otras ciudades latinoamericanas, es posible reconocer un patrón de segregación a gran escala que se organiza a partir de “un fuerte contraste entre el sur y el norte” (Groisman y Suárez, 2009, p. 39). En el norte y en el centro geográfico de la ciudad (color verde en la zona norte dentro de la Figura 2) se localiza el hábitat propio de los sectores altos y medios-altos. En cambio, en el sur se concentran las urbanizaciones de origen informal (villa, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios), los complejos de vivienda social y la residencia de la población de nivel socioeconómico bajo. Los sectores de menores ingresos, también, se localizan en los barrios centrales que constituyeron la expansión del casco fundacional. Asimismo, el proceso de urbanización de Buenos Aires generó entre las áreas de localización de los sectores mejor posicionados en la estructura social y aquellos más desfavorecidos, un colchón de clases medias (color amarillo en Figura 2) que marca la transición y la mixtura del tejido urbano.

Las desigualdades entre las distintas áreas surgen de las condiciones materiales del hábitat, pero también de la calidad diferenciada en los accesos a los bienes y servicios. Por ejemplo, en el caso de la educación, si bien las tasas de escolarización primaria y media no presentan grandes brechas socio-territoriales, sí se distingue la calidad de la educación recibida y la probabilidad de culminar los estudios formales (Di Virgilio y Serrati, 2019). Una situación similar sucede con el empleo, ya que las calidades de inserción entre los diferentes grupos sociales son muy dispares (Lépoire, 2012). Interesa destacar, también, que este patrón de segregación tradicional, que ha permanecido prácticamente inalterable desde mediados del siglo XX (Groisman y Suárez, 2009), convive en Buenos Aires con situaciones de micro-segregación (“pequeñas manchas” de colores incrustadas entre las áreas verdes o amarillas del Figura 2).



**Figura 2.**  
Unidades espaciales según tipo de hábitat. CABA, 2010.  
Marcos, Mera y Di Virgilio (2015, p. 186).

En este marco, a fin de dar cuenta a escala microespacial de las dinámicas propias de los entornos segregados, nos interesó hacer foco en las periferias de la ciudad de Buenos Aires -en particular, en el barrio de Villa Lugano ubicado en la zona sureste de la ciudad. El zoom en este sector de la antigua periferia sur permite observar en localizaciones muy cercanas entre sí los diversos submercados de vivienda que albergan en Buenos Aires a la población de menores ingresos. En este trabajo nos concentraremos en una zona particular del barrio de Villa Lugano, en la que convive un área de tejido urbano formal, habitado mayormente por sectores de clases medias bajas y bajas, junto con complejos de vivienda social de diferente antigüedad (el Complejo Piedrabuena que data de fines de la década de 1970 y el Complejo Padre Mugica que es de los últimos 10 años), *villas* (barrio INTA-Villa 19 que data de fines de la década de 1940) y asentamientos informales de reciente formación (Barrio Bermejo que se organiza a inicios de los años 2000 y cuyo poblamiento fue consolidándose paulatinamente luego de 2010).

Describimos a continuación brevemente los entornos urbanos analizados en este trabajo, a saber: la trama de la ciudad formal, la villa 19-INTA, el asentamiento Bermejo, el Complejo Piedra Buena y el Complejo Mugica.

La urbanización de Villa Lugano es relativamente reciente. Sus orígenes se remontan a 1908, fecha para la cual el empresario José Soldati inicia la subdivisión de los terrenos que le dieron origen. Las décadas de 1920 y 1930 fueron testigo de la expansión del proceso de loteo. A través del loteo se propició el asentamiento de nuevas familias migrantes europeas y/o locales. Uno de los elementos que caracteriza el periodo inicial de urbanización del área es el hecho de que el crecimiento del parque habitacional se produce merced a la iniciativa del mercado inmobiliario privado. Éste último supo promover el desarrollo de viviendas unifamiliares en lote propio, alternadas con un área comercial y de servicios en las inmediaciones de la vieja estación de trenes. A principios de la década de 1940, la instalación del basurero municipal (o la Quema) – en donde se vertían los residuos del resto de los barrios de la Ciudad –desalentó el proceso de poblamiento del barrio y el atractivo del área para el desarrollo inmobiliario privado.<sup>6</sup>

El Complejo Habitacional Comandante Luis Piedrabuena (CPB) es uno de los barrios de vivienda de interés social proyectado en el marco del *Plan Alborada* durante el último gobierno peronista (1974-1976). El mismo fue construido con el objetivo de relocalizar mediante créditos económicos y flexibles a los habitantes de los asentamientos informales (entre ellos, del barrio INTA) ubicados en las proximidades del barrio (Di Virgilio & Najman, 2019).

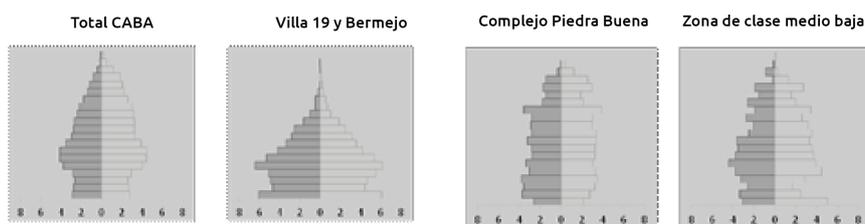
Paralelamente a la construcción del Complejo Piedrabuena, en el contexto del gobierno de la última dictadura cívico-militar, mediante la Ordenanza 33.652 del 13 de julio de 1977, el Intendente Cacciatore dispuso el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia. En ese marco, la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) debía encargarse de la erradicación total de cualquier asentamiento precario o transitorio existente dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. En 1976, INTA contaba con aproximadamente 9.000 vecinos. Sin embargo, para 1982/1983 -proceso de erradicación mediante, en INTA sólo pudieron resistir 108 pobladores. El barrio se había convertido nuevamente en un gran terreno baldío, en el que sólo vivían 24 familias en las mismas condiciones habitacionales en que se había originado el poblamiento: sin luz, sin agua y sin calles. Con el restablecimiento de la democracia en 1983, se produjo un repoblamiento de las villas de la ciudad, e INTA no fue la excepción. De hecho, muchos de los antiguos vecinos decidieron regresar y a ellos se sumaron nuevos habitantes (Di Virgilio, 1999, 2003; Di Virgilio et al., 2012).

Como parte del proceso de repoblamiento de los asentamientos populares de origen informal localizados en Villa Lugano y, también, de la crisis habitacional estructural que se configura en la Ciudad desde inicios de la década de 1990, surgen en el barrio nuevos asentamientos informales. Tal es el caso del asentamiento *Barrio Bermejo*, cuya construcción comenzó a fines de 2009 y creció al costado de las vías del ferrocarril Belgrano Sur.

El Conjunto Urbano Padre Mugica se construyó entre los años 2008 y 2012, en el marco de un convenio entre la Asociación Madres de Plaza de Mayo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional. El financiamiento fue garantizado por el Gobierno Nacional, mientras que la

construcción quedó a cargo de la Asociación de Madres de Plaza de Mayo, quienes participaron del convenio a través del programa Misión Sueños Compartidos. Inicialmente se proyectó la construcción de 780 viviendas. En 2016, se habían adjudicado 600 (Najman, 2018 y 2020).

La diversidad de formas de producción de estos fragmentos socio-territoriales y su antigüedad se refleja en las características sociodemográficas de las poblaciones que allí habitan. De hecho, los submercados habitacionales que coexisten en pequeñas distancias presentan estructuras de población con rasgos muy precisos (Figura 3). Por un lado, el Complejo Piedrabuena presenta una estructura etaria estancada, con una importante proporción de adultos, pero también una particular concentración de niños mayores de 5 años. La estructura de la población que habita la ciudad formal –en esta zona de la ciudad se trata de sectores medios bajos y bajos– representa una transacción entre una estructura estancada y otra regresiva –propia de la ciudad en su conjunto. En contraste, la población en villas y asentamientos presenta una estructura de población eminente joven y con perspectivas de crecimiento, debido a la alta proporción de población de entre 20 y 40 años.



**Figura 3.**  
Pirámides poblacionales de la CABA y de los barrios analizados<sup>7</sup>  
Elaborado en base a Di Virgilio (2018)

#### 4.2 Las periferias conurbadas

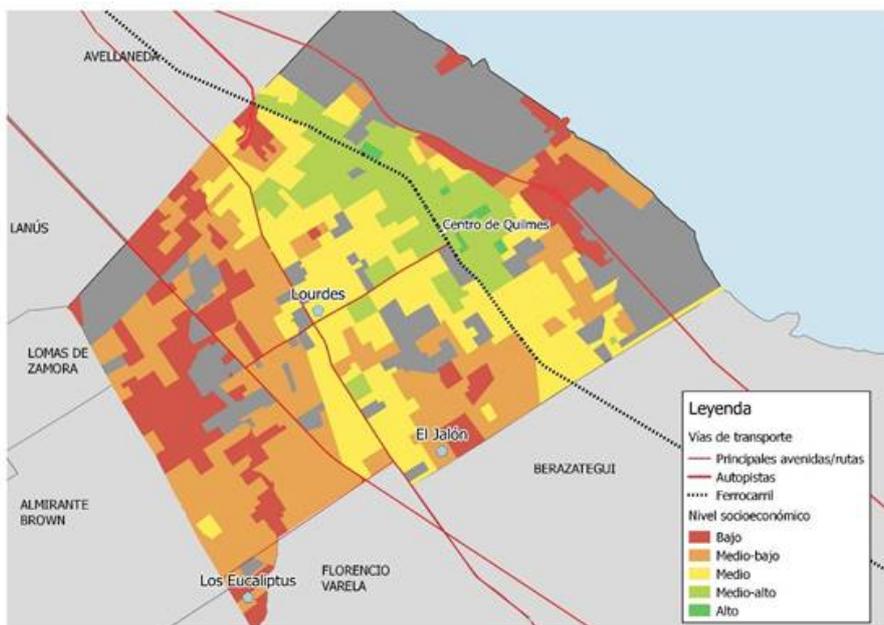
Quilmes es un municipio que se encuentra aproximadamente a 17 km. al sur del centro histórico de la CABA. Su origen se remonta al periodo colonial en 1666. En ese momento, los españoles trasladaron forzosamente al pueblo de los indios Quilmes, quienes habitaban al norte de la actual Argentina, hacia el centro del municipio. Hasta finales del siglo XIX, Quilmes era un paraje y la mayor parte de su superficie estaba destinada a la producción agropecuaria. Si bien Quilmes desde sus comienzos estuvo ligado a las dinámicas de la ciudad de Buenos Aires, a partir de la llegada del ferrocarril a finales del siglo XIX, el pueblo es absorbido por la metrópoli y pasa a formar parte de su conurbación, proceso que se consolida en las décadas posteriores. Desde ese momento, la urbanización en el municipio avanza progresivamente al mismo tiempo que se instalan industrias.

A partir de 1930, con la crisis mundial, el proceso de industrialización se profundiza y la conurbación crece aceleradamente, tanto en términos demográficos como físicos. En ese contexto, los loteos populares fueron el principal modo de acceso al suelo urbano en la periferia para los sectores asalariados. Entre las décadas de 1940 y 1970, se desarrolló un mercado de suelo formal que ofrecía parcelas urbanas a precios accesibles y con financiamiento a

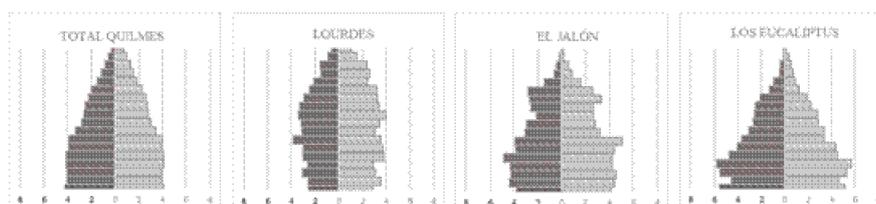
largo plazo para sectores de ingresos bajos y medios. Sin embargo, este proceso implicó una expansión difusa de la mancha urbana y, en muchas ocasiones, carente de servicios e infraestructuras. Con el transcurrir de las décadas, algunos de ellos han mejorado sustancialmente su infraestructura y equipamientos, mientras que otros continúan con déficits de infraestructuras y problemas en las condiciones de las viviendas. En este trabajo, se seleccionan tres barrios del municipio de Quilmes que fueron el producto de estos loteos desarrollados durante el siglo XX. Cada uno de ellos presenta diferencias en sus características materiales y en la composición sociodemográfica.

*Lourdes* posee un perfil de clase media y se localiza a unos 3 kilómetros del centro del municipio. Éste fue producto de una serie de loteos de pequeña escala llevados adelante por particulares entre 1945 y 1949. Actualmente, posee todos los servicios urbanos y buena dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos. *El Jalón*, barrio surgido en 1968, se encuentra a unos 6 kilómetros del centro y, si bien cuenta con los servicios urbanos, su cobertura es menor. Asimismo, posee menor oferta de transporte público. El tercero de los barrios, *Los Eucaliptus*, se ubica en el extremo sudoeste del municipio, en la localidad San Francisco Solano a 11 kilómetros del centro de Quilmes. Su perfil es de clase baja y fue un loteo de gran superficie llevado adelante por una única empresa urbanizadora en 1949. Aún posee déficits en las infraestructuras, se encuentra en un área inundable y las condiciones materiales de las viviendas tienden a ser deficitarias.

Las diferencias de localización y en sus condiciones habitacionales y urbanísticas entre los barrios de Quilmes están asociadas a los distintos perfiles sociodemográficos (Figura 4). A menor nivel económico, los barrios tienden a poseer una estructura etaria joven y con pocas personas en edades más avanzadas (Figura 5). Esto también implica que en las últimas décadas han tenido dinámicas heterogéneas. Mientras *Lourdes* posee su cantidad de población estancada, *El Jalón* y *Los Eucaliptus* han pasado por un proceso de crecimiento demográfico considerable, principalmente en *Los Eucaliptus* cuya pirámide posee una base más ancha.



**Figura 4.**  
Partido de Quilmes según nivel socioeconómico (2010)  
Elaboración propia en base a datos del censo de población, hogares y viviendas 2010, INDEC.



**Figura 5.**  
Pirámides poblacionales de Quilmes y de los barrios analizados  
Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, INDEC.

A partir de este acercamiento a las características de las periferias del AMBA es posible reconocer algunas diferencias entre las periferias centrales y las conurbadas. En primer lugar, se observa que las estructuras etarias de la CABA y Quilmes son disímiles. La población de la ciudad central, en el año 2010, había entrado en una fase de envejecimiento en la que el peso relativo de los niños era menor. En cambio, en Quilmes, la población joven continúa siendo la más numerosa. Estos rasgos se plasman en desigualdades territoriales asociadas a las expectativas de vida de la población en cada distrito y a las dinámicas del mercado inmobiliario: un mercado más restrictivo en la ciudad central vs otro que brinda mayores oportunidades a hogares más numerosos -la mayoría, con niños pequeños- (Di Virgilio y Rodríguez, 2018; Di Virgilio, Rodríguez y Mera, 2016).

Sin embargo, más allá de las diferencias a gran escala, es posible observar particularidades que obligan a repensar los contrastes. Por un lado, los tipos de hábitat y submercados residenciales que se encuentran en la periferia sudoeste de la CABA configuran estructuras urbanas y demográficas diversas. Las diferencias se explican fundamentalmente por las distintas modalidades de producción de las viviendas y del suelo urbano y por el contexto histórico de surgimiento. Las urbanizaciones de origen informal (Barrio INTA y Bermejo) marcan los

mayores contrastes con el promedio de la CABA. Éstas son espacios segregados cuyo parque habitacional presenta características materiales y condiciones de vida que difieren notablemente con el entorno inmediato. En Quilmes, por distintas razones, se observan diferencias similares. Los tres casos analizados fueron producto de la misma modalidad de producción de suelo y vivienda - loteos privados formales. Sin embargo, poseen localizaciones e inserciones en la estructura urbana desiguales. En ambos casos, las dinámicas del mercado inmobiliario y las inversiones estatales deficientes parecen marcar las diferencias internas.

## **5. Datos y metodología**

A fin de dar cuenta de las características que asumen las periferias en el AMBA, el trabajo se apoya en información proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 y datos de la Encuesta de Movilidad Espacial (EME).<sup>8</sup> Ésta permite analizar las trayectorias migratorias en las ciudades y relevar minuciosamente las características de las viviendas y su entorno. Para ello, busca captar los diferentes niveles de movilidad, y las condiciones habitacionales en diferentes hábitats urbanos (Di Virgilio et al., 2015 y 2016; Marcos et al., 2015) del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

El diseño muestral de esta etapa de la encuesta está centrado en el barrio de Villa Lugano (en la Ciudad de Buenos Aires) y en el municipio de Quilmes. En cada una de estas localizaciones, se establecieron como dominio distintos tipos de hábitats o submercados residenciales. En el barrio de Lugano estos submercados están representados por el Barrio INTA (villa), Complejo Padre Mugica (vivienda social de reciente construcción), Barrio Bermejo (asentamiento informal de reciente producción), Complejo Piedrabuena (CPB) (vivienda social de finales de la década de 1970) y un radio censal de la ciudad formal con características sociodemográficas de clase media baja (que se abrevia en este trabajo como CF).<sup>9</sup> En el municipio de Quilmes, como ya mencionáramos, se seleccionaron tres barrios surgidos a mediados del siglo XX como loteos económicos formales: Lourdes, El Jalón y Los Eucaliptus. Los resultados obtenidos son representativos de cada uno de los barrios en los que se desarrolló el trabajo de campo, posibilitando el análisis de los tipos de hábitat en ambas zonas del Área Metropolitana de Buenos Aires.

La estructura del cuestionario y los temas indagados por la EME replican, adaptando al contexto local, las principales líneas de indagación propuestas por la encuesta desarrollada en el marco del programa METAL. Como parte de esta continuidad, la EME se propuso el relevamiento de datos longitudinales sobre la historia residencial, educativa, familiar y laboral del entrevistado, mediante el empleo de una encuesta retrospectiva en el marco de un enfoque biográfico (Courgeau y Lelièvre, 2001; Dureau et al., 2011; Dureau y Imbert, 2018).

## **6. Dinámicas urbanísticas y de poblamiento en las periferias metropolitanas**

### *6.1. El componente migratorio en las periferias metropolitanas*

Si bien la movilidad intraurbana explica gran parte de los movimientos de la población del AMBA, no es posible soslayar que las periferias son destino de un importante stock de población migrante. Este apartado, con base en los datos de la EME, indaga la composición de la población de los diferentes barrios según el aporte de población migrante.

Según es posible observar (ver Tabla 3), las periferias de la CABA reciben, en proporción, mayor población migrante que las periferias conurbadas. Al menos son dos los factores que permiten comprender este fenómeno. Por un lado, la CABA concentra espacialmente puestos de trabajo vinculados a los sectores modernos de la economía. Asimismo, nuclea burocracias estatales -aquellas propias de la administración federal y las del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- y privadas, al tiempo que constituye un importante mercado de consumos por su densidad demográfica como por el poder adquisitivo de sus residentes. Por el otro, las urbanizaciones de origen informal en la ciudad central -como lo son el barrio INTA y Bermejo- ofrecen un mercado de alquileres informales al que puede acceder la población migrante que no posee la documentación ni las garantías que se requieren para arrendar en el mercado inmobiliario formal (Rodríguez, Rodríguez y Zapata, 2018). En el caso del complejo Padre Mugica, si bien se trata de un complejo de vivienda social, sus residentes son antiguos poblados de urbanizaciones informales relocalizadas.

La ciudad formal de las periferias porteñas y Lourdes en Quilmes poseen una pequeña proporción de nacidos en el resto del mundo. A mediados del siglo XX, algunas zonas de las periferias fueron pobladas en parte, por la última oleada de migrantes europeos que llegaron al país en la segunda posguerra. Esas generaciones y sus descendientes han tendido a experimentar procesos de ascenso social y pasaron a formar parte de las clases medias argentinas. Así, en estos barrios es posible encontrar migrantes europeos, principalmente italianos y españoles, que migraron en su niñez junto a sus familias y que actualmente explican la estructura etaria más envejecida que se observan en las pirámides de población (ver Figuras 3 y 4).

Los migrantes provenientes de estados del interior del país están presentes en todos los barrios analizados. El flujo de personas nacidas en otros estados ha sido considerable entre las décadas de 1940 y 1970. El Jalón, barrio formado en la década de 1960, es el que posee mayor porcentaje de migrantes internos. La inserción de estos migrantes en el espacio urbano es más heterogénea. Habitan en los barrios informales, en la vivienda social antigua y reciente y en los barrios de loteos de Quilmes. Su porcentaje disminuye en los barrios más antiguos: Los Eucaliptus (1950), Lourdes (1945) y en la ciudad formal en las periferias porteñas. Estos, a su vez, están mejor localizados y más consolidados urbanísticamente.

En los distintos tipos de hábitat y submercados residenciales la población nacida en el mismo municipio es importante. Los barrios de Quilmes poseen los mayores porcentajes, lo cual demuestra que existe cierta dinámica de movilidad

residencial dentro del propio municipio, en donde una parte importa de las personas nacidas allí no migran hacia otras áreas de la metrópolis. En cambio, en las periferias porteñas el fenómeno parece tener características diferentes, atrayendo población metropolitana pero no desde la misma comuna. El accionar del Estado a través de la construcción de vivienda social es un factor que permite comprender, en parte, esta dinámica ya que permitió relocalizar en las periferias porteñas a hogares que residían en otras comunas de la ciudad.

**Tabla 1.**  
Lugar de nacimiento de los habitantes según barrio

Origen		CABA (Villa Lugano)					Municipio de Quilmes			Total
		INTA	CPB	Mugica	CF	Bermejo	El Jalón (Quilmes)	Lourdes (Quilmes)	Los Eucaliptus (Quilmes)	
Mismo municipio / Comuna		56,5%	30,9%	31,8%	48,7%	30,4%	62,5%	64,1%	67,3%	52,8%
AMBA		10,7%	46,2%	34,3%	33,5%	14,4%	9,7%	22,5%	21,1%	25,4%
Población migrante	Resto de Argentina	14,6%	14,9%	14,8%	4,7%	11,0%	19,8%	9,0%	9,6%	12,9%
	País limítrofe y Perú	18,1%	7,5%	19,1%	10,7%	44,0%	7,8%	2,1%	2,0%	8,5%
	Resto del mundo	0,1%	0,4%	0%	2,4%	0,3%	0,2%	2,3%	0%	0,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaboración propia en base a Encuesta de Movilidad Espacial.

### 6.2 Poblamiento y características de las periferias metropolitanas

Interesa observar ahora cómo determinadas características de la población -tales como su nivel educativo, ocupación, edad y origen geográfico- influyen (o no) en el acceso a la vivienda y a la ciudad configurado periferias con diversas características. Para ello, el análisis se focaliza en la calidad de la vivienda a partir de su estado físico, la calidad de los materiales y el tamaño. Asimismo, considera el acceso a la ciudad a partir de dos dimensiones. Por un lado, la provisión de bienes y servicios, tales como el acceso a agua potable, luz eléctrica, cloacas, internet, recolección de residuos, vehículos, entre otros. Por el otro, las externalidades, tanto positivas como negativas, que ofrece la localización relativa de la vivienda en la estructura urbana. En ese sentido, se analiza la proximidad a establecimientos educativos, transporte, centros de salud, bancos y la presencia de basurales y áreas inundables. A su vez, considera si los tipos de hábitat y submercados son parte de la ciudad producida informalmente o si surgieron ajustándose a la normativa urbana.

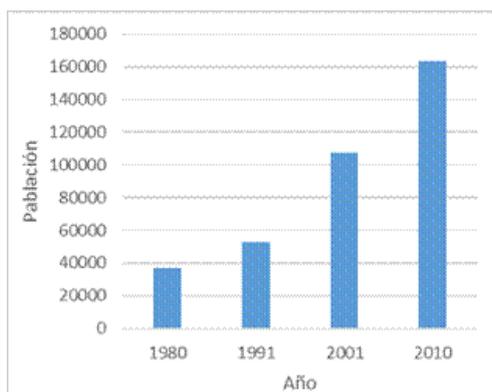
Para observar los vínculos entre las diferentes dimensiones se construyó un índice de calidad urbana-habitacional que compone una medida resumen articulando la localización, el acceso a bienes y servicios y las características de la vivienda. Este índice varía entre 0 y 10 puntos, siendo el 10 puntaje más alto (Ver anexo). Con base en el cálculo del índice para cada hogar, mediante modelos de

regresión lineal se observa de qué modo determinadas características de los jefes de hogares inciden (o no) en las condiciones de vida en estos barrios.

El caso mejor posicionado en el índice de calidad urbana habitacional es Lourdes, localizado en el municipio de Quilmes (ver Tabla 2). Este dato constituye un hallazgo importante pues pone en evidencia que, en materia de acceso a bienes y servicios, localización y calidad de la vivienda no necesariamente las periferias porteñas -localizadas dentro del perímetro de la ciudad central- ofrecen mejores condiciones de habitabilidad que las más lejanas. Esto es así porque, en las ciudades latinoamericanas, los procesos de suburbanización se nutren de la expansión de la mancha urbana vis a vis la anexión de antiguos pueblos conurbados -como es el caso Quilmes.

Si bien, como señalan Aguilar y Ward (2003), continúa habiendo una gran concentración de actividades productivas y población urbana en la ciudad central, la urbanización se extiende a un área mucho más grande y a ciudades subsidiarias que constituyen subcentralidades dentro de la égida de la megaciudad. Si bien como lo demuestran varios trabajos (Aguilar, 1999a y b; Ciccolella, 1999; De Mattos, 1999; Campolina, 1994; Parnreiter, 2002; Ward, 1998), en las últimas décadas, estas dinámicas se han intensificado en las megaciudades de la región (San Pablo, México, Buenos Aires), definitivamente no parecen constituir una novedad. En el caso de Buenos Aires, la anexión de estas ciudades subsidiarias se extendió a lo largo del siglo XX y continúa con mayor intensidad en la actualidad (por ejemplo, es el caso del municipio de Pilar o Zárate). De este modo, en este escenario, aún en las periferias metropolitanas es posible identificar centralidades y periferias otras.

A Lourdes, le siguen las áreas consolidadas de la ciudad formal en las periferias porteñas y las viviendas ubicadas en complejos de vivienda social. Las áreas consolidadas de la periferia porteña fueron producidas a partir de un loteo privado formal, asegurándose buenas condiciones de las viviendas y del entorno. Los complejos de vivienda social replican la lógica de formalidad, ofreciendo mejores niveles de habitabilidad que las urbanizaciones de origen informal -barrio INTA y Bermejo. De este modo, independientemente de la localización relativa del barrio en el área metropolitana, parece verificarse la asociación entre informalidad y peores niveles de calidad urbana y habitacional. Esta situación se torna especialmente crítica toda vez que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el distrito que concentra el mayor ingreso per cápita del país, pero al mismo tiempo la población en los barrios informales está en aumento constante en las últimas décadas (ver figura 6), incluso en contextos de fuerte dinamismo en la construcción. Esto demuestra los fuertes contrastes y desigualdades existentes en la ciudad.<sup>10</sup>



**Figura 6.**

Población en vilas y asentamientos en CABA.

Asimismo, en el caso de Quilmes, se observa que el nivel del índice desciende desde la localización más cercana al centro hacia la más alejada. Si bien los tres casos poseen similitudes en su trama urbana y en su forma de surgimiento, en Los Eucaliptus las condiciones urbanas empeoran debido a que se encuentra en un sector del municipio en donde históricamente las inversiones públicas y privadas han sido escasas. De este modo, allí se concentran hogares con menores recursos y su entorno posee menores equipamientos y mayores problemas ambientales, como inundaciones y existencia de basurales a cielo abierto.

**Tabla 2.**

Promedios y desviación estándar de los índices según barrio

Barrio		Acceso a bienes y servicios	Calidad de la localización	Calidad de vivienda	Índice calidad urbana habitacional
INTA	Media	1,4	1,4	3,1	5,9
	Desviación estándar	0,4	0,3	0,5	0,9
Piedrabuena	Media	2,2	2,5	3,3	8,0
	Desviación estándar	0,3	0,2	0,3	0,5
Mugica	Media	2,1	2,1	3,3	7,6
	Desviación estándar	0,3	0,3	0,3	0,5
Ciudad Formal	Media	2,3	2,1	3,6	8,0
	Desviación estándar	0,3	0,5	0,3	0,6
Bermejo	Media	1,3	1,8	2,9	6,0
	Desviación estándar	0,5	0,3	0,5	0,8
El Jalón	Media	2,1	2,3	3,4	7,8
	Desviación estándar	0,4	0,3	0,5	0,7
Lourdes	Media	2,4	2,4	3,8	8,5
	Desviación estándar	0,3	0,2	0,3	0,5
Los Eucaliptus	Media	1,7	2,0	3,1	6,8
	Desviación estándar	0,5	0,3	0,5	0,8
Total	Media	1,9	2,1	3,3	7,4
	Desviación estándar	0,5	0,5	0,5	1,1

Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Movilidad Espacial

Finalmente, cabe una mención a la cuestión de la homogeneidad/heterogeneidad de las condiciones urbanas y habitacionales entre y dentro de cada uno de los tipos de hábitat y submercados residenciales (Tabla 2), resulta evidente que los casos son homogéneos dentro de sí y heterogéneos entre sí. Sin embargo, aquellos entornos con peores condiciones de habitabilidad parecen ser también los más heterogéneos.

Hasta aquí hemos podido observar que existe asociación entre los tipos de hábitat y el índice de calidad urbano habitacional. En esta instancia, con base en un modelo de regresión lineal múltiple, indagamos el modo en el que las características de la población se relacionan (o no) con las condiciones de habitabilidad. Se seleccionaron aquellos factores que permiten comprender las diferencias entre los hogares según la calidad urbano habitacional a la acceden. Para ello, hemos seleccionado como unidad de observación a los jefes o jefas de hogar ocupados. Desde el punto de vista metodológico, todos los atributos contemplados en el modelo se expresan en escalas ordinales. El nivel educativo está agrupado en cinco categorías según las credenciales obtenidas.<sup>11</sup> El año de nacimiento, en siete categorías,<sup>12</sup> yendo desde las generaciones más jóvenes hacia las más envejecidas. La ocupación codificada con el nomenclador CIUO-08 en un dígito ordena los empleos según sean manuales o no manuales y de menor a mayor calificación.<sup>13</sup>

Finalmente, el origen geográfico hace referencia al lugar de nacimiento, el cual está ordenado desde el lugar más alejado hacia el más cercano al lugar de residencia actual.<sup>14</sup> La selección de estos factores responde al supuesto de que las credenciales y el tipo de empleo condicionan la inserción al mercado de trabajo, repercutiendo, concomitantemente, en el acceso a una vivienda y al hábitat de calidad. La edad del jefe del hogar estaría asociada a una estabilidad laboral y de ingresos. El supuesto parte de que los jóvenes poseen mayores problemas habitacionales, una inserción laboral más precaria y a que, entre ellos, el acceso a una vivienda propia se produce en edades más avanzadas del ciclo de vida -especialmente, entre los de menores ingresos- (Felice, 2018). Por último, la variable relativa al origen geográfico supone que las personas nativas de la metrópoli poseen una mejor inserción en el espacio residencial debido a un mayor capital social que puede brindar canales de acceso al suelo y la vivienda. Los migrantes estarían en la posición más desventajosa, con mayores dificultades para acceder a una buena calidad urbano-habitacional.

A fin de indagar las relaciones entre los factores, hemos construido dos modelos de regresión múltiple. El primero considera la totalidad de los casos, mientras que el segundo excluye los complejos de vivienda social en el supuesto de que la acción del estado “empaña” la relación entre características de la población y calidad urbano-habitacional. Los modelos permiten observar la fuerza de la correlación a través del coeficiente R, el cual puede oscilar entre -1 y 1, siendo 0 una correlación nula y los extremos correlaciones totales, ya sean positivas o negativas. El coeficiente R<sup>2</sup> permite conocer la bondad de ajuste del modelo, es decir, en este caso, refiere a la capacidad explicativa que poseen las variables independientes sobre la varianza del índice de calidad urbano-habitacional. Asimismo, el coeficiente estandarizado Beta da cuenta de la capacidad explicativa

que posee cada una de las variables independientes. Por último, la significancia interesa debido a que permite descartar alguna variable según si su aporte al modelo es (o no) estadísticamente significativo.

En el primer modelo (Tabla 4), observamos que el R es de 0.383, mientras que el R<sup>2</sup> es de 0.147. Si bien existe una correlación significativa entre los factores seleccionados y el índice. Los mismos sólo explican cerca del 15% de su varianza. El nivel educativo parece ser la variable con mayor poder explicativo, seguido por la edad. Es decir que cuanto mayor es el nivel educativo y la edad del jefe o jefa de hogar, mejor será la calidad urbano habitacional a la que accede. Asimismo, el origen geográfico también posee influencia -como señaláramos previamente, los casos que concentran la población migrante de países limítrofes muestran las condiciones más deficitarias. En este modelo, la ocupación no es estadísticamente significativa.

**Tabla 3.**

Resultados del modelo de regresión lineal múltiple (incluye todos los barrios)

Resumen del modelo					
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	
1	,383a	,147	,146	,98978	

a. Predictores: (Constante), origen geográfico, ocupación, año de nacimiento, nivel educativo

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados		
		B	Error estándar	Beta	t	Sig.
1	(Constante)	4,965	,087		57,290	,000
	NIVEL EDUCATIVO	,345	,017	,287	20,107	,000
	AÑO DE NACIMIENTO	,221	,011	,268	20,435	,000
	OCUPACION	,004	,008	,007	,494	,621
	ORIGEN GEOGRAFICO	,146	,014	,143	10,779	,000

a. Variable dependiente: INDICE

Seguidamente, hemos realizado un segundo modelo (Tabla 5) para obtener una mejor bondad de ajuste. En este caso, como adelantáramos previamente, se han excluido los barrios producidos mediante vivienda social estatal. Aquí, el R asciende a 0.512 y el conjunto de las variables explican el 26% de la varianza del índice de calidad urbana habitacional. Asimismo, en este modelo, la ocupación se transforma en un factor estadísticamente significativo, aunque su coeficiente Beta es bajo, y el año de nacimiento de los jefes de hogar posee un Beta estandarizado mayor que el resto de las variables -seguido por la educación y el origen geográfico. En este sentido, podemos observar que la intervención estatal directa en la provisión de vivienda mejora las condiciones habitacionales, tensionando la relación entre categorías sociales y acceso a la vivienda de calidad. Esto se debe a que las personas que habitan fundamentalmente el Complejo Padre Mugica poseen bajo nivel educativo, son más jóvenes, muchos

son extranjeros y, sin embargo, acceden a mejores niveles de calidad urbano habitacional que otras locaciones con una composición poblacional similar. Así, en los barrios producidos bajo lógicas mercantiles y de autoconstrucción, en las periferias metropolitanas, el acceso a buenas condiciones de habitabilidad está mediada por la inserción de las personas en la estructura social. En otros términos, las formas de categorización social son explicativas de las desigualdades que se generan en el acceso a la vivienda y a la ciudad en las periferias del Área Metropolitana de Buenos Aires.<sup>15</sup>

**Tabla 5.**

Resultados del modelo de regresión múltiple (excluye barrios de vivienda social).

Resumen del modelo

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
2	,512a	,262	,261	,99935

a. Predictores: (Constante), ORIGEN GEOGRAFICO, OCUPACION, ANONACIMIENTO, EDUC\_NIVEL\_AGRUP

Coefficientesa

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados		
	B	Error estándar	Beta	t	Sig.	
2	(Constante)	3,328	,109		30,484	,000
	NIVEL EDUCATIVO	,440	,021	,338	20,631	,000
	AÑO DE NACIMIENTO	,309	,013	,341	22,998	,000
	OCUPACION	,032	,010	,053	3,355	,001
	ORIGEN GEOGRAFICO	,319	,016	,296	19,685	,000

a. Variable dependiente: INDICE

## 7. Conclusiones

El trabajo deja en evidencia que en el Área Metropolitana de Buenos Aires no es posible hablar de una única periferia, sino que se impone pensar en términos de periferias. A fin de dar cuenta de las características y procesos que las configuran, el trabajo compara las periferias en la ciudad central con las conurbadas. Por un lado, en el área de Villa Lugano (periferia en la ciudad central) se estudió un mosaico de barrios más próximos entre sí, pero con marcadas diferencias en cuanto a su origen y composición social. Por otro lado, en Quilmes se tomaron barrios similares en su contexto de origen y modalidad de producción pero que actualmente ocupan diferentes posiciones relativas en la estructura social y urbana. Los casos dejan en evidencia que los modos en los que la producción del espacio residencial en el AMBA y la configuración histórica de la estructura urbana han dado lugar a la configuración de espacios de borde que a pesar de haberse integrado funcionalmente a la metrópolis conservan su condición periférica, fuertemente marcada por su morfología y dinámicas del mercado del suelo.

En este marco, cabe retomar la pregunta que dio origen a estas reflexiones ¿qué rasgos tienen las periferias en la ciudad central y las conurbadas en el AMBA? ¿En qué se parecen y en qué se distinguen? La primera cuestión a atender es justamente el hecho de que en ambos casos se trata de periferias heterogéneas. De este modo, no parece ser su localización en la estructura urbana el factor que las define como periferias sino la modalidad de producción del suelo (formal vs informal), la acción del mercado o del estado (vivienda construida por privados vs vivienda social estatal) y las características de la población que accede a los diferentes submercados residenciales o tipos de hábitat -según las barreras y/o facilidades que cada uno habilita. Las periferias de la ciudad central son receptivas a la población migrante y han concentrado en mayor medida que las conurbadas un stock propio de vivienda social construida a manos del Estado. En las periferias conurbadas el mercado ha sido el principal mecanismo de acceso al suelo y, en ese marco, la inserción en la estructura social es el factor que permite explicar mejor el tipo de submercado residencial y las condiciones urbano-habitacionales en las que se accede.

