



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

Tesis Doctoral

Ciudades des-tramadas: Políticas locales de Cohesión Social Urbana. Un estudio comparado de políticas públicas locales en territorios excluidos y aportes de diseño.

Autora: Patricia Olga Nari

Co Directores: Dr. José María García Álvarez Coque

Dra. Olga Moreno Pérez

Valencia, Diciembre 2015

AGRADECIMIENTOS

Esta Tesis es producto de una gran cantidad de procesos de aprendizaje que fueron marcando mi vida personal y profesional. Por eso los agradecimientos son muchos y muy grandes.

A mi familia: Roberto, mi compañero de vida, porque me alienta y apoya incansablemente; su amor, paciencia e inteligencia son imprescindibles para construir juntos. A Juan, Tomás, Ana y Caren, jóvenes maravillosos por los que siento orgullo y admiración. A mis “viejos” que acompañan mis alegrías y comprenden mis ausencias.

A mi Director, Chema. Enorme persona y gran orientador. Confió en mí y supo animarme afectuosamente. Sin él, este trabajo no hubiera sido posible. A Olga, que en su ardua tarea de codirectora guió amablemente mis papeles y mis ideas!

A la Universidad Politécnica de Valencia y a su Departamento de Economía y Ciencias Sociales, que abrieron sus puertas para permitirme ser parte de este gran espacio de aprendizaje y conocimiento.

A Rita, mi amiga del alma con quien iniciamos el “desembarco” en Valencia, fueron tiempos intensos y muy felices; en los momentos más recientes, su apoyo y aliento fue extraordinario. Gran amiga!!

A la Universidad Nacional de Rosario, mi Universidad de origen y residencia. A mis compañeros de cátedras, por el ánimo y la tolerancia.

A mis colegas y amigos del IGC con quienes comparto con entusiasmo la pasión por construir territorios más igualitarios. Enormes discusiones, producciones y experiencias colectivas construyen una excelente cotidianeidad. Un agradecimiento especial a los jóvenes del IGC, brillantes y solidarios, siempre dispuestos a “dar una mano”. Gracias “salita verde”!

A mis compañeros de Ciudad Futura, su alegría militante me llena de energía.

A Vero, incondicional, amorosa e inteligente, fundamental en los últimos momentos.

Gracias a todos, y *a la vida que me ha dado tanto...*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
1.- OBJETIVOS DE LA TESIS	12
2.- ENFOQUE METODOLÓGICO	13
3.- ESTRUCTURA DE LA TESIS. ORGANIZACIÓN EN CAPÍTULOS	14
Capítulo I MARCO TEÓRICO	17
I.1. COHESIÓN SOCIAL	18
I.1.1. Enfoque europeo de CS.....	20
I.1.2. Enfoque estadounidense	21
I.1.3. Enfoques académicos contemporáneos	21
I.1.4. Perspectiva de los organismos internacionales	24
I.1.5. Una clasificación de los enfoques contemporáneos	26
I.2. COHESIÓN SOCIAL URBANA	30
I.3. EXCLUSIÓN SOCIAL Y OTRAS CATEGORÍAS COLINDANTES	32
I.4. EXCLUSIÓN URBANA	34
I.5. GOBERNANZA TERRITORIAL	38
Capítulo II. POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN AMÉRICA LATINA. 41	
II.1.LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONALES	43
II.1.1. Primera generación de políticas de vivienda	44
II.1.2. Segunda generación de políticas de vivienda	45
II.1.3. Tercera generación de políticas de vivienda.....	46

II.2. LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN URBANA.....	49
II.2.1. El cuestionamiento al Plan y la Planificación Estratégica	50
II.2.2. Las tendencias recientes.....	53
Capítulo III PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO.	55
III.1. UNA MIRADA GENERAL SOBRE LAS TRES CIUDADES	56
III.1.1. Selección de casos. Aspectos metodológicos	56
III.1.2. Medellín (Antioquia, Colombia).	58
III.1.3. Rosario (Santa Fe, Argentina)	62
III.1.4. Río de Janeiro (Río de Janeiro, Brasil).....	67
III.2. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO	71
III.2.1. Proyectos Urbanos Integrales (PUI)- Medellín	71
III.2.2. Rosario-Habitat (RH)- Rosario.....	76
III.2.3. Fabela-Barrio (FB) – Río de Janeiro	82
Capítulo IV. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN A LA COHESIÓN SOCIAL URBANA.....	87
IV.1. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE COHESIÓN SOCIAL URBANA (PTCSU).....	88
IV.2. MATRIZ DE CONTRIBUCIÓN A LA COHESIÓN SOCIAL URBANA (MCCSU)	91
IV.2.1. Las variables (dependiente e independientes) de la MCCSU	94
IV.2.2. Los componentes	95
IV.3. FUENTES Y FASES DE ANÁLISIS	100

Capítulo V. RESULTADOS.....	103
V.1. DESCRIPCIÓN	104
V.1.1. Rosario Hábitat	104
V.1.2. Proyecto Urbano Integral.....	109
V.1.3. Favela Barrio	114
V.2. YUXTAPOSICIÓN	117
V.3. COMPARACIÓN.....	120
V.3.1. Definición del problema	121
V.3.2. Aportes a la CSU por dimensión	121
V.3.3. Valoración de componentes.....	123
V.4. RECAPITULACIÓN.....	126
Capítulo VI. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	129
VI.1. ¿QUÉ PUEDEN APORTAR ALGUNAS EXPERIENCIAS DE AL A LA RECOMPOSICIÓN DE LOS TEJIDOS URBANOS EN EL SENTIDO DE LA CSU?.....	130
VI.1.1. El estado de situación del territorio a intervenir.....	130
VI.1.2. La identificación del problema.....	131
VI.1.3. La Planificación de la ciudad	134
VI.1.4. La institucionalidad de la gestión	134
VI.1.5. Comportamiento de las dimensiones y componentes de la CSU	136
VI.2. ¿QUÉ DISEÑOS DE POLÍTICA PÚBLICA SON LOS MÁS APROPIADOS PARA CONTRIBUIR A LA CSU DESDE INTERVENCIONES EN TERRITORIOS EXCLUIDOS?.....	138

VI.2.1. Las políticas territoriales de CSU.....	138
VI.3. COMENTARIO FINAL	141
CONCLUSIONES.....	143
BIBLIOGRAFÍA	149
ANEXO	175

CUADROS

Cuadro N° 1a: Enfoques teóricos contemporáneos de C S según problemas analizados y las dimensiones consideradas- Enfoque Normativo.....	28
Cuadro N° 1b: Enfoques teóricos contemporáneos de C S según problemas analizados y las dimensiones consideradas- Enfoque histórico.....	29
Cuadro N° 1c: Enfoques teóricos contemporáneos de C S según problemas analizados y las dimensiones consideradas- Enfoque sociológico.....	29
Cuadro N° 2: Políticas públicas para asentamientos informales/ excluidos/ vulnerables en América Latina.....	49
Cuadro N° 3: Información básica de las políticas objeto de estudio.....	86
Cuadro N° 4: Entrevistas y encuestas realizadas por tipo de entrevistado.....	101
Cuadro N° 5: Dimensión Inclusión Institucional- Contribución y valoración de CSU- RH.....	105
Cuadro N° 6: Dimensión Inclusión Urbano- Ambiental- Contribución y valoración de CSU- RH.....	106
Cuadro N° 7: Dimensión Inclusión Socio-Económica- Contribución y valoración de CSU- RH.....	107
Cuadro N° 8: Matriz de CCSU- RH.....	108
Cuadro N° 9: Dimensión Inclusión Institucional- Contribución y valoración de CSU- PUI.....	110
Cuadro N° 10: Dimensión Inclusión Urbano- Ambiental- Contribución y valoración de CSU- PUI.....	111
Cuadro N° 11: Dimensión Inclusión Socio-Económica- Contribución y valoración de CSU- PUI.....	113
Cuadro N° 12: Matriz de CCSU- PUI.....	112

Cuadro N° 13: Dimensión Inclusión Institucional- Contribución y valoración de CSU-FB.....	115
Cuadro N° 14: Dimensión Inclusión Urbano- Ambiental- Contribución y valoración de CSU- FB.....	115
Cuadro N° 15: Dimensión Inclusión Socio-Económica- Contribución y valoración de CSU- FB.....	116
Cuadro N° 16: Matriz de CCSU- FB.....	117
Cuadro N° 17: Yuxtaposición de los resultados.....	118
Cuadro N° 18: Contribución a la CSU comparada- Dimensión Inclusión Socio-Económica.....	122
Cuadro N° 19: Contribución a la CSU comparada- Dimensión Inclusión Urbano-Ambiental.....	123
Cuadro N° 20: Contribución a la CSU comparada- Dimensión Inclusión Institucional.....	123
Cuadro N° 21: Atención y promoción de la salud- Valoración del aporte a la ISE.....	124
Cuadro N° 22: Inserción educativa- Valoración del aporte a la ISE.....	124
Cuadro N° 23: Desarrollo de Espacio Público- Valoración del aporte de CSU a la dimensión IUA.....	125
Cuadro N° 24: Desarrollo de Transporte Público- Valoración del aporte de CSU a la dimensión IUA.....	125
Cuadro N° 25: Promoción de la participación- Valoración del aporte de CSU a la dimensión ISI.....	126
Cuadro N° 26: Desarrollo de integralidad- Valoración del aporte de CSU a la dimensión ISI.....	126

FIGURAS

Figura N° 1: Objetivos de la Investigación.....	13
Figura N° 2: Relación entre los componentes del PUI.....	75
Figura N° 3: Estructura de la MCCSU.....	94
Figura N° 4: Componentes de la dimensión inclusión socio- económica.....	96
Figura N° 5: Componentes de la dimensión inclusión urbano-ambiental.....	97
Figura N° 6: Componentes de la dimensión inclusión institucional.....	100
Figura N° 7: Matriz de Contribución a la Cohesión Social Urbana (MCCSU).....	99
Figura N° 8: Estructura conceptual del diseño de las PTCSU.....	139
Figura N° 9: Estructura operacional de las PTCSU.....	140
Figura N° 10: Política de Cohesión Social Urbana- Dimensiones y componentes.....	141

GRAFICOS

Gráfico N°1: Porcentaje de superficie de distritos y de superficie ocupada por asentamientos irregulares- Rosario- 1994 y 2005.....	80
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

MAPAS

Mapa N° 1: Ubicación de la ciudad de Medellín en Colombia y Sur América.....	58
Mapa N° 2: Ubicación de la ciudad de Rosario en Argentina y Sur América.....	63
Mapa N° 3: Ubicación de la ciudad de Río de Janeiro en Brasil y Sur América.....	67
Mapa N° 4: Índice de Desarrollo Humano por comunas- Medellín.....	73
Mapa N°5: Asentamientos Irregulares de Rosario.....	78
Mapa N° 6: Necesidades Básicas Insatisfechas de Rosario.....	79
Mapa N° 7: Porcentaje de territorio favelado según regiones administrativas- Río de Janeiro.....	83

TABLAS

Tabla N° 1: Semejanzas y diferencias apriorísticas de las ciudades y de los casos en estudio.....	56
Tabla N° 2: Variables sociodemográficas básicas de las ciudades en estudio.....	70
Tabla N° 3: Componentes generales del PUI.....	74
Tabla N° 4: Componentes de RH.....	81
Tabla N° 5: Componentes de FB.....	84
Tabla N° 6: Priorización del problema en RH.....	105
Tabla N° 7: Priorización del problema- PUI.....	109
Tabla N° 8: Priorización del problema- FB.....	114
Tabla N° 9: Priorización comparada de problemas.....	121

ACRÓNIMOS

AERYC - América-Europa de Regiones y Ciudades

AL - América Latina

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

BM - Banco Mundial

CEPAL- Comisión Económica para América Latina

CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CONVEVAL - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social - México

DNP - Departamento Nacional de Planeación – Colombia

EDU - Empresa de Desarrollo Urbano

EPM - Empresas Públicas de Medellín

FARC - Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas

FB - Programa Favela Barrio

GEAP - Grupo Ejecutivo de Programas Especiales para Asentamientos Populares - Brasil

GPU - Grandes Proyectos Urbanos

IAB - Instituto de Arquitectos de Brasil

ICV - Índice de Calidad de Vida

IDH - Índice de Desarrollo Humano

IGC – Instituto de Gestión de Ciudades

II - Inclusión Institucional

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Argentina

IUA - Inclusión Urbano Ambiental

ISE - Inclusión Socio Económica

MCCSU - Matriz de Contribución a la Cohesión Social Urbana

NBI - Necesidades Básicas Insatisfechas

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCO - Oficina de Coordinación y Orientación - Programa Urb AL

OIT – Organización Internacional del Trabajo

ONU – Organización de Naciones Unidas

PER - Plan Estratégico Rosario

PIAAI - Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares – Rosario

POUSO - Puestos de Orientación Urbanística y Social – Brasil

PRIMED - Proyectos de Mejoramiento de Barrios Sub normales de Medellín

PROAP - Programa de Urbanización y Asentamientos Populares – Brasil

PROMEBA – Programa de Mejoramiento de Barrios – Argentina

PSP - Partido Socialista Popular

PTCSU - Políticas Territoriales de Cohesión Social Urbana

PUI – Proyectos Urbanos Integrales – Medellín

RH – Rosario Hábitat

SPV - Servicio Público de la Vivienda – Argentina

SMH - Secretaría Municipal de Vivienda - Brasil

UE - Unión Europea

RESUMEN

Esta Tesis se propone analizar políticas locales llevadas adelante en ciudades de AL para indagar acerca de su contribución a la Cohesión Social Urbana (CSU). Se aplica un instrumento desarrollado a tal fin denominado Matriz de Contribución a la Cohesión Social Urbana (MCCSU) con el propósito de conocer, a partir de un estudio comparado, el comportamiento de la misma y proponer un modelo de intervención en los territorios excluidos.

El marco conceptual que recorre la Tesis es el de la cohesión social relacionada con la tradición histórica latinoamericana. Se considera la CSU como expresión de la combinación de exclusión y segregación (Subirats, 2006) y la gobernanza como implicación de múltiples actores en la configuración de la política pública, poniendo en valor el sentido de pertenencia y el empoderamiento societal.

El trabajo parte del reconocimiento de dos hechos: la existencia en las ciudades de fenómenos que se materializan en niveles más o menos (in)soportables de exclusión, pobreza, violencia y desarraigo que atentan contra la CSU y la búsqueda en algunas ciudades, de alternativas de intervención territorial con el fin de avanzar hacia ciudades más cohesionadas. En este marco surgen interrogantes de gran alcance: ¿Es posible contribuir a la CS a partir de intervenciones territoriales urbanas en zonas excluidas? ¿Qué diseños son los más apropiados para ese fin?

Esta Tesis pretende avanzar en la búsqueda de respuestas a estas situaciones, y lo hace aplicando la MCCSU en un estudio comparado de tres políticas territoriales: Proyectos Urbanos Integrales de Medellín (Colombia), Favela Barrio de Río de Janeiro (Brasil) y Rosario Hábitat de Rosario (Argentina).

Sus principales resultados son los siguientes: se verifica la presencia de perspectiva estratégica en el diseño de las políticas territoriales y una clara orientación hacia los territorios excluidos. En algunas de las experiencias se demuestra con más claridad la contribución a la CSU a partir de intervenciones de conectividad y el desarrollo de espacio público. Resulta muy consolidada la concurrencia de instituciones, acciones y recursos en el territorio y es ampliamente reconocida la multi dimensionalidad como modalidad de intervención; aquí la dimensión institucional resulta determinante en tanto se pone de relieve la necesidad de un Estado activo, innovador y participativo. Se

advierde que la participación social y comunitaria es clave, en tanto la CSU significa un proceso de implicación y empoderamiento societal, al igual que las modalidades de gestión que significan articulación y coordinación entre los actores públicos y entre ellos y los privados.

Los resultados indican una ventaja de la dimensión urbano ambiental sobre la económica social, señalando una tendencia más fiscalista: dotación de infraestructuras de servicios básicos y de equipamientos culturales y deportivos y, en menor incidencia, educativos, sanitarios y para la promoción de empleo. Es notable la fortaleza que se muestra en el desarrollo de espacio público como lugar de encuentro y empoderamiento ciudadano. En tanto la dimensión socio económica resulta comparativamente la más débil; poniendo en evidencia las dificultades para incidir en los componentes más estructurales, como son la generación de empleo, la inserción educativa y la promoción de la salud. El acceso a la justicia, la disminución de la brecha digital y la promoción de empleo, son los componentes recurrentemente más débiles. El estudio indica que la integralidad contribuye a la CSU; si bien no arroja un comportamiento homogéneo, su contribución es mayoritariamente muy significativa, lo que indica un avance sustantivo en la comprensión de la complejidad de la problemática que se aborda y de los límites y consecuencias negativas de la gestión sectorial y fragmentada.

Finalmente a partir del estudio comparado que somete a examen a la MCCSU, se la propone como un modelo de diseño de intervención para los territorios excluidos, organizando de manera simple las dimensiones y componentes implicados en la complejidad territorial; establece un número de componentes comunes a los territorios excluidos, y le da adaptabilidad desde su especificidad.

El modelo propuesto se asume como una herramienta de carácter político, involucra múltiples actores y la centralidad en la agenda de gobierno. No se trata de un modelo acabado y señala las regularidades sin eliminar las tensiones provenientes de las contradicciones del campo de intervención.

RESUM

Aquesta Tesi es proposa analitzar polítiques locals dutes endavant en ciutats d'Amèrica Llatina per indagar sobre la seua contribució a la Cohesió Social Urbana (CSU). S'aplica un instrument desenvolupat amb aquesta finalitat denominat Matriu de Contribució a la Cohesió Social Urbana (MCCSU) amb el propòsit de conèixer, a partir d'un estudi comparat, el comportament de un model d'intervenció en els territoris exclosos.

El marc conceptual que recorre la Tesi és el de la cohesió social relacionada amb la tradició històrica llatinoamericana. Es considera, la CSU com a expressió de la combinació d'exclusió i segregació (Subirats, 2006) i la governança com a implicació de múltiples actors en la configuració de la política pública, posant en valor el sentit de pertinença i l'apoderament societal.

El treball parteix del reconeixement de dos fets: l'existència a les ciutats de fenòmens que es materialitzen en nivells més o menys (in) suportables d'exclusió, pobresa, violència i desarrelament que atempten contra la CSU i la recerca en algunes ciutats, d'alternatives d'intervenció territorial per tal d'avançar cap a ciutats més cohesionades. En aquest marc sorgeixen interrogants: És possible contribuir a la CSU a partir d'intervencions territorials urbanes en zones excloses? Què dissenys són els més apropiats per a aquesta fi? Aquesta Tesi pretén avançar en la recerca de respostes a aquestes situacions, i ho fa aplicant la MCCSU en un estudi comparat de tres polítiques territorials: Projectes Urbans Integrals de Medellín (Colòmbia), Favela Barri de Rio de Janeiro (Brasil) i Rosario Hàbitat de Rosario (Argentina).

Els seus principals resultats són els següents: es verifica la presència de perspectiva estratègica en el disseny de les polítiques territorials i una clara orientació cap als territoris exclosos. En algunes de les experiències es demostra amb més claredat la contribució a la CSU a partir d'intervencions de connectivitat i el desenvolupament d'espai públic. Resulta molt consolidada la concurrència d'institucions, accions i recursos en el territori i és àmpliament reconeguda la multi dimensionalitat com a modalitat d'intervenció; la dimensió institucional resulta determinant en tant es posa en relleu la necessitat d'un Estat actiu, innovador i participatiu. S'adverteix que la

participació social i comunitària és clau, en tant la CSU significa un procés d'implicació i empoderament societal, igual que les modalitats de gestió que signifiquen articulació i coordinació entre els actors públics i entre ells i els privats.

Els resultats indiquen un avantatge de la dimensió urbà ambiental sobre l'econòmica social: dotació d'infraestructures de serveis bàsics i d'equipaments culturals i esportius i, en menor incidència, educatius, sanitaris i per a la promoció d'ocupació. És notable la fortalesa que es mostra en el desenvolupament d'espai públic com a lloc de trobada i empoderament ciutadà. En tant la dimensió soci econòmica resulta comparativament la més feble, posant en evidència les dificultats per incidir en els components més estructurals, com són la generació d'ocupació, la inserció educativa i la promoció de la salut. L'accés a la justícia, la disminució de la bretxa digital i la promoció d'ocupació són els components recurrentment més febles. L'estudi indica que la integralitat contribueix a la CSU. Si bé no llança un comportament homogeni, la seua contribució és majoritàriament molt significativa. Indica un avanç substantiu en la comprensió de la complexitat de la problemàtica que s'aborda i dels límits i conseqüències negatives de la gestió sectorial i fragmentada.

Finalment a partir de l'estudi comparat que sotmet a examen a la MCCSU, es proposa com un model de disseny d'intervenció per als territoris exclosos, organitzant de manera simple les dimensions i components implicats en la complexitat territorial; estableix un nombre de components comuns als territoris exclosos, i li dóna adaptabilitat des de la seua especificitat. El model proposat s'assumeix com una eina de caràcter polític, involucra múltiples actors i la centralitat en l'agenda de govern. No es tracta d'un model acabat i assenyalava les regularitats sense eliminar les tensions provinents de les contradiccions del camp d'intervenció.

ABSTRACT

This Thesis proposes to analyze local policies carried out in Latin American cities, in order to inquire about its contribution to Urban Social Cohesion (CSU). The instrument applied was specially developed for this aim, it is called Matrix of Contribution to Urban-Social Cohesion (MCCSU) and has the purpose of getting to know its behavior from a comparative study and to propose a model of intervention in excluded territories.

The conceptual framework that guides this Thesis is the one of social cohesion related to the historic Latin-American tradition. The CSU is considered an expression of the combination of exclusion and segregation (Subirats, 2006) and governance as an implication of multiple actors in the configuration of public policy, highlighting the sense of belonging and social empowerment.

This work starts from the acknowledgement of two facts: the existence in cities of phenomena that are materialized in more or less (un)bearable levels of exclusion, poverty, violence and uprooting, that attempt against CSU; and the search in some cities for alternatives of territorial intervention with the purpose of moving towards more cohesive cities. Within this framework, far-reaching questions arise: ¿Is it possible to contribute to Social Cohesion from urban-territorial interventions in excluded areas? ¿Which designs are more appropriate for this purpose?

This Thesis aims to advance in the search for answers to these situations by applying the MCCSU in a comparative study of three territorial policies: Comprehensive Urban Projects of Medellin (Colombia), Favela Barrio of Rio de Janeiro (Brazil) and Rosario Habitat of Rosario (Argentina).

Its main results are these: it is verified the presence of a strategic perspective in the design of territorial policies and a clear orientation towards excluded territories. In some of the experiences it is demonstrated with clarity, the contribution to CSU from connectivity interventions and the development of public space. The attendance of institutions, actions and resources turns out very consolidated and multidimensionality is widely recognized as an intervention modality; here, the institutional modality is determining, as the need of an active, innovative and participatory state is highlighted. It is seen that social and community participation are key, since the CSU means a process

of societal implication and empowerment, like management modalities mean articulation and coordination among public actors and between them and privates.

Results indicate an advantage of the urban – environmental dimension over the social-economic one, pointing out a fiscal tendency: provision of basic services, infrastructure and cultural and sports equipment, and in a decreasing incidence education, health care and employment promotion. It is notable the strength shown in the development of public space as a meeting place and citizen empowerment. The social-economic dimension is comparatively the weakest one, revealing the difficulties to influence in the more structural components, such as employment generation, educational insertion and health promotion. Access to justice, decrease of digital divide and employment promotion are repeatedly the weakest components. The study indicates that comprehensiveness contributes to CSU, although it doesn't show a homogeneous behavior, its contribution is mainly significant, which indicates a major advance in the comprehension of the complexity of the addressed issue and the limits and negative implications of sectoral and fragmented management.

Finally, from the comparative study that examines the MCCSU, this is proposed as a design model of intervention for excluded territories, organizing in a simple way dimensions and components involved in the territorial complexity, it establishes a number of components that are common to excluded territories, and it gives adaptability from its specificity.

The proposed model is assumed as a tool of political nature, it involves multiple actors and centrality in the government agenda. It is not a finished model and points out regularities without eliminating tensions caused by contradictions of the intervention field.

INTRODUCCIÓN

La primera parte del título de esta Tesis (ciudades des-tramadas...) permite vislumbrar la intención del trabajo. Se trata de una metáfora que asemeja las ciudades a los tejidos, compuestos por “hilos” que se traman con cierta “tensión o elasticidad” y que forman “dibujos” diferentes a partir de la singular manera de combinar “texturas” y “colores”. La característica del tejido vendrá dada por la fortaleza de los hilos, la flexibilidad de su trama y la originalidad del diseño logrado. Las ciudades, como los tejidos, están compuestas de entramados físicos, económicos, sociales, políticos, institucionales, simbólicos y de paisaje. Las características de la ciudad estarán dadas por los atributos de sus tramas y el armonioso diseño de las mismas.

Al igual que los tejidos que se rompen, se aflojan y se rasgan en distintos lugares por causas diferentes, las ciudades se fracturan, se rompen y se des-traman. En esas situaciones de ruptura las ciudades generan fronteras (entre el tejido “sano” y el tejido “roto”), límites visibles e invisibles que contribuyen a la exclusión de ciertos territorios y de sus habitantes. Cómo recomponer el tejido, cómo coser la trama, cuál es el zurcido más adecuado, cómo reconstruir las texturas y colores, ese es el desafío (Nari, 2015)¹.

Transcurriendo la segunda década del siglo XXI, no se pone en duda la intensidad ni la dimensión de los cambios (demográficos, económicos, políticos, culturales y ambientales) que se produjeron en las ciudades de América Latina (en adelante AL) desde los años 80. Desde la Ciencia Política y la Administración Pública comienzan a difundirse estudios referidos a las causas, desafíos e impactos de esos cambios, detonados por la creciente concentración poblacional en grandes ciudades, la progresiva desigualdad económica y social de la población y los procesos de descentralización municipal (Carrión, 2010)².

AL se ha convertido, a partir de un proceso de urbanización tardía pero más rápido que en otras latitudes, en el continente con mayor porcentaje de población urbana del mundo: el 80% de las personas viven en ciudades (ONU-Habitat, 2014). También es el

¹ El título está inspirado en el nombre de un artículo propio: “Ciudades des tramadas. Notas a partir de una metáfora sobre los territorios urbanos excluidos”. Revista del Departamento de Administración Pública de la Universidad Nacional de Rosario (en prensa) y también en trabajos de consultoría del Instituto de Gestión de Ciudades, como el Plan Estratégico de Posadas, Misiones (2011); Proyectos para el Distrito NorEste Cipoletti, Río Negro (2015) y Lineamientos Estratégicos Metropolitanos Salta (2015) <http://www.igc.org.ar/>.

² En los últimos 15 años se está iniciando en algunos países de AL un proceso de re centralización de los Estados Nacionales, a partir de la presencia de gobiernos de tono nacional y popular que se oponen a los principios neo liberales, lo que está impulsando a los gobiernos locales a una nueva re configuración (Grandinetti, 2014).

territorio más desigual, donde a pesar del crecimiento que han experimentado algunos países de la región por la reducción de las tasas de pobreza extrema y de otros indicadores de desarrollo humano básico, la desigualdad social continúa ampliándose. La décima parte más rica de la población concentra hasta 50% de los ingresos nacionales. La inequidad extrema no solo se manifiesta en términos de ingreso y patrimonio, sino que también se refleja en un dispar acceso a la tierra y a bienes públicos esenciales como la educación, la salud o la seguridad social (Cepal 2011; *The Economist*, 3/12/2011). La relación entre pobreza y desigualdad social es, por lo tanto, más compleja de lo que parece, dado que una reducción de la primera es compatible con un aumento de la segunda (Hoffmann, 2015).

Estos procesos consolidaron en la Región ciudades “duales”, “divididas”, “segregadas”, tanto social como espacialmente, con enormes contrastes entre asentamientos informales, pobres, excluidos, perdedores y sectores formales, ricos, incluidos y ganadores (Vergara Duran, 2011).

Hoy, la preocupación por las ciudades significa atender un menú de situaciones complejas que afectan a grandes contingentes de población: la exclusión económica, social y territorial, la desigual distribución del ingreso y de las oportunidades, los grandes contrastes en la calidad de vida, las dificultades de acceso a la tierra urbana y a los servicios básicos de infraestructura (Di Virgilio y Perelman, 2014; Galster y Killen, 1995) son algunos de los fenómenos que aquejan a las ciudades y territorios latinoamericanos (Ziccardi, 2008).

En ese contexto, el fenómeno de la exclusión urbana se refiere no solo a la pobreza y a las desigualdades en la pirámide social, sino a la medida en que se tiene o no un lugar en la ciudad; la exclusión marca la distancia entre los que participan en la dinámica urbana y se benefician de ella, y los que son relegados e ignorados fruto de esa misma dinámica. También supone alertar sobre los riesgos de ruptura de la Cohesión Social (en adelante CS) que conlleva, así como sobre el proceso de violencia social que desencadena (Bel Adell, 2002).

Los efectos de la desintegración social provocan una potente segregación socio espacial, esto es, conforman áreas o barrios socialmente homogéneos donde se concentran los pobres y excluidos, quienes además de sufrir situaciones objetivas de

carencias, son afectados por la dimensión subjetiva de la segregación (Sabatini, 1999). Esta dimensión, que se expresa en sentimientos de marginalidad, abona una espiral de donde se hace muy complejo salir. Cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, mayores son los problemas urbanos y sociales para sus residentes. Este tipo de segregación de gran escala promueve los sentimientos de exclusión y de desarraigo territorial que a su vez profundizan los problemas de desintegración en las ciudades (Wacquant, 2014).

Desde la perspectiva de este trabajo, los fenómenos de la exclusión y la segregación resultan claves para conceptualizar a la Cohesión Social Urbana (en adelante CSU), objeto de la investigación, en tanto se reconoce que las ciudades cohesionadas surgen de una baja segregación territorial y baja exclusión social (Subirats, 2006). Así, las ciudades cohesionadas son aquellas donde existe una distribución equitativa de bienes y servicios urbanos, las personas habitan la ciudad de manera democrática y usan los bienes públicos materiales y simbólicos de manera accesible, se promueve la participación, la diversidad, la defensa de los derechos humanos y el cuidado ambiental.

Por otra parte, se denominan territorios excluidos a aquellos territorios urbanos desfavorecidos, en condiciones degradadas tanto en vivienda como en servicios, bienes urbanos y conectividad, al margen del sistema de oportunidades de movilidad social (Subirats, 2006).

Surge la necesidad de analizar la manera de integrar nuestras ciudades y sociedades tan segmentadas y desiguales, de incidir en el diseño de políticas en la búsqueda de ciudades socialmente inclusivas y territorialmente articuladas, de estudiar las formas de promover un marco de igualdad, a la vez de poner en valor las diferencias entre las personas, en definitiva, articular la convivencia sin anular la riqueza proactiva de los conflictos y las luchas populares.

Desde estos grandes interrogantes que ya se han planteado en estudios previos (Barba Solano, 2011; Yerga, 2009) el presente trabajo pone la atención en los territorios excluidos de las ciudades; en aquellos asentamientos que adquieren denominaciones diversas como asentamientos irregulares, informales, clandestinos, espontáneos. En AL, esos territorios son llamados de varias formas según el país: favelas en Brasil, villas miserias en Argentina, ranchos en Venezuela, barrios sub norma en Colombia, ciudades

perdidas en México. Las características comunes de esos territorios son la autoconstrucción espontánea, insalubridad, ilegalidad, marginalidad social, utilización de materiales de baja calidad en la vivienda, hacinamiento, pobreza, degradación ambiental y estigmatización.

Las políticas públicas habitacionales y urbanísticas desplegadas en la región para incidir en esos fenómenos se fueron modificando a medida que se sucedían los cambios políticos y económicos. Observando la trayectoria de las políticas habitacionales se puede identificar un repertorio de elementos comunes que perfilan un paradigma de intervención de fuerte carácter “viviendista”³, el cual fue mostrando sus límites para afrontar los complejos desafíos urbanos (Fernandez Wagner, 2010)⁴. La planificación urbana, por su parte, se encaminó desde sus inicios en los años 1930 a incentivar el ordenamiento del territorio a través de los usos del suelo, la producción de servicios y el manejo de densidades desde una clara perspectiva física (Bragos y Gamba, 2012).

Desde los años 90 los gobiernos locales empezaron a hacerse cargo de estas y otras problemáticas, movilizados en la mayoría de los casos por el financiamiento disponible desde los organismos multilaterales de crédito⁵. Las políticas y los instrumentos tradicionales de intervención urbana entran en crisis, y surgen nuevos enfoques para comprender y abordar la dinámicas de las ciudades: la Planificación Estratégica de Ciudades (analizadas por Fernández Güell, 2006; Kemp, 1992; Pascual Esteve, 2001), los Planes Urbanos (Reese, 2011; Bragos, 2008) y los Programas de Mejoramiento Barrial (Torres Tovar, Rincón García y Vargas Moreno, 2007; Fernandez Wargner, 2010) son algunas de las expresiones políticas de la planificación de la época.

A partir del año 2000 la literatura reconoce, a partir de algunas experiencias, que se estaba empezando a superar el carácter viviendista y socialmente focalizado⁶ instalado en las políticas hasta el momento (Carrión, 2013), lo que constituía el germen de un

³ Se denomina “viviendista” a la política habitacional cuyo objetivo principal (o resultado) es *solo* la construcción de viviendas, en oposición a políticas integrales o de hábitat (Echeverría Ramírez, 2003).