Los barrios producto de procesos informales de acceso a la tierra y/o a la vivienda son los que mayores problemas poseen en el acceso a la vivienda de calidad y a los servicios e infraestructuras urbanas. Los grupos sociales excluidos del mercado inmobiliario formal y de las viviendas sociales producidas estatalmente son aquellos que sufren las peores condiciones de vida. Asimismo, en el caso de Quilmes, uno de los barrios analizados, Los Eucaliptus, si bien el acceso al suelo fue mediado por el mercado formal, posee condiciones urbano-habitacionales deficitarias. En el contexto de un municipio de la segunda corona de metropolización, cuyos recursos son más limitados, el Estado no es capaz de cubrir la totalidad de las infraestructuras y servicios urbanos, incluso en loteos aprobados legalmente por la normativa.

Finalmente, el análisis muestra la existencia de una serie de barrios localizados en las periferias que poseen buena calidad constructiva, bien localizados y con acceso a servicios e infraestructuras. En este sentido, puede observarse que algunas periferias metropolitanas en Buenos Aires también habilitan condiciones de vida adecuadas para sus habitantes. Sin embargo, existen notables desigualdades entre distintos grupos sociales. Las inequidades en el acceso a la educación y al empleo son variables que repercuten en el acceso a la vivienda cuando ésta se encuentra localizada en las periferias. Asimismo, se constata que existen desigualdades generacionales. La población joven posee mayores dificultades, debido a que el mercado inmobiliario ha tendido a volverse más restrictivo en las últimas décadas, perjudicando principalmente a las personas que han conformado nuevos hogares. El origen geográfico de la población es igualmente un factor que incide en las desigualdades. Como en otros momentos de la historia, los migrantes más recientes suelen cubrir las necesidades de mano de obra para los empleos menos remunerados y, por ende, sufren mayores problemas habitacionales.

De este modo, en un área metropolitana es posible identificar distintos espacios de transición, no ya sólo de transición entre campo y ciudad sino entre diferentes periferias (y centralidades) que en sí mismas, también, reconocen transiciones según su localización relativa, las características del poblamiento y la forma de producción del suelo y la vivienda.

## Referencias

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE (Santiago)*, 38(114), 35-69.
- 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. *EURE (Santiago)*, 42(125), 5-29.
- Aguilar, A. G.; Ward, P. M.; Smith Sr, C. B. (2003). Globalization, regional development, and mega-city expansion in Latin America: analyzing Mexico City's peri-urban hinterland. *Cities*, 20(1), 3-21.
- Aguilar, A. (1999a). Mexico City growth and regional dispersal: the expansion of largest cities and new spatial forms. *Habitat International*, 23(3), 391-412.
- Aguilar, A. (1999b). La Ciudad de México en la Región Centro. Nuevas formas de la expansión metropolitana. En: Delgado, J.; Ramírez, B. (eds.), *Transiciones. La nueva formación territorial de la Ciudad de México*, pp. 147-169. Programa de Investigación Metropolitana-UAM, Plaza y Valdez, México.
- Álvarez de Celis, F. (2005). *El sur en la Ciudad de Buenos Aires: caracterización económica territorial de los barrios de La Boca, Barracas, Nueva Pompeya, Villa Riachuelo, Villa Soldati, Villa Lugano y Mataderos*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM).
- Boniolo, P.; Leston, B. E. (2017). El efecto del territorio en la movilidad social de hogares de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 56(1), 101-123.
- BOTH, J.F. (2005). Régimes d'urbanisation et rythmes urbains, in : *URBIA, les Cahiers du développement urbain durable*, No 1, pp. 9-22, Observatoire universitaire de la Ville et du Développement durable, Université de Lausanne.
- Caldeira, T. P. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, 35(1), 3-20.
- Campolina, C. (1994). "Polygonized Development in Brazil: neither decentralization nor continued polarization", *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, 18: 293-314.
- Cicollela, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio territorial en los años 90. *Revista Eure*, 25.
- Courgeau, D.; Lelièvre, E. (2001). *Análisis demográfico de las biografías*. Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Clichevsky, N. (1975). *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- De Mattos, C. A. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104.
- De Mattos, C. A. (1999). Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE (Santiago)*, 25(76), 29-56.
- Di Virgilio, M.M.; Serrati P. (2020). Tipos residenciales y procesos de micro-segregación en la antigua periferia sur de la Ciudad de Buenos Aires: Una mirada desde

- la perspectiva de la movilidad residencial. *Revista Argentina de Sociología*, 26, 99-139.
- Di Virgilio, M.M.; Najman, M. (2019). Espacio de vida y tiempo de vida. El enfoque biográfico aplicado a la indagación de procesos urbanos. En: Meccia, E. (org.), *Biografías y sociedad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EUDEBA/UNL. pp. 387 - 423.
- Di Virgilio, M. M. (2018). Construyendo una lupa para mirar la división social del espacio en la Ciudad de Buenos Aires. La segregación residencial revisitada en diferentes escalas. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 14. [http://www.riurb.com/n14/14\\_05\\_RIURB\\_DiVirgilio.pdf](http://www.riurb.com/n14/14_05_RIURB_DiVirgilio.pdf)
- Di Virgilio, M.; Rodríguez, C. (2018). *Hábitat, vivienda y marginalidad residencial. La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Di Virgilio, M. M.; Marcos, M.; Mera, G. (2016). Heterogeneidades socio-habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: Indagaciones sobre la base de una tipología de entornos urbanos. Cuaderno Urbano. *Espacio, Cultura, Sociedad*, 20(20), 163–189. <http://www.redalyc.org/pdf/3692/369246715008.pdf>
- Di Virgilio, M., Rodríguez, M. C., & Mera, G. (2016). La vivienda un problema persistente: las condiciones habitacionales en el área metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010. *Revista cis*, 13(20), 21-48.
- Di Virgilio, M. M.; Marcos, M.; Mera, G. (2015). Las ciudades dentro de la ciudad: características sociodemográficas y habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires según sus tipos de hábitat. *Población de Buenos Aires*, 12(22), 33–57. <http://www.redalyc.org/pdf/740/74042520002.pdf>
- Di Virgilio, M. M.; Arqueros Mejica, M. S.; Perea Gil, L.; De Anso, C. (2012). Transformaciones en una villa de la ciudad. El barrio INTA. En: Herzer H. (ed.), *Barrios al sur Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Café de las Ciudades.
- Di Virgilio, M. M. (2003). *Hábitat y salud. Estrategias de las familias pobres*. Ediciones Lumiere.
- Di Virgilio, M. M. (1999). Vida cotidiana y estrategias familiares en salud en el contexto de la pobreza urbana. El caso de las mujeres del barrio INTA. *Salud Problema*, 4(7), 83–98.
- Dureau, F.; Imbert, C. (2018). El enfoque biográfico de la movilidad residencial. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (10), 356-401.
- Dureau, F.; Lulle, T.; Souchaud, S.; Contreras, Y. (2015). *Movilidades y cambio urbano: Bogotá, Santiago y Sao Paulo*. Bogotá, Colombia: Universidad del Externado de Colombia.
- Dureau, F, Córdoba, H, Flórez, C, Le Roux, G, Lulle, T y Miret, N. (2011). *Encuestas movilidad espacial Bogotá METAL 2009. Metodología de las encuestas*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.
- Felice, M. (2018). Experiencias de formación de un hogar propio en jóvenes de estratos medios de la Ciudad de Buenos Aires. *Población & sociedad*, 25(1), 45-74.
- Frediani, J. C. (2010). *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación).
- Goicoechea, M. E.; Abba, A. P. (2020). Geografías de la desigualdad en el nuevo milenio: los mapas sociales de la Buenos Aires metropolitana. *Notas de Población*.

- Governa, F.; Saccomani, S. (2004). From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 327-348.
- Gorelik, A. (2015). *Terra incognita*: para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires. En: Kessler, G. (ed), *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires*, pp. 21-73. Buenos Aires: Edhasa
- Groisman, F.; Suárez, A. L. (2009). Residential segregation in greater Buenos Aires. *In Urban segregation and governance in the Americas* (pp. 39-54). Palgrave Macmillan, New York
- Guieysse, J. A.; Rebour, T. (2016). L'évolution des structures intra-urbaines au Havre des origines à nos jours: Les faits et leur interprétation. *Cyberato Travaux et Mémoires*.
- Harris, C. D.; Ullman, E. L. (1945). The nature of cities. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 242(1), 7-17.
- Hoyt, H. (1939). *The structure and growth of residential neighborhoods in American cities*. US Government Printing Office.
- Jaramillo, S. (2017). El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. *Territorios*, (2), 107-129.
- Léopore, E. (Ed.). (2012). *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*. Educa. <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/libros/capacidades-sociedad-civil-villas.pdf>
- Lindón A. & Mendoza, C. (Eds.). (2015). *La periferia metropolitana: entre la ciudad prometida y un lugar para habitar en la Ciudad de México*. México: Gedisa Mexicana-UAM-I.
- Marcos, M.; Mera, G. S.; Di Virgilio, M. M. (2015). Contextos urbanos de la ciudad de Buenos Aires: una propuesta de clasificación de la ciudad según tipos de hábitat. *Papeles de población*, 21(84), 161-196.
- Méndez-Lemus, Y. M. (2012). Urban growth and transformation of the livelihoods of poor campesino households: the difficulties of making a living in the periphery of Mexico City. *International Development Planning Review*, 34(4).
- Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad*, 149, 162-177. ISSN: 0251-3552
- Najman, M (2020). *¿Vivir mejor? Análisis de las trayectorias hacia la vivienda social y las transformaciones sobre las situaciones de exclusión de sus habitantes*. Doctoral Dissertation. Universidad de Buenos Aires.
- Najman, M. (2018). El efecto habitar la vivienda social sobre trayectorias residenciales, socio-ocupacionales y estructuras de oportunidades de hogares relocalizados. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (10), 418-423.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, Argentina: Cedes.
- Park, R. E.; Burgess, E. W.; McKenzie, R. D. (1967). The city (1925). *Chicago: Chicago UP*, 1.
- Parnreiter, C. (2002). Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global. *EURE (Santiago)*, 28(85), 89-119.
- Pírez, P. (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (6), 131-167.
- Pradilla Cobos, E.; Ramírez Linares, B. (2014). *Teorías sobre La ciudad en América Latina*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana.

- Ramírez, L. E. (2018). Movilidad residencial intrametropolitana en Buenos Aires (2005-2010), *Población & Sociedad*, 25(2).
- Rodríguez, M. C.; Rodríguez, M. F.; Zapata, M. C. (2018). Mercantilización y expansión de la inquilinización informal en villas de Buenos Aires, Argentina. *Revista INVI*, 33(93), 125-150.
- Rougé, L. (2009). L'installation périurbaine entre risque de captivité et opportunités d'autonomisation. *Articulo-Journal of Urban Research*, (5).
- Scobie, J. (1977). *Buenos Aires: Del centro a los barrios 1870-1910*. Buenos Aires, Argentina: Solar.
- Thuillier, G. (2005). El impacto socioespacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *EURE*, 31(93), 5-20. ISSN: 0717-6236.
- Torres, H. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Serie Difusión N° 3. Buenos Aires: SICyT, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- Ward, P. M. (1998). Mexico city. *Problems and Planning in Third World Cities*, 28-64.
- Wigle, J. (2010). Social relations, property and 'peripheral' informal settlement: the case of Ampliación San Marcos, Mexico City. *Urban Studies*, 47(2), 411-436.

## Notas

- 1 Cabe citar el modelo de Burgess (1967, orig. 1925), Hoyt (1939), Harris y Ullman (1945), entre otros. Todos ellos construidos con base en ciudades de Estados Unidos.
- 2 En América Latina, se destacan los trabajos de Pérez (2015), de Mattos (2010), Abramo (2012), Pradilla-Cobos y Ramírez Velásquez (2014), Jaramillo (1999), entre otros.
- 3 De hecho, constituye un paso fundamental para entender las consecuencias que estos procesos tienen en las formas de acceso a la vivienda, las dinámicas del mercado inmobiliario y la evolución de submercados (de alquiler, de vivienda social, etc.) y los precios del suelo
- 4 La distinción se apoya en la dinámica que describe Rougé (2009) para los espacios periurbanos.
- 5 Elaborado con base en Di Virgilio y Serrati (2020).
- 6 Hasta la implementación del sistema de tratamiento de basura por parte del CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) en el año 1977, el 70% de los residuos de la ciudad se depositaba en los bañados de Flores de los que Villa Lugano formaba parte (Álvarez de Celis, 2005, p. 117).
- 7 En las pirámides poblacionales el barrio Mugica no es considerado debido a su reciente historia de poblamiento (desde 2010) que hace imposible utilizar los datos censales. Por su parte, Bermejo es incorporado como parte de Villa 19-INTA porque los radios censales hacen imposible diferenciar ambos barrios. Sin embargo, debido al mayor tamaño relativo de INTA respecto a Bermejo (que se replica en los radios "comunes"), podemos suponer que la pirámide poblacional representa mayormente la situación de Barrio INTA y sólo parcialmente la de Barrio Bermejo.
- 8 La EME fue llevada adelante por el *Área de Estudios Urbanos* del Instituto de Investigación Gino Germani (IIGG-FSoc-UBA) bajo la dirección de María Mercedes Di Virgilio y Françoise Dureau, en el marco del Proyecto *Mobilités spatiales et transformations dans les anciennes périphéries urbaines des métropoles d'Amérique latine* (Bogotá, Buenos Aires et Santiago du Chili): la ville latino-américaine entre le centre et la périphérie actuelle. En la EME participan del trabajo de campo y procesamiento, además de los autores de este trabajo, Natalia Cosacov, Denise Brikman, Mercedes Najman, Pablo Serrati, Florencia Aramburu y Javier Eduardo Serrano Besil. El diseño de la EME retoma la experiencia del proyecto *Movilidad de América Latina en la Globalización (METAL)* llevado adelante durante los años

- 2007-2011 en tres ciudades latinoamericanas (Bogotá, São Paulo y Santiago de Chile) bajo la coordinación de Dureau (Dureau et al., 2011).
- 9 Esta etapa de la EME fue relevada durante los años 2016 y 2019. La muestra comprendió 638 casos, de los cuales 115 pertenecen al barrio INTA, 111 al Complejo Piedrabuena, 99 al Complejo Habitacional Padre Mugica, 81 del Asentamiento Bermejo, 56 al radio seleccionado dentro de la Ciudad Formal, 57 a Lourdes, 57 a El Jalón y 62 a Los Eucaliptus.
  - 10 En el cuarto trimestre del año 2019, el ingreso promedio per cápita familiar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires era un 140% más alto en la zona norte de la Ciudad que en la zona sur -en donde se localizan Barrio INTA y Bermejo. Esto significa que el aumento de la desigualdad medida por ingresos tuvo un mayor impacto en las periferias más pobres de la zona sur.
  - 11 1: Sin credenciales. 2: Educación primaria completa. 3: Educación secundaria completa. 4: Educación terciaria completa. 5: Educación universitaria completa.
  - 12 1: Nacidos luego de 2000. 2: Nacidos entre 1990 y 1999. 3: Nacidos entre 1980 y 1989. 4: Nacidos entre 1970 y 1979. 5: Nacidos entre 1960 y 1969. 6: Nacidos entre 1950 y 1959. 7: Nacidos antes de 1950.
  - 13 En este caso, se han respetado el orden del CIUO, pero se le han asignado otros códigos siguiendo la misma lógica que las otras variables. El menor valor representa los empleos peor posicionados. 1: Ocupaciones elementales. 2: Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores. 3: Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios. 4: Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros. 5: Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados. 6: Personal de apoyo administrativo. 7: Técnicos y profesionales de nivel medio. 8: Profesionales científicos e intelectuales. 9: Directores y gerentes.
  - 14 1: Nacidos fuera de Argentina en país no limítrofe. 2: Nacidos en países limítrofes o Perú. 3: Nacidos en Argentina fuera del AMBA. 4: Nacidos en el AMBA. 5: Nacidos en el mismo municipio.
  - 15 Un análisis detallado de las interacciones entre clase social y territorio puede leerse en Boniolo y Estevez Leston (2017).

## Notas de autor

### Sobre la autora

Socióloga (UBA). Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e Investigadora Principal del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani.

### Sobre el autor

Geógrafo (UNLP). Becario del CONICET con sede en el Centro de Investigaciones Geográficas (IdIHCS-UNLP-CONICET). Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires.

## Periferias urbanas en disputa y modelos divergentes de producción de ciudad. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires

### *Urban peripheries in dispute and divergent models of city production. The land conflict in Guernica, Buenos Aires province*

Venturini, Juan Pablo; Apaolaza, Ricardo; Ferlicca, Francesca; Sumiza, Marco

**Juan Pablo Venturini** Sobre el autor

venturinijuanpablo@gmail.com

Universidad de Buenos Aires, Argentina

**Ricardo Apaolaza** Sobre el autor

ricardoapaolaza@yahoo.com.ar

Universidad de Buenos Aires, Argentina

**Francesca Ferlicca** Sobre la autora

francescaferlicca@hotmail.it

Universidad IUAV de Venecia, Italia

**Marco Sumiza** Sobre el autor

marco\_sumiza@hotmail.com

Universidad de Buenos Aires, 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

Recepción: 30 Agosto 2021

Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10798>



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

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es analizar la tensión y la disputa por el suelo en el espacio periurbano del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) entre, por un lado, el avance de urbanizaciones cerradas y, por otro, la urbanización popular mediante asentamientos informales. En primer lugar, se desarrolla un marco conceptual sobre los espacios periurbanos y la urbanización dispersa, fragmentada y segregada. Luego, se describe el avance reciente de dichas modalidades socio-habitacionales a nivel metropolitano, remarcando el impacto de la obra de la Autopista Presidente Perón sobre la zona sur. Se toma como caso el conflicto territorial desarrollado en la localidad de Guernica (municipio de Presidente Perón) durante 2020, donde más de dos mil familias lucharon por el acceso al suelo y a la vivienda mediante un proceso de “recuperación de tierras”, parte de las cuales eran reclamadas por un desarrollador inmobiliario para la construcción de un complejo de barrios cerrados. Se presentan las principales características del proyecto de urbanización elaborado desde la Comisión de Urbanismo de la Recuperación de Tierras de Guernica a partir de los instrumentos de la ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, y que se podría haber aplicado para encarar una solución pacífica al conflicto.

**Palabras clave:** expansión urbana, urbanizaciones cerradas, asentamientos informales, segregación residencial, recuperación de tierras de Guernica.

**Abstract:** *The aim of this work is to analyze the tension and the dispute over land in the peri-urban space of the Buenos Aires Metropolitan Area (AMBA) between, on the one hand, the advance of gated communities and, on the other, popular urbanization through informal settlements. In the first place, we present a conceptual framework about peri-urban spaces and dispersed, fragmented and segregated urbanization. Then, we describe the recent evolution of those socio-housing modalities at the metropolitan level, highlighting the impact of the construction of the Presidente Perón Highway on the southern zone. The territorial conflict developed in Guernica (municipality of Presidente Perón) during 2020 is taken as a case, where more than two thousand families*

*fought for access to land and housing through a process of “land recovery”, part of the which were claimed by a real estate developer for the construction of a complex of gated communities. Finally, we present the main characteristics of the urbanization project prepared by the Guernica Land Recovery Planning Commission, based on the instruments of provincial law 14.449 on Fair Access to Habitat, which could have been applied to face a peaceful solution to the conflict.*

**Keywords:** *urban expansion, gated communities, informal settlements, residential segregation, Guernica land recovery process.*

## 1. Introducción

En el espacio periurbano del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se viene imponiendo desde los años 1990 un patrón de urbanización fragmentado, segregado y polarizado socioeconómicamente, que se manifiesta a pequeña escala. La expansión urbana dispersa y en baja densidad de sectores de ingresos altos mediante urbanizaciones cerradas se contrapone a la escasa producción de suelo y vivienda para los sectores populares y la consecuente urbanización precaria mediante loteos irregulares y asentamientos informales. Esto tiene como correlato el reparto profundamente desigual de los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales del proceso de urbanización.

El objetivo de este trabajo es analizar la tensión entre dichos procesos tomando como referencia el conflicto territorial que se desarrolló entre julio y octubre de 2020 en la localidad de Guernica (municipio de Presidente Perón, zona sur del AMBA). Se trató de un proceso de “recuperación de tierras” en el marco de la lucha por el acceso al suelo y a la vivienda que llegó a involucrar a más de dos mil familias y se extendió sobre 98 ha de tierras, parte de las cuales forman parte de un proyecto de complejo de barrios cerrados.

En primer lugar, a través del análisis de imágenes satelitales de la plataforma Google Earth, se describe el avance de las urbanizaciones cerradas a nivel metropolitano en general, y en la zona sur en particular, durante las dos últimas décadas, comparado con la localización de los barrios populares identificados por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) en 2018 y en otros estudios sobre el tema. Se destaca el notable impacto que viene teniendo en las tendencias de cambio en los usos del suelo la extensión del Camino del Buen Ayre hasta la Ruta Provincial N° 2. Esta obra, denominada Autopista Presidente Perón y actualmente en ejecución, afecta las condiciones de accesibilidad y valorización de toda una franja de territorio que hasta hace pocos años estaba fuera del interés de los desarrolladores inmobiliarios de urbanizaciones cerradas. En segundo lugar, se describen los principales aspectos territoriales del conflicto de Guernica, identificando los actores e intereses en disputa y las características de los barrios que se generaron a partir de la ocupación de las tierras. Finalmente, se analizan algunos de los instrumentos de la ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat que podrían haberse aplicado para encarar una solución al conflicto. Los mismos constituyeron la base de un proyecto de urbanización presentado ante la justicia y el poder ejecutivo provincial. El mismo fue elaborado desde las organizaciones sociales y el cuerpo de delegados y delegadas con apoyo de

estudiantes y profesionales de la UBA y la UNLP, que conformaron la Comisión de Urbanismo de la Recuperación de Tierras de Guernica.

Una primera etapa del conflicto concluyó con el violento desalojo de los predios a fines de octubre de 2020. Sin embargo, gran parte de las familias continuó organizada, con el acompañamiento de organizaciones sociales y grupos académicos, y consiguió la firma de un acta de pre-adjudicación de lotes con servicios. Finalmente, en agosto de 2021 el gobierno provincial anunció la urbanización con fines sociales de una parte de las tierras involucradas, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 14.449.

La principal conclusión es que el conflicto de Guernica expresó la tensión entre dos modelos divergentes de producción de la ciudad: por un lado, el de los capitales inmobiliarios volcados a la expansión urbana dispersa y en baja densidad mediante urbanizaciones cerradas para sectores de ingresos altos y, por otro lado, el camino que marca la urbanización popular que, basado en el consenso, la cooperación y el apoyo de los movimientos sociales y la universidad pública, apunta a producir una ciudad integrada e inclusiva que sea capaz de albergar y satisfacer las necesidades de las mayorías.

## **2. El espacio periurbano y la urbanización dispersa y fragmentada**

Para empezar, es necesario realizar algunas precisiones teórico-conceptuales. Se define a los espacios periurbanos como territorios de borde con respecto a la ciudad (Barsky, 2005; Bozzano, 2000), de transición entre lo rural y lo urbano, y en los cuales se dan dinámicas particulares de valorización y conflicto entre usos del suelo, vinculados fundamentalmente a las necesidades de expansión, consumo de alimentos y materias primas y deposición de residuos por parte de la ciudad. Entonces, el espacio periurbano no es necesariamente todo aquello que rodea a la ciudad; si así fuese el término no tendría ninguna capacidad semántica ni explicativa y por lo tanto no sería un concepto (Bozzano, 1990; Valenzuela Rubio, 1986). Su especificidad está dada por la interacción espacio-temporal entre tres procesos fundamentales: **A)** la expansión física de la ciudad; **B)** el emplazamiento y desarrollo de actividades primario-intensivas que abastecen a la ciudad de alimentos y recursos minerales (básicamente flori-horticultura y actividades extractivas como canteras y hornos de ladrillo); y **C)** la recepción de externalidades urbanas negativas, como la deposición de residuos urbanos en basurales, depósitos de chatarra y depósitos fiscales y otros pasivos ambientales como los suelos deteriorados producto de las actividades extractivas (Barsky, 2018; Morello, Matteucci y Rodríguez, 2003; Valenzuela Rubio, 1986).

En cuanto a los usos del suelo (reales), representan “la manifestación visible en el territorio de determinadas actividades y/o formas de ocupación, a partir de las cuales pueden inducirse determinadas prácticas y/o formas de apropiación por parte de los actores en cada lugar” (Bozzano, Carut, Barbetti, Cirio y Arrivillaga, 2008: 209). En ese sentido, la dinámica de los usos del suelo es una manifestación del conflicto por la producción, uso y apropiación del espacio que se da entre diversos actores sociales guiados por lógicas, intereses y estrategias particulares, muchas veces contrapuestos. La estructura de propiedad del suelo es una variable fundamental para estudiar estos conflictos (Capel, 1994).

En este trabajo se profundizará sobre uno de los procesos que se entienden como fundamentales en la estructuración de los espacios periurbanos: la expansión urbana. Desde este punto de vista, el espacio periurbano aparece como una periferia ubicada más allá de suburbio, como “periferia de la periferia” de la ciudad. Allí se desenvuelve el frente de expansión física de la ciudad, lo cual es concomitante con una valorización inmobiliaria progresiva y diferencial asociada a la transmutación rentística o paso de rentas rurales a rentas urbanas (Pintos, 1995). Ese cambio representa el mayor aumento posible en términos relativos en el valor del suelo, lo que lleva a que la especulación inmobiliaria sea un fenómeno característico del espacio periurbano, que se manifiesta en la gran cantidad de terrenos baldíos o sin uso efectivo a la espera de valorización para uso urbano. Según Bozzano (1990) y Pintos (1995), el proceso de suburbanización se diferencia de la periurbanización porque en esta última los efectos útiles de aglomeración se presentan en forma embrionaria, incompleta e inestable. Esto los lleva a identificar al espacio periurbano con un nivel de compacidad y consolidación urbana menor en comparación con el suburbio. Por su parte, autores como Dematteis (1998) entienden a la periurbanización como un proceso de crecimiento extenso y disperso que da lugar a una dilatación de las coronas externas de la ciudad.

Cabe remarcar que el espacio periurbano, como forma espacial y como concepto (desarrollado en Francia entre las décadas 1970 y 1980), está vinculado a una modalidad específica de expansión urbana que ha sido denominada de diversas formas: “*urban sprawl*”, “ciudad o urbanización difusa”, “ciudad dispersa”, “periurbanización”, entre otras, y que aquí se conceptualiza como urbanización dispersa<sup>1</sup> (Venturini, Rodríguez y González Roura, 2019). Se trata de la expansión de lo urbano sobre el territorio en forma físicamente discontinua y/o en muy baja densidad y funcionalmente integrada, lo que torna cada vez más difusos los límites entre la ciudad y su entorno rural. Este patrón de expansión urbana encuentra su principal referencia histórica en la suburbanización masiva de los Estados Unidos de la segunda posguerra del siglo XX. Luego, se habría generalizado a nivel europeo durante la década de 1970 y comenzó a manifestarse en las ciudades latinoamericanas fundamentalmente durante los años 1990. Las características generales de esta modalidad de urbanización -comúnmente referida como “modelo norteamericano de ciudad”- son: la baja densidad edilicia y poblacional, que puede combinarse con la discontinuidad de tejido urbano; el rol predominante de sectores sociales de ingresos medios y altos; el carácter privatista, con fuerte peso de desarrolladores privados y orientación al mercado; el papel preponderante del automóvil particular como modo de transporte y las autopistas como principales ejes estructuradores del espacio urbano; y cierta idea de “huida de la ciudad” en la búsqueda de entornos “naturales” o dotados de amenidades ambientales (Frediani, 2010; Entrena Durán, 2005; Monclús, 1998).

En cierto sentido, la generalización a escala global de esta modalidad desde el último cuarto del siglo XX ha representado un quiebre en el proceso histórico de urbanización, ya que se pone en tela de juicio la tradicional asociación del fenómeno urbano con la concentración, la densidad y la contigüidad. Sin embargo, no hay que perder de vista los rasgos específicos de su manifestación concreta en las áreas metropolitanas de las distintas regiones del mundo. En

ese sentido, Guevara (2015) considera a la urbanización dispersa una teoría de alcance intermedio entre los procesos generales de reestructuración territorial del capitalismo y los arreglos espacio-temporales del capital en ámbitos urbanos específicos en función de sus necesidades de acumulación.

Al pensar la especificidad de la urbanización dispersa en Latinoamérica se destacan dos ideas clave, estrechamente vinculadas entre sí: la fragmentación y la segregación residencial socio-económica (Rodríguez Vignoli, 2001). Pradilla Cobos (2015: 3) rechaza el uso de conceptos como *urban sprawl* o ciudad difusa y se refiere a “fragmentos urbanos dispersos sobre el territorio, separados por fragmentos no urbanizados” pero inmediatamente se remarca que la fragmentación es también funcional y social (Frediani, 2010). En cuanto a la segregación, la histórica diferenciación social que se observaba entre grandes sectores de la ciudad (por ejemplo, centro-periferia o norte-sur), desde los años 1990 comenzó a combinarse con una segregación a pequeña escala, por la cual dentro de áreas de reducida extensión residen grupos situados en los extremos opuestos del espectro socio-económico. Estos contrastes se observan particularmente en las periferias metropolitanas, donde un modelo de desarrollo urbano desigual y excluyente da lugar a “islas de riqueza” se alternan con “islas de precariedad” (Janoschka, 2002; Segura, 2017; Vidal Koppmann, 2015).

Autores como Cuenya (2018) vinculan este nuevo patrón de segregación con la idea de fragmentación urbana, la cual pone el acento en la presencia de barreras físicas (que remiten fundamentalmente al carácter amurallado de las urbanizaciones cerradas pero también a barreras que operan sobre los barrios populares) que dificultan el funcionamiento integrado del tejido urbano. Bähr y Borsdorf (2005) han llevado la idea de la fragmentación al nivel de modelo urbano. Entonces, en la línea de las clásicas modelizaciones de la ciudad latinoamericana (la ciudad colonial, la ciudad sectorial y la ciudad polarizada), en la década de 1970 se habría empezado a configurar el modelo de la ciudad fragmentada, caracterizado por la separación de funciones y elementos socio-espaciales a pequeña escala y que tiene a las zonas periféricas como las de mayores transformaciones. Otro concepto interesante sobre la especificidad de las metrópolis latinoamericanas es el de “ciudad com-fusa” con el que Abramo (2012) hace un juego de palabras entre la “ciudad compacta” y la “ciudad difusa” para referirse a las complejas dinámicas de los mercados de suelo formal (sectores ricos) e informal (sectores pobres) que en cada caso reproducen alternativamente formas de uso del suelo compactas y difusas, o intensivas y extensivas, en una compleja relación de retroalimentación entre el centro y la periferia urbana.

### **3. Tendencias de expansión urbana en el AMBA en las últimas décadas**

#### *3.1 Urbanizaciones cerradas y barrios populares*

Si la periferia metropolitana de Buenos Aires era tradicionalmente el lugar ocupado por los sectores populares, desde los años 1970, y con mayor fuerza en los 1990, el suelo periférico comenzó a ser disputado por los sectores de altos ingresos mediante la expansión de las urbanizaciones cerradas, primero bajo la forma de clubes de campo y luego como barrios cerrados y otras modalidades,

en lo que Torres (2001) categorizó como el tercer proceso de suburbanización de Buenos Aires o “suburbanización de las elites”. Estos emprendimientos, junto con los enclaves de actividades orientadas al consumo de la población que reside en los mismos, se localizan en función de la accesibilidad otorgada por las redes de autopistas (Janoschka, 2002; Pintos y Narodowski, 2015). Además de este factor y de las nuevas pautas de consumo residencial de los sectores de mayores ingresos, los desarrolladores inmobiliarios se ven atraídos hacia la periferia metropolitana por la disponibilidad de suelo barato. La localización de estos emprendimientos termina por transformarse en sí misma en un factor de valorización que encarece el suelo del entorno, lo cual torna aún más difícil el acceso al mismo en forma directa por los sectores populares o su adquisición por parte del Estado para programas habitacionales. En cuanto a esto último, Segura (2017) resalta que la forma de concreción en el territorio de los programas habitacionales públicos también contribuyó a la fragmentación y a la segregación urbana periférica.

Entonces, el uso residencial en el espacio periurbano del AMBA está compuesto por fragmentos socio-urbanos heterogéneos: urbanizaciones cerradas y equipamientos asociados, asentamientos informales, complejos de vivienda social y loteos populares precarios, lo que produce una intensificación de la segregación a pequeña escala por la disminución de la distancia geográfica entre sectores sociales extremos.

Con respecto al crecimiento de las urbanizaciones cerradas, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) estudió la expansión de las grandes ciudades en Argentina entre 2006 y 2016 y constató que el 46% de la superficie añadida a la aglomeración Gran Buenos Aires en ese período correspondió a urbanizaciones cerradas, frente a un 14% de residencia informal y un 24% del resto de los usos residenciales (Lanfranchi et al., 2018). Un recuento realizado recientemente mediante análisis de imágenes satelitales de la plataforma Google Earth muestra que durante el período 2001-2020 se generaron al menos 168 nuevas urbanizaciones cerradas en las franjas de expansión de la segunda y tercera corona del AMBA, con superficies del orden de las 13.940 hectáreas (Cuadro 1).

**Cuadro 1.**

Urbanizaciones cerradas por municipio de la segunda y tercer corona del AMBA.

Municipio	Urbanizaciones Cerradas							
	Anteriores a 2001 (A)		2001-2020* (B)		Total (C)		(C) / (A)	
	Cantidad	ha	Cantidad	ha	Cantidad	Ha	Cantidad	ha
Almirante Brown	1	4	2	26	3	30	3,0	7,6
Berazategui	6	562	17	1.231	23	1.793	3,8	3,2
Cañuelas	6	406	8	697	13	1.103	2,2	2,7
Escobar	39	995	19	2.506	57	3.501	1,5	3,5
Esteban Echeverría	16	850	16	572	30	1.422	1,9	1,7
Ezeiza	11	464	15	1.573	25	2.037	2,3	4,4
Fco. Varela	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0
Gral. Rodríguez	9	590	3	293	11	883	1,2	1,5
La Matanza	1	48	0	0	1	48	1,0	1,0
Marcos Paz	1	372	1	92	2	464	2,0	1,2
Merlo	1	17	0	0	1	17	1,0	1,0
Moreno	11	866	6	86	17	952	1,5	1,1
Pte. Perón	4	547	11	1.123	15	1.670	3,8	3,1
Pilar	100	4.839	32	2.615	125	7.454	1,3	1,5
San Vicente	1	69	8	1.016	9	1.085	9,0	15,7
Tigre	44	2.328	30	2.112	66	4.440	1,5	1,9
Total	251	12.959	168	13.940	398	26.899	1,6	2,1

Elaboración propia

\* Incluye ampliaciones de urbanizaciones cerradas preexistentes.

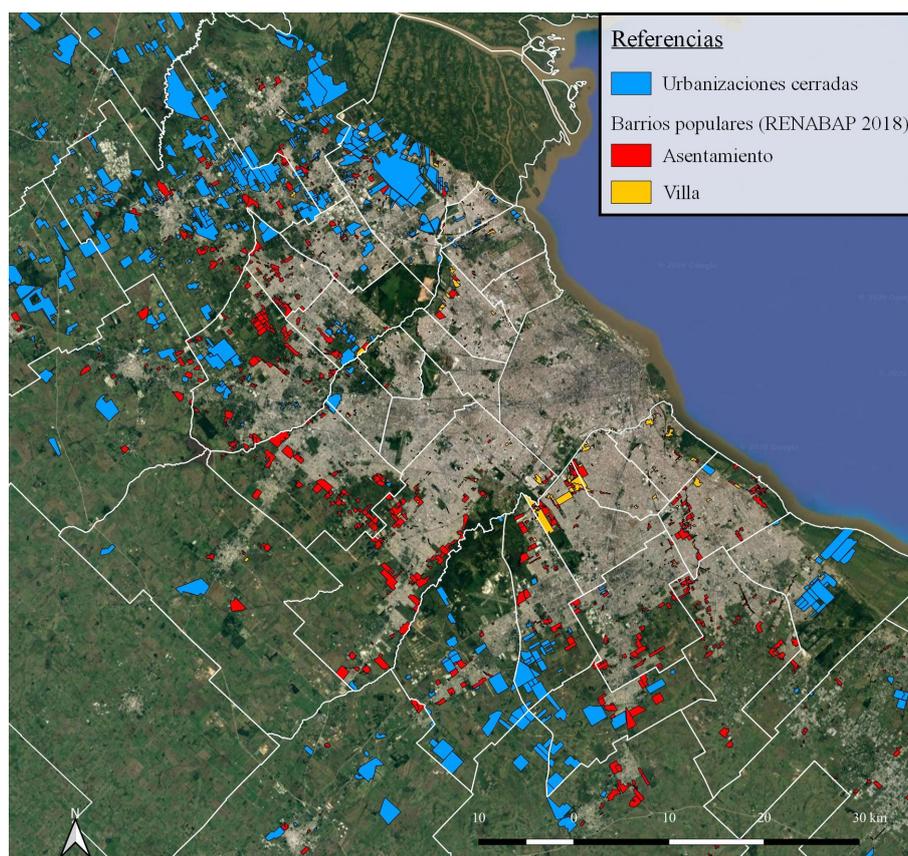
El Cuadro 1 muestra que el modelo de expansión urbana a través de urbanizaciones cerradas, primeramente desarrollado en los municipios de la zona norte (Escobar, Pilar, Tigre) y ante cierta saturación de dicho eje y sus altos precios del suelo, viene imponiéndose a lo largo de las dos últimas décadas sobre los municipios de la zona sur, donde se observan muy altos factores de crecimiento del número de emprendimientos y de la superficie ocupada por los mismos. Se destacan los casos de Presidente Perón y Berazategui, donde se cuadruplicó el número de emprendimientos y se triplicó la superficie, mientras que en Ezeiza más que se duplicó el número de emprendimientos y más que se cuadruplicó la superficie ocupada. En San Vicente prácticamente no había urbanizaciones cerradas antes de los años 2000 y hoy ocupan unas 1.000 ha. Por su parte, en Esteban Echeverría se duplicó la cantidad de emprendimientos pero no creció tanto la superficie porque los barrios cerrados más grandes son de la década de 1990.

La otra cara de la expansión urbana fragmentada y segregada son los asentamientos informales periféricos. El fenómeno de las “tomas de tierras” apareció, junto con los “loteos pirata”, como modalidad de expansión en el AMBA a principios de la década de 1980 ante la crisis del sistema de los loteos populares, ocasionada por las intervenciones expulsivas y los drásticos cambios en la política urbana impuestos por la última dictadura cívico-militar y por la crisis económica estructural iniciada en la década anterior (Clichevsky, Prévot Schapira y Schneier, 1990). Durante la década de 2000, a pesar del contexto de fuerte crecimiento económico en Argentina, con cierta redistribución del ingreso, aumentaron las dificultades para acceder al suelo y a la vivienda formal,

lo cual tiene que ver con aumentos extraordinarios de los precios del suelo a nivel de toda el AMBA (Baer y Kauw, 2016). Además, no se revirtieron las tendencias de pauperización de los sectores más desfavorecidos de la estructura socio-ocupacional. Entonces, en las últimas dos décadas los asentamientos informales continuaron como una modalidad masiva de expansión urbana popular en el AMBA.

Apaolaza (2018) entiende a los asentamientos periféricos como la cristalización espacial de la exclusión social, que viene afectando a crecientes capas de población desde mediados de la década de 1970 y fundamentalmente desde fines de la de 1990. El autor destaca una aceleración en la generación de nuevos asentamientos informales desde principios de los años 2000 e identifica 307 nuevos casos en el AMBA en el período 2001-2015, que abarcaron 3.243 ha y con una población estimada de 345.806 personas. En cuanto a su emplazamiento predominantemente periférico, cabe destacar que 229 casos (75%), 2.581 ha (80%) y 211.000 habitantes (61%) corresponden a la segunda y tercera corona del AMBA (Apaolaza, 2018). Según las bases de datos del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP),<sup>2</sup> del año 2018, durante las décadas de 2000 y 2010 en los municipios de la segunda y tercera corona del AMBA se generaron 240 nuevos asentamientos,<sup>3</sup> que ocupan aproximadamente 3.900 ha y albergan una cantidad estimada de 68.628 familias.

El Mapa 1 intenta ser una aproximación a la situación de segregación y fragmentación de las periferias del AMBA al mostrar la cercanía espacial entre urbanizaciones cerradas y asentamientos. Esta situación se observa en la gran mayoría de los municipios de la segunda y tercera corona de la zona norte y la zona sur, particularmente en Pilar, Ezeiza, Esteban Echeverría y Presidente Perón.



**Mapa 1.**

Urbanizaciones cerradas y barrios populares en el AMBA. Año 2020.

Elaboración propia

Este escenario de disputa por el suelo periférico entre actores y modalidades socio-habitacionales contrapuestas se intensifica por el hecho de que los desarrolladores inmobiliarios vienen mostrando una tendencia a avanzar sobre suelos específicos: humedales y los suelos deteriorados por actividades extractivas (viejas cavas ladrilleras). Se trata de suelos que, dadas sus condiciones físicas, históricamente estaban fuera de toda valorización productiva o inmobiliaria y, por lo tanto, eran ocupados por asentamientos informales como estrategia de invisibilización y permanencia en los terrenos ante las escasas posibilidades de reclamo de sus dueños. Los desarrolladores se ven crecientemente atraídos hacia este tipo de suelos por la posibilidad de adquirirlos a muy bajo precio y captar diferenciales extraordinarios de renta al urbanizarlos y comercializarlos como urbanizaciones cerradas (Apaolaza y Venturini, 2021; Pintos y Narodowski, 2015).

En este trabajo se presentan algunos indicios sobre el carácter disperso, fragmentado y segregado de la periferia del AMBA pero son necesarios estudios integrales y más detallados sobre la dinámica espacial de las diversas modalidades socio-residenciales que conforman la expansión urbana. En ese sentido, Rodríguez (2018) remarca las limitaciones metodológicas de los abordajes más comunes sobre la segregación residencial. Los mismos se basan en los radios censales, cuyos límites no respetan los de los distintos tejidos socio-habitacionales, sino que éstos quedan incluidos dentro de los mismos radios, dando lugar al problema de la “falsa mixidad”. Más allá de los análisis espaciales

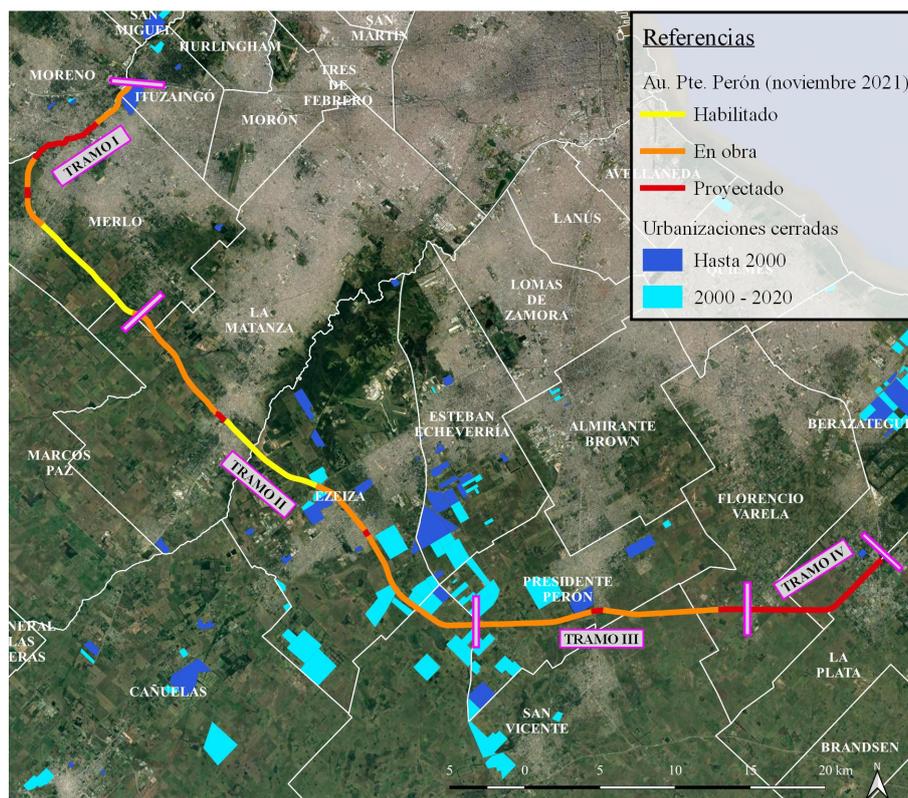
de corte cuantitativo, el autor destaca la importancia de estudiar la segregación residencial como relación de poder expresada en el espacio, y que tiene a la renta del suelo como mecanismo fundamental de diferenciación y exclusión entre grupos sociales.

### *3.2. Los impactos territoriales del proyecto de la Autopista Presidente Perón*

La Autopista Presidente Perón, actualmente en construcción, constituye la continuidad del camino del Buen Ayre hasta la Ruta Provincial 2, configurando un tercer anillo de circunvalación de la Ciudad de Buenos Aires, luego de la Av. General Paz y el Camino de Cintura, y antes de la Ruta Provincial 6. Según fuentes oficiales y periodísticas, la idea de prolongar el Camino del Buen Ayre surgió a mediados de los años 1990 y a fines de esa década la obra fue adjudicada pero no se inició. El proyecto fue reactivado en 2005, con la firma de acuerdos con nuevas empresas constructoras. Sin embargo, recién en 2009 hubo un nuevo llamado a licitaciones y las obras se iniciaron en febrero de 2011.<sup>4</sup>

Originalmente la Autopista conectaba en su extremo Este con la Au. Buenos Aires – La Plata pero el último tramo del proyecto debió modificarse por un conflicto en torno a la afectación de tierras pertenecientes al Parque Pereyra Iraola (Narodowski, 2011). Finalmente la autopista consta de 83 kilómetros de longitud, divididos en 4 tramos (Mapa 2): 1) desde el Acceso Oeste hasta el barrio 20 de Junio, en La Matanza, 2) desde allí hasta la Ruta Provincial 58, en el límite entre San Vicente y Presidente Perón, 3) desde allí hasta la Ruta Provincial 53, eje central de Florencio Varela, 4) desde ésta última hasta la Ruta Provincial 2. En 2019 fueron inaugurados 11 km correspondientes al tramo 1 y en 2020 se retomaron las obras en los tramos 1, 2 y 3. Se espera la finalización de la obra en su totalidad en 2023.

Esta autopista cambia radicalmente las condiciones de accesibilidad y las tendencias de valorización del suelo en municipios como Ezeiza, Esteban Echeverría, San Vicente y Presidente Perón, donde, como vimos, vienen proliferando proyectos de urbanizaciones cerradas entre 2001-2020, lo cual coincide con el momento en que comenzaron las gestiones para la construcción de la autopista (Cuadro 1 y Mapa 2). Es dable suponer que el anuncio de la obra generó las expectativas y las condiciones necesarias para el posterior desarrollo de urbanizaciones cerradas en la zona.



Mapa 2.

El impacto del proyecto de la Autopista Presidente Perón en la expansión de las urbanizaciones cerradas

Elaboración propia

Según los relevamientos realizados (Cuadro 1), entre San Vicente, Perón, Ezeiza y Esteban Echeverría se cuentan 50 nuevos emprendimientos de urbanizaciones cerradas entre los años 2001-2020, de los cuales se puede estipular que unos 28 serán beneficiados por la accesibilidad otorgada por la autopista, considerando su localización con respecto a la traza de la misma y a los principales ejes viales que la intersectan (Au. Ezeiza-Cañuelas, RP 52 y RP 58). Las nuevas condiciones de accesibilidad son una ventaja para el desplazamiento en menor tiempo y mayor comodidad tanto a la Ciudad de Buenos Aires como a La Plata.

#### 4. El conflicto por la tierra en Guernica como expresión de la disputa por el suelo periférico entre modalidades divergentes de producción de ciudad

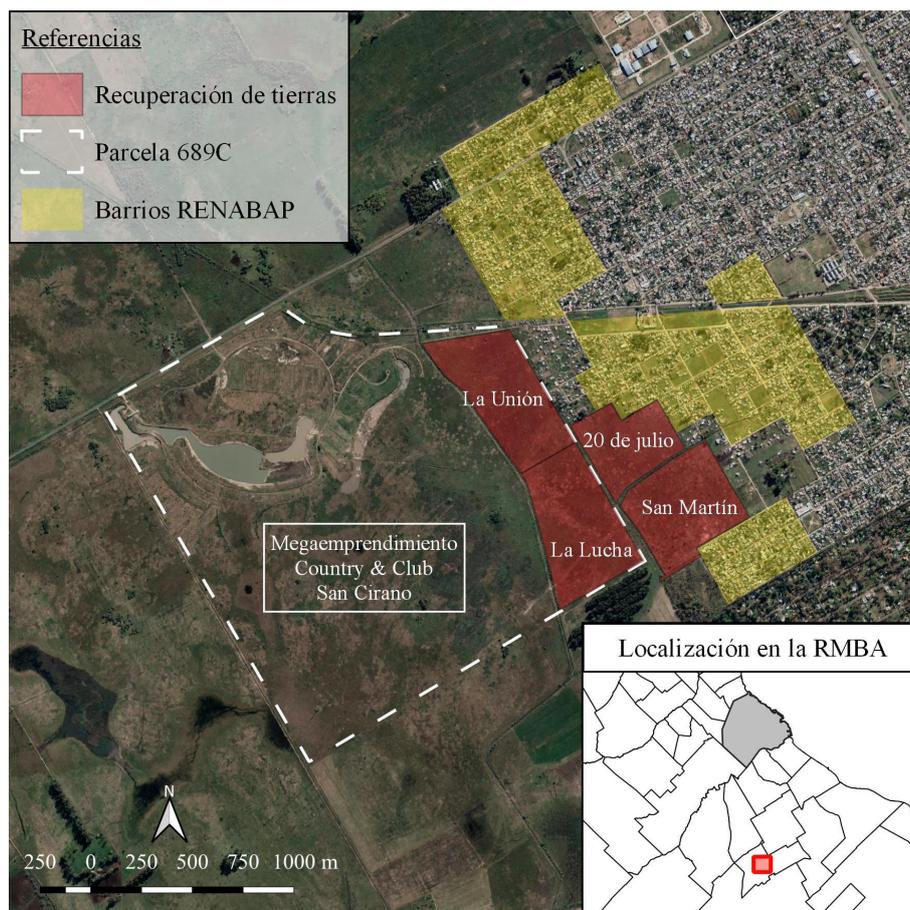
##### 4.1 Desarrollo y características del conflicto

Desde el 20 de Julio de 2020 se desarrolló un conflicto en torno a 98 ha de tierra en la localidad de Guernica, cabecera del municipio de Presidente Perón, ubicadas sobre el borde sudoeste de la “mancha urbana” del municipio. Se trató de un proceso de ocupación de tierras que llegó a involucrar a más de dos mil familias. Desde un comienzo, desde las organizaciones sociales el proceso fue referido no como una “toma” u “ocupación” sino como una “recuperación de tierras”, para resaltar el carácter reivindicativo del proceso en torno a devolver a la tierra su función social frente a los intereses privados especulativos. El nuevo barrio que

comenzó a nacer se estructuró en 4 sectores: La Lucha, La Unión, 20 de Julio y San Martín (Mapa 3)

Las 57 ha correspondientes a los sectores La Unión y La Lucha fueron reclamadas por la firma El Bellaco S.A, dedicada a emprendimientos inmobiliarios. La parcela bajo propiedad de esta firma tiene una superficie total de 360 ha, sobre la cual se planea construir el complejo de barrios cerrados del Club de Rugby San Cirano. A la fecha sólo se encuentra en construcción la primera etapa del Masterplan, iniciada en 2014 en el extremo oeste del predio (Mapa 3). Este nuevo barrio cerrado se incluye entre aquellos cuyas condiciones de accesibilidad y valorización se verán beneficiadas con la construcción de la Autopista Presidente Perón. Las otras 41 ha en conflicto (sectores de San Martín y 20 de Julio) fueron reclamadas por otros propietarios de menor escala, la mayoría de los cuales estaban vinculados al poder político local.

Un primer censo realizado por el gobierno provincial entre el 18 y 19 de septiembre arrojó un total de 1.904 familias o personas adultas solas, mientras que un nuevo relevamiento llevado a cabo entre los días 19 y 22 de octubre dio como resultado 1.399 familias.<sup>5</sup> Tras tres meses de negociaciones intermitentes con el gobierno provincial por parte del cuerpo de delegados y delegadas y organizaciones de la Recuperación de Tierras de Guernica, el proceso finalizó con un violento desalojo de las familias en la madrugada del jueves 29 de octubre de 2020.



**Mapa 3.**  
Localización y contexto de la recuperación de tierras de Guernica  
Elaboración propia

#### 4.2. Alternativas de solución al conflicto: un proyecto de urbanización a partir de la ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat

El conflicto de Guernica evidenció el carácter contradictorio y explosivo del modelo de expansión dispersa, fragmentada, segregada y excluyente predominante en el AMBA. A la hora de pensar posibles soluciones, se destacan algunos elementos de la Ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, que podrían haber funcionado como marco:

- Artículo 12. “Función social de la propiedad inmueble”.
- Artículo 64. Modificación del Decreto/Ley 8.912/77. Define los “inmuebles urbanos baldíos” y contempla su parcelamiento y/o edificación obligatorios. Aplicable a las 41 ha de los sectores 20 de Julio y San Martín.
- Artículos 20 y 23. Estándares para la admisión de proyectos, con lotes de superficies mínimas de 200m<sup>2</sup>, y para la dotación de servicios e infraestructura mínima. Son la base para pensar proyectos de urbanización de las tierras.
- Artículo 51. “Grandes Desarrollos Inmobiliarios”. Los clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada, cuando

ocupen predios de más de 5.000 m<sup>2</sup>, deberán ceder al municipio el 10% de la superficie total de los predios afectados o el equivalente en dinero o suelo urbanizable. Aplicable para el caso del proyecto del Club de Campo San Cirano, que comenzó las obras en el año 2014, con posterioridad a la reglamentación de la ley.

- Artículo 18. “Promoción de procesos de organización colectiva” para proyectos e iniciativas habitacionales. Está sin reglamentar pero podría ser un marco para proyecto de urbanización autogestivos.

En los 4 puntos que conformaban la recuperación de tierras de Guernica, los vecinos y vecinas desarrollaron un esquema de organización a través de delegados y delegadas por manzana, zonas y barrio, que empalmaron con organizaciones sociales de base de la zona. Mediante esta organización se cubrieron las necesidades primarias inmediatas, pero también se dio curso al incipiente proceso de urbanización, a través de la división de los lotes, el trazado de calles y plazas, o el acceso a servicios como la electricidad. Este proceso también fue acompañado por estudiantes y profesionales de las carreras de Geografía y Arquitectura de la UBA y de la UNLP, que conformaron la denominada Comisión de Urbanismo de la Recuperación de Tierras de Guernica.<sup>6</sup> En un primer momento se realizaron relevamientos en terreno y luego se diseñó un proyecto unificado de barrio en consenso con las asambleas de delegados y delegadas y organizaciones. Se probó la capacidad de elaborar un producto de calidad urbanística, que contemplaba la integración del nuevo barrio con la trama urbana existente, medidas de lotes adecuadas por zona, espacios apropiados de circulación para transporte público, preservación de las riberas, dotación de equipamientos colectivos, etc. (Figura 1).



Figura 1.

Proyecto de Urbanización para el Nuevo Barrio Guernica Unido  
Comisión de Urbanismo de la Recuperación de Tierras de Guernica

La propuesta de urbanización planteó un barrio de 145 manzanas y un total de 2.210 lotes, distribuidos de la siguiente manera: 1.070 lotes en el sector de

La Unión y La Lucha y 1.140 lotes en el sector de 20 de Julio y San Martín. Se propuso que de la parte perteneciente a la empresa El Bellaco S.A. se destinaran al barrio unas 36 hectáreas (el 10% de las 360 ha de superficie total de la parcela), de acuerdo al artículo 51 de la ley 14.449, en una franja de 255 m de ancho (por el largo del lote).<sup>7</sup>

Se propusieron lotes de 200 m<sup>2</sup>, como plantea la Ley 14.449 en su artículo 20. Las manzanas continuaban el damero existente en la zona, cuyas dimensiones son de 86,6 por 86,6 m, y el trazado vial, disponía de un pasaje en el medio, que permita generar una mayor cantidad de lotes, arrojando unos 32 lotes por manzana, con 16 en cada submanzana. De esta forma se buscaba satisfacer la demanda del lote individual donde cada familia pudiera construir su vivienda, exigiendo el acceso a los servicios básicos, con la extensión de redes y las obras de infraestructura necesarias.

Además se incluyeron toda una serie de espacios comunes que contribuyeran a la integración social, cultural y productiva del barrio: espacios verdes públicos y espacios para huertas barriales que den alimentos básicos a los comedores y familias. Se contemplaron corredores verdes junto a los arroyos que cruzan los terrenos, que sirvieran de paseos ribereños y permitieran la limpieza y mantenimiento de los cursos de agua. En cuanto a los equipamientos, se contemplaron espacios para la atención primaria de la salud y la educación, entre otros.

Luego del desalojo de los predios, una parte de las familias que participaron del conflicto continuaron movilizadas y organizadas en asambleas, con el acompañamiento de las organizaciones sociales, y en enero de 2021 se logró la firma de un acta de pre-adjudicación de lotes con servicios. Finalmente, en agosto de 2021, el gobierno provincial anunció la urbanización de unas 60 ha dentro del predio perteneciente a la firma El Bellaco S.A. mediante la aplicación de lo estipulado en la ley 14.449. Según lo anunciado, se producirán 850 lotes con servicios que serán destinados a una parte de las familias que participaron del proceso de recuperación de tierras.<sup>8</sup>

## **5. Conclusiones**

Lo que estuvo en entredicho en Guernica no fue la propiedad privada, y tampoco se trató solamente de la vulneración del derecho a la vivienda para amplios sectores de la población. Lo que se expresó es el modelo excluyente de ciudad que los capitales inmobiliarios –apoyados en los distintos niveles del Estado - quieren llevar adelante a cualquier precio. Lo que estuvo en juego, desde una mirada estructural, fue el proceso mismo de producción de la ciudad.

¿Por qué sostenemos esto? A nivel social, la urbanización, más específicamente la expansión urbana, es un proceso que conlleva una gran inversión de trabajo y de recursos financieros, que se materializan en la generación de nuevos suelos urbanizables, productos inmobiliarios, dotación de infraestructuras viales y de servicios, etc. En otras palabras, la urbanización es uno de los principales procesos que opera como absorción del plusvalor social, del excedente económico de la sociedad (Harvey, 2013). El modelo de expansión urbana excluyente mediante urbanizaciones cerradas evidencia cómo ese valor social es apropiado por y para

las minorías, ya sea propietarios de la tierra, desarrolladores inmobiliarios o quienes pueden acceder a esa modalidad de consumo residencial.

Frente a este orden de cosas se contraponen la urbanización popular. La propuesta de urbanización elaborada desde la Comisión de Urbanismo en conjunto con los cuerpos de delegados y delegadas, así como toda la difusión y apoyo que tuvo por parte de diversos colectivos sociales y académicos a lo largo de todo el conflicto, evidencia una gran energía social, una formidable capacidad de trabajo, es decir, de producir valor, y, lo que es fundamental, con la premisa irrenunciable de que esa producción sea colectiva, horizontal, consensuada, y sus beneficios se distribuyan igualitariamente. Se trata en definitiva de una capacidad para llevar adelante la gestión colectiva del proceso de urbanización en pos de un modelo de ciudad diametralmente opuesto al planteado por el capital inmobiliario concentrado. Y toda esta potencia urbanizadora es la que se termina negando, echando a perder, cuando priman los intereses de la propiedad privada especulativa y se privilegian inversiones del presupuesto público en infraestructuras, como el caso de la Autopista Presidente Perón, que no hacen más que potenciar la acumulación de plusvalor social en unas pocas manos mediante la apropiación de la renta del suelo.

## Referencias

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69.
- Apaolaza, R. (2018). Los nuevos asentamientos periféricos. En R. Apaolaza, Territorio, transporte y capitales [tesis doctoral]. Buenos Aires: FFyL-UBA.
- Apaolaza, R. y Venturini, J. P. (2021). Cambios de usos del suelo en la periferia del Área Metropolitana de Buenos Aires. Aportes para una teoría del rent gap periurbano. *Geograficando*, 17(1), e087.
- Baer, L. y Kauw, M. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Eure*, 42(126), 5-25. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001>
- Bähr, J.; Borsdorf, A. (2005). La ciudad latinoamericana. La construcción de un modelo. Vigencia y perspectivas. *ur[b]es*, 2(2), 207-221.
- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo. Un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova*, 9(194). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>
- Barsky, A. (2018). El periurbano como interfase urbano-rural y la afectación del cinturón productivo alimentario. En J. Silva Colomer, C. Dalmasso y J. Vitale (Comps.), *Foro Regional Los desafíos de la gestión territorial* (pp. 16-22). Mendoza: Ediciones INTA.
- Bozzano, H. (1990). Los procesos de estructuración de espacios periurbanos. Hacia una definición del borde metropolitano de Buenos Aires. *Revista Interamericana de Planificación*, 23(89), 264-284. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-interamericana-de-planificacion/7>
- Bozzano, H. (2000). Territorios de borde en la Región Metropolitana. En *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente* (pp. 81-108). Buenos Aires: Espacio Editorial.

- Bozzano, H., Carut, C., Barbetti, C., Cirio, G., y Arrivillaga, N. (2008). Usos del suelo y lugares: Criterios teórico-metodológicos. Aplicación a un caso en Guatemala. *Revista Universitaria de Geografía*, 17, 189-231. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3832/383239098008.pdf>
- Capel, H. (1994). Las periferias urbanas y la geografía. Reflexiones para arquitectos. *Anthropos*, 43, 136-143.
- Clichevsky, N.; Prévot Schapira; M. F.; Schneier, G. (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno Cuadernos del CEUR*, 29. Buenos Aires: CEUR-CREDAL.
- Cuenya, B. (2018). Consensos y puntos de debate en torno a los conceptos de segregación y fragmentación urbanas [Editorial]. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (14), 1-4. Recuperado de <http://hdl.handle.net/2117/130363>
- Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En F. J. Monclús (Ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Entrena Durán, F. (2005). Problemas y retos de las actuales políticas urbanas en el contexto de las presentes tendencias hacia formas urbanas difusas. *Pampa*, 1(1), 87-116. doi: 10.14409/pampa.v1i1.312
- Frediani, J. (2010). *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010* (Tesis de doctorado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.355/te.355.pdf>
- Guevara, T. (2015). Abordajes teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericanas contemporáneas. *Eure*, 41(124), 5-24.
- HARVEY, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, 18(85), 11-29.
- Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J. I., Gimenez Hutton, T.; Rodriguez, S. y Ferlicca, F. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de <http://www.cippec.org>
- Monclús, F. J. (1998). Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas. En F. J. Monclús (Ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Morello, J.; Matteucci, S.; Rodríguez, A. (2003). Sustainable Development and Urban Growth in the Argentine Pampas Region. *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 590(1), 116-130. doi: 10.1177/0002716203256901
- Narodowski, P. (agosto, 2011). *La infraestructura como elemento de la reproducción de la estructura económica en la periferia de un país periférico. El caso de la Autopista Juan Domingo Perón*. Ponencia presentada en I Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2011/08/patricio-narodowski-estudios-urbanos-paper-corto.pdf>
- Pintos, P. (1995). Aproximaciones teóricas acerca de los procesos de periurbanización y suburbanización. En *Primeras Jornadas Platenses de Geografía II*, Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad

- Nacional de La Plata. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6818/ev.6818.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6818/ev.6818.pdf)
- Pintos, P. y Narodowski, P. (Coords.). (2015). *La privatopía sacrilega. Efectos del urbanismo privado en la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Pradilla Cobos, E. (2015). De la ciudad compacta a la periferia dispersa. *Ciudades*, (106), 2-9.
- Rodríguez Vignoli, J. (2001). *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?* [Serie Población y Desarrollo N° 16]. Santiago de Chile: CEPAL/CELADE. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7149-segregacion-residencial-socioeconomica-que-es-como-se-mide-que-esta-pasando>
- Rodríguez, G. (2018). Segregación residencial socioeconómica y fragmentación urbana. Reflexiones, evidencias y propuestas. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 14, 5-14. Recuperado de <http://hdl.handle.net/2117/130372>
- Segura, R. (2017). Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. Reflexiones a partir de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista CS*, 21, 15-39. doi: <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i21.2278>
- Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE*, 26(80), 33-58.
- Valenzuela Rubio, M. (1986). Los espacios periurbanos. En *IX Coloquio de Geógrafos Españoles. Actas, discursos, ponencias y mesas redondas* (pp. 81-123). Murcia, España: Asociación de Geógrafos Españoles-Sección de Geografía, Universidad de Murcia.
- Venturini, J. P., Rodríguez, D. y González Roura, V. (2019). El periurbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Hacia una delimitación conceptual y espacial. En A. Potocko (Coord.), *Actas del 4to Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos* (Tomo II, pp. 1285-1313). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <http://urbared.ungs.edu.ar/project/4to-congreso-latinoamericano-de-estudios-urbanos/>
- Vidal-Koppmann, S. (2015). Desarrollo desigual y combinado en la periferia metropolitana de Buenos Aires. Grandes emprendimientos privados y generación de cuñas de riqueza. En S. Vidal-Koppmann (Comp.), *Metrópolis en mutación*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

## Notas

- 1 A nivel terminológico, preferimos urbanización dispersa sobre otras expresiones porque, por un lado, hace foco en la urbanización como proceso –y no en la dispersión o difusión– y, por otro, el término dispersión refiere a la distribución espacial de formas y funciones urbanas de manera más precisa que la idea de difusión, que tiene connotaciones culturales.
- 2 Registro Nacional de Barrio Populares, Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/informesyestadisticas>
- 3 Se consideró para el cálculo sólo la categoría “asentamiento”, que es la predominante en zonas de expansión urbana y que refiere a tejidos originados a partir de la ocupación organizada de terrenos, con trazados de morfología regular, mientras que las “villas” son de localización predominantemente intersticial y de morfología irregular.
- 4 Vialidad Nacional, Ministerio de Obras públicas de la Nación: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/buenos-aires-extension-del-camino-del-buen-ayre>; Diario

Clarín, 27/09/2019, “Extensión del Buen Ayre. Habilitan los primeros 11 kilómetros de la autopista que conectará 12 municipios y los accesos a la ciudad”, [https://www.clarin.com/ciudades/habilitan-primeros-11-kilometros-autopista-conectara-12-municipios-accesos-ciudad\\_0\\_dhV9uFpP.html](https://www.clarin.com/ciudades/habilitan-primeros-11-kilometros-autopista-conectara-12-municipios-accesos-ciudad_0_dhV9uFpP.html).

- 5 Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires: [https://www.gba.gob.ar/desarrollo\\_de\\_la\\_comunidad/noticias/resultados\\_de\\_l\\_censo\\_de\\_guernica](https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/resultados_de_l_censo_de_guernica)
- 6 Comisión de Urbanismo de la Recuperación de Tierras de Guernica: <https://www.facebook.com/comisiondeurbanismo>
- 7 Revista Ignorantes, “Una propuesta de urbanización para Guernica. El proyecto como bandera”, <https://rededitorial.com.ar/revistaignorantes/una-propuesta-de-urbanizacion-para-guernica-el-proyecto-como-bandera/>
- 8 Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-puso-en-marcha-el-plan-de-desarrollo-urbano-en-guernica>; Diario La Nación, 21/08/2021, “En tono de campaña, Axel Kicillof anunció una urbanización en un predio de Guernica lindante al que fue tomado”, <https://www.lanacion.com.ar/politica/en-tono-de-campana-axel-kicillof-anuncio-una-urbanizacion-en-un-predio-de-guernica-lindante-al-que-nid13082021/>

## Notas de autor

### Sobre el autor

Licenciado y doctorando en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Becario Doctoral por el Programa UBACyT. Docente en la Cátedra de Geografía Urbana de la FFyL-UBA. Miembro del Grupo de Estudios de Geografía Urbana (GEGU) y el Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), con sede en el Instituto de Geografía (UBA).

### Sobre el autor

Licenciado, Profesor en Educación Superior y Doctor en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Estudios posdoctorales del CONICET. Docente en la Cátedra de Geografía Urbana de la FFyL, UBA. Director de tesis de grado y posgrado. Miembro del Grupo de Estudios de Geografía Urbana (Instituto de Geografía, UBA) y coordinador de la Red Iberoamericana de Investigación en Políticas, Conflictos y Movimientos Urbanos.

### Sobre la autora

Doctoranda en Planificación Territorial y Políticas Públicas del Territorio por la Universidad IUAV de Venecia, Italia. Docente de la cátedra Planeamiento y Diseño de la Ciudad Regional de la Universidad IUAV de Venecia. Miembro del Grupo de Estudios de Geografía Urbana (Instituto de Geografía, UBA).

### Sobre el autor

Estudiante de la Licenciatura en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Miembro del Grupo de Estudios de Geografía Urbana (Instituto de Geografía, UBA). Ha participado como ponente en diversos congresos y jornadas sobre problemáticas urbanas.

## Desarrollo neo-extractivo en América del Sur: el dilema de las economías emergentes que puso en entredicho las democracias a comienzos del Siglo XXI

### *New-extractive development in South America: the dilemma of emerging economies that put democracy in question at the beginning of the XXI Century*

Ferrer, Magín R.

**Magín R. Ferrer** Sobre el autor  
maginferrer@hotmail.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

Recepción: 25 Marzo 2021  
Aprobación: 10 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10800>



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

**Resumen:** El artículo trata sobre las consecuencias producidas en el cambio del modelo financiero establecido por el Consenso de Washington hacia la aceptación de un nuevo consenso basado en la exportación de materias primas (*commodities*) a gran escala. El análisis se concentra en que los gobiernos sudamericanos de los años 2000 tomaron la decisión de reorientar y priorizar su producción hacia actividades primario-extractivas o maquila. Es decir, hacia actividades de escaso valor agregado cuyo resultado son productos destinados, generalmente, a países desarrollados. Este extractivismo desarrollista tiene consecuencias económicas, sociales y políticas. En cuanto a las económicas se produce un efecto de reprimarización de los países latinoamericanos; socialmente hablando este consenso conlleva a una desposesión y concentración de tierras y recursos en manos de corporaciones implicando una alianza entre estos y los diferentes gobiernos y, por último, la democracia entra en un terreno delicado enfrentando movilizaciones en defensa del territorio, la biodiversidad y el medio ambiente.

**Palabras clave:** neo-extractivismo, autonomía, desarrollo, medio ambiente.

**Abstract:** *The article deals with the consequences produced in the change of the financial model established by the Washington Consensus towards the acceptance of a new consensus based on the export of raw materials (commodities) on a large scale. The analysis focuses on the fact that the South American governments of the 2000s made the decision to reorient and prioritize their production towards primary-extractive or maquila activities. In other words, towards activities with low added value, the result of which is products generally destined for developed countries. This developmental extractivism has economic, social and political consequences. Regarding the economic ones, there is an effect of reprimarization of the Latin American countries; Socially speaking, this consensus leads to a dispossession and concentration of land and resources in the hands of corporations, implying an alliance between them and the different governments and, finally, democracy*

*enters a delicate terrain facing mobilizations in defense of territory, biodiversity and the environment.*

**Keywords:** *new extravism, autonomy, development, environment.*

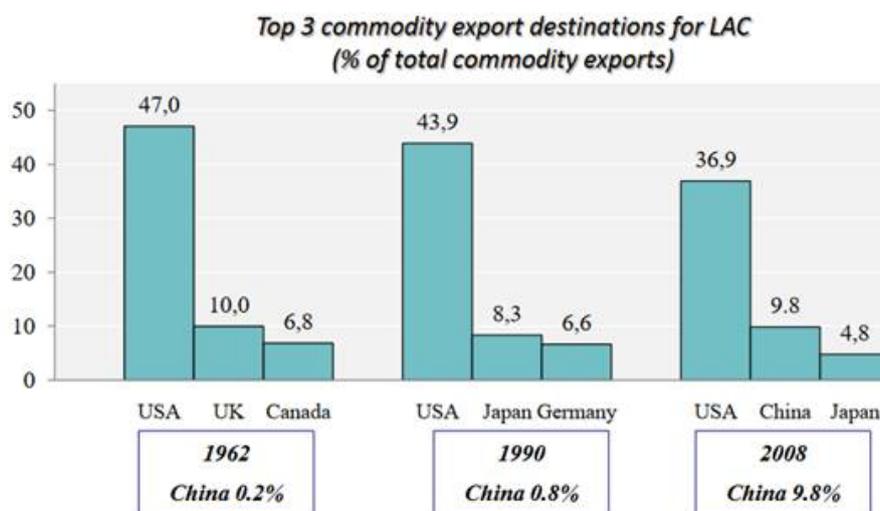
## **1. Introducción**

Durante los primeros quince años del siglo XXI (2000–2015) Latinoamérica, en general, dejó de lado la carga del modelo financiero establecido por el Consenso de Washington y aceptó un nuevo consenso basado en la exportación de materias primas (*commodities*) a gran escala.<sup>1</sup>

En particular, los gobiernos sudamericanos de Lula, Morales, Correa, Kirchner, Chávez, Fernández, Uribe, Santos, Toledo, García Pérez, Lagos y Bachelet (Brasil, Bolivia, Ecuador, Argentina, Venezuela, Colombia, Perú y Chile respectivamente) frente a un contexto de elevados precios de los commodities optaron por profundizar la explotación de sus recursos naturales. Por ejemplo, Perú y Chile con el cobre en sus distintas formas; Ecuador y Venezuela dependieron en gran medida del crudo (al menos con ingresos superlativos hasta que los precios cayeron). En Paraguay con la venta de electricidad, producto de sus represas, y en Brasil y Argentina con la soja entre otros de importancia. Incluso Uruguay, cuyo principal producto de exportación es la pulpa de celulosa tratada, ha sumado otras materias primas a su complejo exportado: carne y soja.

Según el ex economista en Jefe para Latinoamérica y el Caribe del Banco Mundial, la creciente demanda de minerales y materias primas agrícolas por parte de los mercados asiáticos, y en particular de China, contribuyó a mejorar los precios internacionales en el período de estudio, lo que favoreció al crecimiento económico regional. En este sentido, América Latina asistió a un cambio sustancial al pasar de la exportación de materias primas a países ricos al comercio con economías emergentes (De La Torre, 2010).

Esta tendencia se ve claramente en las estadísticas de exportaciones de bienes primarios tradicionales hacia Estados Unidos. Desde 1990 hasta 2008 las exportaciones de productos primarios se han reducido en un 7 % (de 43,9 a 36,9 %) y, en cambio, en el mismo período hacia China crecieron 10 veces.



**Gráfico 1.**

[https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion\\_agosto\\_de\\_la\\_torre.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_agosto_de_la_torre.pdf)

La expansión impulsada por las materias primas en América Latina le permitió sortear rápidamente la crisis financiera global de 2008 a tal punto que en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay la participación de las exportaciones relacionadas con la agricultura es en promedio más del 50% de sus exportaciones totales.