⁴ En este sentido, Catenazzi, Lombardo y Fernández Wagner (2003) hablan de la “nueva cuestión urbana”, profundizando la emergencia de la “nueva cuestión social” desarrollada por Rosanvallon (1995).

⁵ Numerosos estudios se llevaron adelante a partir de este momento sobre cómo, cuándo, hasta dónde y de qué manera los gobiernos locales pueden/deben actuar en el territorio: Arroyo (2009); García Delgado (1997); Borja y Castells (1997); Coraggio (1998); Díaz, Grandinetti y Nari (2002); Cravacuore (2003); Rofman, Suárez y Polo (2000); Chiara y Di Virgilio (2005); Villar (2007); Heras y Burin (2008), Madoery (2008).

⁶ Política socialmente focalizada es aquella destinada específicamente a un sector o grupo de población, en contraposición a políticas universales (Vilas, 2007).

nuevo paradigma (Echeverri, 2008). Este paradigma se construye sobre la búsqueda de la CS, la integración y la equidad, procurando contra poner a la competitividad y el desarrollismo del período anterior la sostenibilidad y la cooperación (Gaja i Díaz, 2006).

Sintetizando lo anterior, este trabajo parte del reconocimiento de dos hechos:

- La existencia en las ciudades de fenómenos que se materializan en niveles más o menos (in)soportables de exclusión, pobreza, violencia y desarraigo que atentan contra la CSU.
- La búsqueda en algunas ciudades de alternativas de intervención territorial con el fin de avanzar hacia ciudades más cohesionadas (Bessis, 1995).

De estos dos hechos surgen interrogantes de gran alcance: ¿Es posible contribuir a la CS a partir de intervenciones territoriales urbanas en zonas excluidas? ¿Es posible recomponer los tejidos urbanos (físicos, económicos, sociales, políticos, institucionales, simbólicos, de paisaje) de las ciudades de AL? ¿Qué diseños son los más apropiados para ese fin?

Pues bien, esta Tesis pretende avanzar en la búsqueda de respuestas a estas inquietudes, y lo hace a partir del análisis de algunas experiencias latinoamericanas de políticas territoriales orientadas a conseguir ciudades más cohesionadas.

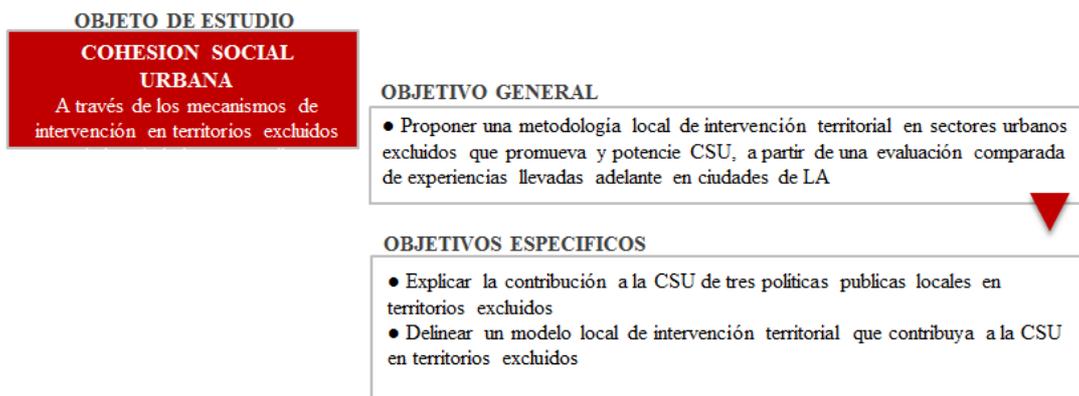
1.- OBJETIVOS DE LA TESIS

El **Objetivo general** de la Tesis es proponer una metodología de intervención territorial en sectores urbanos excluidos, que promueva la CSU a partir de la evidencia que proporciona un análisis comparado de experiencias llevadas adelante en ciudades de AL.

Los **Objetivos específicos** son los siguientes:

- Explicar la contribución a la CSU de tres políticas públicas locales en territorios excluidos.
- Delinear un modelo local de intervención territorial que contribuya a la CSU en territorios excluidos.

Figura Nro.1: Objetivos de la investigación



Fuente: Elaboración propia.

2.- ENFOQUE METODOLÓGICO

La investigación se enmarca en la línea politológica con enfoque comparado de casos entre países (*cross-national*) (Grau, 2002; Bulcourf, 2011; Perez Liñan, 2008; Perlman, 2009), tratando de relacionar el análisis empírico de fenómenos particulares, en este caso la CSU, con el interés sobre la exclusión social y la gobernanza.

Para Grau (2002) el análisis comparado es un campo que va más allá de la observación de similitudes y diferencias entre políticas, y constituye “*una perspectiva de análisis propia que pretende explicar tales similitudes y diferencias observadas; es decir pretende buscar variables explicativas que den cuenta de las diferencias entre políticas públicas similares*” (Grau, 2002: 3).

En el presente trabajo se realiza un análisis comparativo de tres políticas públicas locales de intervención territorial en zonas excluidas de ciudades de AL:

- Proyectos Urbanos Integrales en Medellín (Colombia)
- Favela Barrio en Río de Janeiro (Brasil)
- Rosario Hábitat en Rosario (Argentina)

Entendemos que cuando se realizan estudios con un número de casos pequeño, dado que no sirven para generalizar los resultados, se deben seleccionar los casos de manera que permitan comprender los mecanismos que subyacen al fenómeno de estudio. En este sentido, el método utilizado para la selección fue el muestreo intencional, donde

cada uno de los casos registra singularidades pero a la vez se reconocen homogeneidades de relevancia. La comparación agudiza la capacidad de descripción, y permite sintetizar tanto los elementos diferenciadores como los comunes de un fenómeno particular. Para la selección de los casos se llevó adelante una breve exploración de las intervenciones territoriales en zonas excluidas y/o vulnerables de varias ciudades de AL.

A partir de la recopilación y análisis de información acerca de estos procesos, finalmente se seleccionaron las políticas más arriba señaladas. Para la selección, además de considerar razones conceptuales también se tuvo en cuenta el bagaje de conocimiento “cercano” de la autora sobre los casos. En el caso de Rosario Hábitat (en adelante RH), además de haber crecido en esa ciudad, trabajó en el Municipio varios años y tomó contacto con el Programa a partir de sus referentes y hacedores. En relación a los Proyectos Urbanos Integrales (en adelante PUI), desde su trabajo en el IGC (Instituto de Gestión de Ciudades) tuvo la posibilidad de conocer y compartir durante algunos años la experiencia de esos Proyectos en Medellín con algunos de sus principales responsables técnicos y políticos. Respecto a Favela Barrio (en adelante FB), el atractivo principal estaba dado por la gran escala de la ciudad de Río de Janeiro que *prima facie* constituía un desafío mayúsculo.

Se trata de una investigación comparativa que se estructura desde la definición de la ***Matriz de Contribución a la Cohesión Social Urbana*** (en adelante MCCSU). La MCCSU es un instrumento analítico y de diseño de política que se pone a prueba en la evaluación comparada de tres políticas locales. La MCCSU está compuesta de tres dimensiones de inclusión, socio económica, urbano ambiental e institucional, cada una de las cuales reconoce componentes que le dan especificidad a la dimensión y tributan al sentido de la CSU. Dada la centralidad que cobra la MCCSU en la Tesis, su fundamentación teórica y su diseño se desarrollan ampliamente en el Capítulo 4.

3.- ESTRUCTURA DE LA TESIS. ORGANIZACIÓN EN CAPÍTULOS

La presente investigación trata de analizar de manera comparada políticas públicas locales de intervención territorial en zonas excluidas, a partir de la matriz MCCSU; conocer sus aportes a la CSU y avanzar en la discusión sobre la validez de esa Matriz como esquema referencial para el diseño de políticas para esos territorios.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En el capítulo I se desarrolla el *Marco Teórico*, donde se expresan las opciones teóricas que soportan el corpus de la Tesis.

En el capítulo II, denominado *Políticas públicas territoriales en América Latina*, se señala el derrotero de los últimos 50 años de las políticas de intervención territorial, que fueron modelando a las actuales ciudades de AL. En primer lugar se desarrollan las distintas generaciones de políticas habitacionales, como respuestas desplegadas por el Estado ante el crecimiento vertiginoso y caótico de las ciudades del siglo XX. Luego se indaga sobre las políticas de planificación urbana. Los cambios en los abordajes y los contextos de la planificación, de los planes normativos y meticulosamente reguladores, a las distintas versiones de planificación estratégica y la nuevas tendencias que se avisoran.

El capítulo III, *Presentación de los casos de estudio*, consta de dos partes. En la primera, se describe y analiza sintéticamente la situación socio económica y política de las ciudades como entorno condicionante de las políticas en estudio, que concluye con un cuadro comparativo de la situación general de las ciudades. En la segunda, se presentan y analizan las políticas como casos de este estudio: FB: PUI y RH. En cada uno de ellos se indaga sobre la existencia de planificación general de la ciudad, sobre el diagnóstico y la definición del problema que se pretende abordar, el contenido de la política y el tipo de gestión que se puso en funcionamiento.

En el capítulo IV se desarrolla la Metodología para el análisis de la contribución a la CSU utilizando la MCCSU. La MCCSU resulta una pieza clave en la estructura de la Tesis, porque describe el contenido de las políticas estudiadas a través de dimensiones y componentes que contemplan y señalan el impacto deseado en el territorio. Habilita una evaluación comparada en la búsqueda de resultados y su principal utilidad radica en ser una guía metodológica para el diseño de políticas locales de promoción de CSU en los territorios excluidos.

En el capítulo V se comienzan a presentar los resultados de la investigación. Aquí se expresan los resultados según tres fases de la indagación: Descripción, Yuxtaposición y Comparación. Se analiza el comportamiento de los casos según el esquema que brinda la MCCSU para conocer los aportes a la CS. En la fase de Descripción, surgen las definiciones y el inventario sobre el desempeño de cada caso: el problema que se

identifica prioritario en el diseño de la política, la consideración de las dimensiones de inclusión; las recurrencias de los aportes a la CSU de los componentes y sus valoraciones. En la fase de Yuxtaposición se superponen los resultados de la fase Descripción para llegar a la fase de Comparación. En esta fase se señalan y analizan comparativamente los problemas identificados, las recurrencias de componentes y las variaciones que sufren las dimensiones de inclusión de manera de conocer los aportes a la CSU de las experiencias en estudio.

En el capítulo VI, se presenta la Discusión de los resultados, correspondiente a la fase Reflexión de los resultados de la investigación, se pone en discusión la MCCSU y se presenta un diseño de políticas que contribuya a la CSU para intervenir en territorios excluidos.

Finalmente en las Conclusiones, se retoman las preguntas iniciales de la Tesis y se ofrecen algunos aportes y perspectivas de la investigación.

Capítulo I
MARCO TEÓRICO

El propósito de este capítulo es analizar de manera crítica las principales discusiones teóricas en torno a los conceptos que estructuran el presente trabajo: *cohesión social urbana*, *territorios excluidos* y *gobernanza urbana*. Como veremos, la Tesis se nutre de la perspectiva histórica latinoamericana sobre la Cohesión Social (en adelante CS) (Sorj y Martuccelli, 2008; Tironi y Perez Bannen, 2008), opta por una interpretación relacional, dinámica y politizable del fenómeno de exclusión social urbana (Subirats, Gomà y Brugué, 2005) y se ajusta el enfoque de la gobernanza como perspectiva de una nueva modalidad de gestión de territorios con profundos desequilibrios y complejidades (Farinós Dasí, 2014).

I.1. COHESIÓN SOCIAL

El concepto CS reconoce su origen en las obras de Émile Durkheim⁷, quien trataba de responder, desde un enfoque sociológico, a la siguiente pregunta: ¿cómo se producen nuevas formas de integración social en un contexto en el que el capitalismo y la modernidad eliminan las formas comunitarias tradicionales en las que ésta se llevaba a cabo? Las respuestas en torno a la CS, están dadas fundamentalmente por la incorporación de una dimensión moral, donde los individuos dependían unos de otros para satisfacer sus necesidades básicas, y de algún tipo de conciencia colectiva, integrada por visiones y valores que a modo “pegamento social” permitían moderar sus aspiraciones egoístas, manteniéndolos unidos por encima de sus intereses particulares (Ballón, 2008).

Estudios posteriores incorporaron los vínculos y relaciones entre actores, incluyendo la categoría *integración social* como forma de evitar conflictos en la búsqueda de orden social (Parsons, 1999). Por su parte, Lockwood (1999) también aborda el tema del orden e indaga sobre los mecanismos que son necesarios en las democracias capitalistas avanzadas, para dar coherencia a las relaciones que se producen entre mercado, burocracias y ciudadanía; al igual que para Parsons en el nivel macro social, la ideología para este autor es la principal fuente de solidaridad, mientras que en lo micro social, las interacciones cara a cara y la participación en asociaciones voluntarias son las que generan lazos solidarios.

⁷ La División del trabajo social (1893), El suicidio (1897).

A partir de los años 90 el concepto CS se expande y logra penetrar en el campo de las políticas públicas, con el propósito de incidir en la estructuración y desarrollo de la sociedad. El motivo por el cual el tema cobra centralidad en el terreno político registra dos vertientes; una en el mundo desarrollado, con la conformación de la Unión Europea y los debates sobre el multiculturalismo en América del Norte y Nueva Zelanda, y otra en el mundo en desarrollo, a causa de los efectos devastadores de las políticas neoliberales en América Latina (Vera Alpuche, 2014).

En ambos casos el objetivo es garantizar la equidad en las oportunidades y la promoción de valores y comportamientos societales, para que todos los miembros de la sociedad *puedan ser y se perciban* como parte de la misma con el fin de avanzar en el goce de todos los derechos ciudadanos. De esta manera, se incorpora al debate de la CS la distribución de recursos que surge de los arreglos institucionales relacionados con los sistemas de gobierno y las culturas políticas; la CS incluye también el problema del ingreso, la exclusión social, la pobreza y la desafiliación.

Como dice Garretón (2007), los viejos temas de desarrollo (la superación de la pobreza, la inequidad) aparecen subsumidos en este nuevo concepto que revela la insuficiencia de los enfoques anteriores sobre esos problemas.

Una primera dificultad al respecto de la CS es su definición y alcance. Se trata de un término controversial⁸; algunos autores lo llegan a definir como una construcción mental híbrida como tantas otras que se proponen en política (Meller et al., 2008) y otros argumentan que es un concepto ambiguo (Katzman, 2010).

Pues bien, **desde el punto de vista teórico esta Tesis considera a la CS como un *cuasi concepto*** (Jenson, 2010: 3), es decir, como una construcción que tiene dos caras⁹: una que analiza las situaciones a partir de datos objetivos, lo que le confiere un aura de realismo y legitimidad para la comunidad científica, y otra que está rodeada de una cierta vaguedad, lo que la hace adaptable a las necesidades de la política-acción en el día a día (Bernard, 1999: 2).

Asimismo, esta Tesis **se inscribe en el enfoque histórico latinoamericano** (Sorj y Martuccelli, 2008; Tironi y Bannen 2008), reafirmando la idea de que existen diferentes

⁸ No se trata de una palabra “cajón de sastre” (*a catch-all word meaning many things*, Jenson, 2010: 3).

⁹ La autora lo toma como sinónimo de “híbrido”.

modelos de cohesión social en función de las características particulares de cada sociedad.

En los estudios sobre CS se reconocen dos perspectivas claramente diferenciadas respecto a su origen y alcance, la europea y la norteamericana, que abordaremos con más detalle a continuación.

I.1.1. Enfoque europeo de CS

El concepto contemporáneo de CS se difunde en gran medida a partir de las elaboraciones de la Unión Europea (UE), la cual busca construir un discurso político que salvaguarde los valores, ideas e instituciones que dan origen al llamado “modelo social europeo” (Suesser, 2006). Este modelo se caracteriza por la centralidad del Estado en la defensa de los derechos sociales, políticos y económicos, un modelo basado en las bondades del Estado de Bienestar, de impronta socialdemócrata, en defensa de valores como la igualdad y la fraternidad.

Los desequilibrios que la supranacionalidad puso de relieve hicieron necesario instalar en agenda política temas como la desigualdad y las brechas sociales, tanto en el interior de cada país como entre países (OIT, 2004). De esta manera la CS se instala como un concepto marco que incluye dimensiones de la problemática social como inclusión/exclusión, inequidad/igualdad (de oportunidades), movilidad social y desigualdad de la distribución de ingresos.

Esta posición se vio reflejada en sucesivos acuerdos institucionales como el Tratado de Maastricht de 1992, ratificada en los Consejos de Lisboa y Niza (2000) y Estocolmo y Laeken (2001), donde en líneas generales se renueva el compromiso de promover el crecimiento económico sostenible y el empleo de calidad para reducir los riesgos de pobreza y exclusión social y para reforzar la cohesión social.

La UE define a la CS como *“la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos”* (Consejo de Europa, 2005).

Esta definición gira en torno a la defensa de los derechos sociales, a la idea de un Estado presente en la estrategia de compensar las desigualdades promovidas por el mercado y al empoderamiento social con estos valores como imaginario colectivo.

I.1.2. Enfoque estadounidense

Desde otra perspectiva, surge el “modelo estadounidense” de CS. En los Estados Unidos, a diferencia del modelo anterior, la CS no se estructura desde el Estado sino desde la sociedad civil, donde la ética individual y el mercado son los principales mecanismos de distribución del bienestar y del reconocimiento personal. Su compromiso no está basado en igualdad o la fraternidad, sino que la movilidad social está asociada al mérito y al esfuerzo individual, dando encarnadura al “sueño americano” (Obama, 2007).

El Estado no aparece como un actor centralmente relevante en los procesos de construcción y articulación socio comunitaria; la integración de los valores de la sociedad se logra a partir de la adhesión sistémica a un conjunto de creencias y representaciones “acordadas por la propia colectividad” (Parsons, 1964). Se valoran los esfuerzos individuales, y al igual que los éxitos, los fracasos son responsabilidad de cada individuo en la búsqueda de lograr su integración.

I.1.3. Enfoques académicos contemporáneos

Desde los enfoques académicos contemporáneos los esfuerzos se concentran en la delimitación conceptual de la CS, y algunos autores avanzan en operativizarlo para su aprehensión empírica.

En los últimos 15 años han proliferado estudios dedicados a analizar y valorar las políticas públicas en España (Grau y Mateos, 2002; Gomà y Subirats, 2001; Gallego et al., 2003; Brugué, 2010) que aportan una interesante perspectiva desde la centralidad de políticas sociales contra la exclusión, la multi-dimensionalidad del abordaje y la gestión participativa.

También surgen investigaciones (Peace et al., 2005) donde la preocupación está la centrada en la integración de los inmigrantes en la sociedad neozelandesa, que consideran que una sociedad inclusiva y cohesionada requiere fortalecer las relaciones

de confianza entre las comunidades de inmigrantes y los nativos, a partir de los aportes de las personas y familias que llegan al país.

Berger-Schmitt (2002) desarrolla trabajos de medición de CS en gran cantidad de países de Europa, en la búsqueda de políticas públicas inclusivas y equitativas. La autora indica que la CS presenta dos dimensiones, la desigualdad (donde se incluye la exclusión) y el capital social.

En Canadá, la CS después del término de la Segunda Guerra Mundial fue construida alrededor de la figura paradigmática del “ciudadano-trabajador”, donde la capacidad institucional de cohesión se evaluaba sobre la base del grado en que el país lograba integrar a sus ciudadanos en el mercado de trabajo, y por esta vía, entregarles acceso a la protección social (Bernard, 1999: 47-61).

Otro aporte teórico importante es el de Jenson (2010), que surge a partir de los debates sobre multiculturalismo en el contexto de la tentativa de escisión de Quebec¹⁰. Aquí, la CS es considerada como una construcción permanente de una comunidad de valores y desafíos compartidos y de igualdad de oportunidades, sobre la base de un sentido de esperanza, confianza y reciprocidad.

Los estudios británicos más recientes centran su atención en temas vinculados a la inmigración y sus efectos sobre la CS. La perspectiva de la confianza como único predictor de CS (Gerritsen y Lubben, 2010) es criticada muy fuertemente (Hoghe, 2007) porque entiende que la confianza es solamente *una* de las dimensiones que constituye la CS; de hecho, la desigualdad y los patrones democráticos son más importantes para explicar los diferentes niveles de capital social y cohesión social en las sociedades europeas (Gesthuizen et al., 2009).

Los estudios basados en datos británicos (Laurence y Heath, 2008; Letki, 2008; Sturgis et al., 2010) indican que la cuestión de la desigualdad de ingresos, el empobrecimiento y las privaciones son elementos más importantes que la diversidad étnica para separar a las personas. Sturgis et al. (2013) establece específicamente que la

¹⁰ Quebec es una provincia con fuerte mayoría francófona, identificada con el movimiento independentista quebequense que aboga por la separación de Canadá. No obstante, sus propuestas fueron derrotadas en los referéndums celebrados en 1980 y 1995, y en la actualidad los resultados de los sondeos no les son favorables.

diversidad étnica del barrio se relaciona positivamente con la CS, no así las diferencias surgidas de la pobreza.

A partir de la Encuesta de la Diversidad Cultural del año 2010, Heath y Demireva (2013) establecen que los altos niveles de unión coexisten en lugares de población blanca con altos niveles de identidad británica, y donde los lazos que conectan a las personas son fuertes y la pobreza no afecta la cohesión. Así, los resultados del Proyecto de la Diversidad de Oxford parecen indicar la necesidad de fomentar la integración y la construcción de lazos con los inmigrantes en el sentido de compartir los valores de la Gran Bretaña. Un hallazgo importante y positivo en este sentido fue el de Nandi y Platt (2013), que encontraron que las minorías étnicas muestran fuerte identidad británica y que aumenta a través de las generaciones.

La situación de los inmigrantes también permea las investigaciones sobre CS en Estados Unidos. Estos estudios ponen en valor los procesos de inmigración en el desarrollo y crecimiento de Estados Unidos y se resisten a verla como un problema (Putnam, 2008). Las escuelas, las iglesias y las organizaciones voluntarias son decisivas para la integración cívica y simbólica de unidad nacional y la cohesión social, porque allí se identifican los intereses y valores que son compartidos tanto por los inmigrantes como por los nativos. En el mismo campo de preocupación, pero enfocados en las consecuencias de las deportaciones, Anderson et al. (2011) entienden que el tema es muy relevante ya que pone en crisis la noción misma de ciudadanía liberal al interpelar al Estado sobre quiénes forman parte de la comunidad.

Desde América Latina, Sorj y Tironi (2008) se preguntan acerca de la validez de estas discusiones para la Región y comienzan a ensayar definiciones de CS que indican una perspectiva amplia e integral sobre el tema. La definen como:

“la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos tanto a nivel socio económico (bienestar), socio políticos (derechos) y socio culturales (reconocimiento y sentido de pertenencia), a través de la acción combinada de mecanismos de asignación del estado, del mercado, de la sociedad civil, de las familia y otras redes comunitarias” (pág.118).

Se trata, pues, de una confluencia virtuosa de la acción del Estado, del mercado y de la sociedad civil en la búsqueda de una sociedad satisfecha.

I.1.4. Perspectiva de los organismos internacionales

Los organismos internacionales se transformaron en actores importantes de la discusión sobre la definición, enfoques y alcances de la CS, a partir de la necesidad de incidir en las políticas públicas de los Estados, regiones y ciudades. De esta manera, también se emplearon en la tarea de operativizar el concepto y medirlo para el diseño y evaluación de políticas públicas.

El **Banco Mundial** (BM) diferencia la CS del concepto de capital social; indica que la primera alude a la sociedad como un todo, mientras que el capital social hace referencia a pequeños agregados sociales (familia, grupos, redes). Su perspectiva relaciona CS con gobernabilidad, razón por la cual asimila el concepto al de cohesión social democrática, como elemento determinante en la calidad de las instituciones y de las políticas públicas. Argumenta que, para el éxito de las iniciativas de desarrollo, las reformas macro económicas son importantes pero no son suficientes, pues se requiere siempre de calidad institucional.

La CS es vista como escenario o ambiente posibilitador para las reformas políticas y económicas; lo que se dio en llamar “margen de maniobra” para las reformas (Easterly et al., 2006). En este sentido, la CS estaría determinada por un estado de situación donde las personas (los países, las regiones) se muestran colaborativos y con confianza, generando un clima de cambio. La idea articuladora del concepto parece estar puesta en las capacidades de los actores, que podrían provocar sinergias y dotar de cierto “humus” a la sociedad para que favorezcan los cambios; pero no surge de esta postura con claridad cómo y quién puede provocar o acelerar esas capacidades.

La visión del **Banco Interamericano de Desarrollo** (BID) apunta a diseñar definiciones de CS que remiten a la concurrencia de elementos en dirección a la inclusión y equidad social, haciendo confluir la integración económica, social, política y cultural de los individuos con las externalidades positivas derivadas del capital social (Villatoro, 2007).

La **Comisión Económica para América Latina** (CEPAL), por su parte, reconoce que para erradicar la pobreza y llegar a una sociedad más equitativa no es suficiente el crecimiento económico, sino que además los Estados deben asumir un rol más activo en la protección y que son necesarios los pactos por la inclusión para lograr sentido de pertenencia. En ese marco la CEPAL define a la CS como *“la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan”* (CEPAL, 2008). La definición se desagrega en tres componentes: los resultados de los mecanismos de inclusión y exclusión; las fuerzas y elementos que inciden en la distribución de recursos y oportunidades, y las instituciones y las percepciones de los ciudadanos acerca del estado de situación. Las mismas se desagregan en indicadores de distancia, indicadores institucionales e indicadores de pertenencia respectivamente.

Los Indicadores de Distancia/Brecha expresan los resultados más “duros” de la exclusión relativos a las condiciones materiales de vida de la comunidad; manifiestan la privación del acceso a derechos básicos (Villatoro, 2007). Se consideran aquí el ingreso, la educación, la salud, la vivienda, la brecha digital, la justicia y las pensiones. Los Indicadores Institucionales muestran el comportamiento de las instituciones que neutralizan o reproducen, con su funcionamiento, las causas de las brechas. Contiene, por ejemplo, políticas sociales que garanticen derechos y promuevan inclusión, redes de financiamiento para los excluidos, carga impositiva equitativa, porcentaje del PBI en gasto social, etc.; también refiere al desempeño del Estado de derecho en referencia a la corrupción, clientelismo, seguridad o delitos. Por último, los Indicadores de Pertenencia atienden a la confianza en las personas y las instituciones, las expectativas de mayor bienestar futuro, los valores de convivencia y la ausencia de discriminación hacia grupos diferentes.

La propuesta cepalina contempla la construcción de indicadores de CS a partir de los cuales es posible identificar cuáles son las instituciones que inciden en la distribución de recursos y oportunidades y qué mecanismos de inclusión y exclusión provoca la distancia objetiva entre los miembros de la sociedad; además habilitan a entender el grado de identificación que sienten las personas con esos procesos y realidades.

Por otro lado, desde mediados de los años 2000, la UE muestra su preocupación sobre la CS en América Latina a través de iniciativas de cooperación como

EUROsociAL y Urb-AL¹¹, aludiendo que el trabajo en torno al concepto de CS no es una moda efímera, sino que constituye una de las claves para resolver el *puzle* del desarrollo en muchos países de esa región, donde el problema principal no es tanto la pobreza cuanto la desigualdad en la distribución de los recursos (Cas Granje, 2009).

En los abundantes documentos publicados por esas instituciones¹² se señala de manera insistente que las políticas de CS son aquellas que desarrollan identidad, construyen solidaridad y sentido de pertenencia, establecen horizontes de esperanza, crean situaciones de igualdad de oportunidades y generan en la comunidad relaciones de confianza, poniendo el énfasis en las expectativas sobre el colectivo.

El componente subjetivo integrado por percepciones, valoraciones y dispositivos de quienes forman la sociedad constituye un eje central de las distintas definiciones de CS; el sentido de pertenencia depende de muchos factores y se promueve desde distintos lugares, que cambian según las sociedades. El fortalecimiento de lo común puede concretarse en el uso y goce de espacios comunes como la ciudad y el medio ambiente, en el acuerdo respecto de valores de convivencia, como la tolerancia por la diversidad, en la participación en instancias deliberativas, en el combate a la violencia, el acceso masivo a productos culturales, etc. En este espacio común también se ubican especialmente los derechos sociales, ya que encarnan la pertenencia a la sociedad porque implican que todos los ciudadanos están incluidos en la dinámica del desarrollo. Conviene recalcar que, en este esquema, ser pobre no sería una condición socioeconómica sino una privación de ciudadanía (Salvia y Lepore, 2006).

I.1.5. Una clasificación de los enfoques contemporáneos

A modo de recapitulación de los distintos enfoques teóricos recientes sobre CS seguimos la propuesta de Vera Alpuche (2014), que los agrupa en tres en función de los

¹¹ EUROsociAL es un programa de la Comisión Europea para la cooperación entre Europa y América Latina. Su objetivo es contribuir a cambios en políticas públicas que mejoren la cohesión social a través del aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones. Aspira a contribuir al diseño, la reforma y la implementación de políticas públicas en América Latina que tengan impacto en la cohesión social”.

URB-AL III (2009-2013) es un programa de cooperación descentralizada de EuropeAid (Comisión Europea) con América Latina cuyo objetivo es el impulso de políticas públicas locales que contribuyan a incrementar el grado de cohesión social en las colectividades subnacionales de la región y que puedan convertirse en modelos de referencia.

¹² Documentación disponible en los sitios oficiales.

problemas analíticos y las dimensiones que motivan la conceptualización: enfoque normativo, histórico y sociológico¹³.

Desde el enfoque normativo, la CS es un modelo deseable de sociedad que reúne ciertos atributos, cuya presencia o ausencia señala el grado de CS de la misma. En este marco, los arreglos político-institucionales cobran relevancia al estructurar un tipo de sociedad “ideal”, que se traduce en la existencia de un sistema democrático con capacidad para distribuir recursos y oportunidades que garanticen equidad, bienestar e inclusión social. En este esquema, los lazos sociales se orientan a la participación como herramienta que promueve los valores cívicos, la tolerancia y el respeto por los derechos humanos. Así, problemas como la desigualdad, la exclusión y la discriminación, ponen en riesgo la unidad de la sociedad.

Es el enfoque utilizado fundamentalmente para orientar, formular políticas públicas y evaluar el desempeño de los gobiernos en el sentido de la promoción de CS. Desde aquí tributan desarrollos académicos como los de Bernad (1999), Berger-Schmitt (2002), Gomá y Subirats (2001), Gallego et al. (2003), Grau y Mateos (2002) y también actores institucionales como los organismos internacionales (CEPAL UE, OCDE).

En el enfoque histórico se agrupan los desarrollos teóricos latinoamericanos - como los de Sorj y Martuccelli (2008), Tironi y Bannen (2008) - cuya preocupación está centrada en identificar los elementos que mantienen unida a la sociedad de la Región. Estos autores rechazan la idea de *una* sociedad ideal cohesionada y ponen el acento en las diferencias de los procesos históricos que van modelando diferentes ideales de CS.

Desde el enfoque sociológico, Jenson (2010) y Lockwood (1999) enfatizan las maneras en que las personas se mantienen unidas, rechazan la idea de un modelo de sociedad ideal y priorizan los vínculos sociales y los valores compartidos sobre la perspectiva institucional. Este enfoque se encuentra muy cerca de las ideas originales de Durkheim (Vera Alpuche, 2014:16).

¹³ El autor lo llama *no normativo*, aquí se considera que la denominación negativa del enfoque resulta confusa y no logra explicar el nudo central del mismo.

En los Cuadros siguientes, Cuadro N°1 a, Cuadro N°1 b y Cuadro N°1 c, se sintetizan los enfoques teóricos de CS desarrollados, según los problemas analizados y las dimensiones¹⁴ que se consideran.

Cuadro N°1 a: Enfoques teóricos contemporáneos de CS según los problemas analizados y las dimensiones consideradas- Enfoque Normativo.

ENFOQUE NORMATIVO	Principio: Orientación hacia un modelo ideal de sociedad cohesionada. Se enfatizan los arreglos institucionales que promueven la CS	
AUTORES	Problema al que hace referencia	Dimensiones
Gomá, Subirats, (2001) Gallego et al.,(2003) Grau y Mateos (2002)	Exclusión social	Capital humano/ Capital social/ Políticas anticipativas
Bernad , P.(1999)	Desigualdad/Polarización/ Despotismo	Pertenencia/ Exclusión/ Participación/Reconocimiento social/ Legitimidad
Berger- Schmitt, R.,(2002)	Desigualdad social/ Exclusión social/ Desconfianza en las instituciones	Inclusión/ Capital social
CEPAL (2007)	Desigualdad en acceso a los derechos sociales	Brechas (de ingreso, salud, empleo, vivienda, digital)/ Instituciones (sistema democrático, Estado de derecho, del mercado, etc.)/ Sentido de pertenencia (multiculturalismo, confianza, expectativa de futuro, conciencia ciudadana, etc.)
OCDE (2007)	Tensión social	Participación en elecciones/ Conflictos sociales / Delitos/ Confianza en instituciones políticas
Consejo de Europa	Desigualdad económica y social	Calidad de Vida/ Dignidad/ Autonomía/ Compromiso cívico/ Áreas de vida/ Vínculos y valores

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Unidades de estudio que se proponen para estudiar la CS.

Cuadro N°1 b: Enfoques teóricos contemporáneos de CS según los problemas analizados y las dimensiones consideradas- Enfoque Histórico.

ENFOQUE HISTÓRICO	Principio: No existe un ideal de sociedad cohesionada, ésta depende de las construcciones históricas de las sociedades. Se enfatizan los motivos por los que la sociedad está unida.	
AUTORES	Problema al que se hace referencia	Dimensiones
Sorj y Martuccelli (2008)	Desarticulación y conflicto social.	Lazo social/ Mecanismo de procesamiento de conflictos/ Estado de derecho/ Sentido de pertenencia.
Tironi y Bannen (2008)	Desintegración social.	Vínculos horizontales y verticales/ Percepción sobre legitimidad y confianza/ Sentido de pertenencia/ Desigualdad Social/ Movilidad Social.
Peace et al. (2005),	Desintegración de las poblaciones inmigrantes	Elementos sociales (pertenencia, participación)/ Condiciones sociales (inclusión, reconocimiento, legitimidad)/ Características demográficas (de los inmigrantes).
Laurence y Heath, Letki, N. Sturgis et al.	Desintegración de las poblaciones inmigrantes	Condiciones sociales (inclusión, reconocimiento, legitimidad)/ Lazos sociales.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N°1 c: Enfoques teóricos contemporáneos de CS según los problemas analizados y las dimensiones consideradas- Enfoque sociológico.

ENFOQUE SOCIOLÓGICO	Principio: No existe un ideal de sociedad cohesionada. i No considera arreglos institucionales ni los procesos históricos diferenciados. Se enfatizan los vínculos y relaciones sociales.	
	Problema al que se hace referencia	Dimensiones
Jenson, L.(2008)	Desigualdad de oportunidades	Inclusión social/ Acceso a recursos financieros /Acceso a la educación y capital humano/ Acceso a la salud/ Acceso a la tecnología/ Homogeneidad cultural y étnica/ Confianza.
Lockwood, D. (1999) Putnam, R.	Disolución social Inestabilidad social	Comunidad cívica/ Vínculos primarios.

Fuente: Elaboración propia.

I.2. COHESIÓN SOCIAL URBANA

Paralelamente a la consolidación y profundización de la noción de CS, surgió tanto en los espacios académicos como en los de gestión una línea de trabajo, investigación y desarrollo acerca de la cohesión territorial, situación que revela la creciente importancia que la dimensión espacial (territorial) fue adquiriendo en los temas sociales.

Fueron los teóricos de la geografía radical¹⁵ quienes instalaron, con matices diferentes, la idea de que el espacio “creado” reemplaza al espacio efectivo en cuanto principio predominante de organización geográfica (Harvey, 2001). De esta manera, el concepto de espacio deja de ser considerado “natural” para ser reconocido como subproducto social surgido del modo en que se producen y reproducen las relaciones sociales. En la misma línea Soja (1985), inspirado en el marxismo estructuralista de Hery Lefebvre, destaca que la sociedad y sus procesos de estructuración no pueden pensarse por fuera del espacio en el que se producen y que ellos mismos tienden a producir.

La noción de cohesión territorial pone el centro de atención analítico, no sólo en cómo se expresa la CS en el territorio, sino en como éste, en un proceso dialéctico, afecta y es afectado por los componentes de la CS (Nari, 2013). El territorio no es sólo el escenario donde se produce y sucede el habitar, sino que se constituye en un actor de relevancia en la estructura y dinámica de la CS (Di Virgilio y Perelman, 2014).

Las ciudades y territorios escenifican el déficit de CS (Yerga, 2009). Desde esta perspectiva y desde un punto de vista de política pública, las intervenciones territoriales deberían orientarse a aquellos fenómenos que producen el déficit de CS. Entre ellos se señalan acciones destinadas a: reducir brechas sociales, promover un marco de igualdad de oportunidades, valorar positivamente las diferencias entre las personas, fortalecer los lazos sociales y comunitarios desde la generación y ampliación de los espacios públicos, promover una visión compartida acerca de la ciudad, difundir un sentimiento de arraigo al lugar, estimular la capacidad de organización y movilización de los ciudadanos para la promoción de su autonomía y la del territorio.

La UE desarrolla la Agenda Territorial y publica el Libro Verde de la Cohesión Territorial (2008), desde donde se la define como la garantía del armonioso desarrollo

¹⁵ David Harvey, Edward Soja, Richard Peet, Milton Santos.

de los lugares y el logro de que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características, de manera que la diversidad contribuya al desarrollo sostenible del conjunto.

El énfasis se pone en la elaboración de políticas basadas en el lugar, utilizando la palabra «territorio», que alude al conocimiento del terreno que se pisa antes de formular las políticas. Ya no es posible aplicar un mismo planteamiento político para territorios diferentes, como sería por ejemplo el caso de las relativas a la agricultura, la innovación o el desarrollo sostenible (Camacho Ballesta y Melikhova, 2011).

En América Latina, los estudios sobre cohesión territorial/urbana (Kaztman, 2009; Ziccardi 2008; Tironi, 2008) surgieron de las investigaciones sobre las segmentaciones urbanas, por considerarlas procesos que inciden tanto en la desigualdad entre las configuraciones de activos de los distintos sectores/clases, como en las oportunidades de encuentro entre ellos. En todos los casos, se manifiesta la importancia de la variable espacial en el diseño e implementación de las políticas, al considerarlas inseparables del espacio donde se aplican.

La incorporación de la cohesión urbana a la agenda de investigación y de los gobiernos de AL se debe en gran medida a la impronta de iniciativas como Urb-AL, EuroSociAL (de la UE) y América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), que promovieron el debate en ese sentido y la financiación de proyectos urbanos que se orientaban en esa dirección¹⁶.

Este trabajo se enmarca en la perspectiva desarrollada por Subirats (2006)¹⁷, que caracteriza tipos de ciudades según el grado de segregación territorial y exclusión social

¹⁶ AERYC es una red de ciudades y regiones para favorecer la cooperación internacional en el ámbito latinoamericano y europeo. Su principal finalidad es el impulso de la gobernanza territorial y democrática en ciudades y regiones, la gestión de calidad de las interdependencias entre actores y el fortalecimiento de la participación y la responsabilización ciudadana.

¹⁷ La tipología de Subirats se desarrolla a partir de las configuraciones socio espaciales urbanas determinadas por Keestelot (2003), Musterd y Ostendorf (2002) y Beck (1998). Keestelot clasifica a las ciudades en ciudades *topológicas*, que son aquellas donde grupos sociales distintos ocupan áreas residenciales claramente diferenciadas, sin relación ni intercambio ente los grupos, y ciudades *dramáticas*, que son aquellas donde se produce gran mezcla de grupos y poca segregación territorial. Por su parte, Musterd y Ostendorf distinguen tres tipos de ciudades: Ciudades *duales*, donde se produce fuerte segregación social y territorial, ciudades *segregadas*, donde la división territorial de la población es marcada, pero con niveles de cohesión social elevados, y ciudades *desiguales*, donde se producen fuertes desigualdades sociales pero no se expresan en una segregación territorial fuerte. Por último, Beck (1998) incorpora la siguiente clasificación de ciudades: *Ciudades y*: son ciudades que aceptan las diferencias, integran a los “distintos” y promueven la convivencia la social. *Ciudades ni*: se articulan a partir de la

y la relación entre ambas, donde las ciudades cohesionadas surgen de una baja segregación territorial y baja exclusión social.

I.3. EXCLUSIÓN SOCIAL Y OTRAS CATEGORÍAS COLINDANTES

El objeto de la Tesis es la cohesión social urbana (en adelante CSU) en ciudades de América Latina, con la mirada puesta en los territorios excluidos, aquellos territorios que aun respondiendo a organizaciones y desarrollos socio históricos singulares, son producto de enormes transformaciones en los patrones de la reproducción social urbana. Con distintas denominaciones según el país que se trate - villas miseria en Argentina, favelas en Brasil, barrios subnorma en Colombia, callampa en Chile, pueblo joven en Perú - todos aluden en términos generales a asentamientos informales (ilegales) urbanos, caracterizados por una densa proliferación de viviendas precarias, falta o escasa infraestructura de servicios, y una población que los habita es mayoritariamente pobre, marginal y/o excluida.

Desde la sociología y la ciencia política surgieron, desde los años 70, profusas producciones investigativas y teóricas en torno a la comprensión de la situación de carencias de importantes sectores de la sociedad latinoamericana. En esa literatura se instaló la discusión sobre la necesidad de precisar conceptos más ajustados a la realidad que se quería describir. Conceptos como pobreza, exclusión, vulnerabilidad, segregación, desafiliación, etc., se instalaron en la agenda académica en la búsqueda de “calibrar” la amenaza de fractura que acosa a las sociedad contemporánea a partir de la presencia ineludible de desigualdad social (Castel, 1997).

La desigualdad, como cuestión, es compleja y su valoración y percepción cambia según las lecturas y las sociedades. En cualquier caso la desigualdad implica, siguiendo a Fitoussi y Rosanvallon (2003):

- Aumento de las desigualdades estructurales (desigualdad en el ingreso y en el gasto; desigualdad en el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, a las prestaciones sociales, a la ciudad, etc.).
- Debilitamiento de los principios de igualdad que estructuran la sociedad (es decir, de los valores dan contenido subjetivo a la igualdad).

negación de la anterior categoría y buscan aislar y segmentar realidades sociales. *Ciudades o*: aceptan que unos y otros tengan oportunidades, aunque sin mezclar a las personas y territorios.

- Emergencia de nuevas desigualdades (tanto por los avances jurídicos, tecnológicos, etc., como por los cambios en las percepciones respecto del prójimo).

Los tres elementos están interrelacionados: las desigualdades estructurales inciden directamente en la presencia de nuevas desigualdades; éstas a su vez se van nutriendo de cambios en las percepciones, acuerdos o principios acerca de los márgenes de tolerancia o naturalización de la desigualdad. De esta forma, los sucesos se encadenan no sólo produciendo crecimiento de la desigualdad, sino generando además una percepción justificada de ese crecimiento.

La presencia de profundas desigualdades alerta desde hace años sobre la emergencia de sociedades duales (Castel, 1997; Muxi, 2006) en el sentido de cierta tendencia a la separación entre incluidos y excluidos, que hacen referencia a aquellos que gozan de todos los beneficios (materiales y simbólicos) de la sociedad y aquellos que “cayeron” en un espacio que funciona al margen de esos beneficios.

El esquema de Castel (1995) sobre la organización de la sociedad en incluidos, vulnerables y excluidos, instaló una discusión en el campo sobre los márgenes móviles de los agrupamientos sociales. Puso en el centro de atención a la categoría “vulnerabilidad”, como manera de explicar los procesos que llevan a las personas a pasar de unas zonas a otras (de la inclusión a la vulnerabilidad y de allí a la exclusión). No obstante, no resulta erróneo hablar de presencia de “fuerzas tendenciales hacia la inclusión o la exclusión” (Soldano, 2008) o déficit de inclusividad (Subirats, 2006).

La exclusión social es definida por Subirats (2006) como la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas pre establecidos de protección. Por su parte, Castells (2001:98) define exclusión social como "... el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado".

Desde una perspectiva de derechos, la exclusión social se entiende como un proceso multidimensional que tiende a acumular, combinar y separar, tanto a individuos como a colectivos, de una serie de derechos sociales tales como el trabajo, la educación, la

salud, la cultura, la economía y la política, a los que otros colectivos sí tienen acceso y que terminan por anular el concepto de ciudadanía (Fleury, 1999, Jiménez Ramírez, 2008).

I.4. EXCLUSIÓN URBANA

A partir del año 2000, ingresan a los estudios sociales y políticos conceptos derivados de la noción de vulnerabilidad social: “procesos de vulnerabilización generalizada” (Lvovich, 2000), “polarización fragmentada” (Auyero, 2001) o “sociedad fragmentada” (Prevot Schapira, 2001) e “integración diferencial” (Andrenacci, 2001). Esos conceptos no sólo evidencian la pretensión analítica de perfeccionar la noción de vulnerabilidad social como *proceso* complejo más que una situación estática, sino también de avanzar en la comprensión del impacto en el territorio de las transformaciones sociales ocurridas desde la mitad del siglo XX.

No existen dudas sobre la fisonomía que durante el siglo pasado fueron adquiriendo las grandes ciudades en América Latina: en cada una de ellas se reconocen varias ciudades con lógicas, dinámicas y expectativas diferentes. La ciudad dual, la oficial, la visible (Aymonino, 1972; Castells, 1995; Sassen, 2000) son imágenes que hacen inteligible la existencia de una división (segmentada o segregada) y la tendencia de separación de los fragmentos o sectores de la ciudad.

La noción de **ciudad fragmentada** surge como imagen para analizar los procesos que hicieron estallar “la unidad de la ciudad” (Prevot-Schapira, 2001), asociados tanto a la crisis del Estado de bienestar (que produjo el agravamiento de las desigualdades sociales) como al proceso de creación de nuevos territorios destinados a poblaciones pobres, a partir del desarrollo de políticas de vivienda social. El concepto expresa una ruptura o disociación de las partes en relación al conjunto urbano/social, donde las partes comienzan a generar sus propias identidades. La idea de ciudad fragmentada alude, pues, a la coexistencia de territorios de ricos y territorios de pobres, espacialmente cercanos, simbólicamente extraños y difusamente cerrados (Carman et al 2013).

Un referente importante del concepto segregación urbana es Francisco Sabatini, quien desde sus trabajos de investigación en Santiago de Chile entre los años 1999 y 2001, explica que la segregación residencial en las ciudades latinoamericanas tiene un

componente histórico: las élites se fueron concentrando por lo general en una sola zona de crecimiento, y en el otro extremo de la escala social los grupos más pobres (que representan, en la mayoría de los casos, la mitad de la población) tendieron a aglomerarse en extensas zonas de la periferia más lejana y peor equipada. Sostiene además que en la actualidad existe una reducción de la escala geográfica de la segregación en algunas zonas internas de las ciudad y una ampliación en otras, lo que agudiza las consecuencias perjudiciales de la segregación entre la población pobre.

Desde esta perspectiva se sostiene que la segregación residencial no resulta del mero reflejo de las desigualdades sociales (teoría el espejo¹⁸). Para argumentar esta idea Sabatini (1999) relaciona la segregación con la categoría "homogeneidad"; muestra que las áreas de concentración de los sectores con necesidades básicas satisfechas se caracterizan por una notable diversidad social (baja segregación), y las áreas donde se concentran los amplios estratos de pobreza "informal" se caracterizan por su homogeneidad social (alta segregación). Considera tres componentes: (a) la tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad (segregación física), (b) la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos (segregación social) y (c) la percepción subjetiva que los residentes tienen de la segregación "objetiva" (las dos primeras dimensiones).

Los efectos de la desintegración social hacen foco en la potencia que adquiere el componente (b) en las áreas donde se concentran los pobres, para quienes la dimensión subjetiva de la segregación se expresa en sentimientos de marginalidad, que abona una espiral o círculo vicioso del que se hace muy complejo salir.

Cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, más se agravan los problemas urbanos y sociales para sus residentes: las distancias a recorrer para realizar actividades elementales como ir trabajar, a la escuela, hacer compras o recrearse consumen gran parte del tiempo de las personas. Este tipo de segregación de gran escala promueve los sentimientos de exclusión y de desarraigo territorial que profundizan los problemas de desintegración social (Sabatini 1999).

¹⁸ Es la asociación directa entre desigualdad y segregación, lo que significa que a mayor desigualdad social, mayor segregación residencial en la ciudad. Se privilegia una mirada "fotográfica" de las ciudades, se busca "leer" en planos temáticos la estructura social de la ciudad. Este enfoque suele ser una versión empobrecida de la relación entre segregación y desigualdad porque carece por lo general, de un análisis procesual, o de la dinámica urbana.

Siguiendo esta línea conceptual y poniendo énfasis en los altos niveles de estigmatización de los barrios donde se concentran grupos pobres y discriminados, las investigaciones de Wacquant (2001) desarrollan el concepto de “**territorios de relegación**”. Desde esta categoría adopta una perspectiva relacional donde los enclaves de pobreza urbana no son el resultado de la acción de una sola fuerza o actor, sino producto de la interrelación de actores en disputa y de los constantes cambios en la estructura de oportunidades. Así, estos espacios se comprenden como una relación entre economía, descuido estatal y acción de actores dentro y fuera del territorio.

El autor se preocupa por diferenciar realidades socio-espaciales como los guetos, de las villas (al estilo argentino). Si bien ambos son territorios relegados, los guetos desarrollan una dinámica de encierro e impermeabilidad institucional, es decir, generan sus propias reglas de convivencia, generando una institucionalidad autónoma de las reconocidas por la sociedad general. No es un territorio desorganizado sino que existe una organización diferente. Además, el gueto tiene un componente étnico uniforme que funciona como definición social y simbólica de los habitantes, generando una idea de orden y conciencia social específica.

En las “villas miseria” de Buenos Aires la convivencia entre personas y grupos de diferentes países y provincias contrasta con los guetos étnico raciales de Estados Unidos. Tradicionalmente, la relación entre territorialidad y etnicidad estuvo marcada por el modelo del *conventillo*, espacio donde los migrantes de los países más diversos compartían su vida conflictivamente. De esta manera, el nivel socioeconómico se asoció con la territorialidad mucho más que cualquier otro elemento (Grimson, 2003).

No obstante esas diferenciaciones, hay un elemento muy potente que caracteriza a todos los territorios relegados, que es el estigma asociado a la residencia. Los habitantes de esos territorios sufren no sólo el perjuicio cotidiano por habitarlos, sino que tienen una desventaja adicional a la hora de la búsqueda de empleo o servicios (educativos por ejemplo) de calidad.

Desde los años 90, debido a la proliferación en las ciudades de América Latina de las llamadas “aéreas residenciales con acceso restringido” (condominios, condominios fechados, *countris*, etc.), el tema de la “segregación de los ricos” se instaló en los estudios socio urbanos. En esa línea, Svampa (2001) habla de segregación urbana

motivada por un aumento de la desigualdad y la exclusión, ensanchándose la brecha entre los pudientes y no pudientes; el autor reconoce que hubo ganadores y perdedores del proceso neo liberal.

Esas urbanizaciones se ubican cada vez a mayor distancia de las ciudades, en territorios generalmente empobrecidos (sin servicios ni conectividad) que empiezan a configurarse como islas. La relación entre vecinos se hace compleja y tensa, dada la diferente capacidad de pago, status, ostentación de bienes, etc. La desconfianza prima en las relaciones y se consolida en los habitantes de esas urbanizaciones una estructura psicológica dual: libertad hacia adentro y miedo hacia fuera (Svampa, 2001).

Las fracturas y separaciones sufridas por los territorios urbanos generan *modos de vida* que tienden al aislamiento. Desde esta mirada, se inició la discusión académica sobre los territorios insularizados. La noción de insularización varios componentes: se trata de un proceso o tendencia (no es un estado de situación); implica aspectos estructurales (problemas de empleo, consumos y traslados, incapacidad de socialización y de búsqueda de recursos extra barriales) y contempla una apreciación subjetiva sobre la relegación, las vivencias y representaciones asumidas por las personas que habitan esos barrios (Soldano, 2008). El supuesto que resalta esta posición es que no existe una división real entre esos registros (simbólicos, materiales y sociales) sino que se trata de una separación meramente analítica.

Los territorios insularizados, según la misma autora, se ven sometidos a tres procesos: expoliación del contexto, vulnerabilidad y marginalización socio laboral y aislamiento. El primero responde a fenómenos tanto macro estructurales (recesión económica, aumento de los precios de los servicios, desocupación) como micro territoriales (deterioro de infraestructura y servicios urbanos por la retirada o disminución de la inversión pública). El segundo expresa la fragilidad de esas poblaciones para afrontar situaciones problemáticas o aprovechar oportunidades. El tercero, el aislamiento, alude al repliegue de los pobres, que reduce los espacios de sociabilidad “con otros”, generando círculos homogéneos que retroalimentan la pobreza, la vulnerabilidad y el aislamiento.

Esta Tesis recoge la perspectiva de la exclusión social y de sus impactos territoriales como fenómeno estructural, relacional, dinámico, multidimensional y politizable

(Subirats et al., 2005). Es un fenómeno estructural en tanto se inscribe en la tradición de las desigualdades sociales, que implican roturas de tejidos sociales y de las coordenadas de integración. Es relacional porque en él se ven implicados múltiples actores cuyas acciones o inacciones darán una impronta particular al proceso¹⁹. Es multidimensional porque vincula diversos procesos desfavorables, revelando una estructura poliédrica; por último, es politizable en tanto fenómeno histórico susceptible de ser modificado por políticas públicas.

De manera que cuando aquí se alude a *territorios excluidos* se hace referencia a aquellos territorios urbanos desfavorecidos, en condiciones de hábitat degradados (vivienda, servicios urbanos, conectividad) y al margen del sistema de oportunidades de movilidad social (Subirats, 2006).

En definitiva, nos enfocamos en una definición que trata de dar cuenta de “*la marejada secular que ha marcado a la condición popular con el sello de incertidumbre y desdicha*” (Castel, 2004:17).

I.5. GOBERNANZA TERRITORIAL

La perspectiva teórica de la gobernanza se estructura sobre la propuesta de nuevas modalidades de gestionar lo público, donde se impone la necesidad de ampliar la participación de los actores involucrados en la hechura de las políticas. La gobernanza busca conformar una interpretación del gobierno, cercana a una red de instituciones y nuevos actores políticos y sociales, donde el gobierno ya no es el único interlocutor. Requiere de consensos, acuerdos, negociaciones y coordinación con otros actores que están fuera del alcance del gobierno, pero que requieren de su apoyo, comprensión y legitimidad (Grandinetti, 2014).

La gobernanza se aborda desde dos perspectivas teóricas; una, la de *policy networks* (redes de políticas), de tradición fundamentalmente anglosajona, llamada escuela de intermediación de intereses, donde actores públicos y privados pujan por la direccionalidad de la política pública (Marsh y Rhodes, 1992; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Marsh, 1998). La otra perspectiva es la de la Europa Continental, que presenta a la gobernanza como una herramienta para explicar la interdependencia de actores públicos y privados, como modelo de gobernabilidad no jerárquico y de cooperación en

¹⁹ De allí que los autores expresen que posiblemente sea más correcto hablar de *exclusiones*.

la gestión de lo público (Mayntz, 1998) y también como una nueva forma de organización social (Castells,1996).

Algunos autores (Schweinheim, 2011; Cao y Rey, 2015) creen reconocer en la gobernanza una línea conceptual de continuidad de la Nueva Gerencia Pública, en el sentido de la pérdida de centralidad del Estado en la toma de decisiones, con el riesgo potencial que las decisiones públicas sean capturadas por las corporaciones e intereses sectoriales. Carles Ramió (1999) habla de una corriente “neo pública” de la Nueva Gestión Pública, donde se priorizan los componentes de ética pública y participación sobre aquellos que definen a la nueva gerencia pública de tinte neoliberal (privatización, descentralización, desregulación, agencialización, herramientas de calidad y excelencia). Esta corriente podría asimilarse a la definición de gobernanza, donde se indica que el Estado no es un actor más entre la multiplicidad de actores que intervienen en la hechura de la política, por el contrario es el actor que aporta dirección y resguardo de “lo público”.

Desde una perspectiva politológica (Hydén et al., 2004), también se desarrolló un concepto de gobernanza relacionado con la noción de régimen, a partir de la cual la gobernanza adquiere dos dimensiones: una estructural, que hace referencia a los arreglos institucionales en una sociedad dada, y una dinámica que se refiere a las acciones de los actores que inciden en la dimensión estructural.

Un referente importante de la teoría de la gobernanza, Renate Mayntz (1998), reconoce que el término gobernanza fue evolucionando y que actualmente indica no sólo un modelo caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, sino que apunta a toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones como forma primaria de la construcción del orden social. En todos los casos, el término gobernanza remite indiscutiblemente a la noción de red (Lechner, 2002), aludiendo a una nueva forma de coordinación social, distinta a la que se generara entre Estado y mercado. Esta nueva forma de coordinación social requiere de otros modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos, más flexibles y dinámicos, donde la participación y los arreglos inter-institucionales resultan clave.

Joaquín Farinós²⁰ indica que la idea de gobernanza territorial fue tomando distintos matices según se trate de la experiencia europea o latinoamericana. En Europa, la gobernanza territorial se enfoca en la coordinación institucional, fruto de la pluri administración de los territorios de la UE, buscando coherencia y articulación de las políticas. Mientras que en América Latina el acento está puesto en la debilidad de la autoridad pública y la emergencia de la sociedad civil.

En ambos casos la novedad está puesta en la dimensión subjetiva que se produce en la relación entre los actores y el territorio, aquella relacionada con los sentimientos de arraigo, el sentido de pertenencia, la confianza y el empoderamiento (Foronda-Robles y Galindo-Pérez-de-Azpillaga, 2012; Monterrubio, 2014, Ospina, 2006).

Para este trabajo el concepto de gobernanza territorial comprende entonces:

- Nuevos mecanismos en el diseño de políticas: coordinación inter áreas estatales, inter jurisdiccionales, con la sociedad civil y con el sector privado, donde los procesos de elaboración de las políticas están impregnados por la colaboración, el consenso y la participación. En definitiva, se reconocen varios tipos de actores e interacciones entre ellos (Adam y Kriesi, 2010).
- Fortalecimiento del sentido de pertenencia y arraigo en los territorios desequilibrados y desestructurados (Farinós Dasí, 2008).

²⁰ Entrevista realizada en mayo de 2014.

Capítulo II

POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN AMÉRICA LATINA

Las ciudades de AL viven fenómenos de transformación al ritmo de múltiples sucesos complejos y dinámicos. Estos procesos consolidan una fragmentación creciente, y una de sus manifestaciones más explícitas es la presencia de ciudades “duales”, “divididas” o “segregadas”, algo que se expresa tanto espacial como socialmente (ONU HABITAT, 2012).

Desde diversos campos de investigación (urbanístico, geográfico, sociológico, económico y politológico) se abordó la problemática de las ciudades fragmentadas y de sus asentamientos informales e irregulares. Las políticas urbanas constituyen un área de las políticas públicas, en la que se puso en evidencia la necesidad de tratar problemas complejos y de manera conjunta entre múltiples actores. El enfoque de la gobernanza permite describir cómo los actores, públicos y privados, participan en la formulación e implementación de políticas relativas a la ciudad (Viana-Cárdenas, 2013). La gobernanza también hace referencia al mecanismo de asignación de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto (Brugué y Gomà, 1998).

El objetivo de este capítulo es reconocer las tendencias de las políticas públicas urbanas que marcaron el abordaje y tratamiento de los territorios urbanos excluidos en AL. Para ello se reconocen dos ámbitos sustantivos de actuación y gestión de política urbana: las políticas habitacionales y las políticas de planeamiento urbano. Esta opción resulta adecuada para los objetivos de la Tesis, porque en estos dos ámbitos se materializa la racionalidad desde la que operan los actores urbanos (Estado, mercado, sociedad civil) en la construcción de ciudad, y se revelan las transformaciones económicas y políticas de la Región.

Esta lectura de conjunto de las políticas urbanas de los últimos años en AL se realiza considerando parámetros comunes resultantes del impacto homogeneizador de las políticas alentadas tanto por los países centrales²¹, como por los organismos internacionales y multi laterales de crédito.

Así, un repertorio de elementos comunes recorrerá los diferentes países de AL, elementos que se expondrán para los dos ámbitos antes mencionados: las políticas habitacionales y las políticas de planeamiento urbano.

²¹ Alude a las potencias dominantes de la posguerra.

II.1.LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONALES

Las primeras señales de políticas públicas habitacionales surgen de los conflictos sociales provocados por las huelgas de inquilinos²² a principios del Siglo XX. Las respuestas a estas luchas obligan al Estado a intervenir en la regulación del precio de los alquileres, motivan a algunas entidades filantrópicas a construir viviendas obreras y alientan al sector privado al desarrollo de “villas/barrios obreros” en torno a las fábricas, siguiendo un modelo de patronazgo industrial (De Gaudemar, 1991).

Desde el punto de vista del crecimiento de las ciudades, el punto de inflexión se registra a mediados del siglo XX, con el movimiento migratorio que se produce del campo y pequeños poblados hacia las grandes ciudades, impulsado por el proceso macroeconómico de industrialización para sustitución de importaciones. La irrupción masiva de trabajadores a las ciudades desata un acelerado proceso de urbanización, inaugurando la modalidad de asentamientos informales²³.

El imaginario de progreso y de ampliación de oportunidades de trabajo en las ciudades por el desarrollo industrial rápidamente muestra sus límites. La población en situación de pobreza aumenta y se expanden las economías informales, que encuentran entre sus activos principales a la vivienda, en el marco del proceso de urbanización popular (Fernández Wagner, 2010).

La caracterización académica del fenómeno como “urbanización de la pobreza” (Ziccardi, 2008) pone en alerta a los gobiernos, que desde la década de los años 50 inician diferentes estrategias para abordar la nueva problemática urbana. Se pueden reconocer tres generaciones de políticas habitacionales (Fernández Wagner, 2010), en cada una de cuales subyace una definición del problema que se aborda; las respuestas resultan de la particular interacción Estado-mercado-sociedad civil en el proceso de diseño de las políticas públicas urbanas.

²² Huelgas de inquilinos en Argentina de 1907; México 1922; Chile 1925.

²³ Los asentamientos informales ya existían pero en una escala pequeña.

II.1.1. Primera generación de políticas de vivienda

Desde el final de los años 50 y a lo largo de los años 60, los estados burocráticos autoritarios de AL²⁴ consideran a los asentamientos informales como *un mal*, un desorden social que había que extirpar. A partir de esa valoración, las políticas urbanas se dirigen fundamentalmente a la *erradicación* de los asentamientos y lugares informales y al realojamiento de las personas en conjuntos habitacionales construidos por el Estado en otros sectores de la ciudad. El problema central estaba definido como *la ausencia de viviendas*, por lo tanto la política se articula a partir de la provisión de vivienda pública, moderna y ejemplificadora de un modo de vida civilizado, opuesto a la vida de las barriadas consideradas primitivas (Fernández Wagner, 2010).

La modalidad de erradicación se implementa haciendo uso de tres fases congelar, desalentar y trasladar. *Congelar* significa “detener” el crecimiento del asentamiento una vez concluido el relevamiento y la caracterización de ese agrupamiento irregular. Una vez finalizado el censo, se les entrega a los hogares un documento que los identifica como “villeros a trasladar”²⁵. La etapa siguiente consiste en *desalentar* a los habitantes de residir en ese lugar, para lo cual se procede a quitarles todo incentivo de permanencia, clausurando pequeños negocios o emprendimientos económicos, prohibiendo la ampliación o modificación de las viviendas so pena de demolición de la misma, y de manera directa incitando a abandonar el lugar y “volver a sus lugares de origen”. Finalmente, se produce el traslado (la erradicación), frecuentemente a través de violentos desalojos.

En la mayoría de las ciudades el resultado de estas políticas fue negativo. Solo se logró “trasladar el problema” a la periferia; las nuevas urbanizaciones no contaban con infraestructura ni calidad ambiental que garantizara cierta calidad de vida a sus habitantes ni integración con resto de la ciudad. El Estado, de esta manera, se constituye en uno de los impulsores de la segregación socio espacial de las ciudades del siglo XX (Oszlak, 1991).

Para esta época también surgen fondos nacionales especiales provenientes de impuestos a la renta cuya finalidad es la construcción de viviendas sociales “llave en

²⁴ Definición realizada por Guillermo O’ Donnell (1982) para caracterizar a los estados surgidos de los procesos dictatoriales de AL en Brasil (1964), Argentina (1966 y 1976), Chile (1973) y Uruguay (1973).

²⁵ Estrictamente era un documento que los habilitaba a realizar trámites y gestiones en el estado.

mano”²⁶, modalidad que tuvo un importante desarrollo en la construcción de grandes complejos habitacionales mediante créditos subsidiados por el Estado.

Esta modalidad, enfocada a resolver estrictamente un problema de déficit habitacional, promovió el financiamiento de provisión de vivienda con un claro carácter de obra pública, desconociendo otros componentes de política social y construcción de hábitat. La solución significó enormes beneficios para las empresas constructoras, ninguna recuperación por parte del estado de los fondos invertidos y enormes problemas en los conjuntos habitacionales debido a graves deficiencias en los prototipos y localizaciones, así como a la uniformidad de las respuestas a la demanda habitacional.

II.1.2. Segunda generación de políticas de vivienda

Las políticas de primera generación mostraron ineficacia tanto para resolver el déficit habitacional como para contener u organizar el proceso de urbanización popular, poniendo en crisis la noción de erradicación que nutrió dichas políticas.

Un punto de inflexión en el cambio de abordaje del problema, y por lo tanto del diseño de las políticas habitacionales, fueron las recomendaciones de Naciones Unidas en la Conferencia de Hábitat I del año 1976; en ellas se aconseja abandonar las políticas de primera generación y considerar los procesos populares de construcción del hábitat. Desde finales de los años 70 y durante los 80 se instalan las políticas de **radicación de asentamientos irregulares**²⁷ a partir de la noción de construcción progresiva del hábitat.

Frente a la relocalización y los traslados a otras áreas de la ciudad que caracterizaba a las políticas de primera generación, en las políticas de segunda generación el Estado pretende *regular* el proceso de urbanización y avanzar en el acceso a la tierra de los habitantes de los asentamientos, incorporando la idea de *servicios habitacionales* como atributos urbanos (Feijoo, 1984).