Sin embargo, este extractivismo desarrollista tiene consecuencias económicas, sociales y políticas. En cuanto a las económicas se produce un efecto de reprimarización de los países latinoamericanos; socialmente hablando, este consenso conlleva a una desposesión y concentración de tierras y recursos en manos de corporaciones implicando una alianza entre estos y los diferentes gobiernos y, por último, la democracia entra en un terreno delicado enfrentando movilizaciones en defensa del territorio, la biodiversidad y el medio ambiente.

Sumado a ello, debemos agregar dos cuestiones: una es que este tipo de productos, a diferencia de las manufacturas de origen industrial, están atados a ciclos cortos de precios altos, salvo el que estamos analizando que fue el más largo registrado: septiembre de 2001 hasta septiembre de 2008 (De La Torre, 2010). Por lo tanto, la caída de los precios a nivel internacional trastocó el modelo. La otra cuestión es el impacto en las economías regionales afectando la biodiversidad, expulsando o desplazando comunidades rurales o aborígenes y, fundamentalmente, violentando procesos de decisión ciudadana afectando directamente a la democracia.

Nos proponemos en este trabajo poner de manifiesto al neo-extractivismo como alternativa al modelo de desarrollo de los países centrales, entendiendo que fue una decisión soberana de los países de la región; por ello, en clave autonómica, nos preguntamos si la opción de un modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de los recursos naturales, en gran parte no renovables, permitió llegar a la tan ansiada autonomía heterodoxa.

Al mismo tiempo nos cuestionamos cómo lograr el desarrollo sin depender de un patrón externo preestablecido y si este modelo neo-extractivista no resulta, en última instancia, políticamente simplista o reduccionista a los fines del crecimiento económico.

Para este propósito dividiremos en tres partes el trabajo con el fin de analizar el impacto que trajo aparejado en la sociedad y fundamentalmente en lo político: primero explicaremos la teoría de la autonomía planteada por el argentino Juan Carlos Puig y el brasileño Helio Jaguaribe; seguidamente, la diferencia entre extractivismo clásico y neo-extractivismo y, por último, las consecuencias políticas de tal decisión.

El economista Aldo Ferrer y su teoría desarrollista podrían habernos servido como marco teórico, pero nos decidimos por los autonomistas ya que, en clave política, se adecuan mayormente a nuestro propósito.<sup>2</sup>

## **2. Autonomía: conceptos y definiciones**

El tema de la autonomía en América Latina ha tenido una importancia histórica mayúscula. Los países de la región han mantenido relaciones de subordinación frente a las grandes y medianas potencias en variados aspectos. Esto ha motivado prácticas y principios que, en la mayoría de los casos, buscaron aumentar el margen de acción externa de sus Estados y evitar la injerencia o influencia de los lineamientos directrices provenientes de los países poderosos.

Desde los años 70 y 80 se destacaron una variedad de interpretaciones que buscaron entender las relaciones entre América Latina con las potencias dominantes para superar la dependencia. Especialmente los aportes teóricos del argentino Juan Carlos Puig y del brasileño Helio Jaguaribe dinamizaron un abordaje desde las relaciones internacionales para generar estrategias de política exterior que propicien márgenes de decisión y de acción.

Para Juan Carlos Puig la autonomía es «la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos del mundo real». (Puig, 1980, pág. 149) En este sentido, Puig advirtió la existencia de oportunidades autonomizantes para los Estados periféricos de menor poder al entender que las potencias («repartidores supremos») no pueden imponer su voluntad en todas las situaciones. De esta manera es posible detectar ciertas cuestiones que otorgan flexibilidad a la estructura y permiten desarrollar márgenes de maniobra que pueden ser aprovechados para aumentar los grados de independencia.

Específicamente, la autonomía heterodoxa es la fase deseable a la que debía llegar la política exterior de un país periférico para dejar atrás la dependencia y parte de la aceptación de la conducción estratégica de una potencia dominante, pero discrepan abiertamente con ella por lo menos en tres cuestiones importantes: 1) en el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas y 3) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. En otras palabras, el autonomista heterodoxo no acepta que se impongan dogmáticamente, en nombre del bloque, apreciaciones políticas y estratégicas que solo consulten el interés propio de la potencia hegemónica (Puig, 1984, pág. 78).

La heterodoxia, entonces, implica decisiones desprejuiciadas que relacionan al país con todos los actores internacionales y vínculos que promuevan los intereses relacionados al desarrollo nacional (Miranda, 2005).

La autonomía planteada por Jaguaribe es relativa a factores estructurales y funcionales. Los factores estructurales son la viabilidad nacional y la permisividad internacional. Un país es viable internamente, en un momento dado, en la medida de que disponga un «mínimo crítico» de recursos humanos y naturales. Cuanto más exigentes sean las condiciones de una época mayores deberán ser esos recursos, así también sus características cualitativas.

Debemos agregar a esto que esos recursos están también condicionados por el nivel de integración sociocultural, moral y educacional del país. Estos condicionantes, sumando a patrones ético-colectivos, actúan como multiplicadores de la eficacia de los recursos.

La permisividad internacional hace referencia a la medida en que, teniendo en cuenta la situación geopolítica y sus relaciones internacionales, un país tenga condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países. «Estas condiciones podrían ser puramente internas, como el desarrollo de una apropiada capacidad económica-militar, o también externas, como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas» (Jaguaribe, 1982).

Los factores funcionales son requisitos más bien dinámicos y serían: **1-** con respecto a las potencias no confrontar y mantener buenas relaciones y, **2-** lograr que los términos del intercambio no sean desfavorables. Este segundo punto sería de mayor interés para nuestro trabajo.

Por último, la autonomía no es permanente y depende de 2 cosas: de la voluntad política para lograrla y de la condición política para sostenerla.

Claramente, estos enfoques abordaron la problemática de una política exterior para Estados periféricos, pequeños y/o medianos, que procuraban la búsqueda de espacios de acción y dejar de lado una situación de dependencia que caracterizó y caracteriza la inserción internacional de estos Estados.

Este concepto de autonomía, que es prácticamente desconocido fuera de América del Sur, desde los '90 se retoma con diferentes apreciaciones en función de la nueva realidad internacional y se lo trata de adecuar adjuntándole adjetivos que le permitan estar a tono con el contexto. Así destacamos la «autonomía relacional» (Russell y Tokatlian, 2001), «autonomía por la integración» y «autonomía aislacionista» (Lampreia, 1998), la «autonomía por la distancia» y la «autonomía por la participación» (Fonseca, 2004) y, más cercano en el tiempo, la «Autonomía por la diversificación» (Vigevani y Cepaluni, 2007).

En palabras de Alejandro Simonoff y José Briceño Ruiz (2017) estas adaptaciones del autonomismo se alejan de las propuestas originales de Puig y Jaguaribe, no obstante, rescatan el retorno de la utilización del concepto como una categoría válida que da cuenta de las relaciones internacionales desde América Latina. De esta manera, aunque su versión original haya surgido en el contexto de la Guerra Fría, los autores resaltan la vigencia de las categorías autonomistas independientemente de su contexto temporal destacando su actual valor explicativo.

Tanto Puig como Jaguaribe parten de la visión de un mundo que no solo existe en la actualidad, sino también antes de la misma Guerra Fría. Por lo tanto, continúan Simonoff y Briceño Ruiz (2017), rechazan el supuesto anacronismo que le criticaron y, si bien algunas categorías pueden ser reformuladas, su versión original es de sumo valor explicativo.

A manera de ejemplo y a los fines de nuestro trabajo, la propuesta de Puig de régimen internacional contempla un mundo basado en una jerarquía que establece que hay Estados repartidores y otros beneficiarios (a modo de subordinantes y subordinados). Es tal el grado de abstracción de este argumento que puede ser aplicado tanto a la Guerra Fría, al sistema europeo del siglo XIX como al mundo de pos Guerra Fría (Briceño Ruiz y Simonoff, 2017).

En este punto, habiendo destacado las bondades de la propuesta autonómica, debemos decir que encontramos algunas limitaciones que se relacionan con la presencia actual de una serie de potencias que se disputan la hegemonía mundial y que se contraponen con el margen de maniobra planteado solamente en la vinculación con Estados Unidos.

En este sentido, María Cecilia Miguez (2018) parte del estudio histórico de las relaciones internacionales de Argentina y apoyándose en los trabajos de Mario Rapoport y Carlos Escudé detecta la concurrencia de varias potencias disputándose el predominio económico y político sobre el país. Algo que Puig evitó referenciar centrando su análisis, desde la posguerra, en los vínculos con Estados Unidos.

Este aspecto, dice Miguez, «conduce a un error prescriptivo: si el problema es el acercamiento unilateral a la potencia hegemónica, cualquier diversificación de las relaciones exteriores es entendido como un rasgo de autonomía» (Miguez, 2018, pág. 21). Entonces, frente a la concurrencia de potencias que buscan el predominio, el problema es que se pueden establecer nuevas relaciones de carácter asimétrico y generar nuevos vínculos de dependencia y toda la estrategia carecería de sentido. En concreto, se corre el riesgo de cambiar de potencia subordinante y continuar en la situación de dependencia.

### **3. Extractivismo: clásico y nuevo**

Los modelos económicos de desarrollo en América Latina se enfocan en el comercio internacional basados en la exportación de sus recursos naturales con poca o nula transformación. El modelo implica aprovechar las ventajas naturales de los países de la región para reforzar el proceso de industrialización.

Los recursos naturales han sido una fuente de ingresos importante para América Latina. Con altibajos, la actividad extractiva se volvió cada vez más rentable dentro de un mercado internacional más demandante de materias primas.

Alonso Aleida y Ponce Sánchez José, recurriendo al aporte de Eduardo Gudynas (2012), consideraron que el «extractivismo es el proceso por el cual se obtienen, a partir de la extracción, grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados, o se procesan de forma limitada, y que, posteriormente, se destinan a los mercados internacionales con escasos encadenamientos locales o nacionales» (Alonso y Ponce Sánchez, 2015, pág. 188). Además, requiere y depende de grandes inversiones, casi siempre extranjeras (de empresas transnacionales) y se articula con cadenas de comercialización global.

Debemos distinguir varios aspectos dentro de este modelo de desarrollo. En primer lugar, el «extractivismo clásico» característico de décadas pasadas, asociado en la actualidad a gobiernos de centroderecha en la región como por ejemplo: Colombia con Alvaro Uribe y Juan Manuel Santos y Perú con Alan

García, se caracteriza por el marcado papel de las empresas transnacionales donde el Estado es funcional a esa transnacionalización y sus controles son acotados o nulos. Impositivamente no tiene peso significativo (regalías e impuestos bajos) debido a la idea del crecimiento económico generado por «derrames» hacia la sociedad y, sumado a esto, la negación, represión u ocultamiento de protestas por el impacto social y ambiental.

Este modelo actual, neoliberal, iniciado a fines de los '70 abandona en gran medida el circuito de industrialización y la tradicional teoría de las ventajas competitivas se retoma nuevamente para argumentar la necesidad de concentrarse en lo que mejor hace el continente: producir commodities (Lander, 2014).

En segundo lugar, la llegada de los gobiernos progresistas a partir de los años 2000 en Sudamérica supuso cambios y continuidades. Las estrategias adoptadas por los gobiernos de la región no encajan en el modelo anterior. Surge, entonces, un neo-extractivismo con el que no solo se mantiene, sino que se profundiza la extracción de recursos naturales agravando el impacto ambiental y social pero con nuevos elementos, a saber: el Estado pasa a jugar un rol mucho más importante, se nacionalizan los recursos, se invierte en el mercado por distintas vías, se buscan actividades que maximicen la renta, cambia el modo de vincularse con el empresariado transnacional, aparecen asociaciones como joint-ventures, se imponen regalías y tributos más altos.

En tercer lugar, dentro de los gobiernos progresistas debemos también hacer aclaraciones: las tendencias políticas presentan matices y se los separó en «izquierda radical» incluyendo a Bolivia, Ecuador y Venezuela; en cambio, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile se los catalogó como similar a la socialdemocracia europea (Gudynas, 2009).

De esta manera, y a pesar del cambio político, se mantiene una inserción internacional subordinada a la globalización donde los países de la región son tomadores de precios, pero el Estado capta una mayor porción de las rentas excedentes generadas por las actividades extractivas.

Así, el sector extractivista resultó ser el pilar de las estrategias de desarrollo para estos gobiernos. Esto es así ya que no solo apostaron fuertemente a la estrategia, sino que han promovido nuevos sectores de carácter extractivo como por ejemplo la minería en Ecuador, en Brasil y Argentina y el petróleo en Uruguay. Es dable señalar en este punto que, especialmente, Argentina, Brasil y Uruguay foguearon fuertemente la agricultura de monocultivo para exportación (extractivismo agrícola).<sup>3</sup>

En cuarto lugar, en el extractivismo clásico, particularmente el de los '80 y '90 de neto corte neoliberal, le fue transferido al mercado la responsabilidad de los emprendimientos y las interacciones entre sus actores. Las empresas gozaron de: flexibilización de flujos de capital (libertad para tomar utilidades), flexibilidad y poca regulación laboral, ambiental y territorial, sumado al poco o nulo control de la actividad en general.

En el neo-extractivismo, en cambio, la participación del Estado es decididamente mayúscula, aportando reglas claras, renegociación de los contratos existentes, aumentando las regalías, los tributos y la presencia de empresas estatales. Cabe destacar que estas acciones se diferencian entre aquellos en que

la presencia estatal es más pronunciada de los que no; por ejemplo: Bolivia, Venezuela y Ecuador, por un lado y, a Brasil y Chile, por el otro, respectivamente.

Siguiendo con este ejercicio comparativo y de analizar los cambios y las continuidades, desde el punto de vista discursivo el extractivismo clásico proponía «exportaciones» y «mercado mundial» como slogans, mientras que el neo-extractivismo progresista los reemplaza por «la globalización» y la «competitividad». El uso de «globalización» engloba un conjunto de ideas más amplio y complejo. Incluyen aspectos comerciales clásicos (exportaciones), como las nuevas reglas de flujos de capital, extensión de derechos de propiedad, compras gubernamentales, etc. (Gudynas, 2009).

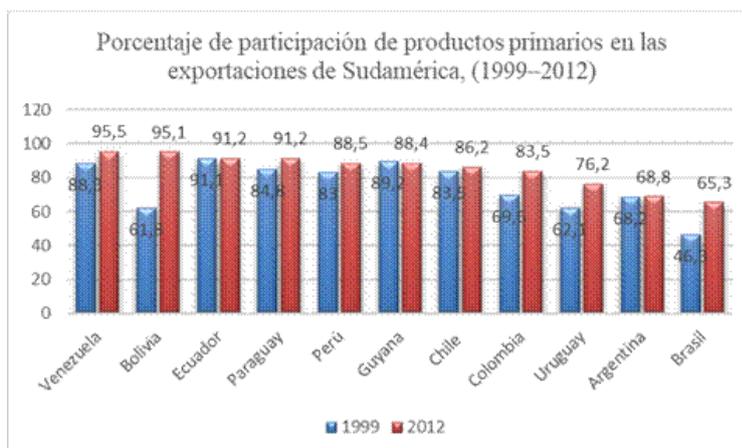
A esta altura resultan claras las diferencias entre los países con modelos neolibelares como Perú y Colombia, y los gobiernos que consideramos socialdemócrata como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y de los de izquierda revolucionaria como Ecuador, Bolivia y Venezuela. Pero también, resulta claro que todos apuestan, y fuerte, por la extracción de los recursos naturales a gran escala acallando y reprimiendo las protestas sociales y de protección del medio ambiente. Maristella Svampa ha denominado a este fenómeno de coincidencias por encima de las ideologías como «consenso de los commodities»<sup>4</sup> (Svampa, América Latina: «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración, Marzo-Abril 2013).

Este nuevo extractivismo de cuño progresista implicó, entonces, mayor intervención estatal, aumento de la participación nacional en los beneficios y, a partir de ellos, una gran tajada que utilizada en políticas de contención social buscan el objetivo de reducir la pobreza, permitir mayor acceso a la alimentación, a la educación y a la salud. Esta inversión social de los extraordinarios beneficios económicos ha constituido la fuente de legitimidad electoral de los gobiernos regionales.

#### **4. Consecuencias políticas, sociales y ambientales**

La inserción internacional de estos gobiernos ha venido de la mano del éxito de las exportaciones de materias primas. Los objetivos de exportación, entonces, se convirtieron en el motor expansivo del extractivismo. Aumento de exportaciones e inversiones extranjeras fueron clave en los gobiernos progresistas. En el Cuadro 1 podemos ver el aumento de la participación de los productos primarios en las exportaciones regionales en 1999 y en 2012:

Cuadro 1.



(CEDIB, 2011)

Sin embargo, este aumento vino de la mano de asumir un rol de subordinación en los mercados mundiales: primero por aceptar sus precios y segundo por depender de intermediarios y brokers internacionales con lo cual las decisiones domésticas quedaron supeditadas a las idas y vueltas del comercio mundial.

Romper con esta lógica es tremendamente costoso y, a la vez, inviable. Así, nos encontramos frente a una dicotomía: por un lado, se aceptan las reglas de liberalización del capital transnacional, pero, por otro, con los ingresos generados, se obtuvieron márgenes de maniobra considerables como, por ejemplo, el pago de la deuda al FMI (Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela) o el intento de armado de una estructura financiera distinta (Bolivia y Ecuador).

Este modelo neo-extractivo, funcional a la globalización comercial y financiera, continúa con la dependencia económica de América Latina ya que se sustenta, fundamentalmente, en actividades primarias y eso fortalece las relaciones de dominación sobre la región y no corrige las desventajas en los términos de intercambio.

Los resultados son negativos, subsiste la incapacidad para terminar con el subdesarrollo y la dependencia. Asimismo, ha generado conflictos socioambientales, mayor concentración de la riqueza en sectores transnacionales, lo que sigue manteniendo gran parte de la población en condiciones de pobreza (Alonso y Ponce Sánchez, 2015).

Siguiendo con Alonso y Ponce Sánchez (2015) lo determinante, bajo el contexto de globalización, es el acceso a la tecnología. No solo se depende de los capitales, sino de los avances tecnológicos de los países desarrollados para impulsar el crecimiento. La ausencia de avances propios en esta materia limita la capacidad de industrialización autónoma y sostenida. Esto ha provocado una fuerte reprimarización de la industria obligando a los países a caer en la jerarquía tecnológica.

En este punto nos preguntamos cómo hicieron los países que tuvieron el mismo proceso de crecimiento, como por ejemplo Nueva Zelanda, Australia, Noruega, Finlandia y Suecia. La respuesta es que a partir de la exportación sus productos primarios desarrollaron manufacturas que generaron encadenamientos productivos al interior del país; promovieron procesos y

tecnologías aprovechables incrementando el valor agregado en los productos y mejoraron los términos de intercambio.

Siguiendo con este análisis comparativo, los países latinoamericanos no aprovecharon las altas tasas de crecimiento económico de las industrias extractivas mientras los precios de los commodities fueron elevados; pues a contra pelo de los países que propusimos en comparación como casos exitosos, los nuestros no asociaron los beneficios de la tecnología al resto de la economía. Esto representa una falencia política que contradice los dictados autonómicos propuestos en el marco teórico.

A su vez, este esquema supone consecuencias estructurales de nuevas dependencias acarreado efectos negativos para el medio ambiente y el ámbito social, producidos por el deterioro de los territorios habitados por millones de personas. Además de la salud, la organización social y la identidad cultural son temas que entran en crisis.

La expansión de los procesos de extracción trajo aparejado un impacto en el territorio implicando la llegada de personal técnico, equipos y pertrechos a zonas remotas y alejadas de los centros. En estas zonas (parajes), que son habitadas por pobladores rurales y pueblos indígenas, se establecen los denominados «enclaves productivos». Estos requieren de un circuito de abastecimiento y salida de la materia elaborada para exportación que es custodiado, en algunos casos, por el Estado con protección policial y muchas veces militar.<sup>5</sup>

En esta economía la explotación de los recursos naturales no tiene o tiene escasos los encadenamientos productivos con la economía local, la mano de obra está mal paga y realiza actividades de alto riesgo (la salud se deteriora y la vida se pone en riesgo).

Estos enclaves generan tensiones y contradicciones ya que contribuyen a un proceso de fragmentación geográfica y desterritorialización, los gobiernos asignan zonas de exploración y explotación que ignoran los territorios preexistentes (reconocidos por las comunidades rurales e indígenas) donde el Estado no llega de manera adecuada observando los derechos ciudadanos, con los servicios de salud y/o la aplicación de justicia (Gudynas, 2009).

Surge aquí otra dicotomía: por un lado, la fuerte presencia del Estado habilitando y cobrando los beneficios de la actividad, permitiendo en zonas alejadas establecer polos de extracción sin tener ningún tipo de reparo y, por otro, una ausencia notoria en la protección de los derechos ciudadanos de los pobladores locales.<sup>6</sup>

Es necesario aclarar que el protagonismo estatal en el neo-extravismo se da también porque participa directa e indirectamente de la actividad extractiva. Es decir, no solo regula la exploración y explotación, sino que también es actor extractivista como empresa estatal o de carácter mixto (PDVSA, ANCAP, Petrobras, YPF o Minería de la provincia de San Juan son ejemplos).

Llamativamente, los gobiernos progresistas han apostado a la extracción acelerada de recursos naturales sin mejorar la observancia de los impactos en lo ambiental, incluso en algunos casos han retrocedido al punto de eliminar leyes protectoras de determinados recursos; por ejemplo, Argentina con la ley de glaciares para permitir la explotación del oro, en Bolivia con la desmembración ministerial del área ambiental, en Uruguay con los permisos para las inversiones

en celulosa y papel, en Brasil con la flexibilización de los permisos ambientales, etc.<sup>7</sup>

El modelo, concebido así, obvia las condiciones extremas, ambientales y sociales así como los conflictos generados por la concentración y contaminación de los recursos básicos para la subsistencia y la aparición de graves problemas de salud ligados a la actividad extractiva (Alonso y Ponce Sánchez, 2015).

Es tal la negación, el rechazo o la quita de importancia al tema que el ex presidente de Ecuador, Rafael Correa, dijo textualmente: «No podemos ser mendigos sentados en sacos de oro. Vamos a desarrollar el potencial minero del país». Estos dichos fueron con motivo de la firma de un contrato de explotación minera con una empresa China. Anteriormente se refirió como «infantilismo» a aquellos que profesan el NO al petróleo o a la minería. En este sentido, Lula da Silva manifestó que «no es malo exportar commodities cuando el precio está bien, es malo cuando el precio está bajo» (Tereschuk, 2013).

Los conflictos y protestas sociales se han hecho presentes en los gobiernos progresistas en reclamo por la explotación y contaminación de recursos vitales: Bolivia, Ecuador, Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Venezuela. Minería, forestación, petróleo, celulosa, los motivos son variados pero en particular la contaminación y el deterioro de las condiciones de vida son el foco. Las protestas han sido negadas, minimizadas y hasta reprimidas violentamente por los Estados por considerar que impiden el desarrollo.

Existe así una situación asimétrica en los conflictos ya que se enfrentan gobiernos y corporaciones con comunidades regionales y asociaciones vecinales. Las movilizaciones y protestas en defensa del territorio, el medio ambiente y la biodiversidad muestran, en general, un entramado organizado, de carácter plural, que abarca a las comunidades campesino-indígenas, ONG culturales, vecinales, activistas, ambientalistas y personalidades provenientes del ámbito académico (SVAMPA, 2013).

La cosa no queda ahí: la conflictividad del contexto provoca la judicialización de la cuestión por la violación de los derechos. La protesta conlleva asesinatos como en Perú, Panamá y México y se criminaliza como en Argentina y en Ecuador.

El modelo de «extractivismo depredador»,<sup>8</sup> según Svampa, es un programa de desarrollo cuyas consecuencias sociales, ambientales, culturales y políticas son sistemáticamente negadas. La democracia se trastoca al no presentar licencia social, sin consultar a las poblaciones, sin control ambiental, escasa presencia del Estado o aún con ella tienden a vaciar de contenido al concepto de sustentabilidad y a manipular las formas de participación popular para controlar las decisiones colectivas (Svampa, 2013).

Nos encontramos frente una tercera dicotomía de este modelo y es, por un lado, un Estado interventor y asistencialista a través de planes sociales que busca inclusión por medio de la conversión del ciudadano en consumidor y, por otro, un Estado que niega y criminaliza un reclamo genuino de la ciudadanía en pos de un desarrollo sustentable y protector de su entorno.

Para finalizar, la cuestión del desarrollo y el crecimiento económico muchas veces no van de la mano. En este caso, el neo-extravismo implicó crecimiento económico pero no fue acompañado de un desarrollo que permita hacer sostenible y sustentable el crecimiento económico. Latinoamérica se

encuentra inserta en la ecuación mundial denominada «metabolismo social»,<sup>9</sup> en particular Sudamérica tiene un balance comercial deficitario ya que, además de perder económicamente, presenta un intercambio ecológicamente desigual. Este intercambio consiste en que los países centrales requieren de grandes cantidades de energía y materiales a precios bajos para su metabolismo. Pues, a largo plazo los términos del intercambio son persistentemente bajos (Conde, 2017, pág. 47).

## **5. Conclusión**

La izquierda sudamericana fue alimentada por la bonanza petrolera y los altos precios de las materias primas; eso les permitió desarrollar ambiciosos proyectos de redistribución de la riqueza, los gobiernos redujeron la pobreza, la desigualdad y les permitió tomar decisiones que contribuyeron a gestar un margen de maniobra relativo.

La elección del modelo de desarrollo, en contraposición a los estándares establecidos, constituye un paso elemental en el proceso de construcción y búsqueda de la autonomía. Es decir, se aparta de la hegemonía neoliberal y adopta un proceso propio. Sin embargo, mantiene una inserción internacional subordinada o dependiente al aceptar las reglas económicas mundiales tal como están. Esto hace que sus ciclos productivos dependan del exterior: inversiones transnacionales, precios, cantidades, formas (sin mano de obra agregada), etcétera.

A prima facie, hechos como el crecimiento económico, el pago total de la deuda al FMI, el intento de construir un sistema financiero propio, vinculaciones internacionales algo diversificadas (China, Rusia, Irán, Turquía, etc.), una estructura institucional sudamericana que se presentó como alternativa al institucionalismo internacional, habrían hecho ver una supuesta autonomía.

La caída del precio del petróleo y de la mayoría de los commodities frenó drásticamente el crecimiento de muchos países, puso al descubierto varias cosas: graves procesos de corrupción, que Sudamérica juega un rol asignado en el mundo y no es el que quiere o no puede cambiarlo, que no puede dejar de ser dependiente, que dejó pasar la oportunidad para incorporar procesos de encadenamiento productivo, que siguió dependiendo de tecnología foránea, que había serias disputas políticas ideológicas en el liderazgo regional y, lo más preocupante de todo, la reprimarización de su aparato productivo.

En clave autonómica el proceso fue incompleto, o se dio a medias y no es suficiente ya que una vez alcanzada requiere de la voluntad política para mantenerla, del recurso humano propicio para tal cometido y no caer en la dependencia externa de pocos mercados, como por ejemplo la gran vinculación con China.

Por último, el deterioro de los precios de las materias primas ha hecho que los términos del intercambio retomen la senda de la desigualdad agravando la vulnerabilidad internacional. Además, debemos incorporar algo nuevo en esta ecuación perdida: nuestra ecología.

## Referencias

- Alonso, A.; Ponce Sánchez, Z.J.I. (2015). El neo-extractivismo como modelo de crecimiento en América Latina, *Economía y Desarrollo*, 154(1), 185–198.
- Briceño Ruiz, J.; Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. (I. d. Internacionales, Ed.) *Estudios Internacionales*(186), 39–89.
- Campanini, O. (2011). *Extravismo. Contextos y Desafíos* [Presentación en Power Point] Centro de Documentación e Información de Bolivia.
- Conde, M. (2017). Extractivismo. Debates sobre decrecimiento y otras formas de pensar el Mundo. *Voces en el Fenix*, 8(60), 44–53.
- De La Torre, A. (2010). *Los Recursos Naturales en LAC: ¿Más allá de auges y colapsos?* World Bank LAC.
- Fonseca, G.J. (2004). *A legitimidade e outras questões internacionais*. Sao Paulo: Paz e Terra.
- Gudynas, E. (2009). Diez Tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP–CLAES.
- Gudynas, E. (2012). *Desarrollo, extractivismo y posextractivismo*. Lima 16, 17 y 18 de mayo: Seminario Andino.
- Jaguaribe, H. (1982). Hegemonía céntrica y autonomía periférica. En L. Tomassini, *América Latina y el nuevo orden internacional* (pág. 18). Buenos Aires: Belgrano.
- Lampreia, L.F. (1998). A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*42(2), 5–17.
- Lander, E. (2014). El Neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones. *(Neo)extractivismo y el futuro de la democracia en América Latina: Diagnóstico y retos*. Berlín, Alemania.
- Miguez, M.C. (2018). Sobre la Autonomía heterodoxa y las debilidades del concepto. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* (6), 209–220.
- Miranda, R. (2005). Sobre los fundamentos internacionales de política internacional Argentina. (UCEL, Ed.) *Invenio*.
- Puig, J.C. (1980). *Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J.C. (1984). Introducción. En: J.C. PUIG, *América Latina: políticas exteriores comparadas* (Vol. Tomo I). Buenos Aires: GEL.
- Russell, R.; Tokatlian, J. (2001). De la Autonomía antagónica a la Autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *POSTData* (7), 71–92.
- Svampa, M. (2013). El Consenso de los Commodities. *Le Monde Diplomatique*, 4–6.
- Svampa, M. (2013). América Latina: Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración. *Nueva Sociedad*.
- Tereschuk, N. (2013). ¿Qué hacer con las materias primas? *Le Monde Diplomatique*, 8–9.
- Vigevani, T.; Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273–335.

## Notas

- 1 Hidrocarburos (gas y petróleo), metales y minerales (cobre, oro, plata, estaño, bauxita, zinc, entre otros), granos (maíz, soja, trigo) y biocombustibles.
- 2 Aldo Ferrer propone el rol central del Estado, su poder de compra, la expansión del mercado interno, la distribución equitativa del ingreso y la industrialización y diversificación de las economías y un núcleo en la relación entre innovación científico-tecnológica, políticas de Estado y estructura productiva.
- 3 Monocultivo de soja y sus variedades transgénicas con alto uso de maquinaria, herbicidas, pesticidas y químicos. Monocultivos forestales ocupando amplias superficies.
- 4 Según Svampa el «Consenso de los Commodities» subraya el ingreso de América Latina en un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes.
- 5 En estos «enclaves productivos» (minería en Argentina por ej.) se dan específicamente en las zonas andinas y amazónicas
- 6 Los grandes emprendimientos requieren de una infraestructura mayúscula haciendo uso y abuso de los recursos energéticos locales generando, a su vez, otros impactos en el territorio. Por ejemplo, la utilización del agua, recurso vital de las poblaciones en zonas donde el bien escasea o la relocalización de un glaciar. Esto ha provocado enormes protestas sociales sobre todo en la zona cordillerana de San Juan y Catamarca en los enclaves de Pascua Lama, Bajo de la Alumbrera y Famatina.
- 7 Los casos fueron tomados en Gudynas Eduardo: «Diez tesis urgentes sobre el neo-extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual». Extractivismo, Política y sociedad, Quito CAAP-CLAES 2009.
- 8 Término acuñado por Eduardo Gudynas en contraposición al «extractivismo sensato» y al «extractivismo indispensable».
- 9 Intercambios de energía y materiales entre las sociedades humanas y medioambientales cuya tendencia es creciente.

## Notas de autor

### Sobre el autor

Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, Especialista en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santa Fe; Maestrando en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santa Fe. Docente de la Cátedra de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL, docente de Teoría de las Relaciones Internacionales, Sistemas Políticos Comparados y Fundamentos de la Ciencia Política en UCSF.

## El derecho a la naturaleza en la ciudad versus el extractivismo urbano

### *The right to nature in the city versus urban extractivism*

Lubertino Beltrán, María José

**María José Lubertino Beltrán** Sobre la autora  
mariajoselubertinob@gmail.com  
Universidad de Buenos Aires, 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

Recepción: 03 Mayo 2021  
Aprobación: 10 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10801>



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

**Resumen:** Compartimos algunas conclusiones de mi tesis doctoral «El Derecho al Ambiente en la Ciudad de Buenos Aires. La participación ciudadana en su defensa (1996–2019)» que demuestra la importancia del derecho ambiental en las ciudades, cómo la planificación urbana no puede desligarse de la Naturaleza sobre la que se asienta, cómo el extractivismo avanza sobre las ciudades rompiendo todo equilibrio, sus graves consecuencias y la defensa de la Naturaleza como bien común por la ciudadanía. Es una problemática ambiental urgente ya que Argentina es uno de los países del mundo y la región con mayor concentración de población en ciudades (92 % concentrada en 16 ciudades) y existen problemas ambientales urbanos cada vez más acuciantes (barrios humildes, consumismo, residuos, falta de espacios verdes, contaminación de aire y agua, entubamiento arroyos, cementación humedales, inundaciones, excesivo uso de combustibles fósiles, depredación del patrimonio natural, cultural y arquitectónico, entre otros). Incorporamos las nuevas perspectivas latinoamericanas ecocéntricas en el marco de una visión crítica de los institutos tradicionales del derecho ambiental, del urbanismo tradicional y del propio Estado de Derecho. Efectuamos propuestas para mejorar la democracia participativa, la elaboración participativa de normas y una Ley de Presupuestos mínimos de evaluación de impacto ambiental.

**Palabras clave:** ciudad, ambiente, extractivismo, naturaleza, buen vivir.

**Abstract:** *We share some conclusions of my PhD thesis on «The Right to a Health Environment in Buenos Aires City. Citizen participation in its defense (1996–2019)» which demonstrates the importance of environmental law in cities, how Urban planning cannot be separated from Nature on which it is based, how extractivism has advanced on cities, breaking balance, its current serious consequences and the defense of Nature as a common good by urban citizens. It is an urgent environmental problem to be addressed since Argentina is one of the countries in the world and the region with the highest population concentration in cities (92 % is concentrated in 16 cities) and there are specific urban environmental problems each time more pressing (humble neighborhoods, consumerism, waste, lack of green spaces, air and water pollution, casing of streams, cementing wetlands, floods, excessive energy use of fossil fuels, depredation of natural, cultural and architectural heritage, among others). We incorporate the new ecocentric Latin American perspectives within the framework of a critical vision to traditional institutes of environmental law,*

*traditional urban planning and the rule of law itself. We make proposals to improve participatory democracy, participatory law drafting and an Environmental Impact Assessment Minimum Standards Law.*

**Keywords:** *city, environment, extractivism, nature, buen vivir (good living).*

## 1. Introducción

Compartimos algunas de las conclusiones y propuestas de mi tesis doctoral sobre «El Derecho al Ambiente en la Ciudad de Buenos Aires. La participación ciudadana en su defensa (1996–2019)» que demuestra la importancia del derecho ambiental en las ciudades, cómo la planificación urbana no puede desligarse de la Naturaleza sobre la que se asienta, cómo el extractivismo ha avanzado sobre las ciudades rompiendo todo equilibrio, sus actuales graves consecuencias y la defensa de la Naturaleza como bien común por la ciudadanía urbana.

Es una problemática ambiental de gran actualidad y urgencia en ser abordada ya que Argentina es uno de los países del mundo y la región con mayor concentración de la población en ciudades (92% se concentra en 16 ciudades) y existen problemas ambientales urbanos específicos cada vez más acuciantes (barrios humildes, consumismo, residuos, falta de espacios verdes, contaminación de aire y agua, entubamiento arroyos, cementación humedales, inundaciones, excesivo uso energético de combustibles fósiles, depredación del patrimonio natural, cultural y arquitectónico, animales en la ciudad, entre otros).

Incorporamos las nuevas perspectivas latinoamericanas ecocéntricas en el marco de una visión crítica de los institutos tradicionales del derecho ambiental, del urbanismo tradicional y del propio Estado de Derecho.

Efectuamos propuestas para mejorar la democracia participativa, la elaboración participativa de normas y una Ley de Presupuestos mínimos en materia de evaluación de impacto ambiental.

En los acápites que siguen definiremos el ambiente y el paisaje urbano como un ecosistema específico, al que si bien históricamente se consideró inmerso en la lógica dicotómica maniquea como uno de los polos contrapuesto a la naturaleza o al campo, hoy resulta imprescindible su revalorización en el diálogo de su planeamiento con la naturaleza sobre la que se asienta. Luego utilizaremos el marco teórico que caracteriza al extractivismo para analizar este proceso en la ciudad y veremos como las categorías y principios del buen vivir también pueden ser repensados como válidos para la protección de la sostenibilidad de la vida y la armonía en las ciudades. En los acápites 4 y 5 compartiremos el núcleo de nuestra investigación sobre cómo opera el extractivismo en la Ciudad de Buenos Aires apañado por los poderes públicos, cómo la sociedad civil se organiza en su resistencia para recuperar la armonía con la naturaleza y cómo creemos que el derecho ambiental podría colaborar a restablecer el equilibrio roto a través de un adecuado control de ambientalidad. Por último, detallamos propuestas que pueden ayudar en una futura reforma constitucional o en cambios

legislativos a incorporar la perspectiva ecológica al estado ambiental de derecho que contribuirían a una nueva relación de las ciudades con la naturaleza,

## 2. Ambiente Urbano. Paisaje. La antinomia naturaleza–ciudad

El ambiente no se circunscribe al entorno físico y a sus elementos naturales (agua, atmósfera, biósfera, tierra, subsuelo), sino que comprende todos los demás elementos que los seres humanos creamos y que posibilitan la vida, la subsistencia y el desarrollo de los seres vivos. Integramos a la definición de ambiente los bienes que están en la naturaleza (mal llamados «recursos» naturales), pero además considerándolos como un sistema, una unidad, con interacciones en un espacio determinado entre los mismos seres vivos y sobre el ambiente del que forman parte —ecosistema—, incluyendo los ingredientes culturales (patrimonio artístico, histórico y/o arquitectónico) y la intersección entre ambos, el patrimonio natural —dentro del cual está el paisaje— (Bidart Campos, 1995, p. 297–298).