El propósito principal de las radicaciones es la permanencia de la población en los asentamientos y la generación de mejoras ambientales en ellos. Se promueven los

²⁶ Entrega a los beneficiarios de viviendas completas, listas para ser habitadas.

²⁷ La radicación remite a garantizar la permanencia de la población de villas en los terrenos ocupados, reconociendo la producción del hábitat preexistente.

programas de lotes con servicio²⁸ y los programas de mejoramiento de vivienda con intervención de las comunidades beneficiarias. Estas políticas priorizan el acceso al suelo a partir de la regularización dominial²⁹ y la dotación de infraestructura de servicios como estrategias para mejorar la situación de pobreza.

En este período se superponen las acciones de ambas generaciones de políticas, se evidencia un cambio en los criterios de abordaje y comprensión de los fenómenos de pobreza y una muy incipiente intención de resolución alternativa a partir del fracaso de las políticas del período anterior. No obstante, los resultados fueron muy limitados y mostraron un claro sesgo físico-territorial que no logró cerrar las brechas sociales, culturales y simbólicas de los habitantes. Pese a ello, quedó instalada la perspectiva de *vivienda como proceso*, que involucraba más activamente a los gobiernos locales, a las organizaciones intermedias y a la base comunitaria en la gestión del hábitat de sectores populares³⁰.

II.1.3. Tercera generación de políticas de vivienda

En el marco de la hegemonía del neo liberalismo, las políticas de tercera generación estuvieron influenciadas por la Reforma del Estado, el ajuste estructural y las políticas de contención de situaciones que el mismo sistema generaba: aumento estructural de la pobreza y la desocupación de grandes sectores de la población y la agudización de las fracturas socio territoriales de las ciudades.

Las políticas de tercera generación se basan en dos estrategias, por un lado la focalización social en los colectivos más pobres y excluidos, y por otro el financiamiento de la demanda centrado exclusivamente en la dotación de viviendas en nuevo suelo periférico. La estrategia de focalización se materializa en acciones de consolidación y mejoramiento de zonas deficitarias críticas factibles de ser urbanizadas (Barreto, 2010), y para el financiamiento de la demanda de viviendas, se urbaniza cantidad de suelo periférico, lo que contribuye a incrementar la segregación residencial y acentuar la fragmentación de las ciudades (Fernández Wagner, 2010).

²⁸ Consiste en la entrega de terrenos (lotes) legalmente delimitados y con infraestructura básica para que los beneficiarios construyan su vivienda.

²⁹ Legalizar la propiedad del terreno.

³⁰ Un ejemplo de este tipo de política es el FONHAPO (Fideicomiso Nacional Fondo de Habitaciones populares) de México creado en 1981.

En consonancia con el agravamiento de la situación social, la violencia y el desarrollo de economías delictivas en algunas ciudades de AL, las agencias multilaterales de crédito se transforman en actores relevantes de las políticas urbanas, al constituirse en los principales financiadores del conjunto de programas y proyectos definidas como de gobernabilidad urbana³¹ (Woronowic, 2008).

Los primeros programas de esta época dirigidos a los asentamientos irregulares se gestionaron desde los gobiernos nacionales. En este tipo de intervención se encuentran los llamados Programas de Mejoramiento de Barrios que, impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se despliegan en la mayoría de los países de AL, por ejemplo PROMEBA en Argentina, Mejoramiento de Barrios en Guatemala, Renovación Urbana en Nicaragua, Programa Integrado de Asentamientos Irregulares en Uruguay y Chile Barrio en Chile. Estas políticas se plantearon como una solución integral del hábitat destinado a mitigar la pobreza, al mejorar el estado de construcción de las viviendas existentes y completar la infraestructura urbana, poner en valor del espacio público (Reese y Catenazzi, 2010).

En la segunda mitad de los años noventa y alentados por los procesos de descentralización del Estado y el posicionamiento de las ciudades como actor relevante de las políticas urbanas (Pirez, 1995), los programas de Mejoramiento de Barrio comenzaron a ser gestionados por los Municipios, situación que provocó la flexibilización de los formatos pre establecidos, la coordinación con otras políticas locales y la apertura a una visión más integral y participativa de las intervenciones. Dentro de este esquema de gestión se encuentra Favela Barrio de la prefectura de Río de Janeiro y Rosario Hábitat del municipio de Rosario (Fernández Wagner, 2010).

Desde los años 2000, a partir de la paulatina compresión de la pobreza y la exclusión como fenómenos multidimensionales y complejos y del compromiso asumido por algunas ciudades con los sectores urbanos excluidos, las políticas públicas van

³¹El autor refiere a la gobernabilidad conservadora, que permite la estabilidad y reduce conflictos sociales a partir de la relación entre sostenibilidad del modelo económico y la calidad de los procesos de gobierno; sostiene que es a partir de la publicación de los documentos fundacionales del Banco Mundial (1992) y del Banco Interamericano de Desarrollo (1992) que ambas Agencias de Financiamiento comienzan a problematizar el tema, constituyendo el comienzo de la resignificación del concepto gobernabilidad.

avanzando muy lentamente hacia nuevos abordajes de carácter integral y con la participación de los actores sociales involucrados.

Así, desde los documentos oficiales de los Programas se evidencia la persistencia del sesgo territorial focalizado, pero se avanza en el tratamiento integral que contempla, además de dotación de infraestructura, construcción de vivienda nueva, desarrollo de servicios de salud y educación, generación de empleo, fortalecimiento de vínculos y sentido de pertenencia, participación ciudadana, promoción de derechos de la infancia y conexión con el resto de la ciudad.

No obstante los avances, estas intervenciones son discutidas por varias situaciones. Primero, no ponen en cuestión la relación directa que existe entre formalidad e informalidad de los asentamientos, siendo frecuente que el sistema formal sea el que produce la informalidad (Riofrio y Ramirez, 2006); segundo, actúan fundamentalmente sobre los efectos y no sobre las causas de los fenómenos; tercero, la política de vivienda se considera aislada del sistema urbano, desconociendo que la ciudad es un fenómeno de múltiples dimensiones que no se limita a la habitabilidad de las unidades de vivienda. El cuarto cuestionamiento, muy importante, es el relacionado con el financiamiento, dado que las pautas o políticas de los organismos internacionales desdibujan las políticas nacionales (De Soto, 2003).

A pesar de las críticas, se observa³² que aquellos programas que logran flexibilizar sus hechas y estrechar la relación con los procesos locales de organización y participación popular, avanzan en propuestas alternativas integrales, y aportan muchos elementos nuevos frente a los modos tradicionales de actuación en este campo (Fernández Wagner, 2010).

Si bien las políticas se proponen explícitamente combatir la exclusión y la desigualdad para contribuir a la inclusión social y urbana, el avance se registra con más claridad en el plano discursivo de las políticas que en el propio diseño y por ende en los impactos de la política. Los estudios que han buscado explicaciones a esto apuntan a la falta de capacidades del Estado (Martínez Nogueira, 2014), la presión de los actores

³² Debates de institutos académicos y de expertos como Urbared (www.urbared.sociales.unam.mx/ y <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/>), Aprendiendo de Medellín (<http://aprendiendo.igc.org.ar/>), Observatorio Das Metropolis(<http://www.observatoriodasmetropoles.net/>).

económicos por la maximización de los beneficios de la renta urbana (Pirez, 2004) y la heterogeneidad ideológica de los gobiernos (Rossa, 2011).

En el Cuadro N°2 se sistematiza el devenir de las políticas públicas habitacionales que trataron los asentamientos irregulares de AL.

Cuadro N° 2: Políticas públicas para asentamientos informales /excluidos /vulnerables en América Latina.

Periodo	Problema que pretende resolver	Estrategia de intervención	Herramientas	Componentes
Décadas 1960s y 1970s	Vivienda	Erradicación	Viviendas	Físico
Décadas 1980s y 1990s	Hábitat focalizado	Urbanización-radicación	Viviendas Infra estructura básica	Físico
Década 2000	Integración socio urbana	Integralidad y creación de valores públicos	Viviendas/ Dotación de infra estructura / Servicios educativos, culturales y sanitarios /Espacios públicos/ Participación/ Organización comunitaria/ Conectividad y accesibilidad urbana/ Fortalecimiento institucional / Sentido de pertenencia/ Inclusión	Físico Institucional Social Económico simbólico

Fuente: Elaboración propia.

II.2. LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN URBANA

La planificación urbana en AL irrumpe en los años 30 del siglo XX y lo hace como elemento central de las políticas urbanas (Carrión, 2013); sus ideas y prácticas fueron cambiando a la par de los convulsionados procesos socio- históricos y políticos de la Región.

La planificación del desarrollo de los años 60 se caracteriza por su asociación a la sustitución de importaciones y a los procesos de industrialización comandados por el Estado, que juegan un papel compensador de las desigualdades provocadas por la lógica del mercado. Esos años estuvieron influenciados por las ideas desarrollistas cepalinas³³,

³³ Políticas económicas que se aplicaron en varios países de América Latina por gobiernos de distintos signos políticos, que procuraron enfrentar los problemas del atraso y el estancamiento de las economías de la región a partir de las innovaciones conceptuales de la CEPAL: el paradigma Centro-Periferia, el deterioro de los términos de intercambio, los desarrollos sobre la inflación estructural y el desempleo estructural, entre otras. Sus máximos exponentes fueron Raúl Prebisch, Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel y Cardoso y Falleto (García Bossio, 2013).

de crecimiento continuo e ilimitado en la búsqueda (entre otras cuestiones) de la eliminación de la pobreza. El consenso sobre los escenarios de futuro impregna las prácticas de planeamiento, que se basaron en el crecimiento auto sostenido e indefinido de los complejos urbanos desde una lógica de base energética barata y uso ilimitado de recursos naturales (Catenazzi y Reese, 1998). En su formulación más radical, se trata de una estructuración ideal de la sociedad, que se considera adecuada para toda la sociedad. (De Mattos 1981).

Para controlar el crecimiento vertiginoso y desordenado de las ciudades, las propuestas desarrolladas en este período fueron de carácter normativo y regulador del mercado inmobiliario; el urbanismo adquiere un fuerte sesgo tecnocrático a través del desarrollo de Planes Reguladores y Códigos Urbanos Normativos, desde donde se establecen usos de suelo, densidades de ocupación y pautas de subdivisión de suelo.

La crisis de los años 70 y los gobiernos dictatoriales destruyeron las ilusiones de los planes de desarrollo basados en objetivos meticulosamente diseñados en matrices e indicadores, en la construcción de obras públicas y en la gestión centralizada del Estado de Bienestar, marcando de esta manera el fin del período clásico.

II.2.1. El cuestionamiento al Plan y la Planificación Estratégica

En los años 80, la crítica al planeamiento tradicional se centró en el instrumento del Plan. Se señalaron los límites del Plan en tanto que era una herramienta utilizada para la “gestión del déficit” y la provisión de servicios, y que no contribuía a la verdadera “producción de ciudad” (Iracheta Cenecorta, 2013). En esta época se pone en valor la figura de Proyecto como el instrumento más adecuado para promover y desencadenar procesos de cambio en la ciudad. La idea de Proyecto se adopta como estrategia de planificación más flexible y con cierta autonomía respecto a la planificación general, lo que estaba avizorando la retirada del Estado Nacional en la planificación urbana y la preeminencia del mercado como asignador de prioridades públicas (Reese, 2006).

En ese contexto, las ciudades de AL, de manera no lineal ni homogénea, fueron abriendo la posibilidad de redefinir la línea planificadora de los gobiernos locales (Carrión, 2013) en la búsqueda de soluciones a las crisis de las ciudades:

-Planificación urbana clásica “remozada”. Se refiere a la utilización de estrategias de planificación clásica incorporando ajustes e innovaciones para dar respuesta a las complejidades actuales (Carrión, 2013). La creación en el año 2001 del Ministerio de las Ciudades³⁴ en Brasil en un contexto de alta descentralización, y algunas experiencias locales novedosas como las de Bogotá y Curitiba³⁵, indican que las políticas combinaban el enfoque tradicional con la búsqueda de soluciones adecuadas a los nuevos tiempos y desafíos.

-Planificación a partir de Grandes Proyectos Urbanos (GPU). Esta planificación opera desde la lógica de la cooperación público-privada, desde el “sentido de oportunidad” y desde el espacio propicio para hacer negocios, y en este contexto la ciudad es considerada como valor de cambio, con un sentido mercantil del territorio (Etulain y Biffis, 2014). Los GPU se ponen en marcha a partir de diversos mecanismos de recuperación y de “relanzamiento” de las ciudades, donde la renovación de la imagen de la ciudad resulta coherente con la reconversión de una base económica industrial a otra terciaria y de servicios. Los ejemplos más reconocidos son Puerto Madero en Buenos Aires y Puerto Norte en Rosario (Argentina), Malecom 2000 en Guayaquil (Ecuador) y Ribera Norte en Concepción (Chile).

Dentro de este tipo de planificación también se registran los proyectos surgidos de Grandes Eventos que suceden en la ciudad, como Juegos Olímpicos o Mundiales de Fútbol. El ejemplo más emblemático en AL es Brasil, que realiza monumentales obras deportivas para dos eventos globales: el Mundial de Fútbol 2014 y los Juegos Olímpicos 2016.

Los GPU en muchos casos resultaron un instrumento útil para los intereses del mercado, al no considerar en el proceso de gestión mecanismos que tiendan a neutralizarlos. Así, la revitalización de zonas es aprovechada para negocios inmobiliarios y sectores de estratos altos que capturan plusvalías aumentando de manera exponencial sus ganancias. Por su parte los grandes eventos están en discusión, por las inversiones millonarias que deben realizar los gobiernos, las dificultades de

³⁴ Es una agencia gubernamental que coordina la política de desarrollo urbano nacional en las ciudades brasileñas.

³⁵ Bogotá y Curitiba fueron pioneras en el desarrollo de innovaciones en el transporte público masivo.

recuperación de las mismas y la consideración de prioridad ante fenómenos más urgentes.

Se espera que, a manera de “efecto derrame”, los beneficios lleguen a los sectores populares urbanos cuyo principal rédito se encuentra en la enorme cantidad de mano de obra que esos emprendimientos requieren.

-Planificación estratégica³⁶. La rápida difusión de la planificación estratégica de ciudades durante los años 90 del siglo pasado no fue fruto de la casualidad o de una moda pasajera entre los planificadores y políticos; más bien respondió a la satisfacción de una serie de necesidades emergentes en las comunidades urbanas (Fernández Güell, 2007). Por un lado, el establecimiento del nuevo orden económico de naturaleza globalizadora deja expuestas a muchas ciudades y territorios a una fuerte competencia internacional. Por otro lado, la planificación urbana tradicional mostraba claramente sus limitaciones para afrontar los nuevos retos y para satisfacer crecientes demandas sociales dirigidas a mejorar la agilidad, participación y transparencia de los procesos de planificación. Finalmente, los agentes locales demandaban un proceso de planificación que integrara las visiones económica, social y espacial de la ciudad con el fin de superar la fragmentación y descoordinación que provocaban los planes sectoriales tradicionales.

La planificación estratégica se considera como un punto de partida que articula y orienta los procesos de planificación económica, social y física espacial, que a su vez desembocan en una serie de proyectos sectoriales u horizontales (Fernández Güell, 2007). No se entiende como un sustituto del planeamiento urbano tradicional, sino más bien como un complemento que lo refuerza y lo dota de mayor legitimidad. La utilización conjunta de ambos tipos de planificación ayuda a integrar actividades, asegurando una dirección y propósito común.

Se reconocen varias generaciones de planes estratégicos (Pascual i Esteve y Tarragona Gorgorió, 2009), según la principal finalidad que persiguen y las prioridades a las que apunta. Así, los planes de Primera Generación se caracterizan porque su finalidad es el desarrollo económico y social, y tienen como prioridad los proyectos tangibles (materializados en obras, grandes proyectos emblemáticos y obras de

³⁶ “La planificación estratégica de ciudades es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso” (Fernández Güell, 2006).

infraestructura económica). Si bien estos planes pueden mostrar éxitos en el plano del crecimiento económico en muchas de las ciudades en los que se llevaron adelante, los resultados son más desiguales en cuestiones como el desarrollo territorial equilibrado, la sostenibilidad ambiental y la CS, como así tampoco pudieron anticipar fenómenos territoriales como la explosión migratoria y el deterioro ambiental (Estela Barnet, 2008). Dentro de esta planificación se inscriben, con resultados disímiles y tratamientos dispares, Santiago de Chile, Puebla en México, Guatemala y Rosario en Argentina.

Las debilidades señaladas motivan una adaptación de los planes que dio lugar a los Planes Estratégicos de Segunda Generación. Estos se caracterizan por la revalorización de la política, como gobierno activo del territorio desde una perspectiva democrática. Incorporan las metodologías prospectivas (construcción de escenarios) en el proceso de planificación; ponen al desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental como valores públicos estratégicos. Desde el punto de vista de la gestión, se apuesta por la concurrencia y articulación de políticas territoriales y sectoriales y por el desarrollo de la cooperación internacional. Finalmente se recomienda considerar la especificidad del territorio a la hora de diseñar los Planes y Proyectos urbanos (Estela, 2008; Pascual y Esteve, 2009).

II.2.2. Las tendencias recientes

En los últimos años se plantea de manera embrionaria una planificación caracterizada como Urbanismo Social (Echeverri, 2008) y Urbanismo Sostenible (Viana-Cárdenas, 2000) que incorporan la lógica social del urbanismo y la sostenibilidad ambiental. Esta tendencia se basa en un modelo social alternativo que se construye sobre la búsqueda de la CS, la integración y la equidad, procurando oponer a la competitividad y el desarrollismo del período anterior, la sostenibilidad y la cooperación (Gaja i Díaz, 2006). Esta planificación urbana de Tercera Generación (ambiental, social y multi escalar) entiende que las intervenciones urbanas contemporáneas forman parte de una estrategia general de ciudad en la que se articulan instrumentos de distintas escalas y de diferente naturaleza (Etulain y González Biffis, 2014).

Tres desafíos (viejos y nuevos) se les presentan hoy a los gobiernos locales en tanto hacedores de políticas públicas:

- La persistencia de zonas pobres, excluidas y marginadas de recursos materiales y simbólicos, expresión de la fragmentación y segregación socio-espacial que atenta contra la CS.
- Las dificultades de las personas para desplazarse en grandes distancias ante la inexistencia o ineficacia de servicios de transporte público masivo.
- La persistencia de prácticas ambientalmente insustentables de las ciudades, que producen una profunda huella ecológica³⁷ en los frágiles sistemas ambientales. Se trata por ejemplo del uso indiscriminado del automóvil particular y el alto consumo de suelo urbano asociado a la baja densidad la expansión indiscriminada de la ciudad consume suelo rural, encarece la prestación de los servicios y elimina en muchos casos los anillos verdes proveedores de alimentos.

Este *racconto* crítico de las políticas públicas ha permitido contextualizar mejor las preguntas de investigación de la Tesis: *¿Qué experiencias latinoamericanas de políticas públicas en territorios excluidos contribuyen a la CSU? ¿Qué diseño de política pública en territorios excluidos es más apropiado para contribuir a la CSU?*

³⁷ La huella ecológica es el indicador que expresa el área de territorio ecológicamente productivo que se necesita para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población. Se trata de un indicador que permite medir el impacto de un modo de vida sobre el planeta. Aquí se hace referencias, de manera genérica, al daño ambiental.

Capítulo III

PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

III.1. UNA MIRADA GENERAL SOBRE LAS TRES CIUDADES

III.1.1. Selección de casos. Aspectos metodológicos

La selección de casos para la presente investigación se basa en los siguientes criterios conceptuales:

- El interés del gobierno local para abordar la problemática de la exclusión social de grandes sectores de la población. Como dice Monteverde (2010), los gobiernos locales de los casos escogidos “se atrevieron” a intervenir en las zonas más desfavorecidas de la fragmentación y la segregación urbana.
- En todos los casos, la intervención se planteó desde una perspectiva novedosa, dado que pretendían abordar las problemática de la exclusión desde un enfoque multidimensional e integral.
- Los casos presentan (a priori) semejanzas y diferencias que hacen posible a la mejor comprensión del fenómeno en estudio (CSU) y generar conocimiento de interés para la ciencia política (Tabla Nro.1).

Tabla Nro. 1 Semejanzas y diferencias apriorísticas de las ciudades y de los casos en estudio

Semejanzas
<ul style="list-style-type: none">- Si bien las ciudades donde se desarrollan son ciudades relevantes desde el punto de vista poblacional, económico y político en cada uno de los países, ninguna es capital nacional.- Gran cantidad de población de las ciudades vive en villas (favelas, territorios sub norma). Entre el 20 y 35% de la población vive en ese tipo de asentamiento.- La ejecución de las políticas en estudio se desarrolla desde finales de los años 90 y durante los 2000 en gobiernos democráticos. En los tres casos los alcaldes que llevan adelante las políticas en estudio surgen del voto popular.- Las políticas se conciben como una ruptura de las formas tradicionales de intervención en territorios excluidos. La pretensión es cambiar el paradigma intervención de vivendista y focalizado a integral y de articulación con la ciudad.- Las ciudades registran importante tradición de planificación urbana y las políticas en cuestión se encuentran enmarcadas en la planificación estratégica de la ciudad- Tuvieron centralidad en la agenda local. Durante la gestión de los alcaldes promotores, las políticas resultan prioritarias para los gobiernos municipales.- La planificación y ejecución de las políticas son de gestión local, las alcaldías llevan adelante las políticas desde sus estructuras y recursos.- Co financiamiento internacional. En la mayoría de los casos el financiamiento internacional del BID fue determinante para el desarrollo de la política.
Diferencias

- En términos de cantidad de población las ciudades son de escala muy variada: 5.500.000 de habitantes (Río de Janeiro), 1.000.000 (Rosario) y 2.400.000 (Medellín)
- Se trata de ciudades de situaciones topográficas diversas, Rosario se ubica en llanura sobre la ribera de un gran Río, Medellín está emplazada en un valle y Río de Janeiro en la costa marítima rodeada de morros.
- El Régimen municipal. Brasil y Argentina son Repúblicas Federales cuyos municipios cuentan con autonomía. En Colombia el sistema es Unitario, Descentralizado. Ambas situaciones modelan institucionalidades y competencias distintas.
- Los niveles de violencia son sustantivamente desparejos, en tanto Medellín fue la ciudad de AL más violenta, Rosario no registraba violencia significativa en la época de estudio, en tanto Río de Janeiro ya mostraba signos de una escalada de violencia de consideración.
- Si bien se trata de políticas de gestión local, la modalidad que se llevó adelante para la gestión de FB fue de concursos de proyectos y metodologías de intervención, donde las empresas y estudios privados ganadores llevan adelante todo el proceso de gestión, en tanto en los PUI y FB el diseño y la ejecución está a cargo de la alcaldía municipal.

Fuente: Elaboración propia.

Como decíamos anteriormente, se trató de lograr cierto equilibrio en la selección de los casos: lograr un buen equilibrio entre requerimientos opuestos: generalidad y relevancia empírica que consiste en evitar conceptos tan amplios que sean inespecíficos, o tan específicos que impidan comparar países diferentes (Bulcourf y Cardoso, 2008). La comparación agudiza la capacidad de descripción, permite sintetizar los elementos diferenciadores y comunes de un fenómeno particular, y nos acerca a validar afirmaciones y/o conceptos para avanzar en la construcción de teorías explicativas que den cuenta de fenómenos más generales.

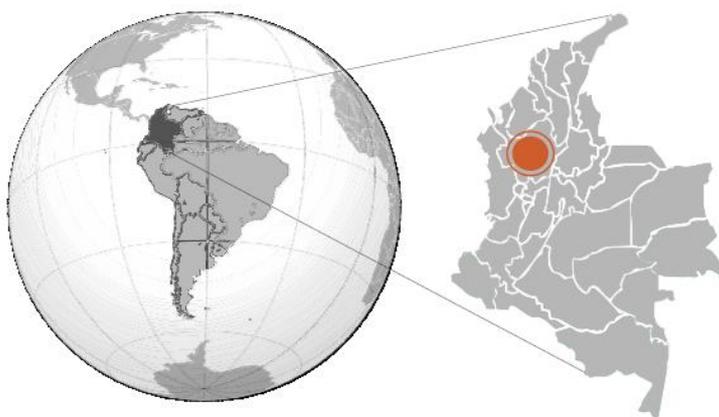
Para el análisis de las políticas públicas en los casos seleccionados, en un primer momento se analizaron en profundidad archivos documentales institucionales (BID; Municipalidad de Rosario, SPV; Alcaldía de Medellín, EDU; Prefectura de Río de Janeiro, SV), periódicos: La Capital y Rosario/12 (Rosario); El Colombiano y El Mundo (Medellín); O Globo y Jornal do Brasil (Río de Janeiro), bibliografía, web grafía y datos estadísticos.

Con el fin de contextualizar los casos a analizar, a continuación se presenta una caracterización y un breve recorrido histórico de las ciudades en las que se diseñaron las políticas sometidas a estudio. Se trata de tres ciudades de América Latina: Medellín, Río de Janeiro y Rosario, pertenecientes a las Repúblicas de Colombia, Brasil y Argentina respectivamente.

III.1.2. Medellín (Antioquia, Colombia)

La ciudad de Medellín se encuentra localizada en el Departamento de Antioquia, en la República de Colombia. Fundada en 1675, en el Valle de Aburrá, la ciudad de Medellín es la capital del Departamento; actualmente es el centro urbano más poblado del Valle y la segunda ciudad de Colombia, luego de su capital Bogotá.

Mapa N° 1: Ubicación de la ciudad de Medellín en Colombia y Sur América.



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía digital disponible.

Un aspecto importante de la geografía de ese valle es su abundante disponibilidad de agua. De sur a norte es recorrido por el río Medellín y desde las montañas caen al río innumerables quebradas y riachuelos. Su clima oscila entre los 14° y los 26°, por lo que se le tribuye el título de “la ciudad de la eterna primavera”.

Durante el siglo XIX su economía estuvo centrada en la agricultura (principalmente café), la minería y el comercio (importación de bienes de consumo y herramientas). A la luz de estas actividades se desarrollaron las instituciones financieras como el Banco de Antioquia, de Medellín, Popular, Comercio, etc. En el siglo XX comienza un fuerte proceso de industrialización de sus productos agrícolas, de la rama textil y del vestido. También surgieron las industrias pesadas como metalúrgicas y cementeras a partir de los requerimientos del crecimiento demográfico y de la expansión de la ciudad.

Buena parte de la modernización de la ciudad tuvo como artífice a Empresas Públicas de Medellín (EPM), que en 1918 se constituyó en entidad municipal con carácter autónomo, independiente y descentralizado. Esa entidad fue clave en los procesos de

planificación y promoción de los sistemas de servicios públicos (alumbrado, acueducto, alcantarillado, teléfonos, transporte, desarrollo urbano, etc.). El éxito de las EPM ha sido explicado por su independencia de la alcaldía, la continuidad en sus gerentes y el concepto técnico con que se la ha administrado (Rodríguez Jiménez, 1996).

En las décadas de los años 50 y 60 se iniciaron los movimientos migratorios masivos del campo a la ciudad, sumidos en la incertidumbre y las difíciles circunstancias políticas a nivel nacional³⁸. La ola de violencia que padecía el país, el desplazamiento forzado de personas y la combinación de múltiples fenómenos sociales evidencian una situación política y social dramática, nunca antes experimentada en el país. El proceso de apropiación social del territorio en la zona periférica de la ciudad apenas comenzaba y empezó a adquirir características alarmantes. La densidad de población aumentaba rápidamente, el espacio libre disminuía debido a los continuos fenómenos de invasión de las partes altas de las montañas, donde se construían los llamados barrios sub norma³⁹.

A partir de los años 70 la ciudad se expandió para albergar a su creciente población, y con un grupo de poblados aledaños como Itaguí, Envigado, Caldas, Bello, Copacabana y Girardota⁴⁰, empezó a configurar una densa unidad poblacional, lo que hizo que los límites de Medellín se hicieran indistinguibles (Rodríguez Jiménez, 1996). El sistema de movilidad de Medellín masivo y moderno (metro) empezó a gestarse en esta década, si bien comenzó funcionar en 1995, y resultó clave para los procesos de integración socio-espacial llevados adelante en años posteriores.

Entre 1951 y 1985 la población de Medellín se cuadruplicó (pasó de 360.000 a 1.500.000 habitantes), en buena parte nutrida por campesinos desplazados por la violencia y el desempleo en el campo. Los años 80 y principios de los 90 fueron el período en que la inseguridad y la violencia se agudizaron debido al recrudecimiento de la lucha armada. El ingreso del narcotráfico, la urbanización del proyecto guerrillero y paramilitar y la consolidación de bandas y pandillas delincuentes hicieron de la ciudad una verdadera arena de desintegración social y muerte. Se construyeron fronteras entre

³⁸ Nos referimos al conflicto armado que se empezó a gestar en las primeras décadas del siglo XX con la organización de distintos grupos guerrilleros, muchos de los cuales se originaron y /o afianzaron en las luchas de los campesinos y en las inacabables contiendas agrarias.

³⁹ Se denomina así a los asentamientos que no cumplen con las normas de urbanización o están asentados en territorios de manera ilegal.

⁴⁰ Sitios que luego se transformaron en municipios.

los barrios, la circulación por la ciudad estaba restringida y eran altísimos los indicadores de criminalidad y corrupción (Alcaldía de Medellín, 2012).

Informes de la Alcaldía de Medellín (2003, 2006, 2008) sostienen que la ciudad vivía un dramático desbordamiento socio-institucional⁴¹ que afectó especialmente a los sectores pobres y periféricos de la ciudad, no solo por la ausencia en ellos de bienes y servicios básicos, sino por la estigmatización de los habitantes de las comunas como responsables de todas las violencias. Así “*el desborde social, desborde institucional, la inseguridad, la deuda social e imaginarios excluyentes dieron lugar a la representación de una ciudad fracasada y fuera de control*” (Alcaldía de Medellín, 2012: 40). Durante los años 1998 al 2000 la vida política de Colombia osciló entre las negociaciones con la guerrilla, fundamentalmente con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas), y el poderío de las fuerzas paramilitares.

Por lo que respecta a la organización político-administrativa del territorio, la Constitución de 1991 expresa en su art. 1, que “*Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...)*”. En este marco la organización territorial contempla la presencia de Departamentos, Distritos (solo existe el de la ciudad Capital, Bogotá) y Municipios; además están previstas divisiones administrativas como las Áreas Metropolitanas y la Asociación de Municipios (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2005). Los alcaldes son elegidos desde 1988 el por voto popular (anteriormente eran nombrados por el Gobernador) y desde el año 2004 gobiernan por un período de 4 años.

La Medellín urbana se encuentra dividida administrativamente en 250 barrios, 16 comunas y seis zonas. Las comunas presentan diferencias muy marcadas en cantidad y densidad poblacional, estratificación socio económica y calidad de vida. Cada una de ellas posee una Junta Administradora Local, un Consejo de Gobierno Local y un Plan de Desarrollo Local.

En Colombia, la estratificación socio-espacial que se establece para categorizar a los territorios es muy singular. Se realiza combinando el tipo de vivienda, sus características físicas externas y la localización de la propiedad; de esta manera surgen

⁴¹ Ausencia de un ámbito local con visión y perspectiva estratégica para el desarrollo urbano en el marco de la crisis institucional nacional (Alcaldía de Medellín, 2012: 38).

los estratos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, siendo uno el más desfavorecido. En Medellín las estadísticas revelan que el 66,40% de la población se ubica en los estratos 1, 2 o 3; el 19,83% de la población pertenece a los estratos 4 y 5; en tanto sólo el 4,3% de la población se ubica en el estrato 6⁴²(Dirección Nacional de Estadística 2012).

La asignación de estratos fue diseñada para el cobro de los servicios públicos y para el acceso a las ayudas del Estado, es un dispositivo legal que tiene impacto en la vida material y cotidiana de las personas. Por ejemplo, los estratos 1, 2 y 3 reciben subsidios en los servicios públicos, mientras que quienes viven en los estratos 4, 5 y 6 deben pagar servicios más caros. Para estudiantes de las universidades públicas como la Universidad Nacional y la Universidad de Antioquia, el beneficio se ve reflejado en el valor de la matrícula.

En los últimos tiempos se inició un proceso de discusión, a sugerencia de ONU-Hábitat, sobre la eliminación de esa estratificación por considerar que segregaba, es decir, separaba a los ricos de los pobres, y creaba un estigma social sobre el lugar donde habita la persona (ONU- Habitat, 2014).

III.1.2.1. Los procesos políticos recientes. “Del Miedo a la Esperanza”⁴³

Si bien la guerra contra el narcotráfico, los procesos de desmovilización⁴⁴ y los procesos de paz para Colombia, especialmente para Medellín, resultan medulares para intentar comprender a su sociedad y su política, el tema trasciende los objetivos de esta Tesis, razón por la cual solo haremos algunas referencias que inciden en nuestro estudio de caso.

Pablo Escobar, quien fuera el jefe del cartel de narcotráfico más grande de América y responsable directo de más de 5000 muertes, atentados, secuestros y chantajes a jueces políticos y periodistas, resultó muerto en diciembre de 1993. Este hecho constituyó un punto de inflexión en la vida social, económica y política de Medellín, pero los daños sufridos impregnaron profundamente a la sociedad. La cultura del narcotráfico creó prototipos de vida, permeó a las guerrillas, alimentó a los paramilitares, engendró un

⁴² Concretamente en estrato 1 vive el 12,22%; Estrato 2: 35,27%; Estrato 3: 28,91%; Estrato 4: 11,23%; Estrato 5: 8,06%; Estrato 6:4,3%.