Asumimos al ambiente como bien colectivo y como un sistema de interrelaciones e interdependencias de carácter complejo y holístico entre elementos naturales, artificiales y socioculturales en permanente cambio y que lo hace más que la suma de sus partes (Novelli, 2009, p. 82; Lorenzetti, 1997, p. 1463; Sabsay, 2003, p. 8). Observamos a lo largo de la historia de la humanidad diferentes etapas: 1) la de la indivisibilidad seres humanos/naturaleza (etapa de la simbiosis), 2) la de la separación/discriminación entre seres humanos y naturaleza («frente a frente»), 3) la del alejamiento, el desconocimiento, la utilización mercantilista de la naturaleza (etapa de la «dominación»/enfrentamiento) y 4) la de la reubicación de los/as humanos como parte de la naturaleza (nosotros/as con la naturaleza) —etapa en cuya construcción inscribimos las reflexiones y aportes de nuestro trabajo— (Lucca, 2016, p. 43).

El paisaje es un componente del ambiente. El paisaje urbano es un elemento crucial al estudiar el ambiente en las ciudades. Constituye parte del patrimonio colectivo, independientemente de su valor y localización. Es cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos. Es fundamentalmente información que cada persona recibe de su entorno. Es una calidad a encontrar. «El paisaje es la ilustración perfecta de la unión en torno de un patrimonio a la vez natural y cultural» (Prieur, 1998, p. 12). Es una «relación dialéctica entre habitantes y lugar», «una construcción simbólica, económica y ecológica, en la cual no se puede intervenir sin tomar en cuenta la relación entre los componentes que le dan coherencia» (Navarro Bello, 2004).

Son pocas las notas de doctrina sobre el paisaje pero en todas hay consenso en considerar como impacto negativo al ambiente la intrusión producida por volumen de los edificios torres y de obras de infraestructura que originan un «rotura brusca del equilibrio natural de su armonía estética» (Cafferatta, 2011, pp. 3–11): cuando el paisaje se transforma en agresivo e inarmónico, llevando al espíritu del espectador la inquietud de violación consumada en la madre naturaleza.<sup>1</sup>

El problema escasamente abordado radica en el paisaje cotidiano, aquel que no ha sido declarado como patrimonialmente valioso de manera expresa pero que

hace parte de la cotidianidad de quienes eligen o viven en un barrio, su fisonomía, su tranquilidad, su estilo de viviendas, su vegetación o arbolado. También en los entornos de los bienes patrimonialmente valiosos, lo que también es expresado como la necesidad de una zona de amortiguación en relación con el patrimonio o con la reservas ecológicas.

### *2.1. Civilización o barbarie, campo vs ciudad, naturaleza vs cultura*

En la maniquea lógica patriarcal estas antinomias, entre otras, sustentaron durante siglos y aún sostienen el mito de que para el avance civilizatorio las ciudades debían dejar atrás lo salvaje y natural para construir la cultura y el desarrollo. En la dinámica binaria jerarquizante del extractivismo no resulta concebible el equilibrio o la armonía. Siempre una de las categorías debe aplastar o someter a la otra.

### *2.2. Ecosistema urbano*

Cuando hablamos de ecosistema es más fácil pensar en un bosque, un río o un arrecife. Ecosistemas creados por la naturaleza. Un ecosistema urbano en cambio es un entorno generalmente creado por seres humanos (por ejemplo cuando se construyen grandes parques, plazas o lagos artificiales o se plantan árboles) o a veces por la naturaleza, a pesar de la acción humana (por ejemplo cuando a pesar de cementar o rellenar la costa, el río vuelve a apropiarse y repoblar de plantas y animales la materia inerte). Cualquier sistema ecológico ubicado dentro de una ciudad o zona urbanizada está dentro de un ecosistema urbano. Así, toda comunidad de organismos vivos (microorganismos, animales, plantas, seres humanos) que interactúan en el ambiente de la ciudad. En la ciudad, las calles, edificios, puentes y otras estructuras pueden albergar a su vez microorganismos, animales y plantas.

Las ciudades en sí son ecosistemas urbanos. El ecosistema urbano, a diferencia del rural, se encuentra en proceso de expansión debido a su continua masificación y demanda por parte de la población de oportunidades educativas, laborales e incluso a la hora de disfrutar de mayor variedad y opciones de ocio.

En las grandes ciudades se pierde el contacto con la naturaleza, pero además es donde se producen muchos de los problemas que producen el cambio climático y una ruptura global del equilibrio ambiental. Así, el consumismo, el derroche energético, la producción innecesaria de residuos, entre otros. Sin embargo, puede haber otra forma de hacer y vivir ciudades.

Es llamativo que los Informes Nacionales Ambientales no dediquen ni una línea a los ecosistemas urbanos a pesar de que el 92,5 % de la población vive en ciudades, salvo por las tangenciales y escuetas referencias a contaminación del aire (2012) y a los residuos (2012, 2016, 2017 y 2018).

## **3. Extractivismo vs buen vivir urbano**

El proceso de reestructuración capitalista neoliberal supuso cambios en el modo de regulación del Estado y del paradigma del desarrollo y estuvo

acompañado por profundas transformaciones tecnológicas. El carácter distintivo de este proceso es su inestabilidad —como efecto de la financiarización— y la acelerada reconfiguración territorial depredatoria, en un contexto inédito a nivel planetario de cambio climático, redefinición de la matriz energética y crisis alimentaria.

En palabras del abogado ambientalista Enrique Viale, extractivismo urbano porque «las problemáticas son muy similares: la especulación inmobiliaria provoca desplazamiento, daños ambientales, y desafía la naturaleza en el marco de una degradación institucional y social. Las características comunes se nutren de la misma lógica extractivista, provocando acumulación y reconfiguración negativa». Viale compara la actual especulación inmobiliaria y la gentrificación urbana con los commodities —que son producto de la extensión del monocultivo de soja, por ejemplo— ya que tienen dinámicas similares: convierten el valor de uso en valor de cambio, generando la proliferación de viviendas ociosas y desocupadas como modelo de planificación urbana. La contracara necesaria de este proceso se expresa en el aumento de los desalojos, la desigualdad en la concentración de la propiedad del suelo urbano y la exclusión y privatización de espacios públicos, entre otros impactos.

Así, extractivismo urbano o urbanismo neoliberal son «aquellas formas de articulación pública–privada no formalizada pero con efectos reales, en los que convergen la liberalización de los mercados del suelo, la concentración del capital inmobiliario con gran capacidad de gestión financiera, obviamente el beneplácito de los gobiernos locales y la irrupción de inversiones para el desarrollo de megaproyectos con alto impacto territorial» (Pintos, cit. por Viale, 2015).

El impacto directo que esta dinámica tiene sobre las ciudades se evidencia en el proceso creciente de especulación inmobiliaria, sobreexplotación de suelo urbano, fragmentación de morfologías urbanas y estilos de vida, colapso de infraestructura y crecimiento del hábitat precario, no planificación o planificación al calor de los intereses del mercado y sin consideración de la naturaleza, con la consiguiente pérdida de calidad de vida urbana y una mayor exposición a desastres ambientales. Así, en la Ciudad de Buenos Aires se produce la proliferación de nuevos productos del mercado inmobiliario, signada por procesos de sobredensificación y sobreexpansión urbana que marcan las dinámicas de valorización excluyente en la región. Es decir, cuando se logra cambiar usos del suelo «estirando la ciudad» a través de la expansión de urbanizaciones privadas y semiprivadas, o cuando se transforman las densidades de áreas urbanas, a partir de la construcción de desarrollos inmobiliarios de largo alcance —megatorres de lujo de más de 30 pisos— se corren también las curvas de precio de suelo y los precios internos de la ciudad.

### *3.1. Buen vivir urbano y derecho a la ciudad*

Como contracara al proceso extractivista, si bien no se puede hacer una aplicación automática y forzada a cualquier contexto de los principios de las culturas ancestrales de armonía con la naturaleza y convivencia entre seres que nos permiten alcanzar el vivir bien es importante incorporarlos como parte de nuestro derecho vigente y es creciente la construcción ciudadana para exigir su aplicación en los contextos urbanos (Lubertino 2019:414–456). Así los

principios de integralidad<sup>2</sup> y garantía de regeneración de la Madre Tierra, equidad intra e intergeneracional, no mercantilización de la naturaleza e interculturalidad entre otros.<sup>3</sup> Vivir bien o buen vivir es la vida en plenitud. Es saber vivir en armonía y equilibrio, en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia. Y ese justamente es el camino y el horizonte de la comunidad; implica primero saber vivir y luego convivir. No se puede vivir bien si los demás viven mal, o si se daña la naturaleza. Vivir bien significa comprender que el deterioro de una especie es el deterioro del conjunto. No se trata de una propuesta para indígenas, sino para la humanidad. Es una construcción de una opción de vida para todas y todos (Macas, 2011).

Todas las constituciones en Latinoamérica reconocen el derecho al ambiente con mayor o menor profundidad y extensión. Algunas incorporan expresamente varios principios ambientales con rango constitucional, aunque en otros casos estos están consagrados en sus leyes generales del ambiente o códigos ambientales (FARN, 2003 y López Ramos, 2003). Pero son particularmente las nuevas constituciones de Bolivia (2009) y Ecuador (2008) las más avanzadas por su reconocimiento de la naturaleza como sujeto y los principios del buen vivir. También son importantes las perspectivas de la Constitución de Nicaragua (2014) y la pionera Constitución de Venezuela (1999). Y son las leyes 71 y 300 de Bolivia la normativa de derecho positivo más desarrollada en la materia a nivel latinoamericano a donde recurrir para orientar el diálogo de fuentes.

El derecho a la ciudad<sup>4</sup> es restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad del «buen vivir» para todos/as, y hacer de la ciudad «el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva». La ciudad es ante todo espacio público, un espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas, es espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto (Borja, 2012). «Derecho a la ciudad y espacio público democrático son dos caras de la misma moneda». «La crisis del espacio público es resultado de las actuales pautas urbanizadoras, extensivas, difusas, excluyentes y privatizadoras». El derecho a la ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos. Para vivir dignamente en la ciudad debe haber armonía con la naturaleza. El derecho a la ciudad no es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen y dentro de ellos el derecho a un ambiente sano exige el respeto a la naturaleza en la cual estamos inmersos/as. Por eso el derecho a la ciudad se basa en una dinámica de proceso y conquista, en el cual los movimientos sociales son el motor para lograr el cumplimiento del derecho a la ciudad y la armonía con la naturaleza.<sup>5</sup>

El concepto de extractivismo urbano está en la antítesis de la construcción del derecho a la ciudad de Lefebvre, entendido no solo como derecho al espacio físico, sino como concepto guía frente a la necesidad de repensar a todo el conjunto social. Desde esta perspectiva, el derecho a la ciudad es una idea revolucionaria. El derecho a la ciudad no es solo la demanda de acceso a los derechos ya existentes, sino que también implica la necesidad de transformación del espacio urbano y las relaciones sociales que lo integran. Es el derecho a un hábitat saludable, armónico, no violento, donde se recuperen las solidaridades entre prójimos y con la naturaleza.

#### **4. Los tres poderes del Estado cómplices en la consolidación del Estado extractivista**

En mi tesis doctoral se demuestra cómo en la Ciudad de Buenos Aires, a pesar de su avanzada constitución que además de contener un extenso y minucioso capítulo ambiental (artículos 27 a 30) consagra la democracia participativa, el planeamiento estratégico participativo y cuyo texto completo está plagado de referencias a la sustentabilidad, la defensa de los bienes comunes y de garantías de participación y controles cruzados entre los poderes del Estado para evitar situaciones de corrupción y violaciones a la voluntad ciudadana,<sup>6</sup> los tres poderes del Estado en diferentes momentos entre 1996 y la actualidad y en forma vertiginosamente creciente en los últimos 14 años terminan siendo cómplices del extractivismo urbano y cómo es solo excepcionalmente que la participación ciudadana logra detenerlos ya sea por su movilización o vía la judicialización de los conflictos.

La evolución de todos los indicadores existentes en materia ambiental y de salud humana en relación con el ambiente en la Ciudad de Buenos Aires durante estos últimos 25 años demuestran el agravamiento de la mayoría de los problemas que la constitución de CABA quería resolver, evitar o mitigar. A lo largo de este período se han empeorado las condiciones de vida de sus habitantes, especialmente perdiéndose espacios verdes y públicos, aumentando los gases efecto invernadero y la isla de calor, agravando la contaminación auditiva y visual, cementando humedales, bloqueando el acceso al sol y la circulación de los vientos, destruyendo patrimonio y paisaje, entre otras erradas políticas públicas, al ritmo de los negocios del mercado inmobiliario.<sup>7</sup>

Las normas constitucionales de la Ciudad y sus principios —que no son solo un catálogo de derechos sino que en la propia Constitución ya contienen una previsión de herramientas avanzadas—, en el marco de la Constitución Nacional y los tratados, son reforzadas por los principios y normas de las posteriores leyes federales de Presupuestos Mínimos y la evolución de la jurisprudencia en la materia generando un poderoso «escudo protector» o «blindaje». Sin embargo, esos mandatos fueron perforados por el accionar de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y solo a veces reparados por la intervención del Poder Judicial.

Al estudiar en profundidad la aplicación efectiva del derecho al ambiente hecha por el Poder Legislativo de la Ciudad en 22 años de vigencia de su constitución, a través de las más de 6000 leyes sancionadas, la omisión de legislar o las leyes violatorias del derecho al ambiente y, en particular el (in)cumplimiento con las leyes ambientales de Presupuestos mínimos dictadas a partir de 2002 y sus contribuciones en su función «maximizadora», llegamos a la conclusión de su funcionamiento como «escribanía del sector inmobiliario».<sup>8</sup>

Al estudiar la aplicación efectiva del derecho al ambiente hecha por el Poder Ejecutivo relevando sus discursos y las políticas públicas implementadas por los sucesivos gobiernos en 23 años, sus omisiones, resultados, reglamentación y vetos de leyes y las políticas contrarias al derecho al ambiente constatamos su falta de respeto a los principios ambientales de la Ley General del Ambiente y a los presupuestos mínimos en las leyes federales.<sup>9</sup>

En cuanto a la efectiva aplicación hecha por la Justicia de la Ciudad del derecho al ambiente en 22 años de vigencia de la CCABA, especialmente a través de los fallos de su TSJ y del Contencioso Administrativo, particularmente en relación con el control de constitucionalidad de normas que pudieran violarlo, y en contraste con el rol y la jurisprudencia de la CSJN en precedentes de la interpretación constitucional o de principios y normas ambientales y cuando refirieren a casos que afecten a habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, la evaluación es matizada. Esto se debe a la heterogeneidad en el accionar de los/as jueces/zas en las instancias inferiores y al interior del Ministerio Público, aunque claramente en el TSJ y en la mayoría en todas las instancias predominan posturas conservadoras. Se trata de una Justicia de la Ciudad poco dialógica y casi nada activista en lo ambiental.<sup>10</sup> Quienes realmente han dotado de eficacia en la Ciudad al Derecho Ambiental han sido los/as ciudadanos/as, en combinación con el Poder Judicial en aquellos casos en los que se sortearon barreras, filtros y obstáculos. Sin embargo, la obtención de fallos favorables en las demandas judicializadas no ha redundado en cambios en el enfoque del Estado local ante estas problemáticas. Las sentencias judiciales han creado caminos alternativos para la efectivización de las demandas en casos puntuales pero no generan soluciones definitivas para los problemas estructurales sociales o ambientales y menos aún para recuperar la armonía con la naturaleza.

El acceso a la justicia en materia ambiental tiene falencias y no está universalmente garantizado. En la Ciudad de Buenos Aires, hay sectores duramente castigados por la discriminación ambiental que difícilmente acceden a la justicia. No están regulados los procesos colectivos ni existe patrocinio jurídico gratuito y confiable para este tipo de causas. El accionar de las instituciones públicas encargadas de la defensa ciudadana es errático, acotado o inexistente en esta materia. Dificulta la eficacia en el acceso a la justicia ambiental la violación de las cautelares sin consecuencias, la revocatoria de las cautelares en la Alzada, la falta de un cuerpo de peritos independiente, el uso y abuso de los «pretextos» de falta de legitimación y falta de «causa» por parte de los/as victimarios ambientales y el Poder Judicial, la falta de aplicación de los principios ambientales en la resolución de casos, la falta de activismo judicial, la resistencia de los/as jueces/zas a ordenar la recomposición en causas de ilegalidades urbanísticas, la contumacia en el incumplimiento o la elusión de las sentencias sin consecuencias y la ineficacia del sistema penal en la persecución de los delitos ambientales, contra el patrimonio y el «prevaricato urbanístico».

Abundan los fallos contrarios al ambiente, el patrimonio y/o el paisaje que corroboraron nuestras hipótesis. Son aquellos en los que se incurren en violaciones o no aplican los principios ambientales y/o de resguardo del patrimonio, no adecuan el proceso a la lógica de los procesos colectivos, donde el/la Juez/a no usa sus facultades procesales ambientales y/o no actúa de manera activista.<sup>11</sup>

Todas estas situaciones son producto de un fenómeno social, político y económico —el “extractivismo urbano”—. Pero estar inmersos/as en este complejo proceso global no exime de las consecuencias directas del accionar inconstitucional o ilegal a sus responsables. La modificación estructural de dichas tendencias solo es posible si colectivamente como sociedad y Estado se reconoce ese contexto cultural y material como un problema a ser revertido. Los poderes del

Estado de la ciudad no asumieron ni la metamorfosis de paradigmas tradicionales que significa la cuestión ambiental ni el cambio de paradigma de la «democracia participativa».

Por contraposición la sociedad civil ha sido la protagonista en la defensa del ambiente en estos 25 años a través de la movilización y la judicialización de sus violaciones. Se fue construyendo una red de organizaciones y personas en defensa del ambiente y el patrimonio, al principio de manera más dispersa y barrial, pero en los últimos años con una articulación transversal, solidaridad interbarrial y pluritemática y con un accionar colectivo de mayor inmediatez. Las demandas más extendidas han sido: más espacios verdes distribuidos en toda la ciudad con espacios públicos seguros para toda la población; protección del patrimonio y paisaje barrial con menos densidad edilicia y poblacional en las áreas residenciales, sin tránsito pasante y con calles pacíficas; mejores condiciones de vida y equiparación en infraestructura, servicios y equipamientos públicos entre el norte y el sur de la ciudad; recuperación del acceso al río, disfrute de la costanera y saneamiento del riachuelo; participación cierta en la toma de decisiones desde los barrios de las comunas para compartir el desarrollo de la ciudad y, en forma creciente, el respeto por el derecho de los animales —tanto en la inclusión de los animales de compañía como en el rechazo al maltrato y explotación animal— y la protección de la biodiversidad.

Cada vez hay más participación ciudadana a favor de la armonía con la naturaleza y el buen vivir urbano. Paralelamente en los últimos años se ha llegado al extremo de la persecución a las ONGs o vecinos/as que defienden el ambiente, el espacio público y el patrimonio.

## **5. Obligatoriedad del control de ambientalidad por parte de los tres poderes**

Hemos acuñado esta denominación para llamar la atención sobre la especificidad de este control de constitucionalidad como herramienta útil para la plena vigencia del Estado Ambiental de Derecho en la evaluación de la legalidad y razonabilidad en las leyes, actos administrativos y sentencias en la aplicación de los principios y estándares ambientales.

Así, denominamos Control de Ambientalidad a los controles de constitucionalidad, convencionalidad, legalidad y razonabilidad *ex ante*, durante y *ex post* que deben efectuar los diferentes órganos del Estado, en todos sus niveles y jurisdicciones, cada uno en relación con sus actos propios en el ámbito de su competencia y cuando ejercen el control sobre actos de otro de ellos o de particulares o empresas, que deben atender especialmente a los principios ambientales de manera interdependiente, integral y extendida, considerando no solo el acto sino su contexto y efectos. Tiene su fundamento en el deber de preservación de ambiente y la obligación de las autoridades de proteger ese derecho (art. 41 CN), en la forma que fundamentan el control del principio de legalidad o debido proceso adjetivo (arts. 18 y 19 CN), el control de razonabilidad o proceso sustantivo (art. 28 CN y su concordante art. 99, inc. 2) y en el art. 5 LGA.<sup>12</sup>

Los principios del derecho ambiental que deben tenerse en cuenta y satisfacerse como requisitos mínimos de un adecuado “control de ambientalidad” son

indiscutidamente los principios de prevención, precaución o «*in dubio pro Naturaleza*», progresividad o no regresión, equidad intra e intergeneracional/sustentabilidad, congruencia, responsabilidad (que incluye y supera al principio de «contaminador pagador»), derecho a la información, participación pública y acceso a la justicia. Estos principios son los filtros básicos que deben usarse en el “control de ambientalidad” y en caso de existir diferentes alternativas o en caso de duda debe estarse a la más favorable a la «armonía con la naturaleza», el respeto a su integralidad, la garantía de su regeneración, la no mercantilización de la naturaleza y el respeto a la interculturalidad, sea que se los considere a estos principios como derecho vigente<sup>13</sup> o como pautas interpretativas.

Insistimos en el reconocimiento a los principios y estándares de las Leyes de Presupuestos mínimos como piso para la «complementariedad maximizadora» de las normas locales, en el creativo sistema del «federalismo ambiental de concertación» y que hoy son reconocidos por la CSJN como «derecho federal».

También integran este entramado normativo las leyes constitucionales de la ciudad en la materia: el Plan Urbano Ambiental —que es la ley marco y frecuentemente omitida—, el Código Ambiental —que nunca fue sancionado— y la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de CABA —en aquellas normas que no colisionan con los más elevados estándares de las Leyes de Presupuestos Mínimos federales—. Es conflictivo que se mantengan normas en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental que no superen los estándares establecidos en las leyes de presupuestos mínimos.

Hay que insistir sobre los tres poderes de la ciudad en la adopción de los principios y estándares de un Estado ambiental de derecho, en el fondo y en lo procesal. No faltan elementos para un adecuado «control de ambientalidad», falta el ejercicio de incorporarlo como variable en la planificación, gestión, elaboración de normas y en la protección judicial de derechos y el control de constitucionalidad. Muy por el contrario, la ciudad cuenta con marcos y herramientas internacionales, constitucionales federales y locales de principios ambientales como presupuestos mínimos y robustos lineamientos de su marco urbano ambiental local que confluyen en el camino hacia un buen vivir en la ciudad. Cuanto mayor sea el conocimiento de la ciudadanía de estos instrumentos, que también son su derecho y su deber de ejercer, cuanto mayor su apropiación de ellos y su empoderamiento en las prácticas cotidianas, más difícil será para los poderes públicos seguir mirando para otro lado o defender los intereses del extractivismo urbano.

Solo con más democracia participativa e institucionalizando mecanismos que la satisfagan se garantizará la aplicación anticipada de dichos principios para el equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental.

## **6. Algunas propuestas para mejorar el estado ambiental de derecho y la armonía con la naturaleza en Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires**

Si bien las ciudades no van a desaparecer, hemos venido promoviendo un cambio demográfico en Argentina que descentralice y rururbanice para favorecer ciudades de mediano tamaño, donde la frontera entre lo urbano y lo rural sea más

esponjosa y donde la producción de los alimentos y la energía se haga en el lugar o cercanías.

La reconfiguración de las ciudades pospandemia es una oportunidad para fomentar la innovación en este sentido. Recuperar la armonía con la naturaleza y promover que la naturaleza reinvide la ciudad sería un gran favorable cambio.

Entretanto, mientras seguimos como ciudadanía a la defensiva del modelo extractivista sintetizamos aquí algunas propuestas que surgen de nuestra investigación y de sus conclusiones.

### *6.1. Para el ámbito nacional*

#### *6.1.1. Para una futura reforma constitucional*

- Consagrar expresamente una visión ecocéntrica y sería deseable que se introduzca el buen vivir a nivel nacional.
- Es imprescindible una reforma constitucional nacional que avance consagrando una «democracia participativa» y reformule la institucionalidad decimonónica que hoy nos rige.

#### *6.1.2. Al Congreso de la Nación*

- Jerarquizar con rango constitucional el Protocolo del Pacto de DESC, el Protocolo de San Salvador que menciona específicamente derecho al ambiente y el Acuerdo de Escazú.
- Sancionar las Leyes de Presupuestos Mínimos ambientales pendientes, y especialmente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, incluyendo el impacto ambiental estratégico y reglas para administrar la controversia científica en caso de riesgos controvertidos. Debe cumplir con los requisitos mínimos fijados por la LGA y por la OC 23/17 de la Corte IDH sobre Medio Ambiente y DD. HH.<sup>14</sup> (previos, por entidades independientes bajo supervisión del Estado, abarcando el impacto acumulado, acceso a la información, participación de los/as interesados/as y respetando tradiciones y cultura de los pueblos indígenas). Sería deseable que tomara en consideración los antecedentes europeos de los
- Sancionar una Ley de Presupuestos mínimos en materia de Patrimonio y paisaje.
- Sancionar la Ley de Derechos de la Naturaleza.
- Reformar la LGA incorporando expresamente algunos de los principios ambientales del buen vivir especialmente la garantía de regeneración de la naturaleza, sus componentes y sistemas, la función ecológica de la propiedad, la armonía con la naturaleza —como equilibrio entre la función social y la ecológica y como complementariedad y equilibrio entre los seres vivos—, la desmercantilización de la naturaleza y el agua para la vida.
- Legislar en materia de bienes comunes partiendo de la premisa que no existe nadie mejor para gestionarlos sosteniblemente que los/as propios

ciudadanos/as implicados/as, dotándolos de los medios e incentivos para hacerlo, de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación y con un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios.

- Reformar el Código Penal incorporando un buen capítulo de delitos ambientales — hoy no contemplados salvo en caso de daño a la salud — y los delitos contra el patrimonio, que dé cuenta del bien jurídico tutelado de estos bienes comunes. Ni siquiera se contempla expresamente el «daño» al interés colectivo cuando es el propio dueño de la cosa patrimonialmente protegida el que la daña. Debe haber además una figura específica de «prevaricato urbanístico».
- Conformar el sistema nacional integrado de información en material ambiental y mejorar los Informes Nacionales Anuales sobre la situación ambiental del país, incluyendo los temas ausentes, indicadores de resultados y metas, la información sobre las causas judiciales, información actualizada y comparada sobre la legislación de todas las jurisdicciones y las voces de la ciudadanía ante los conflictos existentes, de conformidad a los estándares del artículo 6 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe sobre Generación y divulgación de información ambiental.
- Proveer más mecanismos de consulta y participación ciudadana en relación con la planificación estratégica, la formulación de políticas públicas ambientales y su transversalización con otras áreas, su gestión, seguimiento, monitoreo permanente, control y evaluación de las mismas y el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las leyes, en el sentido de ejercer un control de ambientalidad ciudadano pre y post decisiones.
- Es fundamental cumplir y promover los procesos de ordenamiento territorial ambiental articulando su cumplimiento en todos los municipios y provincias, en base a los principios ambientales y con participación ciudadana permanente (artículos 9 y 10 LGA), Ese ejercicio de planeamiento estratégico participativo ambiental sería un excelente mecanismo de fortalecimiento de la democracia en la materia y prevendría espasmódicas y fragmentadas decisiones legislativas y administrativas que van generando daños ambientales graves y acumulativos lenta e irreversiblemente.
- Legislar sobre procesos colectivos, Amicus, Audiencias Públicas y normas procesales ambientales para garantizar que el procedimiento sea acorde a los derechos que se debaten y que no quede librada su adecuación a la discrecionalidad de los /as magistrados/as, tomando como piso las Acordadas y la jurisprudencia de la CSJN en la materia y los estándares del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Eliminar todo plazo de caducidad del amparo en estos casos y eliminar/reformular las restricciones al sistema de cautelares contra los Estados. Particularmente regular las implicancias de los principios ambientales en materia procesal dado que algunos de estos principios (ej. el precautorio) si no se aplican correctamente en

sintonía con el mandato del «activismo judicial» y con el uso de la «inversión de la carga de la prueba» y la «carga dinámica de la prueba», entre otras (pueden ser usadas en contra). Establecer la gratuidad de los procesos colectivos en la Justicia Nacional y Federal, y especialmente en lo que refiere a procesos ambientales, y en particular en relación al pago de costas, en la medida en que se está cumpliendo con el «deber» constitucional de defensa del ambiente (ley 25275).

- Legislar sobre procesos participativos para la toma de decisiones de políticas públicas ambientales: mecanismos de consulta y participación ciudadana en relación con la planificación estratégica, la formulación de políticas públicas ambientales y su transversalización con otras áreas, su gestión, seguimiento, monitoreo permanente, control y evaluación de las mismas y al seguimiento y evaluación de leyes, en el sentido de ejercer un control de ambientalidad ciudadano pre y post decisiones (conf. art. 7 Acuerdo de Escazú).
- Legislar disponiendo la obligatoriedad del EIA a los efectos de evaluar el futuro destino en el caso de desafectación del dominio público y venta de tierras y la obligatoriedad de convocar a audiencia pública en lugar próximo al predio que se pretenda enajenar.
- Derogar el conjunto de normas inconstitucionales que habilitan estos procesos de enajenación de tierras/bienes comunes y sus indeseables impactos ambientales.
- Declarar la caducidad de la ley 22423/81 desde el 25 de agosto de 2010 que fue la última prórroga a las leyes que delegaban facultades del Congreso o derogarla si se considera que la inclusión en el digesto la convalida.
- Declarar la nulidad de los Decretos PEN 952/2016, 1173/2016, 1064/2016, 152/2017, 255/2017 y de cada una de las ventas públicas efectuadas o que se efectúen en virtud de ellos así como de cualquier otra venta de tierras públicas efectuada al amparo de la ley inconstitucional 22423/81.
- 
- Declarar la nulidad de aquellas disposiciones del Decreto 1382/2012 que habilitan la venta inconsulta de tierras.

## *6.2. A nivel de la Ciudad de Buenos Aires*

- Es urgente actualizar el Plan Urbano Ambiental en base a un nuevo diagnóstico de base y legislando programas con mayor detalle.
- Sancionar el Código Ambiental o una Ley General del Ambiente de la Ciudad.
- Sancionar un nuevo código urbanístico y otro de edificación elaborados/as en forma participativa considerando la calidad de vida y el ambiente —incorporando esta variable transversalmente—. Asimismo, deberían recogerse las experiencias judiciales críticas en la aplicación de los viejos y actuales códigos para que no se repitan situaciones de oscuridad, zonas grises o confusión, por ejemplo en materia de demoliciones o urbanizaciones parque (UP).

- Derogar las normas aún vigentes modificatorias del CPU y del CU e inconstitucionales por ser dictadas en delegación legislativa o violación de principios ambientales y abstenerse de sancionar nuevas leyes que impliquen flagrantes violaciones al Estado de Derecho.
- Sancionar una nueva ley de EIA que repare los retrocesos de las últimas modificaciones y signifique un salto cualitativo en la maximización de los estándares ya fijados por la jurisprudencia federal en la interpretación de la LGA, acote la discrecionalidad de la autoridad de aplicación de subestimar el relevante efecto y garantice una mejor evaluación estratégica en caso de potenciales efectos acumulativos, el seguimiento y evaluación de leyes y políticas públicas, en el sentido de ejercer un control de ambientalidad ciudadano pre y post decisiones.
- Derogar el actual decreto reglamentario de la ley de EIA pues conspira contra los más elementales recaudos de eficacia en orden a la aplicación de los principios de prevención, precaución y progresividad, convirtiendo al instrumento en una «teatralidad burocrática recaudatoria» más que en una herramienta de protección del ambiente. Aún con la ley vigente varios artículos de la norma reglamentaria, resoluciones y decisiones del APRA y DGIUR son manifiestamente inconstitucionales o nulas y sino lamentablemente debe recurrirse a la vía judicial.
- Sancionar la ley que consagre la Carta por el derecho a la ciudad promoviendo la armonía y el equilibrio entre los/as urbanos/as y con la naturaleza.
- Sancionar una ley que regule los procesos colectivos para mejorar el acceso a la justicia en los casos de defensa del ambiente y el patrimonio como intereses colectivos, tomando como piso las acordadas y la jurisprudencia de la CSJN y los marcos de la CCABA. En la ciudad, sin dudas debe legislarse el amparo colectivo como acción popular tal como fuera concebida en la CCABA. Restringir la posibilidad de excepciones dilatorias infundadas.
- Sancionar la Ley de Presupuesto Participativo.
- Sancionar una ley sobre procesos participativos para la toma de decisiones de políticas públicas y mejorar la ley de audiencias públicas para garantizar su eficacia.
- Revisar las leyes que restringen o limitan los “mecanismos de participación semidirectos” y la Ley de Comunas para garantizar la efectividad de la descentralización.
- Legislar planes de manejo participativos de parques y plazas de la ciudad y crear nuevos espacios verdes.
- Legislar en materia de corredores de biodiversidad para proteger y consolidar los existentes y ampliarlos.
- Legislar en materia de paisaje.
- Crear los tribunales de vecindad o justicia comunal (cláusula transitoria 12 e- CCABA).
- Crear veedurías ciudadanas para que los/as vecinos/as de todos los barrios de la ciudad puedan controlar los proyectos, ejecución y operación de las obras públicas.

## Referencias

- Bidart Campos, G.J. (1995). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Tomo VI. La Reforma Constitucional de 1994. Buenos Aires: EDIAR.
- Borja, J. (2012). Espacio Público y derecho a la Ciudad. Barcelona. [https://debatstreballsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio\\_publico\\_derecho\\_ciudad\\_jordiborja.pdf](https://debatstreballsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio_publico_derecho_ciudad_jordiborja.pdf) (consultado el 18 de abril de 2021).
- Cafferatta, N.A. (2011). En defensa del paisaje. En Cafferatta, N.A. (Dir.) *Summa Ambiental. Doctrina–Legislación–Jurisprudencia*. Buenos Aires: Abeledo Perrot. Tomos I, 3–11.
- Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (1991). Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo. Espoo (Finlandia). [http://www.unece.org/fileadmin//DAM/env/eia/documents/legal\\_texts/conventiontextspanish.pdf](http://www.unece.org/fileadmin//DAM/env/eia/documents/legal_texts/conventiontextspanish.pdf) (consultado el 18 de abril de 2021).
- Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (1998). Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Aarhus (Dinamarca). [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_aarhus.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf) (consultado el 18 de abril de 2021)
- Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (2003). Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente. Kyiv (Ucrania). <http://www.unece.org/fileadmin//DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolspanish.pdf> (consultado el 18 de abril de 2021)
- Consejo de Europa (2000). Convenio Europeo del Paisaje. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0670786.pdf> (consultado el 18 de abril de 2021).
- Corte IDH (2017). OC 23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos del 15 de noviembre. [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf) (consultado el 18 de abril del 2021)
- FARN (2003). Procesos constitucionales y protección ambiental en Latinoamérica, Simposio de jueces y fiscales de América Latina. Aplicación y cumplimiento de la norma ambiental, 23 y 24 de septiembre. Buenos Aires.
- Harvey, D. (1985). *Urbanismo y desigualdad social*. 3ª. Ed. Madrid: Siglo XXI.
- Harvey, D. (2008). The Right to the City, *New Left Review* 53, September–October. <https://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>. Consultado el 18 de abril de 2021.
- Harvey, D. (2011). *Le Capitalisme contra le Droit à la Ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances* (Traduit de l'anglais par Cyril Le Roy, Nicolas Vieillescazes, Clémence Garrot et Joséphine Gross). Paris: Editions Amsterdam.
- Lefebvre, H. (1978). *El Derecho a la Ciudad*. 4ta. edición. Madrid: Ediciones Península. [https://monoskop.org/images/3/3c/Lefebvre\\_Henri\\_El\\_derecho\\_a\\_la\\_ciudad.pdf](https://monoskop.org/images/3/3c/Lefebvre_Henri_El_derecho_a_la_ciudad.pdf). Consulta el 18 de abril de 2021.
- Lefebvre, H. (1983). *La Revolución Urbana*. Madrid: Alianza.
- Lucca, E. (2016). *La gestión de los territorios. La cosecha escondida o la percepción ambiental de los espacios*. Buenos Aires: Diseño Editorial.
- López Ramos, N. (2003). Resúmenes de sentencia ambiental pronunciadas por órganos judiciales de países de América Latina. PNUMA, Serie de documentos sobre derecho ambiental 11.
- Lorenzetti, R.L. (1997). *La Protección Jurídica del Ambiente*, L.L. 1997–E:1463.

- Lubertino Beltran, M.J. (2020). *El Derecho al Ambiente en la Ciudad de Buenos Aires. La participación ciudadana en su defensa* (1996–2019). Tesis doctoral Derecho UBA.
- Lubertino Beltran, M.J. (2019). Los Principios Ambientales Ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino. En: Cafferata, N.A. (Dir.). *Revista de Derecho Ambiental, Núm. 60* (Edición especial aniversario) Octubre/Diciembre. Págs. 414 a 456 (tesina para la Especialización en Derecho Ambiental, UBA).
- Macas, L. (2011). Sumak Kawsay. <https://decrecimientoybuenvivir.files.wordpress.com/2011/01/sumak-kawsay-luis-macas.pdf> (consultado el 18 de abril de 2021)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Informes del Estado del Ambiente 2012–2019. <https://informe.ambiente.gob.ar/> (consultado el 18 de abril de 2021).
- Naciones Unidas. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992). <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> (consultado el 18 de abril de 2021)
- Navarro Bello, G. (2004). Una aproximación al paisaje como patrimonio cultural, identidad y constructo mental de una sociedad. Apuntes para la búsqueda de invariables que determinen la patrimonialidad de un paisaje, *Revista Electrónica DUE&P. Diseño Urbano y Paisaje, I(1)*. Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. Universidad Central de Chile. Santiago, Chile. <http://dup.ucentral.cl/pdf/6.pdf>
- Novelli, M.H. (2009). La Justicia en el Derecho Ambiental, *Revista de Investigaciones de filosofía Jurídica y Filosofía Social*, 32,82. <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/centro/article/viewFile/1332/1472>
- Prieur, M. (1998). La noción de Patrimonio Común, *JA*, 23 de diciembre, Nro 6121:12.
- Sabsay, D.A. (2003). Constitución y Ambiente en el marco del desarrollo sustentable. En AA. VV. *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*. La Ley, 67–82.
- Viale, E. (2015). Entrevista radial en Radio comunitaria de Esquel Kalewche FM sobre las consecuencias del extractivismo urbano o urbanismo neoliberal, 18 de agosto. <http://www.kalewchefm.org/columnistas/enrique-viale/2835-las-consecuencias-del-extractivismo-urbano-o-urbanismo-neoliberal> (consultado en marzo del 2020).