⁴³ Lema del alcalde Sergio Fajardo (2004-2008) y título del Libro la Alcaldía de Medellín en 2009.

⁴⁴ Se denomina desmovilización al proceso institucionalizado (Ley 782-2002) por el cual grupos guerrilleros y paramilitares abandonan el uso de las armas de manera colectiva y/o individual.

modelo sicarial de «exportación», implantó en la mente de las nuevas generaciones la consigna del «dinero fácil», corrompió la política, alienó a los más dignos integrantes de la Fuerza Pública y se convirtió en el vital combustible del conflicto armado colombiano (Bedoya, 2013).

En el año 2002, en plena guerra entre narcos, guerrilla y paramilitares, asume la presidencia de la nación Álvaro Uribe, máximo exponente de la guerra contra el narcotráfico y de la reconquista de la seguridad como eje de agenda (Tickne, 2007). En ese marco, en Medellín se llevaron adelante operaciones militares, como la operación Orión⁴⁵, cuyo objetivo explícito era “recuperar el territorio de las comunas que estaban en manos de narco traficantes, guerrilleros y paramilitares”.

Las elecciones a la alcaldía del año 2004 llegaron en el marco de la Política Nacional de Seguridad Democrática⁴⁶ con el fin de enfrentar al narcotráfico y al terrorismo y los procesos de desmovilización de casi todos los grupos guerrilleros. En esa oportunidad se consagra como Alcalde de Medellín Sergio Fajardo, quien sería el ideólogo y hacedor de los Proyectos Urbanos Integrales. La organización que lo catapultó fue el Movimiento Compromiso Ciudadano creado en el año 1999 y definido como *“Movimiento cívico e independiente, por fuera de la estructura política tradicional, con una gran pérdida de legitimidad y ascendencia sobre los ciudadanos, incapaces de dar respuesta a las necesidades y aspiraciones de la gente.”* (Alcaldía de Medellín, 2009: 8).

III.1.3. Rosario (Santa Fe, Argentina)

La ciudad de Rosario se encuentra en la Provincia de Santa Fe, en la República de Argentina y está considerada entre las tres ciudades más importantes del país desde el punto de vista poblacional, económico, productivo e institucional (PER, 1998).

⁴⁵ Operación Orión (2002), operación de las fuerzas armadas, ejército, policía y paramilitares sobre la Comuna 13, porque en ella se encontraban grupos guerrilleros y narcotraficantes y se debía recuperar el territorio. El resultado fueron miles de muertos y desaparecidos.

⁴⁶ La política de seguridad democrática se construyó mediante tres líneas de acción: la primera, la continuación de la ofensiva contra las FARC, activada al final del gobierno anterior; la segunda, una “política de paz” con los paramilitares, y la tercera, un grupo de políticas específicas –como los soldados campesinos, los estímulos a la desertión y las redes de informantes– destinadas a alimentar a las otras dos.

Mapa N° 2: Ubicación de la ciudad de Rosario en Argentina y Sur América.



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía digital disponible.

La ciudad de Rosario nació sin acta fundacional a comienzos del siglo XVII como Pago de los Arroyos, es fruto de un proceso de formación espontánea dado por la situación geográfica favorable para la actividad económica. Se asienta junto al río Paraná, uno de los ríos más largos y caudalosos del mundo, apto para la navegación de transporte de mercancías, y en una llanura fértil con un régimen de lluvias óptimo para el desarrollo agrícola y ganadero.

En 1812, dos años después de la Revolución de Mayo de 1810, la población del Pago de los Arroyos o Villa del Rosario, como se la conocía entonces, era poco numerosa, aunque dada su estratégica posición como nodo de caminos virreinales y con acceso fluvial, ya poseía cierto desarrollo comercial. Para 1880 Rosario era el primer puerto exportador de la Argentina. Esto produjo un aumento demográfico importante, atrayendo a corrientes inmigratorias externas y también migraciones internas que posteriormente dieron a Rosario las características de “ciudad gringa”⁴⁷.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, la Provincia de Santa Fe se convirtió en una de las regiones más beneficiadas por la adopción nacional del modelo agroexportador. Su destacada participación en el proceso de inmigración y colonización, así como en los circuitos económicos, sociales y políticos la convirtieron en modelo del "Progreso

⁴⁷ Forma coloquial de llamar a las ciudades mayoritariamente habitadas por inmigrantes italianos.

Indefinido". Rosario, ciudad portuaria y enclave ferroviario situado entre Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, se convirtió en centro comercial cerealero y proveedor de artículos de consumo para su área de influencia. En esta ciudad se instaló un importante conjunto de profesionales además de entidades aseguradoras, financieras y bancarias y de establecimientos fabriles y manufactureros, llegando a 200.000 habitantes a principios del siglo XX.

Pero en la década de 1890 las sombras de los efectos no deseados del progreso oscurecen el optimismo provocado por las formidables cifras de la expansión demográfica y la producción económica. Al lado de la misma ciudad progresista y floreciente en edificios magníficos y grandes obras públicas, la de los servicios públicos y el embellecimiento de los espacios comunes, crecía otra ciudad de ranchos y conventillos con características infrahumanas. No todos podían cumplir sus aspiraciones de progreso y ascenso social, un gran número de criollos y extranjeros sufrían el hacinamiento, la explotación laboral y la exclusión social, generándose fuertes tensiones en las clases populares y causando alarma y preocupación en la élite social y política.

Durante el siglo XX Rosario y su zona de influencia (Gran Rosario⁴⁸) vivieron en sintonía con los vaivenes nacionales. La década de 1930 fue un período en el que se produjeron importantes transformaciones en la economía y sociedad argentina. La crisis económica mundial de 1930, entre otras cuestiones, desorganizó la circulación de dinero, el comercio y la producción internacional y esto afectó la relación que Argentina, como país exportador de materias primas e importador de bienes manufacturados y capitales, mantenía con los países industriales (en especial con Gran Bretaña). El declive de la economía provocó un deterioro de los niveles de vida de los sectores populares, así como desempleo y reducción de salarios. En este contexto, la burguesía agraria vinculada con el mercado externo emprendió una serie de ajustes en el sector primario exportador y en la organización de la economía argentina en general. Para ello, en el año 1930 *tomaron* el Estado inaugurando una modalidad, la de los golpes de estado, que tendría lugar cada vez que los sectores poderosos del país veían peligrar sus enormes privilegios.

⁴⁸ Gran Rosario: Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Roldan, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto San Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez.

Con el presidente Perón en el gobierno (1946-1955) surgido de elecciones populares, se instala un modelo nacional que en lo económico se caracterizó por un proceso de sustitución de importaciones y el fomento de un modelo industrial. Rosario se ve impactada positivamente por este proceso, ya que se pueblan de grandes fábricas los pueblos aledaños y en la ciudad crecen las pequeñas y mediana empresas. Desde el punto de vista social fueron épocas de grandes logros en el sentido de derechos de los trabajadores y de mejoras sustantivas de los sistemas educativos y sanitarios. Tras sucesivos golpes de estado, Perón asume su tercera presidencia (1973) y es en este momento cuando se empezó a gestar el proceso más sangriento y oscuro de la historia nacional: el golpe militar de 1976.

Durante la dictadura cívico militar de 1976-1983 se producen en Rosario una gran cantidad de asesinatos, desaparición de personas y detenciones ilegales por parte de las fuerza militares a organizaciones estudiantiles, gremiales y sociales. Era el comienzo del neoliberalismo, que provocó un proceso de crisis con profundas implicaciones futuras tanto políticas como sociales y económicas, encontrando su apogeo en los años 90.

Desde el punto de vista institucional, la Constitución Argentina (CN) de 1953 (y sus reformas) establece el sistema federal de gobierno y reconoce la autonomía de los municipios. El art. 123 de la CN dice que cada Provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía de los municipios. De esta manera quedan definidos tres niveles jurisdiccionales de gobierno: Nacional, Provincial y Municipal. La provincia de Santa Fe, por su parte, en 1872 dicta su Constitución donde se establece que el poder Legislativo estará a cargo del Concejo Deliberante y el Ejecutivo Municipal a cargo del Intendente, electo por los propios vecinos. Rosario urbana se divide en 38 barrios, constituidos fundamentalmente por su carácter histórico-cultural, y 6 distritos descentralizados con institucionalidad administrativa.

III.1.3.1. Los procesos políticos recientes: ¿De los gatos a la parrilla a la Barcelona Latinoamericana?⁴⁹

Las consecuencias de los cambios macroeconómicos y el agotamiento del modelo de ciudad industrial que sustentó el desarrollo de Rosario impactan dramáticamente en la ciudad en la década de los años 90. Sus efectos más visibles se presentaron con mayor crudeza en la primera mitad de aquellos años en el tejido social urbano con el desarrollo de la denominadas “villas miseria”. Estudios del Banco Municipal de Rosario (1996) indican que en 1996 el 13% de la población de la ciudad estaba asentada en 91 villas miseria, que ocupaban el 10% de la superficie del tejido urbano. Estos asentamientos se fueron conformando:

“tomando predios libres, marginales o indeseables del proceso de desarrollo urbano, dando existencia a dos ciudades en un mismo espacio, una pobre y excluida y otra rica e incluida en las actividades económicas, sociales y políticas. Se trata de concentraciones habitacionales de variada extensión, sin una clara delimitación del terreno, densamente pobladas y caracterizadas en términos generales por carencia de servicios, precariedad de la vivienda y la irregularidad del dominio” (Servicio Público de Vivienda [SPV], 2003).

Al final del milenio Rosario contaba con una población de casi un millón de habitantes, el 3% de la población de Argentina, con una de las tasas de desocupación más altas del país y una economía informal equivalente a la formal. *“Una situación agravada por la llegada de inmigrantes de otras provincias y países que no se ha logrado absorber ni arraigar. Los nuevos focos de pobreza estructural así generados incrementaron la marginalidad en varias zonas de Rosario, situación que revela el rostro duro de la reconversión económica” (Bifarello et al, 1999: 89).*

⁴⁹ Expresión popular que refiere al cambio de situación de Rosario de una situación de crisis y hambre a un proceso de mejoras urbanas resonantes. En 1996 un programa de TV nacional muestra gente de las barriadas rosarinas comiendo gato asado ante la ausencia de alimentos. Este hecho quedó registrado como la expresión que mejor expresó el alarmante aumento de la pobreza y la exclusión en la ciudad. La expresión que señala el mejoramiento de la ciudad emulando a Barcelona, se relaciona con que Oriol Bohigas (quien diseñó el plan urbanístico Barcelona 1992 y cambió su fisonomía) proyectó y construyó el Parque y Centro Cultural España, logrando que Rosario adoptara al río Paraná como parte importante de su paisaje y su vida social y urbana.

III.1.4. Río de Janeiro (Río de Janeiro, Brasil)

La ciudad de Río de Janeiro se encuentra localizada en sureste de Brasil, capital del Estado de Río de Janeiro en la Bahía de Guanabara. Es la segunda ciudad más poblada del país tras Sao Pablo y uno de los principales centros económicos, financieros y de recursos culturales de Brasil.

Mapa N°3: Ubicación de la ciudad de Río de Janeiro en Brasil y Sur América.



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía digital disponible.

Si bien la ciudad fue oficialmente fundada en 1565 por un sacerdote español, la Bahía de Guanabara ya estaba habitada por exploradores portugueses desde principios del año 1500. La llegada de la familia real portuguesa en el año 1880, su nominación como capital del reino de Portugal y la apertura de los puertos convirtieron a Río de Janeiro en un lugar estratégico para las potencias coloniales europeas.

En el Siglo XIX la ciudad se convirtió en el centro económico y político del país. No obstante, en las últimas décadas la ciudad enfrentó graves problemas sociales por su rápido y desordenado crecimiento, que se debió a la enorme inmigración europea y de antiguos esclavos atraídos por las oportunidades de trabajo que la ciudad brindaba. Entre 1872 y 1890 su población se duplicó, pasando de 274.000 a 522.000 habitantes, y por esta razón crecieron los problemas sanitarios, de empleo, vivienda, y constantes epidemias golpeaban la ciudad. De fines de ese siglo (1840 y 1875) son los primeros planes urbanos de la ciudad, de claro corte higienista y de embellecimiento (Andreatta, 2006), a partir de los cuales se abrieron avenidas, se crearon parques, se construyó un nuevo puerto y se demolieron viviendas insalubres desplazando a los pobres a los suburbios.

Río de Janeiro deja su condición de ciudad capital en favor de Brasilia en 1960, en un intento gubernamental por descentralizar la actividad política, económica, cultural y de infraestructura que Río concentraba y que provocaba fuertes desequilibrios socio territoriales.

Durante cincuenta años –entre 1930 y 1980– se había mantenido una estrategia nacional de industrialización mediante la sustitución de las importaciones en sus diferentes versiones, desde el nacional-desarrollismo de los años cincuenta hasta el milagro económico de los años setenta, apoyado en el binomio desarrollo-seguridad nacional al amparo de la dictadura militar (Diniz, 2004).

El proceso de industrialización, como en toda AL, provocó nuevas oleadas migratorias. Personas de baja calificación se ubicaron en los barrios pobres en las laderas de los morros o en los alrededores de la ciudad, consolidando el crecimiento de los asentamientos humanos precarios llamados "favelas"⁵⁰ y la profundización de los contrastes entre riqueza y miseria.

Durante los años 80 y 90 hubo una redefinición sustantiva de la agenda pública que provocó una ruptura con el orden político-económico anterior: los programas de estabilización económica y reformas orientadas al mercado, como las privatizaciones, la liberalización comercial y la apertura al exterior, se convirtieron en las nuevas prioridades. Este cambio de enfoque provocó el abandono de las estrategias desarrollistas del pasado y su sustitución por políticas monetarias ortodoxas que buscaban el equilibrio macroeconómico (Diniz, 2004).

Como subraya Ronaldo Garcia (2003), al final de la década de los noventa el balance de la adaptación a las nuevas condiciones internacionales no puede considerarse positivo. Brasil seguía siendo un país caracterizado por un grado extremo de injusticia y

⁵⁰ Aunque el origen del nombre es incierto, se sabe que las favelas surgieron a partir del asentamiento de soldados que habían luchado y ganado la Guerra de Canudos en Bahía (guerra entre el Ejército brasileño y los integrantes de un movimiento popular de contenido socio-religioso dirigido por Antonio Conselheiro). El gobierno les había prometido viviendas que nunca llegaron, por lo cual tomaron el morro (colina) y construyeron allí sus viviendas provisionales formando nuevos barrios precarios que en pocos años comenzaron a ser conocidos como favelas, porque allí crecía una planta parecida a la ortiga llamada favela o porque favela aludía a los ranchos precarios donde vivían los soldados en Bahía (Espinoza, 1997).

con un alto porcentaje de su población, concretamente el 94,5%, por debajo del umbral mínimo de existencia digna (Pmed)⁵¹.

Desde el punto de vista institucional, la Constitución consagra a Brasil como una República Federativa que reconoce la autonomía de los municipios. El *Prefecto* (Alcalde) es el responsable ejecutivo de la ciudad y el poder legislativo reside en una *Câmara de Vereadores* (Cámara de Concejales). La Prefectura de Río de Janeiro cuenta con 19 subprefecturas y 34 Regiones Administrativas, que incluyen 160 barrios.

III.1.4.1. Los procesos políticos recientes: la aceptación de las favelas como “ciudades hechas a mano”⁵²

La favela es un modo de creación de ciudad por amplios sectores de la población de las clases populares que no pueden acceder a barrios y a viviendas formales. A pesar de su precariedad tanto de planificación como de dotación de servicios, las favelas ofrecen buena parte de lo que se necesita para vivir: excelente ubicación en los morros altos y céntricos de la ciudad, facilidades de transporte por proximidad a las estaciones de tren y autobuses, y proximidad a la oferta de empleo, comercio y áreas de ocio de los *barrios del llano* o de la *gente del asfalto*, como denominan los favelados a quienes viven en la ciudad formal (Andreatta, 2005).

Cuando a finales de los años 60 las favelas empiezan a ser objeto de las políticas de erradicación, el fenómeno ya alcanzaba una magnitud tal que no podía ser resuelto desde la oferta de unidades habitacionales para trasladar una población en constante crecimiento. Las nuevas localizaciones estaban lejos de los centros urbanos y de empleo, de manera que los gastos en movilidad excedían las posibilidades económicas de las familias; así, las nuevas viviendas se transformaron en bienes de consumo (se vendieron o alquilaron) y las personas volvieron a ocupar sus antiguas favelas.

⁵¹ El Pmed combina una serie de medidas, como las condiciones de vivienda, acceso al agua tratada, organización sanitaria, luz, recogida de basuras, posesión de algunos bienes esenciales - como radio, teléfono, televisión y nevera -, renta familiar per capita igual o superior a un salario mínimo mensual (aproximadamente 100 dólares), tasa mínima de escolaridad, acceso a la salud pública, a la justicia y a la seguridad pública, además de una tasa mínima de cobertura de previsión.

⁵² Expresión de Sergio Magalhaes, coordinador de Favela Barrio (1994-2000) para referirse a la modalidad de construcción de ciudad de los sectores más pobres de Río de Janeiro. Como consecuencia de la extrema desigualdad social y la debilidad de las políticas públicas de construcción de viviendas y de urbanización básica, los pobres han hecho de la favela una respuesta efectiva para su morada, con limitados recursos pudieron ir construyendo poco a poco sus viviendas y *haciendo ciudad a mano*.

En los años 80 se alcanzó una mayor comprensión del fenómeno de los asentamientos ilegales; la presencia de gobiernos democráticos y la desaceleración de los procesos migratorios facilitaron una mayor participación de los vecinos favelados en las políticas. La aceptación del hecho de la urbanización irregular movilizó a gobiernos y comunidades para dotar a los territorios de servicios básicos (agua y alcantarillado) y de edificaciones para el funcionamiento de organizaciones comunitarias y equipamientos sociales y deportivos. El cambio de abordaje del tratamiento de los asentamientos entra al debate legislativo de la ciudad cuando en 1993 la política de erradicación es condenada y se toma al Plan Director de la ciudad, portador de un nuevo enfoque social, urbanístico y político de las favelas.

No obstante, la segregación residencial se instala como una de las marcas del actual orden urbano en Río de Janeiro (y de otras metrópolis brasileras). La segregación residencial genera reproducción de la pobreza y desigualdad en los barrios periféricos y en las favelas, situación que se ve agravada por la aparición de un fenómeno nuevo, la violencia asociada al tráfico de drogas y de armas y sus efectos desorganizadores de las prácticas y relaciones sociales de solidaridad (Quiroz Ribeiro, 2007).

El triunfo del candidato del Partido de los Trabajadores (situado a la izquierda del espectro ideológico) en elecciones presidenciales de 2002 vislumbró un cambio de políticas, principalmente para los sectores más desfavorecidos.

En la tabla siguiente se presentan variables socio demográficas de las ciudades en estudio:

Tabla N°2: Variables sociodemográficas básicas de las ciudades de estudio.

Ciudad	Rosario	Medellín	Río de Janeiro
Topografía	Llanura	Valle cordillerano, irregular y de pendiente	Llanura rodeada de montañas
Superficie (km ²)	178	382	1255
Número de habitantes	948.300	2.499.000	5.320000
Población viviendo en villas/favelas/barrios sub norma	20%	45%	25%
Densidad poblacional (Hab / Km ²)	5327	6.499	5266

Tasa de analfabetismo %	2,7	3,2	10
IDH	0,846	0,851	0,84
Pobreza e indigencia	23	38,5	25,3
Tasa de homicidios (por cada 100.000 hab)	22	86,3	20,2

Fuente: Elaboración propia con base a información de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 2010; Observatorio Social Rosario, 2001; Observatorio de Políticas Públicas Medellín, 2011; Santa Fe cómo vamos?, 2014; Anuario brasileño de Seguridad Pública, 2014.

III.2. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

III.2.1. Proyectos Urbanos Integrales (PUI)- Medellín

En 2004 Sergio Fajardo asume la alcaldía de la ciudad y describe la situación de Medellín y su estrategia de gobierno de la siguiente manera:

*“La combinación única y dolorosa de dos temas: las desigualdades sociales profundas y la violencia desatada por el narcotráfico. La fórmula es disminuir la violencia y convertir toda disminución en oportunidades sociales. Los componentes para desarrollar la fórmula fueron: trabajo con la policía, el programa de reinserción y la pedagogía de la convivencia y la cultura ciudadana, se estructuraron centrales para disminuir la violencia. Las oportunidades sociales se integraron en un conjunto de intervenciones “Medellín la más educada”, que hacen de la educación (en sentido amplio) el motor de la transformación social, Cultura del Emprendimiento, Presupuesto Participativo, Medellín Incluyente, Urbanismo Social y **Proyectos Urbanos Integrales (PUI)** con una intervención de calidad en todos esos componentes, son las bases de la transformación social de Medellín” (pág.11 énfasis añadido)*

Los PUI se incluyen, desde el punto de vista de la gestión, en lo que se denomina Urbanismo Social (US). Este concepto, que no existía en el Plan de Desarrollo 2004-07, se gestó en el marco del diseño de los proyectos relacionados con la inclusión social y territorial.

“El US se centra en promover el Desarrollo Humano Integral para Medellín, entendiendo a éste como un desarrollo para la gente, con la

participación de la gente, lo que significa impactar problemas como la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia, la falta de crecimiento económico y la baja gobernabilidad democrática a través de proyectos y programas institucionales localizados en las zonas más marginales de la ciudad (aunque no exclusivamente)” (Alcaldía de Medellín, 2007: 37).

Dentro de este concepto se desarrollan de manera articulada los siguientes planes y proyectos: Plan de infraestructuras y sistema de movilidad, Plan de grandes equipamientos educativos y deportivos, Plan de paseos y calles emblemáticas, Plan de parques y cerros tutelares, Plan de vivienda social y los Proyectos Urbanos Integrales.

III.2.1.1. Definición y componentes

Los PUI se definen como:

“Un modelo de intervención urbana que pretende elevar los niveles de la calidad de vida de los habitantes de una zona específica. El objetivo es lograr un el desarrollo y transformación integral de las comunidades en lo social, en lo físico e institucional y con la participación de la comunidad. Está diseñado especialmente para abordar las zonas de la ciudad más deprimidas y marginadas, donde el estado suele tener una alta deuda social y para ser utilizado como modelo de intervención replicable” (Alcaldía de Medellín, 2006: 27).

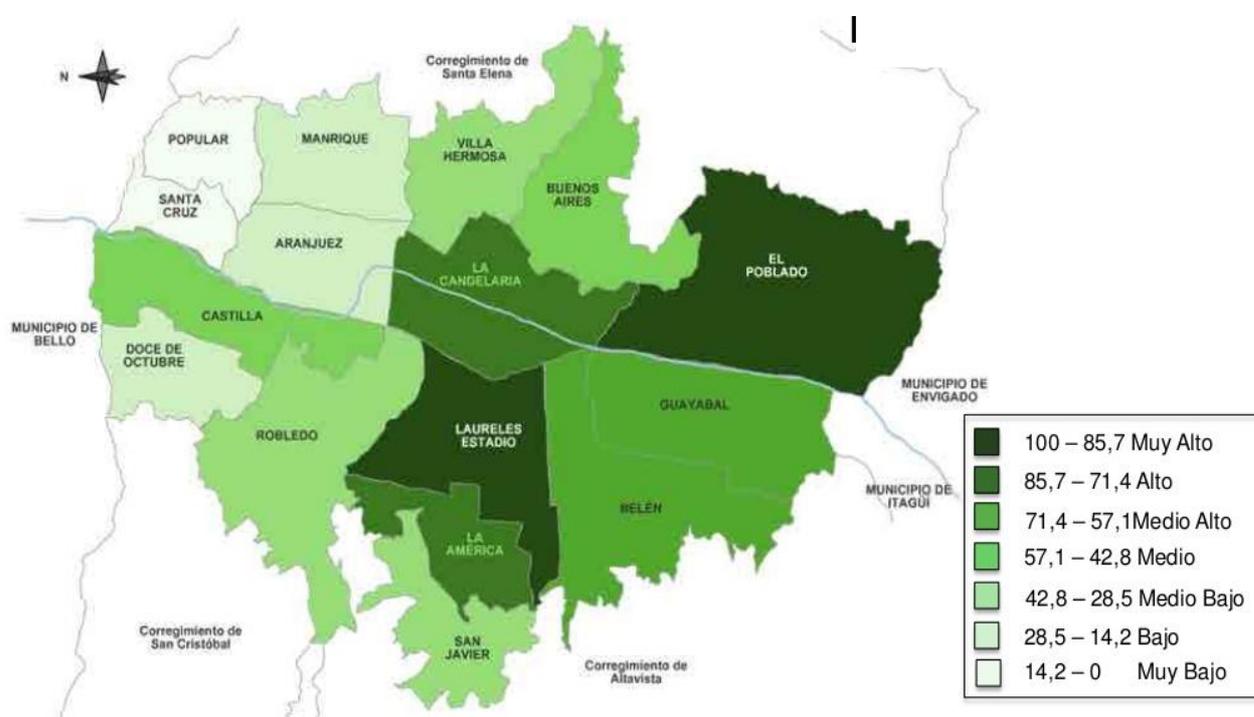
Los PUI tienen como antecedente los proyectos de Mejoramiento de Barrios Sub norma de Medellín (PRIMED), que comenzaron a superar el excesivo énfasis en la construcción de viviendas y la dotación de infraestructuras públicas impuesto hasta el momento en las intervenciones urbanas, y que enfocaban los problemas de una manera más amplia e integral (Torres y Rincón, 2012). Todos estos proyectos, al igual que en otras latitudes latino americanas, contaron con el financiamiento de organismos internacionales de crédito y cooperación para el desarrollo como BM, BID y la ONU-Hábitat.

En la definición de los PUI que hace la Alcaldía de Medellín y que se señalara más arriba, se presenta con claridad la preocupación que pretende abordar. Se trata de un

instrumento de planeación e intervención en zonas caracterizadas por altos índices de marginalidad, segregación, pobreza y violencia (Echeverri y Orsini, 2012).

Para mostrar la situación de la ciudad, se diseñó el mapa del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y del Índice de Calidad de Vida (ICV)⁵³, con la finalidad de contar con una referencia geográfica útil para el diagnóstico, la identificación de prioridades y la intervención.

Mapa N°4: Índice de Desarrollo Humano por comunas- Medellín.



Fuente. Alcaldía de Medellín, 2014.

El diseño de los PUI consta de tres componentes fundamentales:

(a) Componente institucional, referido a la coordinación de las diferentes políticas y programas de la Alcaldía en un territorio definido como estratégico, con el fin de lograr

⁵³El ICV mide vivienda, entorno, servicios y saneamiento, composición familiar y nivel de educación.

una acción integral. En el proceso de diseño incluye la participación comunitaria el desarrollo de los *talleres de imaginarios*⁵⁴ y reuniones con los comités⁵⁵.

(b) Componente social, incluye intervenciones relacionadas a la atención y promoción de la población más vulnerable.

(c) Componente físico, que tiene que ver con el cambio integral del entorno y la conectividad (Echeverri, 2009).

En la tabla siguiente se explicitan las intervenciones y proyectos en cada una de las dimensiones:

Tabla N°3: Componentes Generales del PUI.

Componente institucional
<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana: presupuesto participativo, comités de seguimiento de proyecto, fortalecimiento de organizaciones sociales. Pacto ciudadano (para el cuidado y mantenimiento de los espacios y equipamiento público). • Coordinación interinstitucional (Secretaría de Obras públicas, Secretaría de Educación, Secretaría de salud, Secretaria de Bienestar Social, Secretaría de Gobierno, Cultura Ciudadana, Desarrollo social. Metroplus).
Componente social
<ul style="list-style-type: none"> • Generación de empleo y capacitación en oficios. • Promoción del desarrollo de los pequeños comercios, formación de micro empresas y empresas familiares. • Aumento la cobertura escolar. • Aumento de cobertura, prevención y promoción de la salud. • Protección integral de niños y población vulnerable. • Acompañamiento a comunidades de desmovilizados, capacitación para el cuidado de espacio público y la asistencia a víctimas de la violencia. • Programas de recreación y deportes. • Educación ambiental (para el tratamiento de residuos domiciliarios).
Componente físico
<ul style="list-style-type: none"> • Transporte público. • Generación y adecuación de espacio público; calles y plazas. • Movilidad peatonal.

⁵⁴Es una metodología social que involucra a la comunidad en la formulación de los proyectos y consigue una participación activa en todas las etapas del proceso, desde la identificación de problemáticas y oportunidades por medio de recorridos de campo, hasta la formulación y aprobación de los proyectos (Proyectos Urbanos Integrales, s/f).

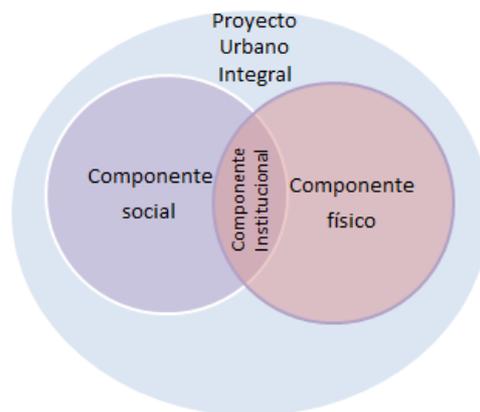
⁵⁵ Los comités comunitarios son una estrategia de sensibilización, información, concertación, divulgación y promoción en las organizaciones comunitarias y en la comunidad (Proyectos Urbanos Integrales, s/f).

- Vías de acceso y conectividad.
- Reasentamientos, mejora, legalización de viviendas.
- Mejora de entorno de las viviendas.
- Recuperación de zonas de riesgo ambiental.
- Adecuación renovación y construcción de equipamientos colectivos: bibliotecas, terminales de buses, estaciones de policía, CEDEZO (centro de desarrollo zonal), centros educativos, guarderías y jardines infantiles, centros de salud, centros deportivos
- Adecuación de sus programas de parques, iluminación, barrear, pasamanos, muros de contención, etc.

Fuente: Elaboración propia en base a PUI NO, Alcaldía de Medellín 2006.

A partir de la interacción de los tres componentes, como lo muestra la Figura N° 2, el PUI pretende avanzar en la participación de la comunidad, la recuperación del sentido de pertenencia y el compromiso de los habitantes con el proyecto, la presencia coordinada de la administración municipal, y la gestión de tipo transversal que conduzca a la recuperación de la confianza en estas zonas

Figura N° 2: Relación entre los componentes del PUI.



Fuente: Elaboración propia con base a EDU 2006.

La participación de la comunidad se define como central en las acciones del municipio, dado que uno de sus objetivos principales era generar igualdad de oportunidades interior de la ciudad a través de la recuperación de zonas marginadas. La inclusión social, la focalización de las intervenciones y el manejo adecuado de los recursos públicos son las bases fundamentales de los PUI (EDU, 2007).

Otro elemento que merece ser destacado por su especial relevancia fue el tratamiento del tema del transporte público, que resultó un elemento articulador en el proceso de

transformación de la ciudad. El Metro que circula en el sentido del río Medellín y atraviesa gran parte del Valle se conecta con el sistema de Metro Cable, que es un sistema de tipo teleférico que de manera innovadora se incorpora como transporte público, posibilitando la accesibilidad de las comunas altas de la ciudad.

Desde el punto de vista institucional, una pieza clave en el diseño y ejecución de los PUI fue la Empresa de Desarrollo Urbano. Esta entidad municipal de carácter descentralizado, que fue creada como tal en 1993, se convirtió en el ente administrador de los procesos de transformación de la ciudad. Cumplió la función de “director de orquesta” donde cada entidad cumple su labor y la EDU hace que todas lleven adelante sus proyectos específicos en los barrios (Alcaldía de Medellín, 2012). En los PUI tuvo la función de operador urbano, su planta de personal se transformó en un gran equipo interdisciplinario eficiente y profesionalizado.

Finamente, es importante indicar que el PUI funciona como un esquema conceptual general común para todas las intervenciones, pero cada una de ellas se diseña considerando la especificidad de los territorios. Así, dentro de este esquema se desarrollaron cinco intervenciones PUI: NorOriental, Moravia, Comuna 13, Centro Oriental y NorOccidental.

III.2.2. Rosario-Habitat (RH)- Rosario

Un antecedente cercano de RH se reconoce en las intervenciones en asentamientos irregulares llevadas adelante por la Municipalidad de Rosario a finales de los años 90⁵⁶, que si bien fueron parciales, tuvieron como objetivo la integración de la ciudad en un proceso de transformación “de villa a barrio regular”. Estas intervenciones permitieron a la Municipalidad y fundamentalmente al Servicio Público de la Vivienda⁵⁷ adquirir experiencia de gestión, especialmente en la acción comunitaria y en la construcción y fortalecimiento de redes sociales.

⁵⁶ Se intervino en 5 asentamientos con obras y servicios públicos y construcción de núcleos habitacionales

⁵⁷ El Servicio Público de la Vivienda (SPV) es un organismo autárquico, responsable de la política habitacional dirigida a la población de menores recursos. Sus fuentes son: i) propias (constituidas por una parte del impuesto al consumo de gas de la ciudad y del recupero por cuotas de planes de viviendas ya ejecutados), ii) recursos municipales; iii) Fondo Nacional de la Vivienda, y; iv) otras (financiación de proyectos por instituciones o fundaciones privadas). Actualmente es ejecutor del Programa Rosario Hábitat, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

En un contexto de profunda crisis económica y social, en el año 1995 asume el ejecutivo municipal de la ciudad Hermes Binner, representante del Partido Socialista Popular⁵⁸ (PSP), cuyo proyecto de gestión se basó en tres ejes claramente explicitados: modernización y descentralización municipal, participación ciudadana e inclusión social (Municipalidad de Rosario, 2010).