## Notas

- 1 Desde la geografía se ha trabajado mucho en la «ecología del paisaje» y lentamente el urbanismo la va integrando. La prestigiosa red global ICOMOS de expertos/as independientes para la protección de patrimonio reconoce como categorías el paisaje cultural y los jardines históricos. En el encuentro sobre paisajes culturales en la Argentina en 2007 se habló de los paisajes urbanos como patrimonio cultural y se trató a los paisajes como potenciales integradores del patrimonio fragmentado. En el derecho argentino existen numerosas disposiciones que se refieren al paisaje a través de nociones como patrimonio cultural, pluralidad cultural, valores colectivos e indudablemente, le resultan aplicables las normas de la Ley General del Ambiente. También hay jurisprudencia que refiere a paisaje y un proyecto de ley de 2017 en Santa Fe para darle marco normativo específico, que retoma lineamientos del Convenio Europeo del Paisaje (Florenca, 20 de Octubre del 2000). Es importante porque a los efectos de determinar la «calidad paisajística» para un paisaje específico, la formulación corresponde a las autoridades públicas competentes pero esta debe expresar «las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su

- entorno» (artículo 1, inc. c) y avanza en materia de «protección y gestión de paisajes» y «ordenación paisajística». «Se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados» (Artículo 2).
- 2 Como la compleja interrelación, interdependencia y la funcionalidad de todos los componentes de la Madre Tierra (art 2, inc. 3 del proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra del Parlatino). Aunque ya en los Fundamentos de la Declaración de Río de 1992 se hablaba de «reconociendo la naturaleza integral e interdependientes de la Tierra nuestro hogar».
  - 3 «Todo el pueblo Latinoamericano y Caribeño, al formar parte de la comunidad de seres que componen la Madre tierra, promoverá, defenderá y cumplirá los derechos establecidos en la presente Ley Marco, de forma compatible con sus derechos individuales y colectivos» (art. 6 del Proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra del Parlatino).
  - 4 En 1968 Henri Lefebvre escribe su libro *El derecho a la ciudad* tomando en cuenta el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países capitalistas, con la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. Como contrapropuesta a ese fenómeno, construye una propuesta política de la ciudad para reivindicar la posibilidad que sus habitantes vuelvan a adueñarse de ella frente a los efectos causados por el neoliberalismo, como la privatización de los espacios urbanos, el uso mercantil de la ciudad, la predominancia de industrias y espacios mercantiles. David Harvey entiende el derecho a la ciudad no ya solamente en tanto acceso a la estructura de oportunidades que posibilita, sino como un derecho humano más, como un derecho colectivo, como «poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización» (Harvey 2011,8). Sugiere que el rediseño de París que hizo Haussmann o el de New York de la mano de Robert Moses, y el actual crecimiento explosivo de las ciudades son respuestas a una crisis sistémica de acumulación y formula un llamado a democratizar el poder de configurar la experiencia urbana (Harvey 2008).
  - 5 Un paso fundamental en la construcción del derecho a la ciudad – de la teoría a la acción– fue la elaboración participativa de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, por la sociedad civil global, articulada por Habitat International Coalition (HIC). En forma paralela a las iniciativas de la sociedad civil, algunos gobiernos han generado la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por más de 400 ciudades, el Estatuto de la Ciudad de Brasil – ley 10257, julio de 2001–; y, a escala local, la Carta de Montreal y la Carta de México D.F. por el derecho a la ciudad. Fue incluido en las constituciones de Ecuador y de Bolivia. Desde 2006 se comenzó la elaboración de una Carta–Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, que se aprobó en 2011 en Florencia. Paralelamente en el Foro Urbano Mundial de Naciones Unidas (Estambul, 1996) se recogió el concepto de «derecho a la ciudad» y en 2010 el Foro Urbano Mundial de Naciones Unidas en Río de Janeiro adoptó el lema «El Derecho a la Ciudad: Uniendo lo urbano dividido». Resultó fundamental su reconocimiento a nivel regional en la Declaración de Toluca (abril 2016), en la Reunión Preparatoria regional de Hábitat III y finalmente en la *Nueva Agenda Urbana*, aprobada en la Conferencia Mundial de Hábitat III (Quito, octubre 2016). De estos documentos surge que el «derecho a la ciudad» es: –el derecho a un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales; –el derecho a sentirse parte de la ciudad (sentido de cohesión social y construcción colectiva); –el derecho a vivir dignamente en la ciudad; –el derecho a la convivencia; –el derecho al gobierno de la ciudad; –el derecho a la igualdad de derechos
  - 6 Reivindicamos nuestra Constitución de la Ciudad de 1996 y su vigencia como un programa aún en gran medida incumplido. Creemos que significó un salto cualitativo en relación a la Constitución Nacional reformada en 1994 en muchos aspectos y en particular en materia ambiental al consagrarlo como patrimonio común y derecho–deber expresamente, al ampliar la legitimación del amparo a cualquier habitante y al incluir su gratuidad y novedosos mecanismos de participación ciudadana. Nos congratulamos de haber incorporado casi todo lo que los/as vecinos/as y organizaciones ambientalistas propusieron como la prohibición de la Ciudad como territorio no nuclear, el derecho a la información ambiental, el mandato de mantener la identidad barrial, el de minimizar los volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte

y disposición de residuos, el mandato de acabar con los asentamientos precarios, la preservación de espacios verdes, el cuidado de la fauna urbana, la protección del paisaje y el cuidado de la calidad visual y la reivindicación para la Ciudad del Río de la Plata reclamando un cambio de límites. Nuestra hipótesis de que la mayor parte del texto constitucional de la Ciudad en materia ambiental es producto de la participación ciudadana queda probada pues no se trata simplemente de un tema de autoría cuantitativa –dado que también hubo muy comprometidos constituyentes eruditos en la materia–, sino que se evidencia como uno de los más importantes procesos participativos de construcción normativa de los que haya registro a nivel nacional y obviamente de la propia Ciudad. Además de los aportes y participación directa de los/as vecinos/as y organizaciones de Buenos Aires, los debates de quienes integramos las Comisiones que redactamos las normas constitucionales ambientales estaban impregnados del debate de la sociedad civil global post Río 92 hacia una Carta de la Tierra. Había entonces menos claridad en cuanto a las diferencias entre la línea del desarrollo sustentable y la línea de defensores de la Naturaleza, pero varios/as de los/as Constituyentes ya estábamos imbuidos de un espíritu más ecologista en la materia. En este como en otros temas, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires superó a la Constitución Nacional, se adelantó en muchos aspectos a las Leyes de Presupuestos Mínimos que se sancionarían años más tarde y preanunció lo que serían las constituciones latinoamericanas posteriores más avanzadas –obviamente enriquecidas estas últimas por la fuerza, tradiciones y valores de los Pueblos originarios– muchas de cuyas normas hoy también son vigentes en nuestro país a través del Derecho Internacional. Podemos afirmar que tratándose de una constitución de nivel local y máxime siendo una Ciudad, su voluntad de cuidar el ambiente, el patrimonio y especialmente la Naturaleza en la Ciudad, el paisaje y la comprensión de lo urbano ambiental como un todo la enmarcan en lo que hoy se denomina *Ética de la Tierra o Filosofía del «Buen Vivir»* y adelanta muchos años a lo que hoy es a nivel global la «Nueva Agenda Urbana».

- 7 Verificamos extensa y exhaustivamente nuestra hipótesis de que la mayoría de los problemas ambientales existentes desde hace 20 años se han agudizado en la Ciudad de Buenos Aires por la acción humana y especialmente por la inacción gubernamental en el incumplimiento de los mandatos constitucionales y por, lo que es peor, su intervención desafortunada en el «mal desarrollo» de la Ciudad – lo que se corroboró en profundidad: el ruido, la contaminación de agua, aire, visual, odorífera, la pérdida espacios verdes y de espacios de acceso público y gratuitos, la cementación de humedales, el relleno costero, la ocupación ilegal de la costa, el incremento de vehículos contaminantes, la pérdida de patrimonio valioso y el incremento en la generación de residuos. Además han surgido nuevos problemas o se han agudizado aceleradamente la gentrificación y la pérdida de tranquilidad, paisaje e identidad de los barrios. Esto se combina con otros problemas sociales como la falta de vivienda accesible, el crecimiento de las villas y su modalidad constructiva riesgosa, el abandono edilicio de los complejos sociales, la pendiente o deficiente cobertura de servicios básicos o la falta de acceso a salud de calidad. Y el mayor conocimiento sobre nuevos fenómenos y su impacto como en el caso del cambio climático. El análisis efectuado de muchos de estos problemas ambientales muestra que las causas se deben a la propia acción humana, la falta de planificación urbana estratégica y la falta de un ordenamiento territorial (inundaciones, isla de calor, fuga de tóxicos y altos niveles de contaminación). Así, se construyen viviendas donde no se debería –sea desde la pobreza o desde la opulencia–, se han entubado arroyos, sepultado lagunas, secado bañados, alisado el relieve, sacado empedrado, se crean basurales, se aumenta el tránsito vehicular, se usan materiales inadecuados, se consume en exceso e innecesariamente degradando recursos irrecuperables, todo ello en contra de la Naturaleza. Observamos que se abordan los problemas *a posteriori* y de manera fragmentada y dislocada. No hay una perspectiva integral ni integradora ni políticas de largo plazo en una planificación sustentable. Aunque hay documentos, estudios y prospectivas desde distintos ámbitos y organismos del Estado, el accionar de los Poderes Ejecutivo y Legislativo es espasmódico y cortoplacista. Ni que hablar de una mirada ecocéntrica para el «Buen Vivir urbano», que recupere el equilibrio con la Naturaleza en la ciudad.

- 8 Los casos más alevosos de violaciones al control de constitucionalidad son venta de tierras públicas o privatizaciones que conllevan la pérdida de espacios verdes y públicos. Analizamos 49 ejemplos de normas en este sentido que atraviesan varias administraciones y son cada vez más frecuentes: Leyes 3232, 3396, 3730, 4473, 4481, 4476, 4887, 4950, 5498, 5539, 5540, 5704, 5796, 5798, 5874, 5875, 5911, 5912, 5933, 5940, 5961, 5997, 6010, 6011, 6037, 6056, 6064 y 6135, entre otras,– y cuyo modus operandi es la violación del principio del debido proceso legal adjetivo. Adicionalmente lo demostramos en profundidad y detalle en el caso de la sanción de la Ley de venta del Tiro Federal y la creación de la Agencia de Bienes (Ley 5558) y en el de la Ley de la Villa Olímpica (Ley 5704). También y paralelamente analizamos la inconstitucionalidad de la venta de tierras públicas nacionales en base a la ley 22.423/81, los decretos PEN 952, 1173 y 1064 del 2016 y 152 y 255 del 2017 y la del inciso 7 del artículo 3 del Decreto 1382/2012 –por sus implicancias dañosas en nuestra ciudad una perspectiva ambiental–. Las normas estudiadas implican la violación de los principios constitucionales de legalidad y razonabilidad y especialmente contrarían la protección del ambiente y el espacio público si se consideran los 46 casos posteriores a la Reforma Constitucional de 1994, y la Constitución de la Ciudad (4 de ellos durante la gestión de Ibarra, 19 en 8 años de Macri y 23 en solo tres años de Rodríguez Larreta). Adicionalmente describimos las violaciones a los procedimientos en la elaboración de las leyes, los sutiles resortes para eludir las mayorías agravadas o la doble lectura y la falta de escucha a la ciudadanía en su participación en las audiencias públicas. Otros casos graves de expresa violación constitucional por parte de la Legislatura son la creación de la Corporación del Sur SE (Ley 470) del 2000 y la ley 3060 de AUSA SA del 2009– que otorga la concesión de obra pública de la Red de Autopistas y vías interconectadas de CABA, dándole al Poder Ejecutivo un manejo presupuestario discrecional configurando dos casos de «delegación legislativa» (decide un Directorio de 6 y 7 integrantes con mayoría del PE y una representación de alguna minoría opositora). El accionar de ambas sociedades del Estado tendrá graves y crecientes impactos ambientales con el transcurrir de las gestiones en materia de venta de tierras y pérdidas de espacios verdes e insustentabilidad del transporte y aumento del ruido y la contaminación, respectivamente. Se verifica que la propia Legislatura que sancionó la Ley marco constitucional *Plan Urbano ambiental* (Ley 2930), la viola sistemáticamente en muchas de la leyes que sanciona que deberían ajustarse a aquella y vimos extensamente como ejemplo paradigmático las violaciones del PUA que entrañan los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación. Del análisis normativo efectuado en confrontación con la aplicación que hace el PE y las causas judiciales estudiadas se corrobora que hay *normas constitucionales fulminadas* por su propia reglamentación legislativa, como es el caso de la Evaluación de impacto ambiental (Ley 123 modificada por leyes 452 y 1733). Al analizar el accionar de la Legislatura constatamos que muchos de los mecanismos participativos que nuestra Constitución de la Ciudad consagra y que permitirían la defensa del ambiente han sido recortados o diluidos por el Poder Legislativo de manera creciente en estos 20 años. Si bien la norma constitucional de la iniciativa popular nació condenada al fracaso, siendo restrictiva ya en su formulación primigenia, en el resto de los casos fue la Legislatura quien reglamentó los mecanismos restrictivamente, así por ejemplo en materia de descentralización. Particularmente la audiencia pública no solo fue restringida en su regulación normativa sino que está siendo bastardeada en la práctica ante la falta de escucha a la creciente participación ciudadana. Asimismo la no utilización del mecanismo de consulta y la reglamentación esterilizante de la Tribuna popular o Banca del vecino, Mitigación del cambio climático, Horarios mínimos de apertura del cerco perimetral de las plazas enrejadas, entre otros.
- 9 En diferentes administraciones el Poder Ejecutivo no ha cumplido acabadamente con los mandatos constitucionales ambientales o lisa y llanamente los viola. Algunas de las políticas públicas de la Ciudad (con De la Rúa, Ibarra y Telerman), muchas (con Macri) y muchísimas (con Larreta) no cumplen o no satisfacen los principios ambientales de la Constitución Nacional, de la Constitución de la Ciudad y tampoco los presupuestos mínimos establecidos por la LGA y otras leyes de PM, poniendo en jaque el *Estado ambiental de Derecho*. En las gestiones de De la Rúa u Olivera faltan políticas públicas

en algunos aspectos, pero tampoco había tanta conciencia, en general, y algunos problemas no se habían aún agudizado. Además, recién empezaban a sancionarse las leyes. En varios casos en los 20 años se prometen acciones que no se concretan pero en las últimas administraciones, particularmente, se verifica que no existe correlación alguna entre algunos slogans o promesas de campaña y la realidad («10 kms de subte por año», «Ciudad Verde», Plan «Basura Cero», «Plan Buenos Aires Verde» con el compromiso de 1.000.000 de árboles o el de una plaza no más de tres cuadras de todo habitante y que se crearían 78 parques en 20 años). Constatamos la inacción del PE en relación a que hay normas constitucionales de la Ciudad aún incumplidas después de 20 años de vigencia de la Constitución de la Ciudad. Ante la falta de sanción del Código Ambiental de la Ciudad no existió ninguna iniciativa del PE. No hay ni hubo iniciativas y acciones del PE para el reclamo sobre el Puerto de Buenos Aires y el ejercicio de su poder de policía ambiental sobre él ni tampoco para resolver los límites de la CABA en el Río de la Plata (ar. 8 CCABA). Hay normas constitucionales ambientales de la Ciudad sistemáticamente violadas a lo largo de 20 años por el Poder Ejecutivo, como las referidas a la no regresión en materia de espacios verdes, las de cuidado de la fauna urbana y las de competencias en la materia de las comunas. Muchos de los mecanismos participativos que nuestra Constitución de la Ciudad consagra y que permitirían la defensa del ambiente han sido recortados, bastardeados, no utilizados o diluidos por el PE de manera creciente en estos 20 años (audiencia pública, planeamiento urbano y presupuestos participativos, consulta popular, descentralización y comunas, entre otras). El mecanismo de consulta es bastardeado particularmente en el programa *BA Elige*. Hay utilización abusiva del poder de veto – en algunas gestiones– o /y la falta de reglamentación de leyes ambientales como mecanismo de bloqueo de leyes positivas. Esto se ve agudizado en las últimas gestiones y está ocurriendo todo lo contrario a una democracia participativa, casi que resquebrajando hasta la tradicional democracia representativa con sucesivas decisiones inconsultas, injustificadas o contrarias a la voluntad de la ciudadanía. Se incumplen el Plan Urbano Ambiental (Ley 2930 y mandato del artículo 104 CCABA) y las leyes en materia de movilidad sustentable (Leyes 670 y 4633, entre otras). En lo que respecta al subte el PE desobedece las leyes votadas sobre extensión de la red de subte. Pasaron 20 años y el número total de kilómetros sigue clavado en 53,9, por lo tanto la situación empeoró. No hay políticas ambientales en la mayoría de los temas (aire, ruido, ríos, arroyos y aguas, como lo más elemental) ni educación ambiental. Las políticas de residuos – salvo por momentos– han sido deficientes, erráticas, inconsistentes y ahora claramente regresivas. Las propias políticas del GCBA en materia de contaminación audiovisual contradicen la ley vigente. El PE siempre fue remiso en aplicar en sus propias grandes obras la evaluación de impacto ambiental que, según el artículo 30 CCABA, recae en forma preeminente sobre él, en su ejercicio del poder de policía. Después de la insistencia ciudadana por la vía judicial, comenzó a realizarlo, aunque pasó a un estadio de audiencia como mero trámite. Desde 2012 comienza una implosión de obras SRE y de aprobación de DIA y «justificación» de obras y emprendimientos injustificables con una lógica de «caja recaudadora y emisora de certificados». La sanción del permisivo nuevo Código Urbanístico y la nueva reglamentación de la EIA abierta a la discrecionalidad acrecientan la dinámica. Es funcional al modelo «extractivista» que la política de protección patrimonial esté descuartizada entre el Ministerio de Cultura y el de Desarrollo Urbano, donde este último «manda». Otros incumplimientos constitucionales graves y frecuentes son la violación de la prohibición de delegación legislativa (artículo 103 CCABA) y el avasallamiento de las competencias de las comunas (artículo 128 CCABA). Son ejemplos con graves efectos ambientales el manejo presupuestario de la Corporación Puerto Madero SA, la Corporación del Sur SE y AUSA SA por fuera de la Legislatura y el vaciamiento de las funciones legislativas para disponer tierras del Estado que significó la creación de la Agencia de Bienes S.E.– hoy ya derogada–. La renuencia de la Legislatura a sancionar la Ley de Comunas (Ley 1777) tomándose nueve años para hacerlo y hacerlo de manera acotada (Ley 2650) y luego todas las limitaciones impuestas por el PE central en sus reglamentaciones, la demora en la convocatoria a elecciones ¡quince años después!–, demora en la delegación de competencias, falta de asignación presupuestaria

y actual funcionamiento concentrado en los Presidentes/as de Juntas comunales como delegados del Poder central desdibujaron la descentralización en materia ambiental. Hay graves incumplimientos del PE de leyes, sentencias y violaciones constitucionales en los casos de urbanizaciones de villas y barrios con emergencia urbanística donde avanza el «negocio inmobiliario» paralelo «en canje», en la causa Mendoza, los terrenos de Casa Amarilla, Costa Salguero, Punta Carrasco, Shopping Arcos, venta de tierras públicas y reducción de espacios verdes – Tiro Federal, EL Dorrego, Catalinas Norte, Norte II y Sur, Playón Colegiales –, en el Borda, el Paseo del Bajo y los nuevos regresivos Códigos Urbanístico y de Edificación. Muchos casos son acompañados de manifiestas ilegales resoluciones de APRA y DGIUR como en los escandalosos casos del Shopping Arcos, Paseo del Bajo o de los permisos ilegales de obras de Astor San Telmo, Palacio Roccatagliata, Tower Link de Puerto Madero, hotel lindero a la Iglesia y Monasterio de Santa Catalina de Siena, obra lindera a la casa de Jerónimo Podestá, Distrito Quartier Puerto Retiro, Quartier Dorrego, Altos de Independencia, Complejo Concepción Arenal y los edificios de Armenia 1850, Cramer 3155, Congreso 3817 (ex Carrefour), Luis María Campos 112, Fitz Roy y Costa Rica, Carlos Pellegrini 1535, Agüero 2143, Tte. Benjamín Matienzo 1624, Sta. Fe y Araoz y en el Ex Convento de Villa Devoto– y que han sido enviados en varios casos a la Justicia Penal. Otros casos de reiteradas ilegalidades del PE cuando por decreto modificaban el CPU.

- 10 El Poder Judicial de CABA ha dictado sentencias que violan principios básicos del derecho ambiental reconocidos constitucional, internacional y legalmente (Art. 41 CN, art. 27 CCABA y, en las posteriores al 2002, artículo 4 LGA y desde agosto de 2015, art. 240 CCC) y reconocidos por la profusa jurisprudencia de la CSJN. Muchas de esas sentencias, incluso posteriores al 2002, al no tener en cuenta los propios principios reconocidos en las leyes de presupuestos mínimos violan el *principio de congruencia*. Hay una aplicación restringida de los *principios de prevención y precaución*, solo circunscripto en el mejor de los casos a las cautelares. Nunca tienen presente el *principio de equidad intergeneracional* –salvo algún caso aislado–, que sería fundamental para exigir ante los avances del extractivismo mayor exhaustividad en los EsIA y en relación al impacto acumulativo de la sumatoria de obras. Muchos de los fallos violan hasta el *principio de sustentabilidad*, porque privilegian el desarrollo urbanístico sin una gestión adecuada del ambiente. No aplican el *principio de progresividad* y no regresión, como si se lo hacen en relación a otros derechos sociales. Violan el *principio de responsabilidad*, especialmente cuando el generador de los efectos degradantes del ambiente es el propio Estado, a través de los actos de algunos de sus funcionarios. Violan en su contralor de los *límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes* – sean estos privados o públicos– al no compatibilizarlos con los derechos de incidencia colectiva, como manda el nuevo CCC al reconocer la «función ecológica de la propiedad» (art. 240 CCC). En general, los fallos judiciales no efectúan un adecuado *control de ambientalidad* en función de la obligación legal que les incumbe (artículos 3 y 5 LGA). Ni que hablar si se levantara la vara desde una perspectiva ecologista, merituando los principios del Buen Vivir, que para nuestra perspectiva son también derecho vigente– y se aplicara el *principio «in dubio pro Naturaleza»*.
- 11 Entre otros: el del TSJ en *III República de la Boca c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido* (pérdida espacios verdes y públicos– terrenos de Casa Amarilla) Expte. 4761/06. LL 2007– B, 146. Sentencia del 21 de noviembre de 2006; el del TSJ que rechaza la queja en la causa *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)* (omisión de cumplimiento del GCBA de sus obligaciones ambientales en villas) Expte. 28696/0; el del TSJ en *Teso, Oscar Emilio y otros c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales* (adoquinado en Casco Histórico) TSJ, Expte. 10501/13. Fallo del 11 de septiembre del 2014; el del TSJ en *Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)* y su acumulado que libera la construcción de las torres de TGLT S.A. en Caballito – TSJ. Sentencia del 4 de julio de 2018 en Expte. n° 14045/16 TGLT S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: *Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ amparo (art.*

14 CCABA) y su acumulado Expte. n° 14047/16 GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA). Votos de mayoría: Luis Francisco Lozano, José Osvaldo Casás, y Ana María Conde. Dra. Alicia Ruiz en disidencia. Dra. Weinberg se excusó; el del TSJ en autos *Zoológico, Ciudad de Buenos Aires s/ hábeas corpus (chimpancés)* TSJ, sentencia del 19 de diciembre de 2018 en *Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales —AFADA— s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Incidente de recurso de inconstitucionalidad en autos Zoológico, Ciudad de Buenos Aires s/ hábeas corpus*. Expte. 15070/18. Mayoría: votos de Conde, Casás y Lozano. En contra: Ruiz. Weimberg no vota amparándose en la Acordada 40/2014 –De la sala II en *FECOBA y otros c/ GCBA s/ amparo*– acumulado a la causa *Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Amparo* (Shopping Distrito Arcos), con el voto de los Dres. Estaban Centanaro y Juan Lima la acción de amparo, negándole legitimación en materia ambiental a un directivo de FECOBA habitante la Ciudad de Buenos Aires, en una causa de gravedad institucional por la violación del debido proceso adjetivo en el ámbito legislativo y las intervenciones contrarias a derecho del APRA y DGIUR– con disidencia de la Dra. Daniele– Iniciada el 10/12/2012 –Expte. 46452/0. Ver también: *Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ otros procesos incidentales* Sala II, CCAYT. Expte. N° 46452/1, fallos del 10 de diciembre de 2013, voto por sus fundamentos Dres. Centanaro y Daniele y Sala II, CCAYT, en *FECOBA y otros c/ GCBA s/ amparo*. Expte. N° A68795–2013/0, fallo del 2 de diciembre del 2014.; en *Asociación Amigos de Alto Palermo c. GCBA s/ amparo* (obra ilegal de la Torre Berutti y estacionamiento) que revocó la medida cautelar dictada por la jueza Danas. Con disidencia de la Dra. Daniele. Expte. 44.463/0. Fallo del 24 de abril de 2012 en *Asociación Amigos de Alto Palermo c. CABA s/ medidas incidentales*. Voto de la Mayoría: Dr. Centanaro y Lima. Disidencia Dra. Mabel Daniele, en contra.; en la causa *Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA s/ amparo (ART. 14 CCABA)* (megacartel led de Coca Cola sobre la Av. 9 de Julio – contaminación audiovisual), con disidencias de la Dra. Daniele – especialmente en materia de «bienes no transables». Expte: 37925 / 0; en la causa *Devoto, Rubén Ángel c/GCBA s/Amparo* (Parque del Sur dominio público, no privado. Privatización de tierras públicas) con disidencia de la Dra. Daniele (En un fallo muy grave porque se sostiene que el «bien era del dominio privado del Estado y que la limitación de ser UP no importaba la afectación de todos los bienes inmuebles al dominio público»); en la Causa *Scorofitz, Néstor Eduardo y otros c/GCBAs/amparo* (estacionamiento subterráneo bajo el Parque Las Heras– daño al patrimonio y al arbolado y pérdida de tierras con absorción), con voto de los Dres. Centanaro y Lima. Mabel Daniele de licencia) hace lugar a los recursos de apelación, da por cumplidos todos los recaudos administrativos del proceso de evaluación de impacto ambiental y niega el carácter de zona arqueológica, sosteniendo que es un simple sitio histórico–, aunque ordena que en el procedimiento de trasplante de árboles se adopten las sugerencias de la perito Expte. 38385/0 Sala II CAYT, sentencia del 22 de septiembre de 2015; en la causa *Federación de Cooperativas de reciclado Limitada y otros contra GCBA y otros s/amparo ambiental* que levantó la cautelar dispuesta por la jueza Liberatori en el amparo por la incineración de residuos. Fallo del 23 de noviembre de 2018. Expte. 12519–2018/0 – Medida Cautelar suspendiendo la vigencia de la Ley N° 5.966 –De la sala I CCAYT *Ecología y Desarrollo Asociación Civil c/GCBA s/Amparo* (Licitaciones de Costanera Norte en UP) que revoca la cautelar dictada por la Dra. López Vergara (Juzgado CAYT 6). Fallo del 7 de mayo de 2014. Jueces/zas: Mariana Díaz y Fabiana Schafrik, y Fernando Juan Lima en calidad de juez subrogante); en la causa *Guiñazu, Cristina Estela y otros c/ GCBA y otros s/incidente de apelación* (Reserva Ecológica–contaminación acústica) que revoca la cautelar ordenada por Guillermo Scheibler que había prohibido los eventos masivos en la ex Ciudad Deportiva de Boca y en la Costanera Sur después de las mediciones acústicas y de vibraciones en la «Creamfield». EXPTE. N° A70054–2013/1. Cámara de Apelaciones CAYT – Sala I. Fallo de 26 de febrero del 2014. (voto Dras. Diaz y Schafrick. Dr. Carlos Balbín de licencia). Revoca el fallo del 27 de diciembre de 2013 del Juzgado CAYT 13. (Reserva Ecológica); en la causa *Asociación Civil Basta de Demoler contra GCBA* (adoquinado Av. Juramento entre Av. Cabildo y

las Barrancas de Belgrano) Expte. A28340–2014. Fallo de mayo de 2015; varios fallos negativos desde la perspectiva ambiental en la causa *Lubertino, María José c/ GCBA y otros s/amparo (art.14 CCABA)* (autopista en Túnel bajo la Av. 9 de Julio) tanto los de Cámara del 8 de Julio de 2010 que revoca la cautelar sin que haya EIA (Expte. 34409/0. y su acumulado. CCAYT Sala I del 8 de julio del 2010) , como la sentencia del 12 de diciembre de 2011 que revoca la sentencia de 1era instancia (Sentencia del 31 de agosto de 2010 del Juzgado N°13 (Guillermo Scheibler).–revocando la nulidad de la resolución que convocó a licitación y esta misma – y la del TSJ (Expdte. 9494/13. Votos de los Dres. Casas, Lozano, Dra. Conde y Dra. Ruiz. *Lubertino, María José y otros c/ GCBA s/amparo (art. 14 CCABA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido*. Fallo del 28 de abril de 2014).

- 12 Según la Corte IDH el control de convencionalidad es responsabilidad de toda autoridad pública Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 2219 y se extiende a otros tratados de DD. HH. Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros («Diario Militar») Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C No. 253
- 13 Estos principios del Buen Vivir según nuestra perspectiva también integran el Derecho vigente como lo explicamos en nuestra Tesina en la Especialización de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho –UBA (Lubertino 2019).
- 14 Por una solicitud de Colombia en marzo de 2016 en un caso referido a la región del Gran Caribe y los estados ribereños.

## Notas de autor

### Sobre la autora

Abogada ecofeminista especialista en Derecho Ambiental y Doctora en Derecho (UBA). Diploma Superior en Ciencias Sociales (FLACSO). Profesora de Derechos Humanos y de Derecho Civil (Facultad de Derecho UBA) y Titular de Principios de Derecho Latinoamericano y de Principios de Derechos Humanos y Derecho Constitucional (CBC UBA). Presidenta de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos. Integrante de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir. Diputada Nacional mc, Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires y Legisladora de la Ciudad.

## La dignidad de la persona y la tutela constitucional de los colectivos y personas vulnerables

### *The dignity of the person and the constitutional protection of the groups and vulnerable people*

Rodríguez González, Giovanni

**Giovanny Rodríguez González** Sobre el autor

giovannyrodriguezg@gmail.com

Universidad Yacambu, Venezuela

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

Recepción: 01 Abril 2021

Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10802>



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

**Resumen:** Este artículo tiene como tema central de reflexión la dignidad de la persona como núcleo valorativo del ordenamiento jurídico en todos los niveles del entramado legal conocido en la actualidad; a partir de ese tema legal se reflexiona en torno a los alcances y exigencias provenientes de la dignidad de la persona respecto a la tutela constitucional de los derechos fundamentales que de dicha dignidad emanan. Ese análisis se complementa por medio del estudio de la recensión de la dignidad de persona a nivel de las constituciones, para luego pasar a discurrir en relación con la tutela de los derechos fundamentales de los colectivos vulnerables, en particular los inmigrantes. Para el desarrollo de esto último se tomó como contexto jurídico la constitución española como también la doctrina emanada del Tribunal Constitucional de España; así se pudo esclarecer que en este país el ordenamiento jurídico garantiza al extranjero un estatus de derechos connaturales a toda persona e inherentes a la dignidad humana.

**Palabras clave:** dignidad a la persona, colectivos vulnerables, inmigrantes, constitución española, extranjería española, tribunal constitucional español.

**Abstract:** *This article has as a central theme for reflection, the dignity of the person as the evaluative nucleus of the legal system at all levels of the legal framework known today, from this legal issue it is reflected on the scope and requirements arising from the dignity of the person with respect to the constitutional protection of the fundamental rights that emanate from said dignity. This analysis is complemented by means of the study of the recension of the dignity of the person at the level of the constitutions, to then go on to discuss in relation to the protection of the fundamental rights of vulnerable groups, in particular immigrants. For the development of the latter, the Spanish constitution was taken as the legal context as well as the doctrine emanating from the Constitutional Court of Spain, thus it was possible to clarify that in this country the legal system guarantees the foreigner a status of inherent rights to every person and inherent to human dignity.*

**Keywords:** *dignity of the person, vulnerable groups, immigrants, spanish constitution, aliens spain, spanish constitutional court.*

## **1. La dignidad de la persona como núcleo valorativo del ordenamiento jurídico**

La dignidad constituye al ser humano en una entidad o en un ser único, la posesión de la dignidad le confiere al ser humano una identidad especial, mediante la cual pasa a ser persona, es decir, que la dignidad posee carácter entitativo, en razón de que eleva al ser humano por encima de cualquier otro ser vivo o inerte presente en la naturaleza.

Esa capacidad entitativa de la dignidad es la que constituye el primer factor diferenciador del ser humano respecto del universo natural, es el atributo per se de la humanidad, lo cual implica también que todos y cada uno de los individuos pertenecientes a la especie humana son personas en razón de que su dignidad los eleva o les confiere esa distinción.

Dado que la dignidad de la persona otorga al ser humano su especificidad por medio de la cual pasa a gozar de una excelencia que le es inherente, además esa es su característica que le connota como un ser que ocupa un lugar de prelación en toda la naturaleza, es necesario una definición de su concepto que permita comprender sus notas o rasgo que la caracterizan.

Desde el punto de vista etimológico el término latino “dignitas” que proviene de “dignus” atribuye la cualidad de grandeza y excelencia a quien lo posee, asimismo, lo distingue y lo destaca de los demás, adicionalmente denota el merecimiento de unas consideraciones especiales, por tanto se puede afirmar que la dignidad constituye una excelencia que merece respeto.

Es por eso que el personalismo postula que en relación con el ser humano se habla de una dignidad propia o inherente a su humanidad, de tal manera que todo ser humano merece ser tratado con la excelencia inherente a toda persona.

Ahora bien, esa dignidad que hace al ser humano merecedor de un trato especial, debido a que le confiere la cualidad de excelencia, está directamente relacionada con el derecho y las leyes por el hecho de que estos pasan a ser los instrumentos legales que permiten garantizar ese trato especial acorde con su dignidad, con la finalidad de asegurar su pleno desarrollo como persona.

La mencionada dignidad entendida como un estado único de la persona se origina de la facultad de razonar, mediante la cual el ser humano se convierte en un ser libre, para elegir sus actos y decidir sobre cuál es el tipo de sociedad más idónea, en la que pueda desarrollar su existencia individual y colectiva. Esa capacidad viene a constituir los límites diferenciadores e irrebasables entre la especie humana y cualquier otro ser en la naturaleza.

El reconocimiento legal de la dignidad humana como inherente a la persona, afirma Jimena (2010), fue posible a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en los dos pactos de las ONU sobre los derechos civiles, políticos, económicos y culturales. Desde entonces la dignidad de la persona constituye el fundamento primario que sostiene sólidamente y dinamiza la creación de los derechos fundamentales de la persona como sujeto libre, capaz de alcanzar su desarrollo integral tanto en lo individual como en lo colectivo. Lo anteriormente expuesto se aprecia en uno de los rasgos más sobresalientes del constitucionalismo de la posguerra, el cual es la exaltación de la dignidad de la persona a la categoría de núcleo axiológico constitucional, y por la misma razón, lo lleva a la cumbre al convertirlo en el principio jurídico soberano del

conjunto ordinamental, atribuyéndole además carácter universal. Así lo expone Prieto (2003) al definir al estado de derecho como la tesis que da contenido a la idea de que en el modelo de Estado constitucional el Derecho y el poder alcanzan su legitimidad en un presupuesto de tipo externo que no es sino la persona como valor, y el predominio axiológico de este principio sobre cualquier otro.

Esa suprema valoración de la dignidad de la persona lo expone con suprema claridad el primer párrafo del Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948: «Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana».

En ese mismo orden de ideas, el Art. 1 de la misma Declaración proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. El mencionado rasgo afirma se puede hallar plasmado en constituciones de ámbitos socioculturales enormemente diferentes, localizados en toda la geografía mundial, es decir, en países asiáticos, africanos, latinoamericanos, en Estados Unidos, y, según Oehlin De los Reyes (2011), con mayor fuerza en las constituciones de Alemania, Italia, Polonia, Portugal, Suiza y España, entre otras.

En las distintas constituciones de diversos países se deja ver el perfil humanista que caracteriza a la citada declaración, el mismo se corrobora en cuanto que dichas constituciones consagran la dignidad de todos seres humanos como valor material nuclear de la norma fundamental, emanándose del mismo un abundante reconocimiento de los derechos de la persona, así también un vasto número de mecanismo de garantías.

También Parejo (1990) comparte el criterio anterior al afirmar que la recepción del valor de dignidad en el complejo constitucional supone su conversión en «valor jurídico», es decir, su asunción como Derecho positivo, por tanto, el afirmación de la dignidad en el Estado constitucional conlleva su reconocimiento incondicional como norma jurídica, en consecuencia, a través de su positivación la noción de dignidad adquiere en el sistema jurídico un carácter de norma fundamental de la Constitución.

En relación con la Constitución Española de 1978, se constata la proclamación constitucional de la dignidad de la persona en el artículo 10, norma de apertura del Título primero, proclama en su apartado 1 lo siguiente: «La dignidad de la personalidad, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social».

Es notable la claridad con que este Artículo 10.1 propone que la dignidad de la persona es fundamento primario del cual emanan, como una raíz primigenia, las demás garantías. Así lo expone Sánchez Agesta (1980) al afirmar que los derechos inviolables de la persona, en cuanto inherentes a su dignidad, se fundan en ella. De igual forma, el libre desarrollo de la personalidad señala hacia un contexto individualizado para ese surgimiento de los derechos germinantes de la dignidad personal.

En cuanto al respeto a los derechos de los demás, se inscriben en el núcleo de esa obligación originaria, que reconoce que la dignidad es patrimonio común de todos los seres humanos sin excepción alguna.

Del mismo modo, Sánchez (1980) considera que el respeto a las leyes obedece al hecho de que las mismas regulan la convivencia social, con miras al logro de la paz social entre los seres humanos cuya necesidad de ejercer los derechos inviolables que les son inherentes, buscan el desarrollo pleno de su personalidad.

Al poner en relación con los derechos individuales esa regla del Art. 10.1 implica que en cuanto «valor espiritual y moral inherente a la persona» la dignidad ha de permanecer inalterada, cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre (también, sin ningún tipo de dudas, durante el cumplimiento de una pena privativa de libertad), constituyendo, en consecuencia, un «mínimum invulnerable» que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, sean unas u otras las limitaciones que se impongan en el disfrute de derechos individuales, no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona.

Ahora bien, si se ponen los derechos individuales en perspectiva respecto de la dignidad humana, aparece la obligatoriedad de exponer las consideraciones pertinentes al esclarecimiento de los mecanismos que se implementan a nivel constitucional —dígase en la constitución española sobre la cual se reflexione en este artículo— con la finalidad de garantizar ese «mínimum invulnerable» especialmente en las minorías y en los colectivos en situación de vulnerabilidad, como el caso de los inmigrantes, tema sobre el que aumentan cada vez más las reflexiones, los debates, las investigaciones de toda índole, en especial las del tipo jurídicas, dada la intensidad de la movilidad humana global que se experimenta en estas dos décadas del siglo 21.

La doctrina sobre la dignidad de la persona contempla también que todos los mencionados derechos inherentes o connaturales a todo ser humano, así como las oportunidades para desarrollarse como tales, deben ser y estar siempre en condiciones de igualdad. No puede discriminarse a una persona o a un grupo de personas en razón de su condición étnica, de género, por edad o por su preferencia sexual, ni por su origen y nacionalidad, más aún cuando estos grupos padecen situaciones de vulnerabilidad.

Entre grupos en situación especial se suele identificar a los siguientes: mujeres, niños, niñas y adolescentes (personas menores de 18 años), pueblos indígenas, afrodescendientes u otras minorías étnicas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas refugiadas, desplazadas y extranjeros, personas con orientación sexual diversa (LGBTI) y personas privadas de libertad.

Cabe destacar que el tema específico de la vulnerabilidad en los inmigrantes se ha convertido en contenido más reiterado en la noticia cotidiana en todo el mundo, en particular en el viejo continente y en Estados Unidos en razón de la espantosa situación que padecen los refugiados que llegan a las fronteras de los Estados europeos, acosados por motivos políticos, religiosos, étnicos y culturales, lo cual les acarrea la total depauperación jurídica, económica y social en los estados a los que pertenecen.

Dada la complejidad del tema es conveniente formular la pregunta: ¿quién es vulnerable? La vulnerabilidad depende de situaciones muy heterogéneas entre sí: a) temporales transitorias (la edad); b) circunstanciales (migrantes); c) permanentes (discapacitados); d) mixtas (minorías y grupos indígenas). Sin embargo, podemos afirmar que la condición del colectivo migrante comporta

una transversalidad que puede atravesar la heterogeneidad de otras circunstancias (edad, discapacidad, minoría étnica, nacionalidad).

En este sentido, es importante resaltar que los migrantes experimentan una condición de un ejercicio y disposición condicionada de sus derechos, sobre la base de su legalidad en los países de acogida, por lo que se configura una naturaleza incompleta en cuanto a su condición de sujeto pleno de derechos se refiere.

Existen tipos distintos de vulnerabilidad: la física, la socioeconómica, la cultural-lingüística, la étnica, la religiosa, la nacional, la política, la sexual. Los inmigrantes son un ejemplo de cómo difícilmente cabe aislar cada tipo de vulnerabilidad.

Sin embargo, no es suficiente que el Estado se abstenga de violar derechos a las personas que pertenecen a un grupo en situación especial; por el contrario, se requiere que les otorgue una protección mayor que la simple consideración en términos de igualdad.

Ante tal escenario de tanta penuria una de las posibles vías de solución podría estar en la constitucionalización de las leyes hechas con el fin de proteger a los colectivos en situación de vulnerabilidad. En tal caso, el reconocimiento y protección jurídica al máximo nivel de la protección de los colectivos vulnerables ya sean sociales, culturales o étnicos, que integran una comunidad política, exige dar visibilidad a su circunstancias, identificarlos y asumirlos como urgidos de prioritaria atención por dicha comunidad, ya sea por razones de agravio histórico, de afirmación de la pluralidad cultural, étnica o religiosa, o de segregación en la que se hallan.

En dichos casos, señala Alegre (2011), las constituciones pueden adoptar dos modalidades:

1. Tutela en abstracto: una mención a las «formaciones sociales» (caso de la cláusula abierta del art. 2 de la constitución italiana hace referencia a los titulares de «derechos inviolables»), abierta a observaciones y definiciones diferentes por parte del legislador y de los jueces.
2. Tutela en concreto: la inclusión de referencias a determinados colectivos y categorías específicas susceptibles de tutela jurídica.

A partir de las ideas de Cartabia (2011) esa concepción de la tutela con carácter concreto puede plasmarse de dos formas en los documentos constitucionales. Por una parte, la multicultural, mediante cláusulas de reconocimiento y protección de determinados grupos étnicos o nacionales. Ejemplo de ello lo contiene la Carta de Derechos de la Constitución de Canadá de 1982 que contiene cláusulas generales de protección de las comunidades autóctonas (art. 35) de igual modo a la herencia multicultural (art. 27). Por otra parte, la social, con referencia expresa de colectivos sociales y poblacionales destinatarios de la acción de los poderes públicos. Un claro ejemplo de ello es el capítulo III del título I de la constitución española que señala expresamente entre los «principios rectores de la política social y económica» a la familia y niños (art. 39), discapacitados (art. 49), emigrantes (art. 42), ancianos o tercera edad (art. 50), jóvenes (art. 48) o consumidores (art. 52).

Si en la primera de ellas tiende a combinar la protección de la identidad y formas de vida propias de un grupo que se destaca por alguna razón (histórica,

cultural, étnicas, religiosas y lingüísticas), con la ayuda ante la vulnerabilidad económica y social (caso de Canadá), en la segunda se mencionan colectivos en posición de debilidad o vulnerabilidad económica y social, como en España.

## **2. Delimitación del concepto de inmigrante y clasificación de los derechos que los amparan a partir del estatus que le confiere la constitución de España**

Hechas las aclaraciones jurídicas relativas a los graves problemas en torno al tema de los colectivos en situación de vulnerabilidad, a continuación se exponen algunas consideraciones jurídicas en relación con los inmigrantes, tomando cuenta que los mismos han permanecido en situación de vulnerabilidad durante siglos, ya que su situación de alejamiento de su territorio los hace presa fácil de innumerables situaciones que les empujan a la vulnerabilidad jurídica, con la subsecuente segregación y la marginalidad que comúnmente padecen.

Un extranjero, según el art. 1.1 de la LO 4/2000, es aquel que carece de la nacionalidad española, es decir, que no ha adquirido la nacionalidad española de conformidad con lo dispuesto en los arts. 17 a 26 del Código Civil, y en los convenios suscritos por España en materia de nacionalidad.

Es importante aclarar que esa definición jurídica queda supeditada al derecho internacional vigente para los países firmantes de aquellos contentivos de los mismos; en ese sentido es notorio el hecho de que los ciudadanos de la Unión Europea claramente gozan de un “status civitatis” privilegiado, lo cual es muy fácil notar, puesto que encuentran una igualdad de trato con respecto a los nacionales españoles. Así lo establece el art. 1 del Convenio de Aplicación de Shengen, que define al extranjero como «toda persona distinta a los nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas».

El efecto de esta situación jurídica es que las personas pasan a ser «sujetos de Derecho Internacional», por consiguiente, en la regulación de cada uno de los ordenamientos jurídicos de cada Estado en particular se debe respetar lo establecido en relación con esa materia en el derecho internacional sobre los derechos humanos.

Los avances en esa materia han sido continuos y con profusos resultados los cuales se demuestran en el hecho de que la Convención Europea para la salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, de 1950, firmada en Roma constituyó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (art. 19 b, CR) con el objeto de asegurar el cumplimiento de los derechos reconocidos en el texto por parte de los Estados firmantes. Es ampliamente aceptado por los Estados partes que los derechos humanos son considerados como el cimiento mismo de sus ordenamientos jurídicos, así que toda la legislación está totalmente orientada a la defensa y promoción de los mismos.

Cabe destacar que la relevancia del respeto a los derechos humanos por parte de los poderes públicos es de una magnitud tal que demandan de dichos poderes someterse a ellos con miras a la consecución de un orden mundial político y social más justo. Tales consideraciones hacen posible afirmar que la legitimación misma del poder político depende de la autenticidad de ese respeto a los derechos humanos, entre otras exigencias como lo expone en el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: «Toda sociedad en la que la garantía

de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene en absoluto constitución».

Sin embargo, el respeto y promoción de los derechos fundamentales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados afines a estos no se conjugan tan fácilmente con la soberanía política de los estados sino todo lo contrario, entre ambos han existido fuertes tensiones en los que generalmente son los derechos fundamentales sobre los que recae la peor parte, esa situación tiende a acentuarse en el caso de las leyes que regula los derechos de los inmigrantes.

En lo relativo a España, Vidal Fueyo (2009) afirma que también se han dado dichas situaciones de fuerte tirantes entre ambas dimensiones jurídicas, no obstante existen suficientes garantías constitucionales a favor de los extranjeros, las cuales se ven optimizadas a causa de su vinculación con el sistema de protección de los derechos humanos que opera en el espacio europeo, tal situación puede muy bien constatarse al indagar en relación con el tratamiento constitucional, legislativo y jurisprudencial que los derechos de los extranjeros han experimentado en ese país.

Es de hacer notar que las diferentes reformas en materia de extranjería y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han ido ampliando de modo benévolo la repercusión de estos derechos en su ejercicio por las personas extranjeras dando lugar a la configuración de nuevos regímenes jurídicos.

Si se toma como tema de análisis el texto fundamental se puede observar que la constitución española de 1978 expone la situación jurídica de los extranjeros en su artículo 13 dentro del Título I relativo a «los derechos y deberes fundamentales» y particularmente dentro del Capítulo I «de los españoles y los extranjeros» Ese art. 13,1 establece que los españoles gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el propio Título I, en los términos que establezcan los tratados y la ley.

Sin embargo, esa norma que establece el art. 13.1 admite una previsión muy abierta e indeterminada por lo cual, como lo expone Vidal Fueyo (2005), puede incentivar una eventual tensión entre la primera parte en la que se garantiza el goce de las garantías del Título I de la constitución española a los extranjeros y la segunda en la que las garantías de dichos derechos se hacen depender de los tratados y la ley.

Aunque es cierto que el art. 13 constituye la norma constitucional con relación al estatus jurídico del extranjero es igualmente verdadero que hay una amplia tradición doctrinal, como lo señala Aja (2012) que exhorta que debe asumirse en vinculación con el art. 10 pues el mismo constituye una directriz clave para la interpretación del inventario de derechos que exhibe el Título I, dicho potencial le viene a ese art. 10 de su primer apartado en que establece el principio según el cual la dignidad de la persona humana y los derechos inviolables que le pertenecen por se constituyen el soporte inamovible «del orden político y de la paz social»

A partir de lo expuesto, se puede afirmar que la Constitución de España basa su propio menú de derechos en la dignidad humana, al declarar dicha dignidad como el principio a partir del cual emanan derechos inherentes a la persona en cuanto persona, sin ningún otro requerimiento. Asimismo, ese principio sirve a aval para atribuir la titularidad en el disfrute de dichos derechos sin que para

ello quepa la posibilidad de marcar diferencias, ni distinciones entre ciudadanos españoles y extranjeros sea cual fuere la situación jurídica de los últimos.

Sin embargo, para la correcta interpretación del dictado constitucional sobre la situación jurídica de los extranjeros en España y los derechos que se les confieren, es pertinente poner el art. 13 de la Constitución española en relación con la regla fundamental que dicta el art. 10,2 en la que se prevé que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades establecidas en la constitución deben ser interpretadas en estricta coherencia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los acuerdos sobre dicha materia ratificados por España.

Esas normas fundamentales, afirma García (2007), en esencia se corresponden con el principio constitucional de la dignidad de la persona, que a su vez obtiene un enorme refuerzo con la vinculación explícita de dichas normas a las declaraciones internacionales de derechos, todo lo cual converge en aceptar la existencia de un núcleo de derechos fundamentales cuyo propietario es la persona en cuanto persona, con absoluta y total soberanía ya sea de su nacionalidad o de su presencia regular o irregular en el territorio español.

Dada tal realidad, es claro que la constitución española establece un estatuto del extranjero que da garantías a todo inmigrante sobre un mínimo de derechos inviolables que debe ser respetado y protegido por el legislador incluso en el caso en que el inmigrante se encuentre incurso en situaciones de no regularidad establecidas por las normas sobre el permiso de residencia.

En ese mismo cause discurre también la jurisprudencia emanadas de las actuaciones del Tribunal Constitucional español en las que puede observar una línea de desarrollo que tiende al reconocimiento del mencionado núcleo de derechos inviolables de los extranjeros a partir la aceptación del principio de la dignidad de la persona, sin negar la que se mantienen fuertes confrontaciones teóricas jurídicas en torno a sus pronunciamientos.

Esa jurisprudencia se ha pronunciado en la clasificación tripartita de los derechos en España, eso dio como resultado tres tipos de derechos de los cuales el primero es de titularidad indiscutible para los extranjeros y gozan de ellos en igualdad de condiciones que los ciudadanos españoles, ya que esos derechos le corresponde a toda persona en igualdad de condiciones, puesto que les son naturales a su dignidad.

El contenido del primer grupo de derechos ha sido abordado por STC 107/1984 del 23 de noviembre, incluye los derechos que son imprescindibles de la dignidad humana, tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica, la tutela judicial efectiva (art. 24.1. CE), la libertad individual en el artículo 17 de la constitución española.

El segundo grupo de derechos, según la mencionada sentencia del TC, «pertenerán o no a los extranjeros, según dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio». Los mismos se contemplan en la ley orgánica de extranjería, en la misma de toma como punto de partida para el pleno ejercicio de los derechos y libertades la situación regular o irregular del extranjero en España.

El tercer grupo de derechos son aquellos que no pertenecen en absoluto a los extranjeros, por tanto son titularidad exclusiva de los españoles.

Sobre lo antes mencionado, Santolaya y Díaz (2008) consideran que los derechos políticos son la base de la participación política sobre la cual se construye

la integración armoniosa de los inmigrantes en las sociedades receptoras, como resultado de la construcción de la comunidad política.

Cada uno de estos derechos ha sido objeto de revisión por el Tribunal Constitucional de España y en cada situación fueron declaradas inconstitucionales aquellas regulaciones que obstaculizaban el otorgamiento a los extranjeros de un estatus jurídico vinculado a la norma constitucional que preserva el principio de la dignidad de la persona como base de la titularidad y del disfrute de los mismos por parte de los extranjeros, sin que existan para ello condicionamientos administrativos relativos a su presencia regular en el territorio español.

El derecho de reunión y manifestación lo reconoce la constitución española en el art. 21: «1.- Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa».

La jurisprudencia del TC clarificó y delimitó el contenido de este derecho por medio de la Sentencia del TC 85/1988, de 28 de abril, donde afirma que el derecho de reunión y manifestación, aunque ejercido de forma colectiva, es de titularidad individual por su propia naturaleza. De igual forma la Sentencia del TC 170/2008, lo califica como «cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo —una agrupación de personas—, el temporal —su duración transitoria—, el finalísimo —licitud de la finalidad— y el real u objetivo —lugar de celebración—».

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional también vinculó en su Sentencia 42/2000, del 14 de febrero, el derecho de reunión, en cualquiera de sus manifestaciones, con el derecho de libertad de expresión, dicha sentencia estableció que:

“El derecho de reunión cuando se ejercita en lugares de tránsito público es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, de la defensa de intereses o de la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo por tanto un cauce relevante del principio democrático participativo”.

Tales decisiones entran en concordancia con El Tribunal Europeo de Derechos Humanos que también se ha pronunciado en varias ocasiones al respecto, recogiendo en su doctrina esta vinculación; consideró que la protección de las opiniones y la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión.

Otro de los derechos políticos es del derecho de reunión para los extranjeros, es importante saber que su reconocimiento pleno ha evolucionado desde la primera Ley de extranjería, donde en el art. 7 se limitaba su ejercicio a las personas extranjeras residentes legales, además podían prohibirse sus manifestaciones o reuniones por la autoridad administrativa en determinadas circunstancias.

Tras la derogación de la citada normativa, la ley de extranjería otorga en su art. 7 este derecho sin distinción alguna para todas las personas extranjeras, al utilizar la expresión «extranjeros que se encuentren en España». También eliminó la necesidad de autorización previa, salvo las previstas en las leyes que regulan el derecho de reunión y que son aplicables tanto a nacionales como extranjeros.

Esta regulación tan progresista fue reformada por la ley 8/2000 del 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social que modificó el apartado primero y limitó este derecho a las personas extranjeras con autorización de estancia o residencia legal. La redacción, del mencionado art. 7 quedó de la siguiente forma: «1.– Los extranjeros tendrán el derecho de reunión, conforme a las leyes que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España».

Sin embargo, la Sentencia del TC 236/2007, del 7 de noviembre, declaró inconstitucional el precepto 11 al afirmar que esa inconstitucionalidad sobreviene del contenido del derecho que por una parte se vincula a la libertad de expresión protegida también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y, por otra parte, es un derecho que como recogen los instrumentos de protección internacional ratificados por el estado español cuyos derechos proclaman el principio de la dignidad de la persona.

La vigente redacción del artículo 7 introducida por la Ley Orgánica 2/2009, del 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social se redactó de la siguiente manera: «1. Los extranjeros tienen el derecho de reunión en las mismas condiciones que los españoles».

El tratamiento de la titularidad y ejercicio de los derechos a la libertad sindical y de huelga por los extranjeros en el ordenamiento jurídico español, al igual que los anteriores, se configuró gracias a las distintas reformas legislativas en materia de extranjería y por la interpretación que el Tribunal Constitucional aportó en la sentencias STC 236/2007, del 7 de noviembre, y la STC 259/2007, del 19 de diciembre.

Así, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 236/2007, del 7 de noviembre, declaró la inconstitucionalidad del art. 11.1 de la LO 8/2000, pero «exclusivamente respecto al derecho a sindicarse libremente». Por tanto, el ejercicio del derecho a la libertad sindical se ejercerá por cualquier persona extranjera, con independencia de su situación administrativa.

En lo relativo al derecho de huelga el TC estimó en la STC 259/2007 el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Ley de Extranjería 8/2000 contra el inciso «cuando estén autorizados para trabajar», entendiéndolo que el derecho de huelga de los extranjeros no puede estar condicionado a la obtención de previa autorización para trabajar. Confirmará por tanto el TC su inconstitucionalidad, pero además, y separándose de lo declarado en relación con el derecho de sindicación, reunión y asociación, declarará su nulidad.

El análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional español respecto del estatuto de los extranjeros en relación con el establecimiento de la titularidad los derechos políticos aquí mencionados (excepto el derecho al sufragio) permitió esclarecer que dicho tribunal declaró la incondicionalidad y, en el caso del derecho de huelga, la nulidad de aquellos preceptos legales que impedían dicha titularidad en razón de sus condiciones administrativas relacionadas con el régimen de estadia o residencia en España, alegando que los derechos que la negación de esos derechos atentaba contra la dignidad de la persona.

Es así que el Tribunal Constitucional ha dejado claro que la titularidad de esos derechos pende directamente del respeto al contenido de la norma fundamental proclamada en la constitución española mediante la cual se vincula con el principio de la dignidad de la persona, considerada y reconocida como núcleo esencial del derecho internacional sobre los derechos humanos.

En concordancia con los enunciados hasta aquí expuestos se puede afirmar que en España los derechos fundamentales de los extranjeros se afrontan desde una variada pluralidad de normas de diversos rangos según sea la fuente de la que emanan, ya sea la Constitución de 1978, especialmente en su Título I, los tratados internacionales relativos a derechos fundamentales, en apego al art. 10.2 y al art. 13.1 y la ley orgánica sobre derecho de los extranjeros, también sobre la base del art. 13.1. Es así que la constitución española contiene las normas fundamentales que otorgan a los extranjeros un estatus jurídico a partir del cual quedan autorizadas las acciones jurídicas relativas a la titularidad y protección de los derechos fundamentales a aquellos que no son ciudadanos españoles.

## Referencias

- Abramovich, V.; Curtis, C. (2004). *Fuentes de interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos internos. El caso de los derechos económicos, sociales y culturales*. España: Tirant lo Blanch.
- Aja, E. (2012). *Inmigración y Democracia*. España: Alianza editorial.
- Alegre, M. (2011) Protección constitucional a las personas vulnerables y nuevos derechos, *Revista de Derecho Político*, N° 80.
- Cartabia, M. (2011). La edad de los nuevos derechos, *Revista de Derecho Político*, N° 81.
- García, V. (2007). El Estatuto Jurídico–Constitucional del Extranjero en España. España: Tirant lo Blanch.
- Hervé, A. (2008). El derecho a voto de los extranjeros en el ámbito universal, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, N° 18.
- Jimena, L. (2010). *Colectivos Vulnerables y Derechos Humanos. Perspectiva Internacional*. España: Tirant lo Blanch.
- Monereo, P. (2010). *Estudio general, el nuevo modelo jurídico–político regulador de la inmigración en España*. España: La Ley.
- Oehlin De los Reyes. (2011). Crónica de la Jurisprudencia Constitucional Española en el año 2010. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, (15), 611-642.
- Parejo, (1990). *Constitución y valores del ordenamiento*. España: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Peces, B. (1984). *Derechos Fundamentales*. España: Latina Universitaria.
- Presno L. (2004). La participación política como forma de integración. En Presno. (Coord.) *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*. España: Tirant Lo Blanch.
- Prieto, L. (2003). *Estudios sobre Derechos Fundamentales, Justicia Constitucional*. España: Trotta.
- Rodota, S. (2014). *El derecho a tener derechos*. España: Trotta.
- Sánchez, A. (1980). *El sistema Político de la Constitución Española de 1978*. España: Editora Nacional.

- Santolaya, P. Díaz, M. (2008) *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado, "Un estudio de la reciprocidad posible"*. Bosh, Barcelona.
- Vidal, F. (2004). *Constitución y Extranjería*. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Vidal, F. (2005). *Constitución y Extranjería*. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Vidal, F. (2009) La jurisprudencia del tribunal constitucional en materia de derechos fundamentales de los extranjeros a la luz de la STC 236/2007. *Revista española de derecho constitucional*, (85), 353-379.

## Notas de autor

### Sobre el autor

Abogado, egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Yacambu de Venezuela, Consultor técnico Especializado en Psicología Criminal y Consultor Técnico en Criminalística egresado del Centro Latinoamericano de Investigaciones Jurídicas Universidad de Carabobo. Maestrante de Inglés Jurídico de la Universidad Católica de Cuyo Argentina

## Las tutelas anticipadas de evidencia y urgencia como mecanismos para garantizar la tutela judicial efectiva y el plazo razonable en los procesos de familia en la provincia de Santa Fe

### *Advance guarantees of evidence and urgency as mechanisms to prevent damage and ensure effective judicial protection and reasonable period in family trials in Santa Fe province*

Rossi Gerard, Lucila; Villalba, Andrés Jesús

**Lucila Rossi Gerard** Sobre la autora

rossi\_lucila@hotmail.com

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

**Andrés Jesús Villalba** Sobre el autor

andresjesusvillalba@hotmail.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

Recepción: 03 Mayo 2021

Aprobación: 31 Agosto 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10803>



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

**Resumen:** La operatividad de los principios de tutela judicial efectiva y plazo razonable y la incorporación de la función preventiva dentro del ordenamiento jurídico exigen la construcción de una justicia civil preventiva, protectoria, y restaurativa destinada a prevenir daños sobre los derechos de los justiciables o evitar su agravamiento, en especial consideración en conflictos de familia. A fin de dar cumplimiento a los postulados de este paradigma protectorio es imprescindible dotar a los Códigos Procesales de nuevas herramientas e institutos capaces de dar adecuada respuesta a las demandas de la ciudadanía. La provincia de Santa Fe se encuentra en vías de sancionar un nuevo Código Procesal Civil y Comercial, donde se prevé la incorporación de las tutelas anticipadas de evidencia y urgencia, a fin de establecer un servicio de justicia expedito y eficaz.

**Palabras clave:** tutela judicial efectiva, plazo razonable, función preventiva, tutelas anticipadas, derecho civil.

**Abstract:** *The operability of the principles of effective judicial protection and reasonable period and the inclusion of the preventive function within the Argentine system of civil liability requires the building of a preventive, protective and restorative civil justice with the aim of preventing damage or avoid aggravation of damage on individuals rights, especially in family conflicts. In order to comply with the postulates of this protective paradigm it is imperative to provide new legal tools and institutes to the procedural codes able to respond to Citizens demands. Santa Fe Province is in process of passing a new Code of Civil and Commercial Procedure which provides the inclusion of advance guarantees of evidence and urgency in order to establish a justice system swift and efficient.*

**Keywords:** *effective judicial protection, reasonable period, preventive function, advance guarantees, civil law.*

## 1. Un nuevo paradigma protectorio en el derecho civil argentino

### 1.1. La Función Preventiva en el ordenamiento civil argentino

El Código Civil y Comercial consagra de manera expresa una doble función de la responsabilidad civil: la preventiva y la resarcitoria. El Anteproyecto del Código Civil y Comercial del año 2012 incluía también a la función punitiva que, posteriormente, fue suprimida del proyecto definitivo, quedando reservada de modo prácticamente exclusivo para el Derecho de Consumidores.

Desde antaño, la doctrina ha insistido en que el principio de no causar un daño a otro se encuentra implícitamente establecido en el art. 19 de la Constitución Nacional, en cuanto habla de acciones que no «perjudiquen» a un tercero, y que el mismo derivaba del imperativo *alterum non laedere* del derecho romano (Rivera y Medina, 2014). Más cerca en el tiempo, la «prevención del daño» se incorporó explícitamente en el Artículo 42 de nuestra Carta Magna.

Ya desde la vigencia del Código de Vélez Sarsfield, la doctrina y la jurisprudencia<sup>1</sup> habían determinado que el ordenamiento jurídico argentino consagra una función preventiva frente a la clásica función resarcitoria, reparativa o correctiva del derecho de daños. Mientras la función resarcitoria persigue reparar el daño una vez que tuvo lugar, la función preventiva tiene como objetivo fundamental evitar la producción o el agravamiento del daño.

Actualmente, la función preventiva se encuentra expresamente establecida en el Código Civil y Comercial. Al respecto, el maestro Sebastián Picasso (2015) explica que dicha función está incorporada en los arts. 1710 a 1713, y se basa en tres grandes pilares: la consagración expresa del deber general de no dañar (art. 1710 inc. «a»), la precisión en el sentido de que existe un correlativo deber general de adoptar de buena fe, y conforme a las circunstancias, medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud (art. 1710 inc. «b»), y la creación de una acción genérica —con una legitimación muy amplia— tendiente a que el juez adopte medidas para impedir la producción de un daño, su continuación o su agravamiento (arts. 1711 a 1713).

Ahora bien, este deber legal de no dañar, de no agravar el daño y de prevenir en cuanto se pueda la producción del daño, es una obligación de carácter general que irradia en todas las ramas del derecho privado argentino.

Debe tenerse presente que no solo existe el *alterum non laedere* o deber genérico de no dañar a otros, sino que dicho deber es la piedra angular del régimen de responsabilidad civil argentino (Otaola, 2015), el cual no recae solo en cabeza de los particulares, sino que a tenor de los arts. 1711 a 1713 del CCyC, recae también sobre los jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional.

### 1.2. La concepción de un nuevo modelo de justicia

Esta función preventiva de la responsabilidad, debe ser analizada de manera sistémica e inescindible a la luz de los principios, derechos y garantías que consagran el Código Civil y Comercial y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, particularmente, el principio de tutela judicial efectiva y de plazo razonable.

En este punto, es preciso destacar que la sanción del nuevo Código Civil y Comercial en el año 2014 estableció de manera expresa el principio de tutela judicial efectiva y el plazo razonable. Además, materializó de modo expreso un fenómeno que venía teniendo asidero en la doctrina, conocido como la «Constitucionalización del Derecho Privado»,<sup>2</sup> lo que en términos de De Rosa (2017) implica echar por tierra con la tradicional pretensión de aislar al derecho privado del alcance de los principios constitucionales, sobre todo en lo atinente a estándares de justicia.

En otras palabras, podríamos decir que nuestro sistema de responsabilidad civil consagra un indubitable deber de no dañar —materializado en el establecimiento legislativo expreso de la función preventiva— que se ve refrendado y acentuado por diversos principios, derechos y garantías del derecho sustancial —en su nivel legal, constitucional y supraconstitucional—, que exigen a los órganos jurisdiccionales brindar soluciones prontas y eficaces.

La unión de la función preventiva de la responsabilidad y los principios, derechos y garantías presentes en nuestra legislación nacional, redundan en la concepción de un sistema protectorio de derechos orientado a edificar una justicia preventiva, protectora, restaurativa y de acompañamiento, destinada a prevenir los daños o evitar su agravamiento.

Este fenómeno implica un cambio de 180 grados en la concepción de la justicia en la órbita civil: aquella justicia «contenciosa» o «adversarial», que tiende a resolver los conflictos de los justiciables atendiendo al pasado, asignando culpas y castigos, a través de trámites que se identifican con el clásico proceso civil contencioso, da lugar a un nuevo sistema de justicia<sup>3</sup> —que recibe las denominaciones de «justicia de acompañamiento», «protectora», «restaurativa» o «preventiva»—, cuyo foco está puesto en la prevención del daño, y cuya finalidad es asegurar el resultado útil de la jurisdicción.

A partir de lo expuesto precedentemente se verifica una clara obligación en cabeza del Estado —en sus diversos estamentos— de solucionar los conflictos de los justiciables de manera rápida, expedita y eficiente, con el acento en prevenir el daño antes de que se produzca.

Situándonos dentro de la órbita del derecho de las familias, se verifica una acentuada necesidad de prevenir el daño o evitar su agravamiento. En este campo más que en ningún otro, se observa que el modelo contencioso clásico es completamente ineficaz para solucionar los asuntos de los justiciables, dado que solo persigue «reparar» una determinada situación luego de acontecido el daño.

En materia familiar, actuar una vez producido el daño implica intervenir cuando se ha lesionado o menoscabado el derecho del justiciable.

En el derecho de las familias, un alto porcentaje de causas versan sobre derechos de sujetos especialmente vulnerables (niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, entre otros), que son de imposible o muy difícil reparación o restauración ulterior.

En este tipo de causas es donde se verifica la imperiosa necesidad de hacer plenamente operativa una justicia «restaurativa», «protectora», «preventiva» o «de acompañamiento» que haga foco en prevenir posibles lesiones sobre los derechos de los sujetos vulnerables o evitar su agravamiento.

Es allí donde la justicia debe llegar de manera pronta, expedita y eficaz por la relevancia e importancia de los derechos en juego.

### 1.3 *El derecho procesal como instrumento para materializar el derecho de fondo*

Resulta fundamental entender que, además de reparar los daños o castigar los delitos, lo importante y conveniente es prevenirlos y evitar que se concreten (Loutayf Ranea y Solá, 2016).

Se ha dicho que pueden plantearse pretensiones procesales ante los jueces con la exclusiva finalidad preventiva, es decir, en donde la víctima procura el cese de la circunstancia generadora de daño, y pide a tales efectos una sentencia condenatoria contra el responsable o quien está en mejores condiciones de evitarlo (Loutayf Ranea y Solá, 2016).

Como expusimos anteriormente, el deber de prevención del daño recae primariamente sobre los particulares. Sin embargo, la práctica nos enseña que en un gran número de casos la responsabilidad reposa finalmente en los jueces, quienes en ejercicio de la función jurisdiccional deben proporcionar una respuesta adecuada a fin de prevenir posibles daños sobre los derechos fundamentales de las personas. En este contexto, verificamos que el proceso se cristaliza como un vehículo para cumplir con las normas sustanciales.

A partir de lo desarrollado, podemos visualizar que el proceso es un medio útil para materializar o concretar el derecho de fondo (Loutayf Ranea y Solá, 2016) y que derecho procesal y derecho de fondo se complementan, siendo anverso y reverso del proceso justo.

En mérito de ello, debe existir un diálogo fluido y armónico entre el derecho de fondo y el derecho procesal, dado que los derechos, principios y garantías estatuidos en aquel serán salvaguardados a través de los institutos procesales consagrados al efecto.

La concepción de un nuevo paradigma protectorio de derechos, con acento en la prevención del daño, en la tutela judicial efectiva y en resolver las causas en un plazo razonable, demanda incorporar tutelas procesales diferenciadas que posibiliten la consecución de una justicia rápida, expedita y eficiente.

Las tutelas clásicas, ordinarias o corrientes<sup>4</sup> responden a paradigmas clásicos que giran en torno a la función resarcitoria de la responsabilidad civil — asignando culpas y castigos luego de producido el daño—, y que conforme los nuevos postulados en la materia, se muestran ineficaces para asegurar una «jurisdicción preventiva», una tutela judicial efectiva o en otorgar soluciones dentro de un plazo razonable.

Expone el maestro Peyrano (2008) que la incapacidad de las tutelas ordinarias o corrientes para dar debidas respuestas a los requerimientos efectuados por portadores, por ejemplo, de nuevos derechos, ha gravitado de manera decisiva para la aparición de las tutelas diferenciadas claramente influidas en su diseño por las características del derecho material que buscan restaurar.

En el presente trabajo analizaremos específicamente la necesidad de incorporar y aplicar «tutelas judiciales anticipadas de evidencia y urgencia» dentro del ordenamiento procesal civil y comercial santafesino —efectuando un brevísimo repaso de su funcionamiento en el derecho comparado y en otras jurisdicciones provinciales— con la clara premisa de exhibir que estos institutos procesales se conciben como herramientas eficaces e idóneas a fin de recurrir a los jueces, para garantizar la prevención del daño dentro de la órbita familiar, velando así por el

estricto cumplimiento de la función preventiva, y la satisfacción de los derechos fundamentales de los justiciables.

## **2. La tutela judicial efectiva y el plazo razonable como garantías del debido proceso**

A la luz de este nuevo paradigma protectorio podemos decir que ya no basta con que se cumplan las etapas procesales y se resuelva al justiciable el caso que se le presente, sino que se requiere una sentencia pronta, eficaz y dentro de un plazo razonable, como garantía del debido proceso.

El maestro Peyrano (2012) establece que el derecho a la tutela judicial efectiva comprende un triple e inescindible enfoque: **a)** la libertad de acceso a la justicia, eliminando los obstáculos procesales que pudieran impedirlo; **b)** la obtención de una sentencia de fondo, motivada y fundada, en un tiempo razonable, más allá del acierto de dicha decisión; **c)** y el cumplimiento de esa sentencia, o sea, la ejecutoriedad del fallo (eficacia de la sentencia).

Esta tutela judicial efectiva no posee recepción expresa en el texto constitucional, nacional, aunque se piensa que el tenor del artículo 43 de la CN permite considerarlo entre los derechos y garantías no enumeradas.

Sin embargo, dicho derecho fundamental disfruta de rango constitucional — y supraconstitucional— por imperio del Artículo 75, inc. 22 de la CN, que entre los tratados con jerarquía constitucional enumera a la Convención Americana de Derechos Humanos (vide artículos 8 y 25) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (vide artículos 12 y 14), cuyos textos si bien no usan la locución denominada «tutela judicial efectiva» utilizan términos que inequívocamente conducen a pensar que la intención es incorporarla a su ideario (Peyrano, 2012).

En la misma sintonía, el Código Civil y Comercial ha consagrado al principio de «tutela judicial efectiva» en su Artículo 706.

Estrechamente vinculado al principio de tutela judicial efectiva, encontramos al de plazo razonable.

Escribía Chiovenda (1950) que la necesidad de servirse del proceso para obtener razón no debe tornarse en un daño para quien tiene razón. En este sentido, se establece (Favela, 1998) que, como la actividad del Estado, para operar la actuación de la ley (en ejercicio de la función jurisdiccional y a través del proceso) requiere tiempo y costos, se debe impedir que aquel que se haya encontrado en la necesidad de servirse del proceso para obtener razón, reciba daño por el tiempo y los costos requeridos.

Al respecto, calificada doctrina (Verbic y col, 2014) estatuye que el tiempo judicial es un factor determinante para las personas e instituciones, pues implica que un conflicto que no ha podido ser solucionado a través de cualquier otra vía o forma requiere de la intervención de algún órgano o Poder Judicial para su desactivación.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha condenado en reiteradas oportunidades a la Argentina por la duración excesiva de los procesos civiles.<sup>5</sup> No son inhabituales los casos que demoran 8, 10 o más años en llegar a una sentencia de primera instancia.