En ese momento, la ciudad de Rosario incorpora a la agenda pública la cuestión de las “villas miseria” y los asentamientos irregulares como un problema de la ciudad, incluyéndolo en el Plan Estratégico Rosario (PER) de 1998, con la finalidad de terminar con la exclusión y promover la integración de los habitantes de los asentamientos informales mediante la aplicación de políticas urbanas y sociales complementarias (Saborido, 2006).

En el marco del PER, y como parte de la estrategia “La ciudad de las oportunidades” y del Programa “Construyendo ciudadanía”, se propone el “Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares” (PIAAI).

El enfoque general del PIAAI aborda la actuación en la trama urbana reorientando las actuales intervenciones desarticuladas, con el fin de solucionar un problema que compromete seriamente las condiciones de vida de la ciudad. *“Se plantea reconocer la cuestión de los asentamientos irregulares no sólo en términos de problema, sino fundamentalmente como posibilidad de intervenir en áreas degradadas transformándolas en sitios de oportunidad, propulsoras de efectos de transformación en las áreas circundantes”* (PER, 1998:68).

Este proyecto sirvió de base a la presentación efectuada en el año 2000 por la Municipalidad ante el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y ante el Gobierno Nacional a fin de obtener la financiación indispensable para encarar la ejecución de Rosario Hábitat, que queda incluido en el PIAAI. Finalmente, el gobierno nacional firmó con el BID el contrato de préstamo (Nro. 1307/OC-AR) para el financiamiento del Programa Rosario Hábitat de recuperación de asentamientos irregulares de la Ciudad de Rosario; y por el Decreto Municipal N° 1837/01 se crea el Programa Rosario Hábitat dependiente del Servicio Público de la Vivienda (SPV).

⁵⁸ Partido de corte universitario, que llega por primera vez al gobierno de Rosario en 1989.

El Plan Estratégico Rosario detectó, a partir de su diagnóstico socio-institucional, una situación calificada de preocupante: la consolidación de dos ciudades distintas, una formal y otra informal. Para esa fecha, con un millón de habitantes, el diagnóstico realizado indica que el 23% de la población presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁵⁹, y de ésta, más del 50% viven en asentamientos irregulares. Rosario posee el nivel más alto de viviendas precarias del interior del país y hay asentamientos irregulares fundamentalmente ocupando terrenos públicos y áreas restringidas (vera de los arroyos y de las vías ferroviarias)⁶⁰. El Mapa N° 5 muestra la localización de las villas miserias y otros asentamientos irregulares fundamentalmente en la periferia de la ciudad, en coincidencia con los lugares donde se localiza la población con mayores NBI del Mapa N° 6.

Mapa N°5: Asentamientos Irregulares de Rosario.

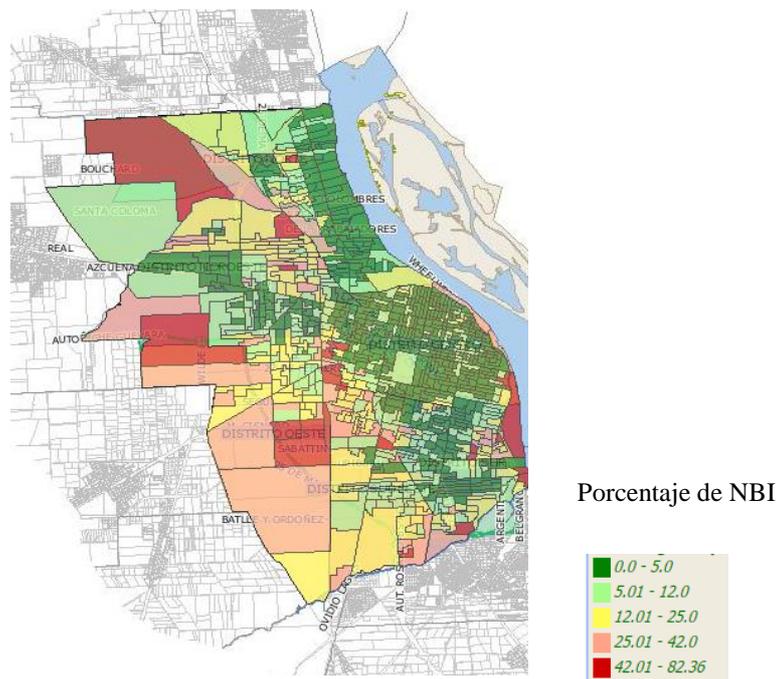


Fuente: SPV, 2000.

⁵⁹ El concepto Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. Por medio de este abordaje se identifican dimensiones de privación absoluta y se enfoca la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales. Se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: hacinamiento, vivienda inadecuada, condiciones sanitarias, menores no escolarizados, capacidad de subsistencia.

⁶⁰ Diagnóstico PER 1989.

Mapa N°6: Necesidades Básicas Insatisfechas de Rosario.

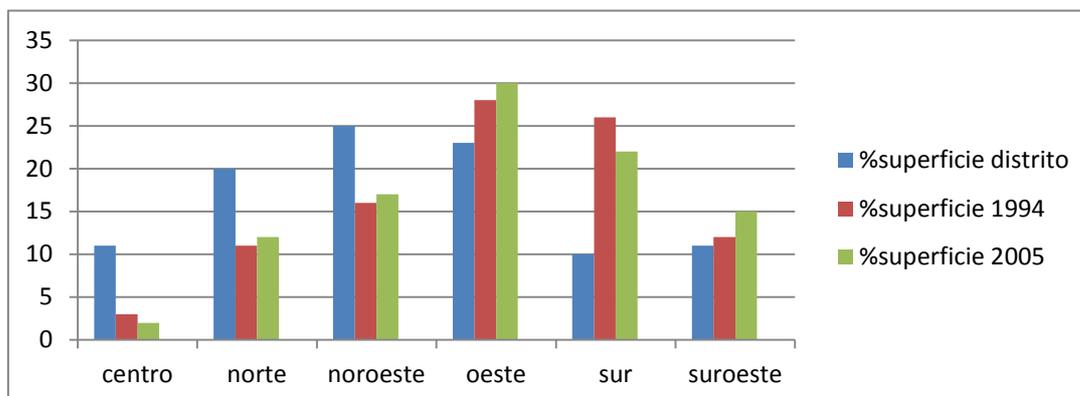


Fuente: Observatorio Social Municipalidad de Rosario con datos del Indec, 2001

Se constata además, que en el Distrito Oeste se concentra la mayor cantidad de villas en relación al total de la ciudad, evidenciando el gran desequilibrio territorial que presenta Rosario.

En el Gráfico N°1 se puede observar la relación entre el porcentaje de la superficie de cada Distrito (en relación a la superficie total de la ciudad) y los porcentajes de la superficie ocupada por los asentamientos (en relación a la superficie total de asentamientos) que se encuentran localizados en cada uno de ellos en los años 1996 y 2005. Puede observarse que el distrito oeste ocupa el 22% del territorio de la ciudad y concentra el 30% de la superficie de asentamientos. En la década 96-05 la tendencia ha sido hacia una mayor concentración de asentamientos hacia el límite oeste de la Ciudad; distrito donde además se constató que presenta la mayor cantidad de privaciones y los más altos indicadores (IGC- Aldeas Infantiles, 2011).

Gráfico N°1: Porcentaje de superficie de distritos y de superficie ocupada por asentamientos irregulares- Rosario- 1994 y 2005.



Fuente: Castagna, Raposo y Woelflin, 2010.

III.2.2.1. Definición y componentes

Desde la identificación de los desafíos, RH surge con el objetivo de “*desarrollar e implementar estrategias que encaucen los procesos de ocupación informal que mejoren la calidad de vida, a través de la regeneración del tejido urbano y la integración física y social de la ciudad*” (Garzia, Salomón, Queralt, Sanz y Ferraris, 2004).

El programa busca principalmente defender los derechos de los ciudadanos haciendo frente a los asentamientos informales desde una perspectiva global y con la participación de los vecinos. Descarta la erradicación, se propone trabajar en la transformación y revitalización urbana para mejorar la calidad de vida de las personas que residen en asentamientos informales sin romper las redes comunitarias consolidadas. Esto contempla importantes intervenciones sobre infraestructura de servicios y vivienda, creando oportunidades de desarrollo económico y de refuerzo en la participación, acciones clave para acercar las dinámicas de la villa a la vida de la ciudad. También comprende medidas de protección social a los grupos más vulnerables. El Programa además contempla la integración con la ciudad formal, de manera que se interviene en el transporte y la conectividad. No estuvieron descuidadas las situaciones de riesgo ambiental y seguridad de las personas (SPV, 2001).

El Programa consta de cuatro componentes estructurales que ponen de manifiesto su enfoque multidimensional: uno física territorial (de urbanización integrada), dos de carácter social (atención a niños, adolescentes y familias y generación de trabajo) y

finalmente un componente institucional, relacionado con fortalecimiento de la propia unidad ejecutora. En la tabla siguiente se desarrollan con mayor detalle los componentes de RH, según consta en los documentos oficiales del Programa.

Tabla N°4: Componentes de RH.

Urbanización integrada
<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento y re estructuración del tejido urbano: traza de calles y aceras. • Infraestructura básica (agua, luz, desagües). • Reconstrucción de viviendas, relocalizaciones. • Equipamiento social (centros comunitarios, educativos y sanitarios). • Espacio público, forestación. • Acciones de promoción de la participación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos y de las organizaciones sociales comunitarias. • Regularización dominial.
Acciones integrales de atención para niños, adolescentes y sus familias
<ul style="list-style-type: none"> • Estimulación psico- motriz. • Educación social para niños. • Nutrición. • Autoproducción de alimentos. • Recreación. • Orientación familiar. • Inclusión educativa y mejora de la empleabilidad de jóvenes sin escolaridad primaria.
Generación de trabajo e ingresos
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación, educación e inserción laboral en competencias básicas (jóvenes de 15 a 24 años) • Desarrollo funcional de incubadoras de micro empresas que benefician a jefas y jefes de hogar.
Fortalecimiento Institucional
<ul style="list-style-type: none"> • Componente vinculado al fortalecimiento de la unidad ejecutora (SPV) para el mejor cumplimiento del proyecto, contempla el financiamiento de : <ul style="list-style-type: none"> - Capacitación de los equipos técnicos del SPV y de otras áreas municipales. - Estudios para la prevención de la formación de asentamientos irregulares. - Comunicación social para la difusión y documentación de la experiencia. - Monitoreo y evaluación del programa.

Fuente. Elaboración propia en base a Documento BID (AR 0262) y Garzia et al. (2004).

En el marco del Programa RH se desarrollaron Proyectos en distintos asentamientos de la ciudad: Empalme, Las Flores, Villa Corrientes, La Lagunita, Villa Itatí y Molino

Blanco. En ellos se aplicó el esquema conceptual general, aunque cada uno lo adaptó a sus particularidades específicas.

Desde el punto de la gestión (desde el diseño a la ejecución), el Programa estuvo a cargo del SPV. El SPV es una entidad autárquica de la Municipalidad de Rosario. Desde su creación, el objetivo ha estado permanentemente orientado a trazar políticas que mejoren las condiciones del hábitat de la población de bajos ingresos. La estructura descentralizada del organismo permite responder con agilidad a los requerimientos de ejecución de los proyectos. Su carácter le posibilita una gran flexibilidad al actuar con una adecuada independencia de la Administración Central, lo que redundaba en una mayor eficiencia (Ord Municipal 8898 /12).

A partir de la gestión de RH, el SPV se vio reformulado y fortalecido en su estructura y funcionamiento, con equipos multidisciplinarios y con alta profesionalización y relevancia política en la gestión municipal (Garzia, Salomon, Queralt y Sanz, 2002).

III.2.3. Favela-Barrio (FB) – Río de Janeiro

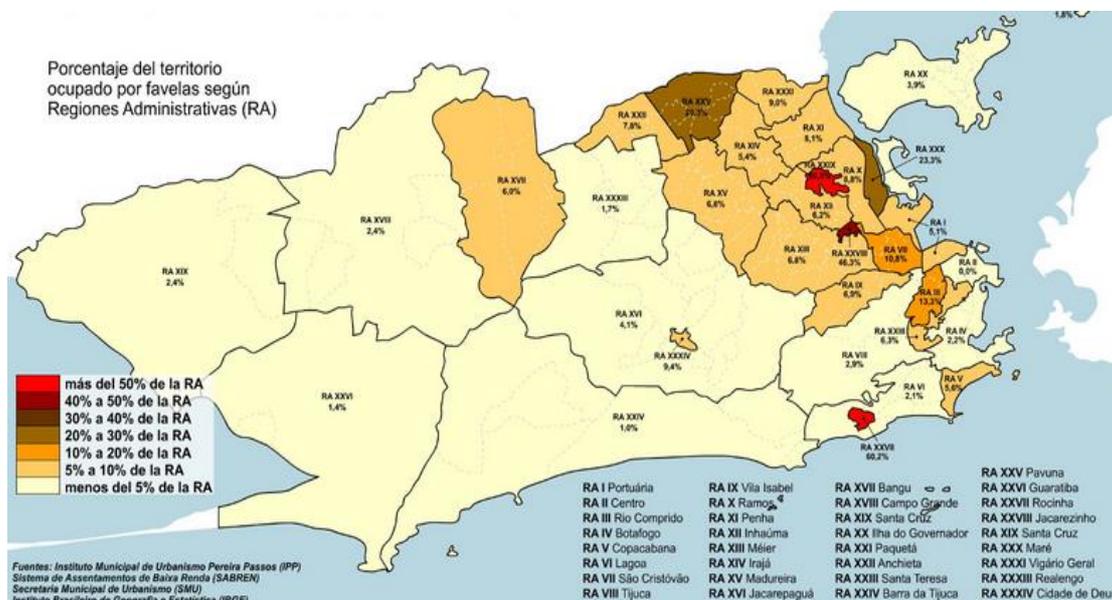
A partir de 1994, la Prefectura (alcaldía) de Río de Janeiro asumió por primera vez una nueva política en relación a las favelas, en las que vivían más de un millón de habitantes que se dejaron de considerar población marginal (Andreatta, 2005).

El punto de inflexión en el proceso de transformación de la realidad urbana de las favelas de Río de Janeiro fue la apuesta del nuevo prefecto electo, César Maia, de reconstruir la ciudad siguiendo las directrices del Plan Director (1993) y del Plan Estratégico (1993). El Plan Director de la Ciudad recoge el fruto de las conquistas de los movimientos sociales del período de redemocratización brasilera de los años 80, donde se consolida la noción global de integración de la ciudad y la participación democrática de los habitantes de las favelas (de Souza Pereira, 2010). Desde allí se orientan dos proyectos estructurales para Río de Janeiro: Río-Cidade, para la ciudad formal, y Favela Barrio para la informal (Andreatta, 2005).

Las favelas ya no podían ser tratadas como un fenómeno provisional; con más de un siglo de vida las favelas lograron un alto nivel de consolidación y extensión en el territorio de Río de Janeiro como lo indica el Mapa N°7. Para 1994 en el municipio

había 661 favelas en las que residían alrededor de un millón de habitantes (IBGE, 1994).

Mapa N° 7: Porcentaje de territorio favelado según regiones administrativas- Río de Janeiro.



Fuente. Instituto Municipal de Urbanismo 2010.

III.2.3.1. Definición y componentes

El Programa de Urbanización y Asentamientos Populares (PROAP), conocido como Favela Barrio, fue una iniciativa de la Prefectura de Río de Janeiro, se creó en el año 1994 y se desarrolló en una segunda etapa en los años 2000. Ambos programas fueron financiados en un 60% por el BID (PROAP I- Br 182 y PROAP II Br-182) y un 40% por la Prefectura. A lo largo de seis años de vigencia, la cobertura de FB alcanzó a 105 favelas y 400.000 personas (Cavallieri, 2007).

El proyecto contempla el mejoramiento de la calidad de vida en las "favelas" y loteos irregulares mediante la provisión de servicios de saneamiento básico, sistemas viales, drenajes, reforestamiento, servicio de limpieza urbana y servicios sociales.

Los objetivos principales del proyecto son:

- Tratar a las favelas en su conjunto facilitando una nueva conectividad de las región con los barrios, del entrono con la ciudad.

- Reconponer las centralidades existentes e incorporar otras nuevas, junto con servicios y equipamientos de calidad, incorporar edificaciones de valor arquitectónico y urbanístico al tejido de la favela.
- Re simbolizar el lugar, a través del espacio público.
- Introducir equipamientos de calidad en el contexto arquitectónico y ambiental de las favelas.
- Promover la participación de los habitantes.
- Promover la inserción y capacitación laboral.
- Impulsar las actividades deportivas, culturales y recreativas.

El cambio esencial que se establece con Favela Barrio es el de modificar la acción aislada de construcción de casas por la organización de una estructura urbana donde los estratos de población excluidos de los servicios públicos se integren en la dinámica funcional y vital de la ciudad (Magalhães, 2002). Con esta finalidad se prevé la implantación de un amplio conjunto de mejoras urbanísticas y de equipamientos que permitirían la transformación de la favela en barrio formal, un paso necesario para llegar a la integración social y la ciudadanía plena (Andreatta, 2005).

La Tabla N°5 detalla las actuaciones de FB, que se articulan en torno a seis componentes. Como en los casos anteriores, estos componentes abordan una dimensión físico territorial (componentes de obras y servicios urbanos, riesgos ambientales y equipamiento social), otra social (servicios y actividades de desarrollo comunitario y titulación) y otra de desarrollo institucional.

Tabla N°5: Componentes de FB.

Obras y servicios urbanos
<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento y re estructuración del interno: construcción, rehabilitación, ampliación, pavimentación, traza de calles y aceras, pasarelas, escaleras, puentes. • Articulación con tejido urbano. Conectividad. • Infraestructura básica (agua, luz, desagües). • Reconstrucción de viviendas. • Recolección de desechos sólidos (construcción de almacenamientos comunes) • Restructuración y ampliación del espacio público.

Riesgos ambientales
<ul style="list-style-type: none"> • Forestación de laderas y estabilización. • Construcción de defensas fluviales. • Construcción de cercas y barreas de contención.
Servicios y equipamientos sociales
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción, rehabilitación y ampliación de equipamientos sociales: guarderías infantiles y centros comunitarios • Servicios destinados a niños: alimentación, vigilancia nutricional, controles y atención de salud, actividades educativas, artísticas, culturales y deportivas. • Servicios destinados a adolescentes: promoción y educación familiar, refuerzo escolar, formación cultural y deportiva. Actividades preventivas: embarazo adolescente, adicciones, violencia doméstica. • Servicios para la generación de trabajo e ingresos: capacitación especializada, becas, asistencia técnica para micro emprendimientos, apoyo a actividades productivas
Actividades de desarrollo comunitario
<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana en la definición y diseño del proyecto • Capacitación y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias para garantizar la sustentabilidad de las intervenciones y de la articulación entre los organismos públicos y las empresas privadas (Puesto de Orientación Urbanística)
Titulación
<ul style="list-style-type: none"> • Regularización de las tierras de los asentamientos. Subdivisión, alineación y asistencia legal. Opciones según la propiedad de la tierra. Las favelas de constituyeron en Áreas de Especial Interés Social para aplicar normas urbanísticas menos restrictivas que en la ciudad formal.
Desarrollo institucional
<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica y capacitación para los funcionarios y equipos municipales • Reforzamiento de los sistemas internos de administración municipal

Fuente. Elaboración propia con base en documentos BID PROAP I- Br 182 y PROAP II Br-182.

La coordinación general de FB estuvo a cargo de la Secretaría Municipal de la Vivienda, que en 1994 y en cooperación con el Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB/RJ), organizó un concurso público de metodologías para intervenir en 18 favelas. Participaron quince equipos liderados por arquitectos-urbanistas, integrados tanto por oficinas de jóvenes profesionales como por arquitectos de prestigio, que por primera vez se dedicaron a proyectar para los estratos de menos recursos de la población de Río. Esta iniciativa, única entre proyectos similares, promovió una nueva relación del saber técnico con las áreas pobres de la ciudad, permitiendo la utilización del conocimiento como un medio para introducir mejoras en la vida de estas comunidades (Prefectura de Río de Janeiro, s/f). Otro elemento singular de FB es la instalación de Puestos de Orientación Urbanística y Social (POUSO) en cada una de las intervenciones, donde la Alcaldía está representada por un arquitecto y un asistente social, y cuentan con la

colaboración de agentes comunitarios; su finalidad es orientar a los habitantes acerca de las posibles intervenciones en los espacios públicos y privados. Los POUSO son la referencia estatal en el territorio que pretende dar sustentabilidad al proyecto.

A partir de la presentación de los casos de estudio, en el Cuadro N° 3 se sintetiza la información básica de cada uno ellos.

Cuadro N°3: Información básica de las políticas objeto de estudio.

POLITICA	Nivel de Gestión	Año de inicio	Financiamiento	Ente de gestión	Partido político
PUI	Local	2004	Alcaldía y cooperación internacional (española)	Alcaldía- EDU	Compromiso ciudadano
FB	Local	1994	Prefectura + BID	Prefectura Concurso Privado	Partido del Movimiento Democrático Brasileiro
RH	Local	2001	Prefectura +BID	Municipio- SPV	Partido Socialista Popular

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo IV

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN A LA COHESIÓN SOCIAL URBANA

Desde mediados de los años 80 los gobiernos de las ciudades de AL fueron asumiendo como de propia jurisdicción problemáticas urbanas que años antes eran contempladas por los gobiernos nacionales. Las políticas públicas centralizadas irradiaban de manera homogénea los territorios, lo que ocurría con la mayoría de las políticas sociales, sanitarias, educativas y habitacionales. Como se indicó en capítulos anteriores, el marco de la reconfiguración de gobiernos y territorios en la Región fue propicio para que los gobiernos locales desplegaran políticas para abordar la situación de los territorios excluidos: villas miseria, las favelas o los barrios subnormales.

Retornando a las preguntas de investigación de esta Tesis:

- ¿qué diseños de políticas públicas locales son los más apropiados para contribuir a la CSU desde intervenciones en territorios excluidos?
- ¿qué pueden aportar algunas experiencias de AL a la recomposición de los tejidos urbanos en el sentido de la CS?

Para responder a las mismas, se construyó un instrumento que permite analizar la contribución a la CSU de políticas públicas en territorios excluidos, denominado Matriz de Contribución a la Cohesión Social Urbana (MCCSU).

La MCCSU resulta una pieza clave en la estructura de la Tesis, describe el contenido de la política a través de dimensiones y componentes que contemplan y señalan el impacto deseado en el territorio. Habilita un análisis comparado en la búsqueda de resultados y su principal utilidad radica en ser una guía metodológica para el diseño de políticas locales de promoción de CSU en ese tipo de territorios.

IV.1. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE COHESIÓN SOCIAL URBANA (PTCSU)

El punto de partida en el diseño de la MCCSU fue la búsqueda de una definición ajustada de Políticas Territoriales de Cohesión Social Urbana (PTCSU). La misma surge fundamentalmente de las investigaciones y desarrollos conceptuales realizados por la autora en los últimos 10 años y se perfecciona con lectura crítica de la bibliografía en función del marco teórico expuesto en los capítulos precedentes.

Definición. Políticas Territoriales de Cohesión Social Urbana (PTCSU) son políticas locales de intervención orientadas a territorios excluidos, que a través de programas y proyectos integrales y concurrentes, producen impactos efectivos en ese espacio y en territorios ampliados, como así también en los aprendizajes sociales e institucionales urbanos.

Elementos constitutivos.

- Perspectiva estratégica que incluya a las PTCSU en una planificación de ciudad deseada por sus habitantes. La noción de perspectiva estratégica indica que estas políticas no son intervenciones aisladas o repentinas, sino que están en el marco de una planificación de ciudad de mediano y largo plazo (Nari, 2013).
- Orientación territorial, en el sentido que las intervenciones se producen en los territorios excluidos, desde una visión integral y general de ciudad, opuesta a la visión focalizada. Si bien el escenario de intervención son territorios excluidos, la estrategia de CSU está puesta en la ciudad. Se trata de promover la dinámica del *habitar la ciudad* para perforar las barreras físicas y simbólicas que consolidan a esos territorios (Márquez, 2014).
- Multi dimensionalidad, supone comprender la complejidad del territorio a intervenir, en tanto tejido constituido por “diversos hilos” (dimensiones), económicos, sociales, urbanísticos, simbólicos a partir de lo cual se hace necesario un abordaje que contemple todas esas dimensiones y por lo tanto la participación de urbanistas, arquitectos, sociólogos, antropólogos, politólogos, abogados, ambientalistas, geógrafos, etc.
- Concurrencia como estrategia institucional para la coincidencia física y de sentido de acciones y actores en el territorio. La concurrencia como integración de los procesos entre sectores, niveles territoriales y entre Estado y Sociedad Civil para responder eficazmente a los objetivos propuestos (Brugué, 2014).

Características.

- Articulación (física y simbólica) entre la ciudad y “la no ciudad”. La metáfora de los tejidos vuelve a ser útil para explicar la necesidad de recomponer la trama de manera de generar la “atadura” entre las dos ciudades, que asegure conectividad para el desplazamiento accesible de las personas y los encuentros entre la diversidad de actores y colectivos sociales urbanos. El transporte público eficaz, el desarrollo de espacio público polivalente⁶¹ y de calidad resultan las herramientas más idóneas a tal fin, en tanto lugar de cohesión social y expresión de ciudadanía (Borja, 2013).
- Integralidad: la multi dimensionalidad de la exclusión implica la toma de distancia del reduccionismo uni causal, y forja una noción procesal de diseño de política que abarca desde la definición misma del problema, el abordaje, la organización hasta la evaluación del proceso desplegado (Acuña, 2010). Situación que requiere de múltiples actores, agencias y jurisdicciones con capacidad para responder a esos desafíos⁶². Se imponen agendas multidisciplinares, acordes a las dimensiones involucradas: urbano-ambiental, socio económica y político institucional; así, urbanistas, economistas, politólogos, ambientalistas, arquitectos, abogados, trabajadores, psicólogos sociales, antropólogos, etc. aportan sus miradas específicas pero con la misma intencionalidad proyectual.
- Coordinación y coherencia: la primera implica la puesta en sintonía de actores y acciones públicos y privados en el sentido trazado por la política; la coherencia refiere a los objetivos buscados –por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas– y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores. Esta coherencia se manifiesta en las razones que gobiernan las intervenciones (Martínez Nogueira, 2010).

⁶¹ Borja (2013) hace referencia a un espacio público cuyos usos sean múltiples y evolutivos. Que transmita algo más que estética, que recupere y desarrolle la memoria y el sentido de pertenencia.

⁶² El término capacidad refiere a habilidad para generar coaliciones estratégicas que establezcan prioridades, defina metas y puedan hacerlas efectivas (Peters y Pierre, 1998; Repetto, 2003)

La definición del territorio a intervenir resulta clave por tratarse de una política orientada al territorio. Se trata de territorios “excluidos”, donde la población está expuesta a situaciones de vulnerabilidad y riesgo, producto de fenómenos como segregación, pobreza, discriminación, violencia, precariedad de hábitat o cualquier otra situación que pone en riesgo el bienestar y la convivencia de sus habitantes y de la ciudad. Estos territorios presentan signos de descomposición, rompimiento o debilidad de su entramado social, político, identitario, productivo, de accesibilidad, vivencial, etc.

Las PTCSU actúan en esos territorios deprimidos reconstruyendo sus tramas, re significando su interior y generando integración con la ciudad. Siguiendo la metáfora de los tejidos, las políticas reconstruyen los tejidos donde la singularidad del territorio interpela a la política pública en la elaboración del diseño, y los resultados en territorio asumen el “dibujo” que expresa con claridad las particularidades del mismo.

Hacia la operacionalización de la definición y en el sentido de políticas públicas orientadas por criterios de inclusión, las PTCSU reconocen dos esferas, una material, de existencia física y otra de subjetividades y convivencia social y comunitaria (Godàs i Pérez, 2010). Esas dos esferas implican la adopción de objetivos estratégicos como:

Reducir brechas sociales y favorecer una perspectiva social del gasto público. Proveer un marco de igualdad de oportunidades para que todas las personas tengan la posibilidad de desarrollar una vida digna y autónoma. Reconocer las diferencias (no las desigualdades) entre grupos y personas como valor positivo y enriquecedor. Desarrollar fuertes relaciones sociales y comunitarias en entornos diversos: trabajo, escuelas, barrios. Generar un espacio público de carácter integrador y convivencial, expresión social de unas relaciones democráticas de calidad. Difundir un amplio sentimiento de arraigo al lugar, flexible y abierto al cambio. Promover una visión compartida de modelo territorial entre los principales actores y sectores ciudadanos (Pascual Esteve y Pascual Guiteras, 2009).

IV.2. MATRIZ DE CONTRIBUCIÓN A LA COHESIÓN SOCIAL URBANA (MCCSU)

La MCCSU tributa conceptualmente de las discusiones que se desarrollan en el marco teórico respecto de los CSU, la exclusión y la gobernanza; para su diseño las

fuentes más utilizadas reconocen dos vertientes: desarrollos académicos y desarrollos de gobiernos y organismos internacionales.

- Desarrollos académicos.
 - Indicadores de Cohesión territorial, policentrismo y áreas funcionales urbanas (Pillet et al, 2013).
 - The Migration Observatory Universidad de Oxford <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/>.
 - Indicadores para la medición de la cohesión social en Europa. Aplicación al caso de Andalucía Centro Andaluz de Prospectiva, el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y de las universidades de Jaén y Sevilla (Acosta et al, 2012).
 - Measuring Social Cohesion: An Experiment Using the Canadian National Survey of Giving (Rajulton, Ravanera y Beaujot, 2007).
 - Estrategia de cohesión social. Programa de inclusión y articulación territorial (PIAT) - Posadas- Misiones- Argentina (Nari, 2011).
 - Measuring and validating social cohesion: a bottom-up approach population and emploi, Conferencia Internacional sobre cohesion social y desarrollo, OECD, (Acket, Borsenberger, Dickes y Sarracino, 2011).
- Desarrollos de gobiernos y organismos internacionales.
 - Laboratorio de Cohesión Social de México- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) México.
 - Avances de Sistemas de Indicadores de cohesión social de CEPAL: Sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina y el Caribe (2007); Revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores (2010). La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores (2010).

- Discusiones metodológicas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Social Cohesion in Latin America and the Caribbean: analysis, action and coordination (Ferroni, Mateo Díaz y Payne, 2006).
- Aproximaciones concertadas por la Union Europea: Concerted development of social cohesion indicators Methodological guide (2005).
- Propuestas metodológicas del Programa Urb-al- OCO (Oficina de Coordinación y Orientación): Identificación y sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local (Del Río, 2010); Cómo formular un problema en clave de cohesión social local (Subirats y Blanco, 2011); Identificación de los aportes de las políticas públicas locales a la cohesión social (2013).
- Trayectoria y experiencia de Latin Barómetro (2010).
- Indicadores para la medición de la cohesión social en Europa (Acosta et al, 2012).

La MCCSU fue diseñada a partir de la revisión de las metodologías antes citadas, recupera sus valiosas contribuciones de diseño y se desarrolla específicamente para considerar los aportes a la CS de las políticas públicas locales en territorios urbanos excluidos.

Las fuentes señaladas presentan metodologías pasibles de ser aplicadas en una gran variedad de fenómenos y escalas territoriales. Miden y evalúan CS en territorios nacionales, regionales y locales, otras se ocupan de sectores urbanos determinados. Desde la priorización temática contemplan pobreza, violencias, espacio público, multiculturalismo, mientras que por la población a la cual van dirigidas se analizan colectivos sociales, inmigrantes, mujeres.

En este contexto la MCCSU se desarrolla en un campo de escasa profundización, la evaluación de los aportes a la CSU de políticas públicas en territorios excluidos. Reconoce la multi dimensionalidad de la exclusión, el alto nivel de complejidad de su territorialización y la debilidad de las políticas desarrolladas en el sentido de la CS. La MCCSU se orienta por los criterios de ciudades más inclusivas; su finalidad es alertar y revertir las debilidades de las propuestas revisadas, principalmente aquellas derivadas

de metodologías “multipropósito” o alejadas de la especificidad que remiten los territorios en cuestión.

El diseño de la MCCSU es simple y abreviado, de manera que permite reconocer fácilmente las ausencias y presencias de dimensiones y componentes de CSU, alerta sobre prioridades o rechazos de acciones, decisiones u omisiones en la política pública; pone en juego dimensiones y componentes que permiten integrarse y combinarse en lecturas tanto generales como parciales, amplias, dimensionales y transversales.

La MCCSU se estructura a partir de cinco sectores de intervención (Subirats, 2010)⁶³ que se combinan en tres dimensiones de CSU (inclusión socio económica, inclusión ambiental e inclusión institucional), donde cada una de ellas contempla componentes que le dan a esas dimensiones direccionalidad y sentido.

Figura N°3: Estructura de la MCCSU.



Fuente: Elaboración propia.

En la Matriz, los aportes a CSU funcionan como variable dependiente, y reconoce tres variables independientes: inclusión socio económica, inclusión urbano-ambiental e inclusión institucional.

IV.2.1. Las variables (dependiente e independientes) de la MCCSU

La variable dependiente se define como la contribución a la CSU, y las tres dimensiones (inclusión socio económica, inclusión urbano-ambiental e inclusión institucional) son variables independientes.