Es dable destacar que los procedimientos vinculados a cuestiones familiares no son ajenos a esta problemática, lo cual se traduce en una severa vulneración

de derechos fundamentales consagrados por nuestro ordenamiento jurídico nacional y convencional, en materia de tutela judicial efectiva y debido proceso.

En este sentido, y por distintas razones estructurales, aparece la mora judicial, configurada principalmente por la falta de recursos humanos, el aumento de la litigiosidad, por una práctica profesional que prescinde de los medios alternativos de solución de conflictos, pero también por trámites y figuras procesales que prevén cantidad de actos procesales no concentrados y tiempos muertos, y merced de procesos pocos ágiles y burocráticos que conducen a tornar inoperante la protección de los derechos sustanciales comprometidos.

En otras palabras, se observa una carencia por parte de los ordenamientos jurídico–procesales, de institutos o vías procesales adecuadas para dar una solución pronta y eficaz a los justiciables, en contravención a los lineamientos establecidos por el nuevo paradigma protectorio de derechos.

Los códigos procesales confeccionados antes de la sanción del Código Civil y Comercial —como es el caso del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe que data de 1962— no tienen incorporada una lógica de prevenir el daño, y por dicho motivo, no cuentan con una vía procesal destinada a tales fines. Tienen una estructura que prevé demanda, contestación, producción de prueba, alegatos —con infinidad de incidencias y vías recursivas— que dilatan de manera prolongada la resolución judicial y la salvaguarda de los derechos de los justiciables.

En materia familiar, esta problemática se acentúa notablemente debido a la especificidad propia de los litigios de familia, a la vulnerabilidad de los sujetos intervinientes y a los derechos fundamentales en juego.

### **3. La especificidad de los procesos de familia y la necesidad de incorporar tutelas específicas**

En los procesos de familia, la especificidad propia de los conflictos familiares acentúa la necesidad de obtener una solución expedita en muchos de los casos.

Nos permitimos citar un fragmento del texto de Graciela Medina (2016) donde se exhiben algunos de los aspectos más relevantes que poseen los conflictos familiares: a) son la manifestación de problemáticas complejas que involucran cuestiones de la vida íntima, y que muchas veces reflejan el fracaso de un proyecto personal y familiar; b) suelen desatar en sus protagonistas pasiones y enconos que trascienden el terreno jurídico; c) con frecuencia involucran derechos de personas en condición de vulnerabilidad como niños, niñas, adolescentes y personas con capacidad restringida, etc. En estos conflictos si la duración del proceso incide o afecta de manera actual y relevante en los derechos del justiciable es elemental que el debido proceso imponga una diligencia especial o particular, es decir una tutela diferenciada.

En virtud de las características propias del litigio familiar y a fin de cumplimentar con las mandas impuestas por la función preventiva de la responsabilidad civil —conf. CCyC— y con los principios que emanan del sistema protectorio vigente en materia de derecho familia —conf. TTII de DDHH y CCyC—, resulta imperioso dotar a los Códigos Procesales de institutos procesales diferenciados que permitan al grupo familiar resolver sus conflictos

de un modo bastante distinto del clásico proceso civil, con el eje puesto en la prevención del daño.

Siguiendo estos lineamientos, Jorge Rojas (2015) establece que para que estos principios cobren vida necesitan del diseño de formas adecuadas, que permitan bajarlos a la realidad concreta, y para ello es el legislador quien diseña sistemas, debiendo interpretarse por tales aquellas formas metódicas a través de las cuales los principios cobran vida dentro de un ordenamiento —en este caso procesal— cualquiera.

Precisamente en este punto es donde se observan que los ordenamientos procesales provinciales, muchas veces carecen de institutos que permitan dar una respuesta adecuada a los justiciables en tiempo oportuno o cumplimentar con la función preventiva de la responsabilidad, omitiendo así los mandatos de optimización que emergen del Código Civil y Comercial, Leyes Especiales y de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional.

Dentro del Código Procesal santafesino nos encontramos ante la inexistencia de figuras procesales específicas que tutelen casos que no admitan demora — en virtud de la urgencia— o que no precisen la sustanciación de un juicio de conocimiento a causa del alto grado de verosimilitud en el derecho.

Ante la falta de previsión legal, los jueces y operadores jurídicos se ven constreñidos a recurrir a otros institutos procesales similares o realizar creaciones pretorianas o asignar a estas peticiones el trámite que consideren adecuado a las circunstancias, entre otras tantas opciones, cuyo límite solo está impuesto por la creatividad de los magistrados y de los operadores del derecho.

Su implementación representaría un gran avance para garantizar la plena vigencia de la función preventiva y el cumplimiento estricto de los principios que emanan de nuestro sistema protectorio en materia de familia, a fin de construir una justicia preventiva, protectora, restaurativa y de acompañamiento.

#### **4. Las tutelas anticipada de evidencia y urgencia**

Antes de introducirnos plenamente en la realidad legislativa de las tutelas anticipadas de evidencia y urgencia en el derecho comparado y local, corresponde precisar algunos caracteres generales de este tipo de tutelas.

En primer término, vale destacar que ríos de tinta se han desplegado a fin de clasificar, caracterizar y definir este tipo de tutelas, recibiendo múltiples denominaciones y trato doctrinario y jurisprudencial. Por ello, este trabajo no pretende proporcionar una definición o respuesta definitiva a la temática, sino meramente exponer la necesidad de regular legislativamente estos institutos a fin de garantizar previsibilidad y uniformidad en su aplicación en la praxis jurídica —más allá de su nominación—, con el claro objeto de garantizar la prevención del daño y la protección de derechos fundamentales.

Siguiendo a Jimenez, (2018) definiremos a las tutelas anticipadas o resoluciones anticipatorias como aquellas que llevan consigo el objeto de adelantar provisoriamente la satisfacción de la pretensión. Es decir, la tutela anticipada es un adelanto total o parcial de lo que será la sentencia definitiva.

Y dentro de este género de tutelas anticipadas, Peyrano ubica a las tutelas anticipadas de evidencia y de urgencia. Al respecto, precisa: «El género tutela anticipada admite hoy dos especies. Una es nuestra conocida tutela de urgencia,

a la cual ya se ha echado mano muchas veces en nuestro país a partir del siempre citado precedente “Camacho Acosta”; la otra es la tutela de evidencia donde milita en favor del requirente una fortísima verosimilitud del Derecho porque se suma la concurrencia de circunstancias y situaciones procesales que delatan la falta de sustento de la resistencia ejercida en el caso por la demandada» (Peyrano 2008).

A fines ilustrativos, podríamos establecer que la tutela de urgencia será procedente en aquellos casos en los que el juez, pese a no adquirir una certeza absoluta respecto de la decisión, hace lugar a la misma, en mérito que la urgencia absoluta pesa más en la balanza, puesto que no de ser así, será mayor el eventual daño del justiciable (Jiménez, 2018).

Por otra parte, en la tutela anticipada de evidencia, el juez logra formar un grado de convicción tal, que no le cabe prácticamente ninguna duda de la existencia del derecho pretendido, donde no se requiere ningún tipo de juicio, sino solo la debida intervención jurisdiccional.

En ambos casos, buscan la satisfacción inmediata del derecho, atendiendo de manera temprana el reclamo judicial a fin de evitar el daño o su agravación previsible. Dan lugar a soluciones asemejables a una sentencia de fondo, por cuanto se expiden acerca de la pretensión principal, pero que distan de estas en cuanto a la provisionalidad de las mismas, esto es en tanto no se demuestre la falta de derecho.

Es ilustrativo traer a colación lo que el maestro Peyrano (2008) establece respecto a ello, que dicha resolución es provisoria porque puede ser confirmada, dejada sin efecto o modificada por la resolución de mérito final que se emite una vez finiquitada la tramitación del proceso correspondiente. Se distingue así, nítidamente, de la tutela satisfactiva porque en el seno de esta la resolución dictada —previa substanciación o no— satisface ya mismo al pretensor y no existe la incertidumbre de una decisión ulterior que pueda revocarla, modificarla o privarla de efectos.

## **5. Las tutelas anticipadas en el derecho comparado**

### *5.1 Brasil. Código Procesal Civil de Brasil*

El Código Procesal Civil de Brasil fue sancionado el 16 de marzo de 2015 y entró en vigor el 18 de marzo de 2016 (Bonato, 2017). Trae en su Libro V titulado «Tutelas Provisorias» (arts. 294 a 311 CPB) a las tutelas de urgencia (arts. 300 a 310 CPB) y a las tutelas de evidencia (art. 311 CPB). Cuenta con un Título I dedicado a establecer «Disposiciones Generales» aplicables a ambos institutos.

En el art. 294<sup>6</sup> establece que las tutelas provisorias se pueden fundamentar en la urgencia o en la evidencia, y que pueden tener un carácter antecedente o incidental. En el art. 296<sup>7</sup> establece el carácter provisional de este tipo de tutelas, previendo la posibilidad de revocar o modificar, en cualquier tiempo las decisiones adoptadas por el juez. Y el art. 298<sup>8</sup> establece una muy interesante novedad legislativa, dotando al juez de la facultad de «determinar las medidas que considere adecuadas para efectivizar la tutela provisoria», estableciendo que

su efectivización debe observar las normas referentes al cumplimiento provisorio de una sentencia, en lo que respecta.

Posteriormente, se encarga de regular específicamente la tutela provisorio de urgencia y de evidencia, estableciendo supuestos de procedencia, requisitos, trámite y las facultades que detentan los jueces al efecto.

### *5.2 Uruguay. Código General del Proceso Uruguayo*

El Código General del Proceso de Uruguay regula las «Decisiones anticipadas» en el Artículo 200° y las Medidas Provisionales y Anticipadas en el Artículo 317°.

Es dable destacar que por ley 19090 de 14/06/2013 se realizó una modificación legislativa en el mencionado instituto.

Con la redacción que otorgaba el Artículo 200° del Código General del Proceso por la ley 15982 de 18/10/1988, el maestro Peyrano (2020) aseguraba que dicho texto normativo regula tanto la tutela de urgencia como la tutela de evidencia, pero circunscriptas a la tramitación de la segunda instancia.

Bajo la redacción actual del mencionado Artículo 200 (por ley 19090 de 14/06/2013), podría afirmarse que no existe una derogación explícita del instituto, pero sí que ha perdido los contornos originariamente previstos por el legislador, por lo que su vigencia queda supeditada lo que resuelva el magistrado en el caso concreto, puesto que no existen supuestos de procedencia y/o recaudos al efecto.

En el caso de las Medidas Provisionales y Anticipadas establecidas en el Artículo 317°, se tratan de medidas de carácter cautelar, cuya finalidad es «evitar que se cause a la parte, antes de la sentencia, una lesión grave o de difícil reparación o para asegurar provisionalmente la decisión sobre el fondo». El citado artículo menciona algunas medidas en particular como el «remate de bienes» e impone como requisito para su procedencia, la obligatoriedad de oír a la parte contraria, para lo cual se le podrá correr traslado por seis días o celebrar audiencia con carácter urgente.

Es nuestra opinión que este tipo de medidas no comparten los caracteres o naturaleza de las tutelas anticipadas de evidencia o urgencia.

## **6. Recepción de las tutelas anticipadas en Argentina**

La regulación de las tutelas anticipadas dentro de los ordenamientos jurídico-procesales argentinos constituye una verdadera excepción. Al día de la fecha, tan solo cuatro provincias han consagrado legislativamente este tipo de tutelas.

No obstante su falta de regulación, las tutelas anticipadas suelen ser promovidas en la práctica con el objeto de conseguir una aceleración —con efectos provisorios y reversibles—, de los tiempos desesperadamente lentos de los procedimientos de conocimiento. En este punto, es destacable que las tutelas anticipadas han sido aplicadas en reiteradas oportunidades por la jurisprudencia argentina.

Una de las primeras menciones fue en el Caso Bulacio Malmierca, en donde la CJSN al revocar una cautelar innovativa, sostuvo que la innovativa es una decisión excepcional, porque altera el estado de hecho o de derecho existente al

tiempo de su dictado, habida cuenta de que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, lo que justifica una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión.

Por otra parte, el caso más emblemático en cuanto a tutela anticipada lo representa el caso Camacho Acosta, donde la CJSN (Ruiz, 2016) recogió bajo la figura de una medida cautelar innovativa «al anticipo de jurisdicción», consistente en la provisión de una prótesis en reemplazo del antebrazo izquierdo de la víctima, que había sido amputado producto de un accidente laboral, porque de las circunstancias de hecho y derecho probadas en la causa (ausencia de seguro de accidentes de trabajo, intentos de los demandados de disminuir su patrimonio), debía atenderse a la índole del agravio que recaía en la integridad física y psíquica. Ello condujo, excepcionalmente, a decidir sobre el fondo mismo de la controversia (provisión y pago de la prótesis por las demandadas en daños y perjuicios).

Más cerca en el tiempo, el Código Civil y Comercial —pese a ser un cuerpo normativo de fondo— ha incorporado explícitamente, dentro del derecho de las familias, algunos institutos que pueden subsumirse dentro del género «tutelas anticipadas». Tal es el caso de los alimentos provisorios, toda vez que se deben proveer de modo favorable toda vez que se advierta la inequívoca verosimilitud del derecho a obtener la asistencia del demandando, y ante la inexistencia de elementos de prueba que prima facie revelen la posibilidad cierta de asumir la prestación (Jiménez, 2018), e incluso pueden despacharse inaudita parte, sin sustanciación previa, con la sola prueba de la verosimilitud del vínculo invocado.

En nuestro país, las tutelas anticipadas se encuentran reguladas en los Códigos Procesales de La Pampa, San Juan y Corrientes, y en el Código Procesal de Familia de la Provincia de Entre Ríos. No se encuentran reguladas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Solo el Código Procesal de Familia de Entre Ríos (2019) y el Código Procesal Civil y Comercial de Corrientes (2021) fueron sancionados luego de la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial

### *6.1 Código Procesal de Familia de la Provincia de Entre Ríos 10668*

El Código Procesal de Familia de la Provincia de Entre Ríos fue sancionado el 12 de marzo de 2019, y publicado en el Boletín Oficial el día 8 de abril de 2019.

Entre sus aspectos más interesantes a tener en cuenta se destaca la incorporación explícita de principios procesales —dentro de los cuales encontramos a la tutela judicial efectiva—<sup>9</sup> y la previsión de algunas tutelas diferenciadas, que podríamos clasificar como «tutelas anticipadas de urgencia».

En tal sentido, los artículos 266 al 279 (14 en total) del Capítulo XI del Título IV «Procesos Especiales» de la ley 10668 (BO 9/4/19) regulan a la «Tutela por violencia familiar o contra la mujer en el ámbito doméstico».

Específicamente, el Art. 266° establece que se trata de «tutelas de urgencia» que están destinadas a «prevenir o evitar la continuación o agravamiento de daños causados por hechos de violencia, abuso de poder derivados de cualquier acción, omisión o manipulación crónica, permanente, periódica o incluso aislada, generadora de riesgo actual o previsiblemente inminente».

En el citado texto normativo se evidencia de manera clara la finalidad preventiva que persigue el mencionado instituto.

### 6.2 Código Procesal Civil y Comercial de La Pampa

El Código Procesal Civil y Comercial de La Pampa fue sancionado en el año 1998 y prevé las tutelas anticipatorias en el Artículo 231°.

En este caso, se trata una tutela que es peticionada por alguna de las partes dentro de un procedimiento clásico u ordinario, cuya finalidad es anticipar alguno o todos los efectos de la sentencia de fondo.

Exige como requisitos que se encuentre trabada la litis, que exista un alto grado de verosimilitud en el derecho, que se trate de una urgencia impostergable, que se realice una contracautela y que la medida anticipada no produzca efectos irreparables en la sentencia definitiva.

Dicha tutela anticipada no es dictada *inaudita parte* o sin concurrencia de la contraria, sino que se despacha luego de la celebración de una audiencia de partes.

El objetivo implícito de esta medida, es evitar la pérdida de derechos por el transcurso del tiempo, fruto de un procedimiento con plazos procesales de gran extensión.

Por otra parte, dicho Código Procesal también prevé las medidas cautelares genéricas (Art. 224°) destinada a prevenir posibles lesiones sobre derechos, en aquellos casos en que existen suficientes elementos de convicción para suponer la producción de un daño inminente o irreparable.

### 6.3 Código Procesal Civil, Comercial y de Minería de San Juan

El Código Procesal Civil, Comercial y de Minería de San Juan fue sancionado en el año 2008 y prevé expresamente la «tutela anticipada» (Arts. 242° y 243°) y los «procesos urgentes» (Art. 675 y ss.).

En el primer caso, las tutelas anticipadas se solicitan en el marco de un proceso de conocimiento —el Código expresamente indica que se pueden peticionar en la demanda o reconvenición— y se exige para su despacho un alto grado de verosimilitud en el derecho, urgencia en la promoción de la medida que si no se despachara podría generar la frustración de un derecho o un daño irreparable, la falta de efectos irreversibles de la anticipación sobre la sentencia definitiva, y la satisfacción de una contracautela.

De modo similar a lo que ocurre en el Código Procesal Civil y Comercial de La Pampa, el juez fija una audiencia de partes y luego resuelve el otorgamiento —o no— de la tutela, sin sustanciación alguna.

Por otra parte, el Código Procesal Civil, Comercial y de Minería de San Juan también prevé los «procesos urgentes». Este instituto procesal faculta a los jueces a «acortar los plazos previstos para el procedimiento abreviado» y permite que tomen aquellas «medidas que juzgue necesarias para una tutela real y efectiva».

Asimismo, habilita a los magistrados a decidir aún sin sustanciación —es decir, sin dar intervención a la otra parte— si el accionante aporta pruebas fehacientes que sustenten su derecho.

Una tutela procesal de esta naturaleza permite salvaguardar adecuadamente los derechos de los particulares, en aquellos casos en que existe un alto grado de evidencia respecto de la verosimilitud del derecho —casi cercano a la certeza— o en los supuestos en que la tramitación de un proceso ordinario, tornaría ilusorios los derechos de los justiciables.

#### 6.4 Código Procesal Civil y Comercial de Corrientes

De igual modo, el Anteproyecto de Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Corrientes —recientemente convertido en ley— incorpora en su Art. 605° el «Proveimiento sobre la tutela jurisdiccional anticipada».

Este instituto procesal, faculta al juez —a requerimiento de parte— a anticipar total o parcialmente los efectos de la tutela pretendida, siempre y cuando se cumplan algunos requisitos: a) verosimilitud de la alegación; b) fundado temor de la ineficacia del proveimiento final; c) abuso del derecho en la defensa o manifiesto propósito dilatorio de la parte demandada.

Por otra parte, el citado texto legal habilita al juez a adelantar los efectos de la tutela pretendida, aun en aquellos casos en que los mismos sean irreversibles. A tales efectos se realizará un «juicio de ponderación de valores» donde deberá advertirse que «la denegación de la medida» significaría un «sacrificio irrazonable de un bien jurídico relevante».

En otro orden de ideas, el Código Procesal Civil y Comercial de Corrientes también tiene disposiciones vinculadas a los «procesos urgentes» en su art. 333, facultando al juez a reducir los plazos de sustanciación de las pretensiones o a resolver sin audiencia o vista de la otra parte, es decir, *inaudita parte*.

#### 6.5 El caso del Código Procesal Civil y Comercial de Santa Fe

El Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe no prevé tutelas anticipadas de urgencia o evidencia.

Podemos advertir que la ley provincial de Violencia Familiar 11529 establece un mecanismo procesal —que posee la estructura y los caracteres propios de una medida autosatisfactiva— que permite obtener una protección de modo rápido y expedito, sin sustanciación previa. Dicho instituto tiene un ámbito de aplicación acotado y no participa de la estructura y características presentes en las tutelas anticipadas de evidencia o urgencia.

En este punto, podemos advertir que el Código Procesal Civil y Comercial de Santa Fe no escapa a una tendencia bastante generalizada en nuestro país, y no cuenta con una previsión normativa expresa de las tutelas anticipadas de urgencia o evidencia. Esto no quiere decir que las tutelas anticipadas no cuenten con aplicación en la praxis jurídica, sino que su despacho y tramitación, se encuentra sujeto a su invocación por parte de los operadores jurídicos y a una resolución favorable de los magistrados, haciendo lugar a la misma.

La problemática se hace presente en la circunstancia de que, al no contar con una normativa expresa y detallada que regule los supuestos de hecho de procedencia, requisitos, trámite, efectos y demás aspectos relevantes del instituto, el despacho de las tutelas anticipadas —como su posterior desarrollo— quedan condicionados al arbitrio del juez en el caso concreto, lo que no coadyuva a otorgar previsibilidad y seguridad a los justiciables.

En la praxis jurídica, esta situación desata consecuencias negativas para los derechos de los justiciables, quienes quedan sujetos a la discrecionalidad o criterio del juez en el caso concreto. Muchas veces, ante la falta de regulación expresa, el magistrado puede proceder a rechazar el tipo de tutela peticionado, postergando

la tutela a un momento posterior, luego de superar un trámite ordinario o clásico.<sup>10</sup>

En ciertos casos, existe cierto recelo a aplicar tutelas anticipadas porque ciertos sectores estiman que el mencionado instituto implica un «adelanto de sentencia» y una vulneración al debido proceso, en cuanto no se permite ejercer el respectivo derecho de defensa al demandado. En este sentido, nótese que en lo relativo a «alimentos provisorios», muchas veces se despachan *inaudita parte*, sin traslado o sustanciación previa. Ante ello, podríamos argumentar que se trata de una mera postergación del derecho de defensa del demandado, el que no se vulnerado, sino simplemente pospuesto hacía un momento posterior del proceso. Dicha situación tiene lugar para salvaguardar o tutelar un derecho de mayor jerarquía que no permite postergación alguna.

En otros casos no se observa uniformidad en los criterios o figuras bajo los cuales se estatuyen las tutelas anticipadas, siendo que algunos jueces y profesionales del derecho las encarrilan bajo la apariencia de otros institutos procesales, tales como «medidas autosatisfactivas», «medidas cautelares» o «medidas innovativas», etcétera.

Dice el maestro Peyrano (2018) que lo que no se puede ya aceptar es que se le siga haciendo asumir a la innovativa el papel de tutela anticipada de urgencia. En la actualidad constituye un verdadero anacronismo tal postura cuando se cuenta con un sólido armazón de conocimientos, prácticas y precedentes que convalidan, ampliamente, el despacho de tutelas anticipadas de urgencia y de evidencia aun en defecto de texto legal expreso sobre el particular. Idéntico argumento, es atribuible a la incorrecta utilización de medidas cautelares o autosatisfactivas, en lugar de las tutelas anticipadas.

#### *6.6 El Anteproyecto del nuevo Código Procesal Civil y Comercial de Santa Fe*

El Código Procesal Civil y Comercial de Santa Fe vigente en la actualidad data del año 1962. Si bien constituyó para su época un trabajo de vanguardia, al día de la fecha cuenta con algunos anacronismos y deficiencias que exigen una modificación legislativa.

No debe soslayarse que el texto actualmente imperante fue escrito y sancionado previo a la Reforma Constitucional del año 1994 y de la entrada en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial (2015).

Merced de ello, en los últimos años se han desarrollado distintos proyectos legislativos tendientes a sancionar un nuevo Código de Procedimiento o a efectuar una reforma profunda sobre el texto actual.

Actualmente, se encuentra en tratamiento un Anteproyecto de Reforma al Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe elaborado por la Comisión Técnica Especializada, designada por Resolución 549/20 del Ministerio de Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad.

Este anteproyecto incorpora la «tutela anticipada» (Art. 295°) y los «procesos urgentes» (Arts. 298°, 299° y 300°).

Respecto de la «tutela anticipada», puede establecerse que la redacción utilizada en el anteproyecto para el mencionado instituto procesal no resulta del todo adecuada para su regulación, siendo particularmente extensa y oscura.

De igual modo, puede destacarse que en este anteproyecto, la tutela anticipada se encuentra prevista en la Sección III destinada a «Aseguramiento de Bienes». Cabría preguntarnos si dicha tutela solo estaría destinada para medidas de aseguramiento de bienes —que poseen la estructura de las típicas medidas cautelares— o si van a poder petitionarse para una pluralidad de situaciones y supuestos de lesiones de derechos subjetivos, como ocurre en el resto de Códigos Procesales provinciales y del derecho comparado.

En caso de que la tutela anticipada solo se prevea para «asegurar bienes» sin duda que dicha regulación desconocería la naturaleza jurídica obrante en este tipo de tutelas —como también, el potencial de la figura jurídica procesal— y no permitiría salvaguardar adecuadamente los derechos de los justiciables en la órbita familiar, ni previniendo el daño, ni garantizando una tutela judicial efectiva.

Por otra parte, el anteproyecto incorpora en la Sección IV a los denominados «Procesos Urgentes». Allí, regula una serie de figuras tendientes a salvaguardar de manera inmediata —o en su defecto, en un plazo muy acotado— los derechos de los justiciables que no admitan postergación alguna.

En primer lugar, el Art. 298° faculta al juez a otorgar protección a una pretensión, previa audiencia de partes (Art. 299°) cuando concurren los siguientes extremos legales: a) urgencia en la medida, de modo tal que si no se despacha, puede generar un daño irreparable o la frustración del derecho; b) un ofrecimiento de prueba que brinde una elevada probabilidad con respecto a la existencia de los hechos, siempre que no requieran amplitud de debate o complejidad probatoria; c) otorgamiento de contracautela si esta tutela de urgencia importare un desplazamiento de derechos patrimoniales.

Como aspecto relevante puede observarse que el anteproyecto prevé la atribución de responsabilidad a aquel solicitante de una tutela de urgencia que incurre en abuso del derecho o que la solicita sin derecho alguno. En este punto, el juez puede atribuir responsabilidad al requirente sin derecho o abusivo, condenándolo a abonar los daños y perjuicios por su accionar.

En adición, debe resaltarse que el juez puede despachar *inaudita parte* la tutela de urgencia «en casos extremos cuando por la urgencia de las circunstancias resulte inconveniente demorar la resolución hasta la celebración de la audiencia» para lo cual, deberá ponderar «las consecuencias patrimoniales y posibles daños irreversibles».

En otro orden de ideas, podemos mencionar que el anteproyecto también prevé «medidas de resguardo y autosatisfactivas» cuya finalidad es «resguardar personas, derechos o bienes que estuvieran expuestos a un peligro en ciernes o actual, respaldado por prueba que demuestre una fuerte probabilidad de que lo postulado resulta atendible y que es impostergable prestar tutela judicial inmediata».

La amplitud del mencionado instituto permite tutelar diversos supuestos del plano fáctico que no admitan demora a fin de evitar la producción de un daño o su agravamiento. Todo ello, en conformidad a los postulados de la función preventiva, la tutela judicial efectiva y el plazo razonable.

En materia de familia, este instituto procesal permitiría salvaguardar situaciones jurídicas críticas, en las que si se aplicara una tutela ordinaria o clásica, seguramente se verían afectados derechos fundamentales de sujetos vulnerables.

Como característica relevante, se observa que dichas medidas pueden ser despachadas «sin necesidad de sustanciación», y que la oposición del demandado —sea en forma de recurso o de proceso urgente— no suspende la medida hasta tanto se disponga lo contrario por otra orden judicial.

Si bien el mencionado instituto puede dar lugar a abusos o excesos, no debe soslayarse que una adecuada utilización por parte de los operadores jurídicos junto al debido contralor por parte del órgano jurisdiccional propende a otorgar soluciones prontas y eficaces a los justiciables, que permitan una consecución de una justicia de familia «protectora», «preventiva», «restaurativa» y «de acompañamiento».

## **7. Conclusión**

La plena operatividad de la función preventiva en el derecho de las familias y de principios y derechos tales como la tutela judicial efectiva y el plazo razonable, establecen un sistema protectorio que busca evitar la producción del daño y su agravamiento, garantizando así la indemnidad de los derechos fundamentales de los justiciables dentro de la esfera familiar.

A fin de construir una justicia de familia preventiva, restaurativa, protectoria y de acompañamiento —en contraposición a la clásica justicia civil contenciosa—, es menester contar en los casos que el factor tiempo incide de manera actual y relevante en los derechos del justiciable con tutelas anticipadas de urgencia y de evidencia que permitan obtener una solución rápida, expedita y eficaz —procurando prevenir el daño— que otorgue un marco de previsibilidad y seguridad a los justiciables para la protección de sus derechos.

En virtud del marco legal imperante, la incorporación de este tipo de institutos procesales dentro del derecho de forma se convierte en una verdadera obligación en cabeza del Estado, quien debe legislar expresamente en ese sentido, so pena de incurrir en responsabilidad.

En la provincia de Santa Fe, nos encontramos con un Código Procesal Civil y Comercial sancionado en el año 1962 y que, si bien para su época representó un excelso trabajo de juristas y doctrinarios, en la actualidad demuestra algunas falencias para responder expeditamente a las demandas de los justiciables en materia familiar, dada la carencia de normas que consagren institutos procesales modernos y que se adapten a los nuevos postulados en la materia familiar.

A fin de cumplir con lo que preceptúa nuestra Constitución Nacional, TTII de DDHH, CCyC y Leyes Especiales, se hace menester dotar al Código Procesal Civil y Comercial santafesino de tutelas anticipadas de urgencia y de evidencia, que representen mecanismos idóneos para salvaguardar los derechos de las familias, permitiendo a los justiciables —a través de un remedio sencillo— recurrir a los jueces a fin de evitar la producción de un daño o su agravamiento —en franco cumplimiento de la función preventiva—, cuando la urgencia del caso o la extrema verosimilitud en el derecho, así lo demanden.

El Anteproyecto de Código Procesal Civil y Comercial de Santa Fe —actualmente en tratamiento— trae varias novedades en materia de tutelas anticipadas de evidencia y urgencia.

Si bien su redacción es perfectible en varios aspectos, representa un significativo avance en procura de tutelar de forma adecuada los derechos de

los justiciables en la órbita familiar, y de concebir una justicia «protectora», «restaurativa», «preventiva» y «de acompañamiento».

## Referencias

- Bonato, G. (2017). A estabilização da tutela antecipada de urgência no Código de Processo Civil Brasileiro de 2015 (uma comparação entre Brasil, França e Itália). *Revista de Processo* | vol, 273(2017), pp. 191–253.
- Chiovenda, G. (1950). *Istituzioni di diritto processuale civile*, Vol. I, Napoli, Jovene, (Reimpresión de la 2da Edición de 1935), p. 143.
- De Rosa, D. (2017). Constitucionalización del derecho privado y sus implicancias en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y en especial los derechos reales, *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*.
- Favela, J.O. (1998). Tutela anticipada en el proceso civil iberoamericano, *Revista Del Instituto de la Judicatura Federal*, 3.
- Jimenez, M.E. (2018). *Medidas provisionales y procesos urgentes en el proceso de familia*. La Ley. DFyP.
- Loutayf Ranea, R.G.; Solá, E. (2016). Naturaleza jurídica de la prevención de daños e ilícitos que realizan los jueces. En *La acción preventiva en el Código Civil y Comercial de la Nación*, Santa Fe, Rubinzal y Culzoni, págs. 409–425.
- Medina, G. (2016). Principios del derecho de familia, *Revista crítica de derecho privado* (13), p. 741–768.
- Otaola, M.A. (2015). El régimen de responsabilidad civil antes y después del nuevo Código Civil y Comercial. El caso de la «sanción pecuniaria disuasiva», *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, 17(1).
- Peyrano, J.W. (2008). ¿Qué es y qué no es una tutela diferenciada, en Argentina?, *Revista Peruana de Derecho Procesal* (12), 229–244.
- Peyrano, J.W. (2012). Importancia de la consolidación del concepto de la Tutela Judicial Efectiva en el Ámbito del Juicio Civil y Análisis de su contenido. Federación de Ateneos de Estudios de Derecho Procesal.
- Peyrano, J.W. (2018). *Acerca de la autonomía de la tutela anticipada de urgencia*. La Ley. Cita online: AR/DOC/1811/2018
- Peyrano, J. W. (2020). La tutela de evidencia. <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/tuteladeevidencia.pdf>
- Picasso, S. (2015). Las funciones del derecho de daños en el Código Civil y Comercial de la Nación, *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, vol. 17, no 4, p. 5–23.
- Rivera, J.C. y Medina, G. (2014). *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*, La Ley, Buenos Aires, p. 4052.
- Rojas, J.A. (2015). La tutela anticipada en Argentina y Brasil. Justicia, *Revista de Derecho Procesal*, 2, p. 479–520.
- Ruiz, G. (2016). La tutela anticipativa y las medidas de satisfacción inmediata, *Academia & Derecho*, no 5, p. 93–104.
- Verbic, F.; Sucunza, M. A. (2014). Proceso monitorio. Conceptualización estructura y algunas propuestas para su implementación. Disponible en: [https://www.academia.edu/6706808/Proceso\\_monitorio\\_Conceptualizaci%C3%B3n\\_estructura\\_y\\_algunas\\_propuestas\\_para\\_su\\_implementaci%C3%B3n](https://www.academia.edu/6706808/Proceso_monitorio_Conceptualizaci%C3%B3n_estructura_y_algunas_propuestas_para_su_implementaci%C3%B3n).

## Notas

- 1 En este sentido, se dictaron los fallos: «Altamirano, Elsa c/ Cerámica Martín S.A. y otros», resuelto el 8 de julio de 1986 por el Juzgado Civil y Comercial N° 8 de Morón; «Giménez, Domingo y otra c/ Estado Nacional», resuelto el 8 de agosto de 1988 por la Sala III de la Cámara Federal en lo Civil y Comercial de la Plata; «Carrizo, Carlos Alberto y otra c/ Tejeda, Gustavo Javier y otra s/ Daños y Perjuicios».
- 2 Sin ir más lejos el artículo 1 del Nuevo Código expresa que: «los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme la constitución Nacional y los Tratados de Derechos Humanos en los que la República sea parte». A lo que puede agregarse lo dispuesto en el artículo 2 el cual expresa que: «la ley debe ser interpretada (...) de modo coherente con todo el ordenamiento jurídico».
- 3 Como todo sistema, el de justicia se fragmenta en diversos niveles, organización tribunalicia, infraestructura y medios materiales, recursos humanos, modelos procesales, la situación de los propios litigantes y sus abogados, asesoramiento técnico auxiliar a cargo de peritos y consultores, organización, dirección y gestión de los órganos y de los conflictos, control de todas las actividades, etcétera. Todos esos factores se articulan e influyen recíprocamente, por manera que los »productos» y resultados que se derivan del servicio jurisdiccional dependen directa o indirectamente de la armónica conjugación de todos y cada uno de aquellos.
- 4 Dentro de las denominadas tutelas «clásicas», «ordinarias» o «corrientes» ubicamos al juicio ordinario, al sumario y sumarísimo, al juicio ejecutivo y al juicio oral, los cuales se encuentran presentes en el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe. Tienen una estructura procesal caracterizada por la interposición de la demanda, su contestación y demás etapas procesales que requieren un trámite de considerable extensión en el tiempo. Dicha estructura no es adecuada para prevenir el daño, y generalmente es utilizada en aquellos casos donde el daño se produjo, y se requiere una reparación ulterior.
- 5 En este punto, podemos traer a colación el caso «Mémoli Vs. Argentina» de fecha 22/08/2013, en el que el Estado argentino fue condenado por la violación de la garantía de plazo razonable y el derecho de propiedad privada (artículos 8.1 y 21 de la Convención). Ello, por cuanto el proceso civil por daños y perjuicios iniciado contra los señores Mémoli se había extendido por más de quince años sin que siquiera se haya emitido sentencia de primera instancia, en parte por la existencia de varios períodos de inactividad atribuibles a las autoridades judiciales en perjuicio de la debida diligencia y el deber de celeridad que exigía los derechos e intereses en juego.
- 6 Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência. Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.
- 7 Art. 296. A tutela provisória conserva sua eficácia na pendência do processo, mas pode, a qualquer tempo, ser revogada ou modificada. Parágrafo único. Salvo decisão judicial em contrário, a tutela provisória conservará a eficácia durante o período de suspensão do processo.
- 8 Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória. Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber.
- 9 La tutela judicial efectiva es definida en el Art. 2, inc. 14) en los siguientes términos: Tutela judicial efectiva, que debe manifestarse en el acceso a la justicia, el debido proceso, la eficacia de institutos y procedimientos y la materialización oportuna de los derechos reconocidos.
- 10 Si bien en un número elevado de supuestos corresponderá la aplicación de una tutela ordinaria o clásica, existen supuestos en que ante un alto grado de verosimilitud del derecho o el grado de urgencia presente en el proceso, se torna imperioso recurrir a una vía expedita.

## **Notas de autor**

### **Sobre la autora**

Abogada (Universidad Nacional del Litoral). Especialista en Derecho Procesal Civil. (Universidad Nacional del Litoral) Especialista en Derecho Notarial (Universidad Nacional del Litoral). Mediadora (Universidad Nacional del Litoral). Profesora Titular Legislación por Concurso de Antecedentes y Oposición (Universidad Tecnológica Nacional). Profesora por Concurso de Antecedentes y Oposición de las Asignaturas Derecho Procesal Civil y Derecho Procesal Constitucional (Universidad Nacional del Litoral) Asesora Responsable del Área Legal de la Universidad Tecnológica Nacional. Coordinadora de la Carrera de Especialización en Derecho Procesal Civil (FCJS-UNL).

### **Sobre el autor**

Abogado (Universidad Nacional del Litoral) Asesor Legal de la Universidad Tecnológica Nacional. Alumno de Especialización en Derecho Procesal Civil (FCJS-UNL). Docente a cargo de la virtualidad de la Asignatura “Derecho Civil IV” (Universidad Nacional del Litoral). Colaborador del CAID “La protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina” (Universidad Nacional del Litoral). Ex beneficiario de Beca de Iniciación a la Investigación (CIENTIBECA) de la Universidad Nacional del Litoral.