Como lo señalábamos en el Capítulo I, este fenómeno complejo y multidimensional se ve jaqueado por fuerzas o que atentan contra la construcción, re construcción y fortaleza de los *tejidos urbanos*. Esas fuerzas provocan exclusión, dando lugar a que

⁶³ Productiva ocupacional/ Social/ Cívica/ Territorial/ Institucional

importantes grupos humanos se vean ante la imposibilidad o dificultad de acceder tanto a mecanismos de desarrollo personal e inserción socio comunitario, como a los sistemas institucionales de protección (Subirats, 2006). Así podemos señalar que esos fenómenos que atentan contra la CSU provocan efectos de exclusión en torno a tres dimensiones: exclusión socio económica, exclusión urbano ambiental y exclusión institucional dando lugar a manifestaciones urbanas como las villas miseria, los barrio sub norma o las favelas.

Análogamente existen fuerzas o fenómenos que promueven la CSU que son: la inclusión socio económica, la inclusión urbano ambiental y la inclusión institucional; para esta investigación las tres funcionan como variables independientes de la CSU.

Por inclusión socio económica, se entiende aquí la situación de posibilidad real de acceso a los derechos sociales (Bustelo y Minujin, 2002). Son tales, aquellos derechos que les permiten a las personas condiciones económicas y de acceso a bienes necesarios para una vida digna (Declaración de los DDHH, 1948: art. 22 al 27), contempla factores objetivos básicamente relacionados con aquellos que inciden directamente en la reproducción social.

Por Inclusión urbano ambiental se entiende aquí, las condiciones de carácter físico que dotan a los territorios de condiciones de habitabilidad digna, segura y sostenible (Clichevsky, 2002), además contempla acciones que contribuyen a conectar los territorios excluidos con la ciudad “formal” y a garantizar el desplazamiento de las personas al interior del mismo territorio (Jauregui, 2012).

Por Inclusión institucional se entiende la presencia y desarrollo de aspectos y modalidades institucionales relacionados a la gestión innovadora de procesos (Martínez Nogueira, 2012) y a los procedimientos en el diseño de la política pública que refuerzan el sentido de pertenencia, la confianza social, la conciencia ciudadana, la solidaridad y la participación social y política (Cunill, 1999).

IV.2.2. Los componentes

El esquema de la MCCSU resulta de la identificación para cada una de las dimensiones, de componentes cuyos conceptos son "capaces de viajar" (aplicables en distintos países) (Bulcourn y Cardoso, 2008) y a la vez buenos colectores de hechos que

definen contenido y sentido de las políticas. En ellos se identifican las políticas, programas o proyectos que implican intervenciones concretas en el territorio.

Los componentes de la dimensión inclusión socio económica, son aquellas intervenciones productivas, ocupacionales y de acceso a bienes y servicios sociales básicos: promoción y creación de empleo, (fomento de la cultura emprendedora y cooperativa, formalización de empleo, apoyo para generar capacidades de empleabilidad); estrategias de inserción educativa, de promoción cultural y deportiva, políticas de acceso y desarrollo de Tics⁶⁴; desarrollo de viviendas y de acceso a la tierra y fomento de la seguridad ciudadana.

Figura N°4: Componentes de la dimensión inclusión socio económica.



Fuente: Elaboración propia.

Los Componentes de la dimensión inclusión urbano ambiental, se agrupan en tres tipos de intervenciones, a) las derivadas de situaciones que generan riesgos (topográficos o ambientales) para las personas, como control de inundaciones, desmoronamientos, etc. y las que dotan de infraestructuras de servicios sanitarios (dotación de agua de red, desagües domiciliarios, saneamiento de arroyos, quebradas, eliminación de basurales y tratamiento de residuos); b) las intervenciones que

⁶⁴ Tecnologías de la información y la comunicación.

promueven los desplazamientos de las personas y conectividad de los territorios; en este caso resulta esencial el desarrollo del espacio público, vías de acceso (calles, aceras) y transporte público y c) las intervenciones que aseguran los equipamientos necesarios para el desarrollo de las políticas de inclusión socio económica.

Figura N° 5: MCCSU- Componentes de la dimensión inclusión urbano ambiental.



Fuente: Elaboración propia.

Los Componentes de la dimensión inclusión institucional contemplan las siguientes modalidades de gestión:

Gobernanza: enfocada al logro de metas comunes y a consolidar el sentido de pertenencia, para lo cual cobran centralidad la participación ciudadana, las alianzas público- público y público- privadas como espacio de construcción de comunidad (Subirats, 2011), se trata de promover la escucha activa y la apertura a construir soluciones conjuntas para crear valores públicos. La participación de la población de los territorios a intervenir resultan primordiales para lograr el involucramiento, la puesta en valor de las trayectorias socio históricas y comunitarias y el compromiso para la sostenibilidad de las políticas.

Además implica, como dice Cunill (2014), no sólo que múltiples sectores gubernamentales otorguen a un mismo grupo específico los servicios que le son propios, sino que de manera articulada, atiendan necesidades o prevengan problemas con causas complejas, diversas y multidimensionales. Expresa la participación de actores gubernamentales para solucionar problemas complejos y multi causales, para hacerlas concurrir en acciones de diverso tipo hacia un abordaje integral del problema. Es un concepto que contiene, en tanto intensidad de la colaboración, a la coordinación de acciones y actores. Involucra tanto actores gubernamentales de la misma jurisdicción (municipales por ejemplo) y también a actores de otras jurisdicciones estatales (sub nacionales y/o nacionales).

Integralidad: la noción de integralidad aporta una visión superadora frente a los modelos segmentadores, en la comprensión y abordaje técnico-metodológico de las políticas territoriales, poniendo el acento en la interdependencia de las problemáticas socio económicas, la política institucional y la especificidad del propio territorio. Las políticas integrales son aquellas capaces de reconocer el cambiante mix entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada (Acuña, 2010). La integralidad interpela y propone para la planificación de los territorios, la visión de un abordaje de promoción de los derechos humanos.

Transversalidad: como lo resalta Serra (2005), supone nuevos puntos de vista, la introducción de nuevos asuntos generalmente asociados a la protección de derechos que no corresponden a un sector u organización específico pero que se busca sean asumidos por todos (la equidad de género, la convivencia ciudadana, por ejemplo).

Figura N°6: MCCSU- Componentes de la dimensión inclusión institucional.



Fuente: Elaboración propia.

La estructura general de la MCCSU es la resultante de la identificación de componentes que señalan los atributos de cada una de las tres dimensiones: inclusión socio económica, inclusión urbano ambiental e inclusión institucional. La presencia o ausencia de los componentes y dimensiones en el diseño de la política pública, señala la mayor o menor contribución de esa política a la CSU, pudiendo registrar sus debilidades y alertar sobre ajustes necesarios.

Figura N°7: Matriz de Contribución a la Cohesión Social Urbana (MCCSU)



Fuente: Elaboración propia.

IV.3. FUENTES Y FASES DE ANÁLISIS

Con el fin de obtener información que permita avanzar en el objetivo “Explicar la contribución a la CSU de tres políticas públicas locales en territorios excluidos”, se realizaron las siguientes actividades:

Durante julio y septiembre del año 2014 se realizaron entrevistas semi estructuradas a informantes calificados, académicos, técnicos y políticos protagonistas de las políticas estudiadas, que permitieron completar el cuadro socio político de las ciudades y la centralidad de las políticas en la agenda de las ciudades. Además, contribuyeron a la selección del elenco de personas a quienes efectivamente se les aplicó el cuestionario semi estructurado Políticas Públicas de Cohesión Social Urbana, utilizando la herramienta de encuestas de Google Drive⁶⁵.

⁶⁵ Todos los instrumentos de relevamiento de información se encuentran en el Anexo.

Entre los meses de mayo y agosto del 2015 se realizaron encuestas a informantes calificados de las tres políticas. Se enviaron 18 encuestas (6 para cada caso), a funcionarios, técnicos y expertos de las políticas en estudio; de las cuales fueron respondidas 11, cuatro de Rosario Hábitat, cuatro de PUI y tres de Favela Barrio.

Cuadro N°4: Entrevistas y encuestas realizadas por tipo de entrevistado.

	Funcionarios	Técnicos	Académicos	Total
Entrevistas	2	2	2	6
Encuestas	3	4	4	11
	5	6	6	17

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de las mismas se realizó considerando tres fases del estudio comparado: Descripción, Yuxtaposición, Comparación y Reflexión⁶⁶.

Fase de **DESCRIPCIÓN**. Esta fase explica el comportamiento de las dimensiones y componentes de la MCCSU en cada uno de los casos de estudio. Para ese momento se elaboraron dos protocolos para recoger y sistematizar la información de cada una de las políticas⁶⁷.

- Protocolo 1- estructurado, utilizado para el análisis más cuantitativo, que se completó con las opciones Sí contempla/No contempla. Es decir, si el caso en análisis, contempla o no explícitamente una determinada dimensión y componente en el diseño de la política. Las fuentes utilizadas fueron documentos oficiales, bibliografía, web grafías y Tesis de maestría y doctorados.
- Protocolo 2- utilizado en las encuestas a informantes cualificados, que registra dos partes; G2A, similar a la anterior con el añadido que habilita la valoración al aporte a la CSU (muy significativo, significativo, poco significativo, nada

⁶⁶ Dado que el propósito es probar una metodología para conocer la contribución a la CSU, se descartaron metodologías como Análisis Envoltante de Datos (Charnes et al., 1978) y la *Analytic Network Process* (Saaty, 1980), en tanto ellas resultan más adecuadas para realizar un análisis de eficiencia. Si bien habilitan flexibilidad para las ponderaciones, no resultan más objetivas en tanto se formulan juicios de valor cuando se seleccionan los inputs y outputs que deben incluirse en el análisis de eficiencia. Se entiende que no agregarían más precisión a los resultados a los fines que se propone el trabajo

⁶⁷ Todos los instrumentos de sistematización de la información recogida se encuentran en Anexo.

significativo) y G2B, donde los informantes pueden indicar las modificaciones que consideran necesarias para mejorar el Proyecto en términos de CSU.

Fase de **YUXTAPOSICIÓN**. Esta fase reúne los resultados del momento anterior en un mismo dispositivo, lo que permite obtener una visualización de conjunto del comportamiento de las dimensiones y componentes en los tres casos en estudio. Para ello se diseña un instrumento que recoge las descripciones de cada uno de los casos estudiados, integra los resultados obtenidos de las encuestas estructuradas y facilita la fase siguiente.

Fase de **COMPARACIÓN**. En esta fase se procede a señalar y analizar comparativamente los problemas identificados, las recurrencias e intermitencias de componentes y las variaciones que sufren las dimensiones a partir de los registros de presencias y ausencias de los componentes de CSU en los casos analizados. Se comparan los comportamientos de las dimensiones y los componentes en cada caso así como la presencia de regularidades.

Dado que el propósito es probar una metodología para conocer la contribución a la CSU, se descartaron metodologías como Análisis Envolvente de Datos (Charnes et al 1978) y la *Analytic Network Process* (Saaty TL 1980), en tanto ellas resultan más adecuadas para realizar un análisis de eficiencia, y además se entiende que no agregarían más precisión a los resultados a los fines que se propone el trabajo. Si bien habilitan flexibilidad para las ponderaciones, no resultan más *objetivas* ya que se formulan juicios de valor cuando se seleccionan los inputs y outputs que deben incluirse en el análisis de eficiencia.

Para alcanzar el objetivo “Delinear un modelo local de intervención territorial que contribuya a la CSU en territorios excluidos” se desarrolla la siguiente fase:

Fase de **REFLEXIÓN**. En esta fase se ponen en discusión los resultados de los momentos anteriores, se confronta la herramienta (MCCSU) y se avanza en el diseño de políticas públicas locales para territorios excluidos que contribuyan a la CSU sobre el modelo propuesto. En este momento se pone en cuestión el modelo a partir de los resultados de las fases anteriores y de las valoraciones y opiniones de los expertos recogidas en las encuestas semi estructuradas.

Capítulo V
RESULTADOS

Tal como se desarrollara en el Capítulo IV, la investigación se articula a partir de la **Matriz de Contribución a la Cohesión Social Urbana (MCCSU)**. Su finalidad es constituir una guía metodológica para el diseño de políticas locales de CSU para territorios excluidos; para ello, su estructura se pone a prueba a partir del estudio comparado propuesto, en el que se las distintas fases de la indagación: Descripción, Yuxtaposición-Comparación y Reflexión. A continuación exponemos con detalle cada una de estas fases⁶⁸.

V.1. DESCRIPCIÓN

La fase de la *Descripción* consiste en exponer el comportamiento de las dimensiones y componentes en la contribución a la CSU en los casos de estudio. La Descripción se realiza teniendo en cuenta:

- a- La contribución de la política a la CSU y la definición que se hace de CSU.
- b- La realización de diagnóstico del estado de situación de los territorios a intervenir a partir del cual se identifican y definen los problemas a abordar. La definición del problema que la política pública pretende abordar condiciona los objetivos y las características del proyecto o la política.
- c- La presencia o ausencia de las distintas dimensiones de inclusión, así como los aportes de los componentes a esas dimensiones.
- d- Las valoraciones de los componentes de la MCCSU.

V.1.1. Rosario Hábitat

De manera mayoritaria se reconoce que Rosario Hábitat (RH) contribuye significativamente a la CSU y en la definición de CSU que se ensaya se pone en valor la cuestión de la integración y la necesidad de “suturar” las fracturas de la ciudad.

⁶⁸ Las tablas y los cuadros de éste capítulo se construyeron a partir de la opinión de los encuestados respecto a la contribución a la CSU de los componentes de Inclusión, y a la valoración (muy significativa, significativa y poco significativa) que ellos hacen de la incidencia de esos componentes en cada una de las dimensiones.

El problema que se identifica como prioritario es la exclusión social, seguido por la pobreza y luego la segregación espacial, mientras que el riesgo ambiental y la violencia no aparecen en los primeros puestos. El desarraigo se señala como último problema considerado en el proyecto (Tabla 6).

Tabla N° 6: Priorización del Problema en RH.

RH PRIORIZACION DEL PROBLEMA	
1	EXCLUSION
2	POBREZA
3	SEGREGACION ESPACIAL
4	RIESGO AMBIETAL
5	VIOLENCIA
6	DESARRAIGO

Fuente: Elaboración propia.

La lectura de la aplicación de la MCCSU en RH revela que en la *dimensión inclusión institucional (II)* los componentes aportan mayoritariamente a la CSU y la valoración es predominantemente significativa y muy significativa. Los componentes mejor valorados son la integralidad del proyecto y la participación ciudadana.

Cuadro N°5: Dimensión Inclusión Institucional - Contribución y valoración de CSU-RH.

DIMENSIÓN: INCLUSIÓN INSTITUCIONAL			
Componente	Contribución	Valoración	
Promover la participación ciudadana			
Promover la articulación público-privada			
Promover articulación público-público			
Promover la coordinación inter áreas			
Promover la coordinación inter jurisdiccional			
Desarrollar la integralidad			
Desarrollar la transversalidad			
Otro			

Referencias			
Aporte	Si	No	
Valoración	Muy Significativo	Significativo	Poco Significativo

Fuente: Elaboración propia.

En la *dimensión inclusión urbano ambiental (IUA)* la aplicación de la MCCSU (Cuadro N°5) que la preeminencia de los aportes a la CSU se encuentra en los componentes “más duros” del proyecto (conectividad interna, dotación de agua, desagotes domiciliarios y construcción de espacio público), mostrando debilidad en los

componentes de equipamientos sociales. El componente prácticamente ausente de esta dimensión es el equipamiento para la promoción del empleo.

Cuadro N°6: Dimensión Inclusión Urbano Ambiental - Contribución y valoración de CSU- RH.

DIMENSIÓN: INCLUSIÓN URBANO AMBIENTAL				
Componente	Contribución		Valoración	
Conectividad interna del territorio	[Barra azul completa]		[Barra verde completa]	
Dotación de agua segura	[Barra azul completa]		[Barra verde completa]	
Desagotes domiciliarios	[Barra azul completa]		[Barra verde completa]	
Recolección/ tratamiento de residuo	[Barra azul 75%]		[Barra verde 75%]	
Saneamiento de arroyos, quebradas, etc.	[Barra azul 50%]		[Barra verde 50%]	
Protección de desastres (Inundaciones, desmoronamientos)	[Barra azul 75%]		[Barra verde 75%]	
Ordenamiento territorial	[Barra azul completa]		[Barra verde completa]	
Construcción de espacios públicos	[Barra azul completa]		[Barra verde 25%]	
Construcción y/o mejora de equipamiento educativo	[Barra azul 50%]		[Barra verde 50%]	
Construcción y/o mejora de equipamiento sanitario	[Barra azul 50%]		[Barra verde 50%]	
Construcción y/o mejora de equipamiento cultural	[Barra azul 75%]		[Barra verde 75%]	
Construcción y/o mejora de equipamiento deportivo	[Barra azul 50%]		[Barra verde 50%]	
Construcción y/o mejora de equipamiento promoción empleo	[Barra azul 25%]		[Barra verde 25%]	
Desarrollo de transporte público	[Barra azul completa]		[Barra verde completa]	
Otro				

Referencias			
Aporte	Sí [Barra azul]	No [Barra blanca]	Valoración
			Muy Significativo [Barra verde]
			Significativo [Barra verde claro]
			Poco Significativo [Barra amarilla]

Fuente. Elaboración propia

Respecto a la *dimensión inclusión socio económica (ISE)* se observa en el Cuadro N°6 cierta dispersión. Regulación dominial (legalización de la propiedad o tenencia del suelo y/ o la vivienda) y generación de empleo son los componentes que más contribuyen a la CSU. No obstante la valoración de la incidencia en el tema de empleo resulta poco significativo. Resultan muy débiles los componentes de inserción educativa y promoción de actividades deportivas. Es unánime la consideración que el programa RH no atiende en su diseño a la reducción de la brecha digital ni el mejoramiento al acceso a la justicia.

Cuadro N°7: Dimensión Inclusión Socio Económica - Contribución y valoración de CSU- RH.

DIMENSIONES / COMPONENTES			
Componente	Contribución	Valoración	
INCLUSIÓN SOCIO ECONÓMICA			
Generación y/o promoción del empleo			
Inserción educativa			
Promoción cultural			
Atención y promoción de la salud			
Promoción y desarrollo de actividades deportivas			
Regularización dominial			
Construcción de viviendas en el mismo terreno			
Construcción de viviendas en el mismo barrio/zona			
Construcción de vivienda en otro barrio/zona			
Disminución de la brecha digital			
Mejoramiento del acceso a la justicia			
otro			
Referencias			
Aporte	Sí No	Valoración	Muy Significativo Significativo Poco Significativo

Fuente. Elaboración propia.

En el Cuadro N°7 se presenta la MCCSU de RH completa, para comprender íntegramente el comportamiento de dimensiones y componentes.

Cuadro N°8: Matriz de CCSU-RH.

DIMENSIONES / COMPONENTES			
Componente	Contribución	Valoración	
INCLUSIÓN SOCIO ECONÓMICA			
Generación y/o promoción del empleo			
Inserción educativa			
Promoción cultural			
Atención y promoción de la salud			
Promoción y desarrollo de actividades deportivas			
Regularización dominial			
Construcción de viviendas en el mismo terreno			
Construcción de viviendas en el mismo barrio/zona			
Construcción de vivienda en otro barrio/zona			
Disminución de la brecha digital			
Mejoramiento del acceso a la justicia			
otro			
INCLUSIÓN URBANO AMBIENTAL			
Conectividad interna del territorio			
Dotación de agua segura			
Desagotes domiciliarios			
Recolección/ tratamiento de residuo			
Saneamiento de arroyos, quebradas, etc.			
Protección de desastres (Inundaciones, desmoronamientos)			
Ordenamiento territorial			
Construcción de espacios públicos			
Construcción y/o mejora de equipamiento educativo			
Construcción y/o mejora de equipamiento sanitario			
Construcción y/o mejora de equipamiento cultural			
Construcción y/o mejora de equipamiento deportivo			
Construcción y/o mejora de equipamiento promoción empleo			
Desarrollo de transporte público			
Otro			
INCLUSIÓN INSTITUCIONAL			
Promover la participación ciudadana			
Promover la articulación público-privada			
Promover articulación público-público			
Promover la coordinación inter áreas			
Promover la coordinación inter jurisdiccional			
Desarrollar la integralidad			
Desarrollar la transversalidad			
Otro			
Referencias			
Aporte	Sí No	Valoración	Muy Significativo Significativo Poco Significativo

Fuente. Elaboración propia.

V.1.2. Proyecto Urbano Integral

Los expertos consultados consideran, en general, que el Proyecto Urbano Integral (PUI) contribuye significativamente a la CSU, y la noción que surge de los encuestados es la de recomposición de la confianza y del sentido de pertenencia en la sociedad. A ello se añade la búsqueda de regeneración de un pacto social que articule las diversidades con consensos de convivencia, en un marco de igualdad y garantía de derechos.

Como se visualiza en la Tabla 7, el problema identificado de manera prioritaria es la exclusión social; en segundo lugar, se identifica la violencia y, en tercer lugar, la pobreza. El riesgo ambiental se identifica como problema en los últimos puestos y el desarraigo es identificado en el último lugar para el diseño del PUI.

Tabla N°7: Priorización del Problema PUI.

PUI	PRIORIZACION DEL PROBLEMA
1	EXCLUSION
2	VIOLENCIA
3	POBREZA
4	RIESGO AMBIETAL
5	SEGREGACION ESPACIAL
6	DESARRAIGO

Fuente. Elaboración propia.

Desde la MCCSU, en el diseño del PUI todos los componentes de la *dimensión inclusión institucional* aportan a la CSU, en tanto se destacan en primer lugar los aportes muy significativos a la CSU en desarrollo de la integralidad en el abordaje y la coordinación inter-área de la gestión. En tanto, como se visualiza en el Cuadro N°8, resultan significativos los aportes de la participación comunitaria, la coordinación inter-jurisdiccional y la transversalidad.

Cuadro N°9: Dimensión Inclusión Institucional - Contribución y valoración de CSU-PUI.

DIMENSIÓN: INCLUSIÓN INSTITUCIONAL		Contribución	Valoración
Promover la participación ciudadana			
Promover la articulación público-privada			
Promover articulación público-público			
Promover la coordinación inter áreas			
Promover la coordinación inter jurisdiccional			
Desarrollar la integralidad			
Desarrollar la transversalidad			
Otro			

Referencias			
Aporte	Si	No	Valoración
			Muy Significativo Significativo Poco Significativo

Fuente. Elaboración propia.

La *dimensión inclusión urbano-ambiental* en la MCCSU se comporta, como indica el Cuadro N°9, de la siguiente manera: los dos componentes que de manera unánime se reconoce que contribuyen muy significativamente a la CSU son el desarrollo del transporte público y la construcción de espacio público. Le sigue la conectividad interna del territorio y la construcción de equipamiento educativo. A continuación está la contribución del ordenamiento territorial, los equipamientos culturales, los deportivos y aquellos dirigidos a la promoción del empleo. Los aportes significativos a la CSU se registran fundamentalmente en el saneamiento de arroyos y quebradas, así como en la construcción de equipamiento cultural. En el diseño del PUI los componentes que menos contribuyen a la CSU son aquellos vinculados a las cuestiones sanitarias (agua segura, desagotes domiciliarios y la mejora en el equipamiento para la promoción y para el cuidado de la salud). La protección de desastres ambientales es considerada, por partes iguales entre los expertos consultados, como significativas y poco significativas.

Cuadro N°11: Dimensión Inclusión Socio Económica - Contribución y valoración de CSU- PUI

DIMENSIÓN: INCLUSIÓN SOCIO ECONÓMICA		Contribución		Valoración	
Generación y/o promoción del empleo					
Inserción educativa					
Promoción cultural					
Atención y promoción de la salud					
Promoción y desarrollo de actividades deportivas					
Regularización dominial					
Construcción de viviendas en el mismo terreno					
Construcción de viviendas en el mismo barrio/zona					
Construcción de vivienda en otro barrio/zona					
Disminución de la brecha digital					
Mejoramiento del acceso a la justicia					
otro					

Referencias	
Aporte	
Valoración	

Fuente. Elaboración propia.

En el cuadro siguiente se presenta la MCCSU de PUI completa, de manera que puede comprenderse íntegramente el comportamiento de dimensiones y componentes.

Cuadro N° 12: Matriz de CCSU- PUI.

DIMENSIONES / COMPONENTES			
Componente	Contribución	Valoración	
INCLUSIÓN SOCIO ECONÓMICA			
Generación y/o promoción del empleo	■	■	
Inserción educativa	■	■	■
Promoción cultural	■	■	■
Atención y promoción de la salud	■	■	■
Promoción y desarrollo de actividades deportivas	■	■	■
Regularización dominial	■	■	■
Construcción de viviendas en el mismo terreno	■	■	■
Construcción de viviendas en el mismo barrio/zona	■	■	■
Construcción de vivienda en otro barrio/zona	■	■	■
Disminución de la brecha digital	■	■	■
Mejoramiento del acceso a la justicia	■	■	
otro			
INCLUSIÓN URBANO AMBIENTAL			
Conectividad interna del territorio	■	■	■
Dotación de agua segura	■	■	■
Desagotes domiciliarios	■	■	■
Recolección/ tratamiento de residuo	■	■	■
Saneamiento de arroyos, quebradas, etc.	■	■	■
Protección de desastres (Inundaciones, desmoronamientos)	■	■	■
Ordenamiento territorial	■	■	■
Construcción de espacios públicos	■	■	■
Construcción y/o mejora de equipamiento educativo	■	■	■
Construcción y/o mejora de equipamiento sanitario	■	■	■
Construcción y/o mejora de equipamiento cultural	■	■	■
Construcción y/o mejora de equipamiento deportivo	■	■	■
Construcción y/o mejora de equipamiento promoción empleo	■	■	■
Desarrollo de transporte público	■	■	■
Otro			
INCLUSIÓN INSTITUCIONAL			
Promover la participación ciudadana	■	■	■
Promover la articulación público-privada	■	■	■
Promover articulación público-público	■	■	■
Promover la coordinación inter áreas	■	■	■
Promover la coordinación inter jurisdiccional	■	■	■
Desarrollar la integralidad	■	■	■
Desarrollar la transversalidad	■	■	■
Otro			
Referencias			
Aporte	Si ■ No	Valoración	Muy Significativo ■ Significativo ■ Poco Significativo ■

Fuente. Elaboración propia.

V.1.3. Favela Barrio

Mayoritariamente se considera que FB contribuye a la CSU, y la noción que surge de las definiciones realizadas por los encuestados es la integración con la ciudad y la puesta en valor de la historia y cultura de las favelas. Así, se percibe como negativa la idea de homogeneizar la ciudad.

Como se visualiza en la Tabla 8, el problema identificado de manera prioritaria es la pobreza, en segundo lugar se identifica la exclusión y en tercer lugar el riesgo ambiental. La violencia se identifica como problema en el cuarto puesto, seguido de la segregación espacial y el desarraigo es identificado en el último lugar para el diseño de RH.

Tabla N°8: Priorización del Problema- FB.

FB	PRIORIZACION DEL PROBLEMA
1	POBREZA
2	EXCLUSION
3	RIESGO AMBIENTAL
4	VIOLENCIA
5	SEGREGACION ESPACIAL
6	DESARRAIGO

Fuente: Elaboración propia.

En la aplicación de la MCCSU al diseño de Favela Barrio (FB), la *dimensión inclusión institucional* contribuye de manera importante a la CSU por medio de los componentes participación ciudadana, articulación público-privada y público-público e integralidad; en tanto la coordinación inter-áreas e inter-jurisdiccional y la transversalidad presentan una escasa contribución a la CSU.

Cuadro N°13: Dimensión Inclusión Institucional - Contribución y valoración de CSU-FB.

DIMENSIÓN: INCLUSIÓN INSTITUCIONAL		
Componente	Contribución	Valoración
Promover la participación ciudadana		
Promover la articulación público-privada		
Promover articulación público-público		
Promover la coordinación inter áreas		
Promover la coordinación inter jurisdiccional		
Desarrollar la integralidad		
Desarrollar la transversalidad		
Otro		

Referencias

Aporte	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No	Valoración	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Significativo	<input checked="" type="checkbox"/> Significativo	<input type="checkbox"/> Poco Significativo
--------	----------------------------------------	-----------------------------	------------	-------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	---------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

La *dimensión inclusión urbano ambiental*, en la MCCSU es más importante para la CSU, como se muestra en el Cuadro N° 13, la dotación de servicios básicos, el equipamiento deportivo, el desarrollo de espacio público y el transporte público. En tanto los equipamientos sanitarios, culturales, educativos y para el empleo presentan contribuciones más débiles. A la hora de la valoración, los componentes que aportan muy significativamente a la CSU son únicamente el transporte público y el espacio público.

Cuadro N°14: Dimensión Inclusión Urbano Ambiental - Contribución y valoración de CSU- FB.

DIMENSIÓN: INCLUSIÓN URBANO AMBIENTAL		
Componente	Contribución	Valoración
Conectividad interna del territorio		
Dotación de agua segura		
Desagotes domiciliarios		
Recolección/ tratamiento de residuo		
Saneamiento de arroyos, quebradas, etc.		
Protección de desastres (Inundaciones, desmoronamientos)		
Ordenamiento territorial		
Construcción de espacios públicos		
Construcción y/o mejora de equipamiento educativo		
Construcción y/o mejora de equipamiento sanitario		
Construcción y/o mejora de equipamiento cultural		
Construcción y/o mejora de equipamiento deportivo		
Construcción y/o mejora de equipamiento para promoción de empleo		
Desarrollo de transporte público		
Otro		

Referencias

Aporte	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No	Valoración	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Significativo	<input checked="" type="checkbox"/> Significativo	<input type="checkbox"/> Poco Significativo
--------	----------------------------------------	-----------------------------	------------	-------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	---------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Lo más destacado que registra la MCCSU en la *dimensión inclusión socioeconómica* es que, el acceso a la justicia y la construcción de viviendas en otra zona de la ciudad son los componentes que, según la mayoría de los expertos, no fueron considerados y la disminución de la brecha digital solo fue considerada por un experto. Como muestra el Cuadro N°14, la regularización dominial es el único componente cuya contribución fue valorada muy significativamente, en tanto los componentes inserción educativa y atención de la salud, presentan valoraciones de poca significación.

Cuadro N°15: Dimensión Inclusión Socio Económica - Contribución y valoración de CSU- FB.

DIMENSIÓN: INCLUSIÓN SOCIO ECONÓMICA			
Componente	Contribución	Valoración	
Generación y/o promoción del empleo			
Inserción educativa			
Promoción cultural			
Atención y promoción de la salud			
Promoción y desarrollo de actividades deportivas			
Regularización dominial			
Construcción de viviendas en el mismo terreno			
Construcción de viviendas en el mismo barrio/zona			
Construcción de vivienda en otro barrio/zona			
Disminución de la brecha digital			
Mejoramiento del acceso a la justicia			
otro			

Referencias		Valoración		
Aporte				

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro N°15 siguiente se presenta la MCCSU de FB completa, lo que permite comprender íntegramente el comportamiento de dimensiones y componentes.

Cuadro N° 16: Matriz de CCSU- FB.

DIMENSIONES / COMPONENTES	Contribución	Valoración
INCLUSIÓN SOCIO ECONÓMICA		
Generación y/o promoción del empleo	■	■
Inserción educativa	■	■ ■
Promoción cultural	■	■
Atención y promoción de la salud	■	■ ■ ■
Promoción y desarrollo de actividades deportivas	■	■
Regularización dominial	■	■
Construcción de viviendas en el mismo terreno	■	■
Construcción de viviendas en el mismo barrio/zona	■	■
Construcción de vivienda en otro barrio/zona	■	■
Disminución de la brecha digital	■	■
Mejoramiento del acceso a la justicia		
otro		
INCLUSIÓN URBANO AMBIENTAL		
Conectividad interna del territorio	■	■ ■
Dotación de agua segura	■	■ ■
Desagotes domiciliarios	■	■
Recolección/ tratamiento de residuo	■	■ ■ ■
Saneamiento de arroyos, quebradas, etc.	■	■ ■ ■
Protección de desastres (Inundaciones, desmoronamientos)	■	■ ■
Ordenamiento territorial	■	■ ■
Construcción de espacios públicos	■	■ ■ ■
Construcción y/o mejora de equipamiento educativo	■	■
Construcción y/o mejora de equipamiento sanitario	■	■ ■
Construcción y/o mejora de equipamiento cultural	■	■ ■
Construcción y/o mejora de equipamiento deportivo	■	■ ■ ■
Construcción y/o mejora de equipamiento para promoción de empleo	■	■ ■
Desarrollo de transporte público	■	■ ■ ■
Otro		
INCLUSIÓN INSTITUCIONAL		
Promover la participación ciudadana	■	■ ■
Promover la articulación público-privada	■	■ ■ ■
Promover articulación público-público	■	■ ■ ■
Promover la coordinación inter áreas	■	■ ■ ■
Promover la coordinación inter jurisdiccional	■	■ ■ ■
Desarrollar la integralidad	■	■ ■ ■
Desarrollar la transversalidad	■	■ ■ ■
Otro		
Referencias		
Aporte	■ Sí ■ No	Valoración ■ Muy Significativo ■ Significativo ■ Poco Significativo

Fuente: Elaboración propia.

V.2.YUXTAPOSICIÓN

La fase de yuxtaposición reúne los resultados de las fases anteriores en un mismo dispositivo, lo que permite obtener una comprensión de conjunto del comportamiento de las dimensiones y componentes en los tres casos en estudio. Se señalan con

diferentes colores, según el caso, las respuestas obtenidas en las encuestas. La pregunta número uno *¿Se explicitó previamente el estado de situación de los territorios a intervenir?* y la número tres *¿Esta política se orienta a la CSU?*, se responden con las conjunciones Sí/No; la pregunta número dos *¿Cuáles fueron los problemas priorizados en el estado de situación?* permite señalar una priorización de problemas que se señalan con el símbolo triángulo⁶⁹; los ítems cuatro, cinco y seis, que se refieren a las dimensiones de inclusión socio económica, inclusión urbano ambiental e inclusión institucional respectivamente, permiten responder (sí o no) si la política estuvo orientada explícitamente a esos componentes; luego se valora el nivel de incidencia en la dimensión.

Cuadro N°17: Yuxtaposición de los resultados.

YUXTAPOSICION						
COHESION SOCIO URBANA						
1.- ¿Se explicitó previamente el estado de situación de los territorios a intervenir? sí sí sí sí sí sí sí sí no sí sí no						
De los problemas priorizados en el estado de situación, ¿Cuáles fueron señalados como prioritarios?						
	Exclusión	Pobreza	Segregación espacial	Violencia	Desarraigo	Riesgo ambiental
1	▲▲▲▲▲▲▲	▲▲▲▲▲▲▲	▲			
2	▲	▲▲▲▲	▲▲▲	▲▲		▲
3	▲▲	▲▲	▲▲	▲		▲▲▲
4	▲	▲	▲▲	▲▲▲		▲▲▲
5			▲▲	▲▲▲		▲
6					▲▲▲▲▲▲▲▲	▲▲
3.- ¿Esta política se orienta a la CSU? sí sí sí no sí sí no sí sí sí						

⁶⁹ Por ejemplo: de los problemas priorizados, la exclusión fue señalada por un experto de FB (triángulo rojo), dos expertos de RH (triángulos azules), dos expertos del PUI (triángulos verdes). En la valoración de los componentes, inserción educativa, dos expertos del PUI la valoraron muy significativamente; un experto de FB lo valoró significativamente; mientras que poco significativamente lo hicieron un experto de FB, dos del PUI y dos del RH.

4.- Dimensión INCLUSION SOCIOECONOMICA				
Las iniciativas estuvieron explícitamente orientadas a:				
COMPONENTES	SI/NO	Muy significativo	Significativo	Poco Significativo
Generación y/o promoción de empleo	si si si si si si si si si		▲▲▲▲▲▲▲	▲▲▲▲
Inserción educativa	si si si si si si si si no	▲▲	▲	▲▲▲▲▲▲
Promoción cultural	si si si si si si si si si		▲▲▲▲▲▲▲▲	▲
Atención y promoción de la salud	si si si si si si si si si	▲	▲▲▲▲▲▲	▲▲▲
Promoción y desarrollo de actividades deportivas	si si si si si si si si	▲▲▲▲	▲▲ ▲▲	
Regularización dominial	si si si si si si si si si si	▲▲▲▲▲▲▲	▲▲▲	▲
Construcción de viviendas en el mismo terreno	si si si si si si si si si si	▲▲	▲▲▲▲▲	▲▲▲
Construcción de viviendas en el mismo barrio/zona	si si si si si si si si si si	▲	▲▲▲▲▲▲▲▲	▲▲
Construcción de viviendas en otra zona/barrio	si si si si si si si no no no	▲▲	▲▲	▲▲▲
Disminución de la brecha digital	si si si si no no	▲▲	▲	▲▲
Mejoramiento del acceso a la justicia	si si si no no no no no no no		▲▲▲	
Otro				

5.- Dimensión URBANO AMBIENTAL				
Las iniciativas estuvieron explícitamente orientadas a:				
COMPONENTES	SI/NO	Muy significativo	Significativo	Poco Significativo
Conectividad interna del territorio	si no no	▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲	▲▲▲▲	
Dotación de agua segura	si no no	▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲	▲▲▲▲	
Desagotes domiciliarios	si no no	▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲	▲	▲▲
Recolección/tratamiento de residuos	si no no	▲▲	▲▲	▲▲▲▲▲▲
Saneamiento de arroyos, quebradas, etc.	si no no no	▲▲	▲▲▲▲	▲▲
Protección de desastres (inundaciones, desmoronamientos)	si no no	▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲
Ordenamiento territorial	si no no	▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲	▲▲	
Construcción de espacio público	si no no	▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲	▲▲	▲
Construcción y/o mejora de equipamiento educativo	si si si si si si si si no no no no	▲▲▲▲	▲▲▲▲	
Construcción y/o mejora de equipamiento sanitario	si si si si si si si si no no no no	▲	▲▲▲▲▲▲	
Construcción y/o mejora de equipamiento cultural	si si si si si si si si no	▲▲▲	▲▲▲▲▲▲	
Construcción y/o mejora de equipamiento deportivo	si no no no	▲▲▲	▲▲▲▲▲▲	
Construcción y/o mejora de equipamiento para promoción de empleo	si si si si si si si si no no no no	▲▲	▲▲	▲▲
Desarrollo de transporte público	si no no	▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲	▲▲	
Otro				

Referencias **Fabela Barrio** Proyecto Urbano Integral Rosario Hábitat

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas realizadas a informantes calificados

Con respecto al diseño de las políticas en estudio mayoritariamente se reconoce que se orientan a CSU; se pone en evidencia la realización de diagnósticos de situación y se señala que la exclusión y la pobreza son los problemas priorizados, mientras que el desarraigo es señalado como el de menor importancia. Los expertos no incluyeron nuevos componentes en las dimensiones. Es casi unánime la orientación de las políticas a la Inclusión Institucional, mientras que la orientación hacia la Inclusión Urbano Ambiental y Socio Institucional resulta más heterogénea.

V.3. COMPARACIÓN

A partir de la yuxtaposición, se procede al momento de la comparación, en la cual se señalan y analizan comparativamente los problemas identificados, las recurrencias y discontinuidades de componentes y las variaciones que sufren las dimensiones a partir

de esos registros. De esta manera, podemos acercarnos a responder las preguntas de esta investigación:

¿Qué diseños de política pública son los más apropiados para contribuir a la cohesión social urbana partir de intervenciones en territorios excluidas?

¿Qué pueden aportar algunas experiencias latino americanas?

V.3.1. Definición del problema

Tanto en RH como en PUI la exclusión social es el principal problema identificado, en tanto que para FB lo es la pobreza; la violencia resulta relevante para el PUI, al igual que la segregación espacial para RH. En la Tabla N°9 se evidencia la total coincidencia en reconocer al desarraigo como ultima prioridad del ranking propuesto.

Tabla N°9: Priorización comparada de problemas.

RH	PUI	FB
EXCLUSION	EXCLUSION	POBREZA
POBREZA	VIOLENCIA	EXCLUSION
SEGREGACION ESPACIAL	POBREZA	RIESGO AMBIETAL
RIESGO AMBIETAL	RIESGO AMBIETAL	VIOLENCIA
VIOLENCIA	SEGREGACION ESPACIAL	SEGREGACION ESPACIAL
DESARRAIGO	DESARRAIGO	DESARRAIGO

Fuente: Elaboración propia.

V.3.2. Aportes a la CSU por dimensión

En la comparación de los *aportes a la CSU por dimensión*, lo más sobresaliente respecto a la *dimensión inclusión socio económica* es la ausencia de los componentes disminución de la brecha digital y mejoramiento del acceso a la justicia en RH, en tanto en el PUI ese componte resulta importante.

Como se expresa en el Cuadro N°17, los componentes promoción de la cultura y promoción de la salud se comportan de la misma manera con una presencia importante en todos los casos; de igual modo, la construcción de viviendas (en el mismo terreno y en el mismo barrio), la promoción de empleo y la regularización dominial tienen mayor

presencia en RH y en FB, en tanto la inserción educativa y la promoción de deporte sobresalen en el PUI y FB.

Cuadro N°18: Contribución a la CSU comparada - Dimensión Inclusión Socio Económica.

DIMENSION: INCLUSIÓN SOCIO ECONÓMICA	PUI		RH		FB	
	Si	No	Si	No	Si	No
Contribución a la CSU						
Generación y/o promoción del empleo	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Inserción educativa	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Promoción cultural	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Atención y promoción de la salud	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Promoción y desarrollo de actividades deportivas	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Regularización dominial	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Construcción de viviendas en el mismo terreno	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Construcción de viviendas en el mismo barrio/zona	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Construcción de vivienda en otro barrio/zona	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Disminución de la brecha digital	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Mejoramiento del acceso a la justicia	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
otro						

Fuente: Elaboración propia.

En la *dimensión inclusión urbano ambiental*, como expresa el Cuadro N°18, los tres casos comparten de manera unánime los aportes a la CSU debida a la construcción de espacio público. Surgen con contundencia tanto en FB como en el PUI los aportes del transporte público. Respecto a los equipamientos (educativos, culturales, deportivos y para el empleo) el PUI resulta el más destacable en este aspecto. Mientras que RH y FB muestran fortaleza la dotación de servicios básicos como agua y descargues domiciliarios.

Cuadro N°19: Contribución a la CSU comparada. Dimensión Inclusión Urbano Ambiental.

DIMENSION: INCLUSIÓN URBANO AMBIENTAL	PUI		RH		FB	
	Si	No	Si	No	Si	No
Contribución a la CSU						
Conectividad interna del territorio	██████████		██████████		██████████	
Dotación de agua segura	██████████		██████████		██████████	
Desagotes domiciliarios	██████████		██████████		██████████	
Recolección/ tratamiento de residuo	██████████		██████████		██████████	
Saneamiento de arroyos, quebradas, etc.	██████████		██████████		██████████	
Protección de desastres (Inundaciones, desmoronamientos)	██████████		██████████		██████████	
Ordenamiento territorial	██████████		██████████		██████████	
Construcción de espacios públicos	██████████		██████████		██████████	
Construcción y/o mejora de equipamiento educativo	██████████		██████████		██████████	
Construcción y/o mejora de equipamiento sanitario	██████████		██████████		██████████	
Construcción y/o mejora de equipamiento cultural	██████████		██████████		██████████	
Construcción y/o mejora de equipamiento deportivo	██████████		██████████		██████████	
Construcción y/o mejora de equipamiento para promoción de empleo	██████████		██████████		██████████	
Desarrollo de transporte público	██████████		██████████		██████████	
Otro	██████████		██████████		██████████	

Fuente: Elaboración propia

En la *dimensión inclusión institucional*, el Cuadro N°19 muestra que los aportes a la CSU resultan idénticos para los tres casos en la promoción de la participación y la integralidad del proyecto. En el resto de los componentes, PUI y RH se comportan de manera semejante, en tanto FB presenta mayor debilidad en los temas de coordinación en la gestión.

Cuadro N°20: Contribución a la CSU comparada - Dimensión Inclusión Institucional.

DIMENSION: INCLUSIÓN INSTITUCIONAL	PUI		RH		FB	
	Si	No	Si	No	Si	No
Contribución a la CSU						
Promover la participación ciudadana	██████████		██████████		██████████	
Promover la articulación público-privada	██████████		██████████		██████████	
Promover articulación público-público	██████████		██████████		██████████	
Promover la coordinación inter áreas	██████████		██████████		██████████	
Promover la coordinación inter jurisdiccional	██████████		██████████		██████████	
Desarrollar la integralidad	██████████		██████████		██████████	
Desarrollar la transversalidad	██████████		██████████		██████████	
Otro	██████████		██████████		██████████	

Fuente: Elaboración propia.

V.3.3. Valoración de componentes

A continuación se presentan los resultados de la valoración de la contribución a la CSU de los componentes para cada una de las dimensiones de inclusión. En cada

gráfico se expresa el aporte a la CSU y la consideración valorativa que se hace de ese aporte.

Desde una lectura comparativa general, se observa cierta preeminencia de las acciones relacionadas con los componentes más físicos (construcción de obra, conectividad del territorio, ordenamiento y regularización de suelo, construcción de viviendas y equipamientos), mostrando cierta debilidad la valoración del aporte de los componentes de promoción social (empleo, salud, educación). Si bien se reconoce que estos componentes contribuyen a la CSU, su valoración resulta baja, como se visualiza en el Cuadro N° 20.

En los tres casos la valoración del aporte a la CSU por la dimensión ISE no resulta homogénea ni contundente.

Cuadro N°21: Atención y promoción de la salud- Valoración del aporte a la ISE.

Rosario Hábitat -RH-					Proyectos Urbanos Integrales -PUI-					Fabela Barrio -FB-				
APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION		
Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps

Fuente. Elaboración propia.

De la misma manera, la valoración de la inserción educativa resulta dispar, con cierta preeminencia de la contribución poco significativa, como lo indica el Cuadro N°21.

Cuadro N°22: Inserción educativa- Valoración del aporte a la ISE.

Rosario Hábitat -RH-					Proyectos Urbanos Integrales -PUI-					Fabela Barrio -FB-				
APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION		
Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps

Fuente. Elaboración propia.

Sobre el tema de la vivienda, algunas observaciones de los encuestados, fundamentalmente del PUI, sugieren enfatizar el mejoramiento de la vivienda con la colaboración de la población, poniendo en valor los procesos creativos comunitarios, en

tanto que desde RH se alude a considerar con mayor atención la calidad y funcionalidad de las viviendas y la equidad en la distribución de los beneficios para las mejoras, por los conflictos inter-barriales que esas situaciones producen.

La construcción de espacio público (Cuadro N°22) resulta muy importante en PUI y FB, y se reconoce la centralidad de este componente para el fortalecimiento y la integración de las comunidades en el sentido de la promoción de derechos; RH presenta algunas debilidades en la valoración.

Cuadro N°23: Desarrollo de Espacio Público - Valoración del aporte de CSU a la dimensión IUA.

Rosario Hábitat -RH-					Proyectos Urbanos Integrales -PUI-					Fabela Barrio -FB-				
APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION		
Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps
■		■	■	■	■		■			■		■		
■			■		■		■			■		■		
■					■		■			■		■		

Fuente: Elaboración propia.

De la misma manera que el espacio público, el componente transporte público (Cuadro N°23) es reconocido como contribuyente muy significativo a la CSU, también en este tema, PUI y FB aparecen con una valoración más alta.

Cuadro N°24: Desarrollo de Transporte Público-Valoración del aporte de CSU a la dimensión IUA.

Rosario Hábitat -RH-					Proyectos Urbanos Integrales -PUI-					Fabela Barrio -FB-				
APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION		
Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps
■	■	■	■		■		■			■		■		
■			■		■		■			■		■		
■					■		■			■		■		

Fuente: Elaboración propia.

Es muy interesante la valoración que se le otorga a la inclusión institucional en tanto fortalecimiento de la participación social, como indica el Cuadro N°24. En los tres casos se reconoce el aporte a la CSU pero su valoración muestra cierta debilidad del componente, en especial en RH.

Cuadro N°25: Promoción de la participación - Valoración del aporte de CSU a la dimensión ISI.

Rosario Hábitat -RH-					Proyectos Urbanos Integrales -PUI-					Fabela Barrio -FB-				
APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION		
Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps
■		■	■	■	■		■	■		■		■	■	
■		■			■		■	■		■		■		
■					■			■		■				
■					■					■				

Fuente: Elaboración propia.

En el mismo sentido se comporta el componente integralidad en RH y FB, en tanto el PUI valora muy significativamente el aporte de la participación (Cuadro N°25)

Cuadro N°26: Desarrollo de integralidad- Valoración del aporte de CSU a la dimensión ISI.

Rosario Hábitat -RH-					Proyectos Urbanos Integrales -PUI-					Fabela Barrio -FB-				
APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION			APORTE		VALORACION		
Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps	Si	No	Ms	S	Ps
■		■	■	■	■		■			■			■	■
■		■			■		■	■		■			■	
■					■		■	■		■			■	
■					■			■		■				

Fuente: Elaboración propia.

Las observaciones realizadas por los encuestados revelan la importancia de esta dimensión en la CSU, principalmente la participación e involucramiento comunitario desde el respeto y reconocimiento de las lógicas y dinámicas asociativas existentes en territorio; y la potenciación para que actúen como agentes promotores de la sustentabilidad de los procesos de transformación. Considerar las propuestas y motivaciones de la comunidad, además del involucramiento en todas las etapas del proyecto, resulta determinante para la CSU. En tanto crea sentido de pertenencia y aprendizajes sociales.

V.4. RECAPITULACIÓN

En este capítulo se trabajaron los resultados obtenidos de los momentos DESCRIPCIÓN, YUXTAPOSICIÓN Y COMPARACIÓN del proceso investigativo resultante de la aplicación de la MCCSU en los casos de estudio.

Se trabajó la definición del problema que desplegó la necesidad del proyecto de intervención en los territorios en cuestión. Se verificó que la exclusión fue el principal problema, seguido de pobreza. La violencia fue valorada de manera notable por PUI, lo que resulta llamativo, dado que el fenómeno de la violencia se registra de manera muy aguda en las favelas en el momento del diseño de FB, en tanto no resulta extraño que en RH el tema no sea prioritario, dado que el fenómeno surge con virulencia con posterioridad a su implantación.

Es significativo el reconocimiento prácticamente unánime del aporte a la CSU de las intervenciones en los tres casos en estudio, y resultan interesantes los énfasis y los matices que registran las nociones de CSU en cada uno. Desde el PUI se pone el acento en la generación de confianza motivada por valores y acciones compartidas, que modifiquen las condiciones sociales, económicas y ambientales en condiciones de igualdad; RH apunta a la eliminar la fractura social y urbana, donde la integración social y territorial cobra un papel relevante en los derechos ciudadanos. FB enfatiza la cultura de las favelas, la potencia de su dinámica y la enorme complejidad de su territorio, por la escala y por la diversidad de realidades que alberga.

Se profundizó en la presencia y ausencia de las dimensiones de inclusión (ISE, IUA, II) y en la valoración de la contribución a la CSU. Se constató en todos los casos la presencia de las tres dimensiones propuestas, lo que está indicando la convicción sobre el tratamiento multidimensional de la problemática. Si bien se registra cierta preponderancia de la dimensión IUA en los componentes fiscalistas, no parecen ser determinantes en la globalidad de la matriz, dado que el aporte a la CSU de la dimensión II resulta muy bien valorada. Este punto es crítico, ya que significa un cambio sustantivo en las modalidades clásicas de intervención territorial al dar su debida importancia a los procesos de gobernanza, tanto por medio de la participación ciudadana como por los procesos de coordinación. También da cuenta positivamente de la perspectiva integral de las políticas en cuestión.

A partir de la lectura de los componentes, resulta interesante señalar que sólo PUI incorpora la reducción de la brecha digital y el acceso a la justicia en sus políticas. Esta situación nos pone en alerta por la importancia que se otorga a las tecnologías en los procesos de inclusión social (Finquelievich y Feldman 2015) y por la situación de desventaja que tienen los sectores populares para acceder a la justicia (Casal, Roche,

Richter y Hanson, 2005). No obstante, la ausencia de reducción de la brecha digital podría relativizarse en tanto las Tics no vieron un desarrollo semejante en las ciudades de AL.

Es elocuente que las valoraciones significativas y poco significativas se concentren más en aquellos componentes de carácter “intangible”⁷⁰ (inserción educativa, promoción de empleo, promoción cultural y atención de la salud), mientras que los componentes que contribuyen muy significativamente se registran en obras de infraestructura, equipamiento y viviendas.

En síntesis, en las iniciativas estudiadas ha primado la perspectiva multidimensional, con cierto énfasis en aspectos físicos, y se registran avances en la gestión de las políticas, considerando el abordaje integral, la articulación inter-área, la articulación público- público y la participación ciudadana.

⁷⁰ El término intangible está utilizado de manera genérica, en contraposición a tangible (edificios, obras).

Capítulo VI
DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

En el presente capítulo se realiza una discusión sobre la M CCS a partir de los resultados de las etapas anteriores de la investigación (Descripción, Yuxtaposición y Comparación) y de las valoraciones y opiniones de los expertos recogidas en las encuestas semi estructuradas; luego se presenta un diseño de políticas que contribuya a la CSU para intervenir en territorios excluidos. Corresponde a la fase Reflexión del proceso de indagación propuesto.

La discusión que se propone se articula en base a los grandes interrogantes del trabajo:

- 1.- ¿Qué pueden aportar algunas experiencias de AL a la recomposición de los tejidos urbanos en el sentido de la CSU?*
- 2.- ¿Qué diseño de política pública resulta más apropiado para contribuir a la CSU desde intervenciones en territorios excluidos?*

VI.1. ¿QUÉ PUEDEN APORTAR ALGUNAS EXPERIENCIAS DE AL A LA RECOMPOSICIÓN DE LOS TEJIDOS URBANOS EN EL SENTIDO DE LA CSU?

Para responder a la pregunta, se recupera la estructura utilizada en la encuesta realizada a informantes calificados.

- a. La realización de diagnóstico de situación del territorio a intervenir.
- b. La identificación del problema.
- c. La inclusión de la política en el marco de la planificación general de la ciudad.
- d. La institucionalidad de la gestión.
- e. La atención prestada a cada una de las dimensiones en las intervenciones territoriales urbanas en estudio y la significación que los componentes adquieren en ellas.

V.1.1. El estado de situación del territorio a intervenir

En todos los casos se llevaron adelante diagnósticos generales de los territorios excluidos. Seguidamente, por criterios políticos se seleccionaron aquellos territorios adonde intervenir y se efectuaron los diagnósticos respectivos. El componente participativo se hace presente en todos los proyectos, al igual que las críticas y

objeciones respecto de su intensidad, organización y continuidad. No se duda de su importancia y necesidad, pero en los tres casos se revela preocupación por el desarrollo de metodologías que aseguren la participación de importante número de pobladores, que se consideren y respeten las particularidades culturales e históricas de las comunidades y que produzca aprendizajes comunitarios para la sustentabilidad de las políticas.

Se registra que RH y PUI son proyectos que se gestionaron desde entes municipales, los procesos participativos tuvieron una metodología común, en tanto en FB los estudios privados desarrollaron sus propios diseños y métodos.

VI.1.2. La identificación del problema

En el campo de la política pública todos los estudiosos coinciden, a pesar de diferentes cortes y terminologías del proceso de la misma⁷¹, que los elementos interrelacionados que constituyen una política son: la existencia de una determinada situación problemática, la elección de un curso de acción para modificar esa situación y, si no se producen los efectos deseados, la revisión del curso de acción elegido (Aguilar Villanueva, 1993). Tras toda política entonces, existe siempre un problema que motiva el despliegue de acciones para intentar resolverlo.

El campo de la definición del problema y de la “entrada a la agenda pública” es un campo de disputa de sentido, de tal magnitud que Aguilar Villanueva asevera “*que el que define es el que decide (1993:52)*”; y el que logra definir el problema impone la dirección y los cursos de acción para afrontarlo. Se entiende por definición del problema como aquel proceso mediante el cual una cuestión (problema, oportunidad) ya insertada en la agenda pública, es estudiada, explorada, cuantificada, y es aceptable en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Hogwood y Gunn, 1984). Luego, los gobiernos deciden (con mayor o menor autonomía de las presiones de grupos y corporaciones) cuáles son los problemas hacia dónde orientar su atención y cómo se ordenan sus prioridades para resolverlos. Es decir, construyen su agenda de gobierno⁷² y se establecen los temas sobre los que se está dispuesto a decidir. La agenda

⁷¹ Lasswell (1971), *secuencia de siete fases*: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. May y Wildavsky (1977) *ciclo de políticas*: fijación de agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación. Anderson (1984) identificación del problema y formación de agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación.

⁷² Se denomina agenda de gobierno al conjunto de problemas, demandas cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado como objetos sobre los que decidieron actuar.

es el lugar que da forma y contenido a la vida pública en tanto que pone en evidencia a quienes efectivamente son los que definen y justifican que un problema esté en agenda. Los problemas públicos no son sencillos ni de fácil resolución, siempre son complejos, interdependientes, conflictivos y ese es el carácter de los problemas así definidos en los casos estudiados.

Tanto la *exclusión* como la *pobreza* y la *violencia* aluden a la existencia de fenómenos de profunda desigualdad condensada en grandes asentamientos humanos, las villas, las favelas y los barrios sub norma. La principal consecuencia de la esa condición urbana es la disociación entre *urbs*, como la forma espacial y arquitectónica de la ciudad y *civitas*, las relaciones humanas y políticas que ellas generan (Coulanges, 2001; Mongin, 2005). El ambiente físico y las condiciones de ciudadanía separadas, constituyen la negación de lo urbano como bien público y la naturalización de la exclusión socio territorial. Mario Jauregui (2012), responsable de unos de los estudios ganadores para desarrollar FB en varias favelas de Río, se pregunta, “¿cómo se puede ser un ciudadano pleno y sin sensación de exclusión en un ambiente sin cualidad y sin atributos de urbanidad, sin condiciones de acceso, de infra estructuras, de equipamientos de calidad arquitectónica y ambiental y sin derecho a la belleza?”. La respuesta está dada en la construcción de condiciones de urbanidad: “no es construir casas con placitas y algunos servicios básicos, es urbanizar para resolver el déficit de ciudad (2012:19)”.

Resulta interesante señalar el disímil tratamiento dado al fenómeno de la violencia en PUI y FB. De la documentación oficial revisada, sólo en el PUI aparece explícitamente el problema de la violencia como relevante en el diseño de las intervenciones territoriales. El índice de violencia (que incluye crímenes y otras violencias) es parte de la información diagnóstica, de la misma manera aparece en los discursos y argumentaciones oficiales, tanto de los políticos como de los técnicos municipales; entre ellos se evidencia una fuerte homogeneidad discursiva acerca de los profundos daños sociales que ocasiona la violencia provocada por el narcotráfico y otras economías delictivas en el tejido social⁷³.

⁷³ No obstante, algunos especialistas son cautos ante la pregunta sobre si los PUI y otras intervenciones hubieran sido posibles sin las acciones militares llevadas adelante por el gobierno nacional encabezado por el presidente Uribe (Giraldo, 2013). Como política municipal en los PUI se instalaron los CAI (centros de atención inmediata) desde el concepto de policía comunitaria.

En Río de Janeiro, al momento de surgimiento de FB, el problema de la violencia aparece fuertemente tematizado por estudios académicos, en tanto fenómeno que complejiza el abordaje de las intervenciones en las favelas por los efectos desestructuradores, de carácter novedoso y perverso que provoca en la dinámica de la vida de los sectores populares (Queiroz Ribeiro, 2007). Las respuestas directas a la violencia surgieron desde el gobierno estadual desde 1999, con sucesivas experiencias de Policías Comunitarias llevadas adelante en distintas favelas⁷⁴.

Se observa que los principales problemas identificados, la exclusión, la pobreza y la violencia, son de los llamados *wicked problems* (retorcidos, tramposos, malignos) que no tienen criterios que establezcan con claridad la solución, o cuya solución no es nunca verdadera o falsa y que involucran problemas de mayor trascendencia (Aguilar Villanueva, 1993).

Tanto la definición de los problemas como la construcción de la agenda se desarrollan en contextos más o menos facilitadores de ocurrencia. Para los casos analizados, se combinaron contextos estructuralmente inhibidores para el desarrollo de los sectores excluidos de las ciudades (la hegemonía neoliberal), con situaciones locales favorables que posibilitaron abordar los problemas de los territorios excluidos. Por un lado los gobiernos locales ampliaron sus acciones para hacerse cargo de nuevas problemáticas y por otro, llegaron a los gobiernos de las ciudades partidos políticos que presentaron novedades para la arena política local.

En Medellín, un partido nuevo surgido de un pequeño grupo de profesores universitarios decepcionados de la política, cansados de la corrupción y de la incapacidad de los políticos tradicionales, irrumpe en el gobierno municipal para hacerse cargo de la deuda social de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2009). En Rosario,

⁷⁴ En 1999 surge el Proyecto Esfuerzo por la Paz, como proyecto pacificador en algunas las favelas. En el año 2000 el Grupo de policías en áreas especiales, como antecedentes de las actual Policía Pacificadora. El objetivo de todos esos proyectos, con algunas diferencias, es combatir a las pandillas y grupos violentos que azotan las favelas y utilizar prácticas de regulación de las dinámicas cotidianas de los territorios a través de acciones sociales de compensación de desigualdades (Souza da Silva, 2006). Existen críticas a estos proyectos por tratarse de fuerzas represivas muchas veces al límite, o violando los derechos humanos de los moradores.

asume por primera vez un intendente socialista⁷⁵ con ideas innovadoras y comprometidas con los sectores populares de la ciudad.

En Río de Janeiro, el prefecto César Maia⁷⁶ asume desde la alianza Movimiento Democrático Brasileiro y crea el Grupo Ejecutivo de Programas Especiales para Asentamientos Populares (GEAP). Desde aquí se reúnen las secretarías y empresas municipales actuantes en los asentamientos, con el objetivo de proponer una política de vivienda y para articular las acciones desarrolladas por el Ayuntamiento en este campo. Aprobada la política, se instaura la Secretaría Municipal de la Vivienda que será responsable de llevar adelante FB y demás programas definidos por la política habitacional. Esta iniciativa resulta de relevancia, porque significó poner en agenda el problema de los asentamientos irregulares y el inicio de las intervenciones en esos territorios. No obstante, es destacable que la política se identificó de manera inicial como una política de vivienda.

VI.1.3. La Planificación de la ciudad

Los casos estudiados estuvieron enmarcados en una estrategia general de ciudad dada por sus Planes Estratégicos; éste fue el tipo de planificación de los años 90, llevada adelante en situación de alta competitividad entre las ciudades en la búsqueda de alternativas de desarrollo por la crisis de las economías nacionales. En las tres ciudades se reconoce una importante tradición de Planificación Urbana lo que está indicando la presencia de una visión integral de ciudad que reduce las posibilidades de contradicciones e incoherencias en los Programas y Proyectos. Si bien la planificación resulta deseable para abordar la complejidad de los problemas emprendidos, en este caso en particular, resulta indispensable en tanto se trata de “hacer más ciudad” y de conectar física y socialmente a los territorios excluidos.

VI.1.4. La institucionalidad de la gestión

La cuestión de los marcos institucionales y organizacionales para la gestión de las políticas interesa aquí, en tanto condiciona los arreglos institucionales para la presencia y valoraciones de las dimensiones y componentes del diseño de la política.

⁷⁵ En rigor, Hermes Binner, no fue el primer intendente socialista, su antecesor había asumido por el mismo partido, pero luego rompió filas y creó otro partido cercano al justicialismo.

⁷⁶ Maia pertenece al del tradicional partido de centro derecha Frente Liberal.

FB no dispuso de una estructura institucional específica; su estructura era parte de la propia Secretaría Municipal de Vivienda (SMH), encargada de su ejecución. La combinación de técnicos propios y los llegados por concurso público resulta enriquecedora por la incorporación de nuevas miradas externas al gobierno, pero también se alerta sobre las dificultades que ocasionan estos cambios en las organizaciones públicas: la desconfianza y los problemas de coordinación provocan dilaciones y aumentan las posibilidades de errores en los procesos. Resulta un desafío para la organización municipal liderar y coordinar equipos propios y externos. Muchas veces los esfuerzos de coordinación pueden consumir más tiempo que el esperado e impactar negativamente en el desarrollo del mismo. No obstante, estos procesos siempre generan algún aprendizaje que la institución recupera con mayor o menor eficacia y los despliega en otras circunstancias y momentos, o logra potenciarlos en el desarrollo del propio proyecto.

En cambio, la Institución que en Medellín llevó adelante los PUI, la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), es una empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. Es una empresa cuyos objetivos principales son la gestión y operación urbana e inmobiliaria, el desarrollo, la ejecución, la asesoría y la consultoría de planes, programas y proyectos urbanos e inmobiliarios en los ámbitos municipal, departamental, nacional e internacional (EDU, 2007), para lo cual cuenta con mayor cantidad de recursos y amplias atribuciones. Esta situación pone en mejores condiciones al Estado para hacerse cargo de los PUI. Está habilitado para aplicar los instrumentos de gestión del suelo, formular y coordinar la gestión social, jurídica, técnica, urbanística e inmobiliaria; y también para diseñar, promocionar, construir, vender, financiar, gerenciar y realizar la intervención (EDU, 2007). Dispone, además, de instrumentos para la toma de decisiones de manera centralizada y coherente y reduce así, las instancias de coordinación con otras áreas o reparticiones municipales, que muchas veces retardan y lentifican las acciones.

RH presenta una estructura organizacional singular. En un comienzo se incorpora al Servicio Público de la Vivienda (SPV) y luego como Proyecto logra cierta autonomía, con un formato cercano a unidad ejecutora de proyecto al interior del SPV. Sus equipos inter disciplinarios se constituyeron de manera ad hoc y desde allí se realiza la

coordinación con otras secretarías municipales, empresas de servicios y demás jurisdicciones.

En todos los casos, se desprende de los informantes la centralidad de esas políticas en la agenda de gobierno a partir del involucramiento y compromiso político de los alcaldes; situación que también reconocen como problemática para la continuidad y sostenibilidad de los proyectos por los cambios en las administraciones fruto de los procesos electorales.

VI.1.5. Comportamiento de las dimensiones y componentes de la CSU

Fue unánime el acuerdo de los informantes del PUI cuando fueron consultados sobre la contribución de esa política a la CSU, en tanto en FB y RH, algunos informantes relativizaron esa contribución.

Se confirma la multi dimensionalidad del abordaje de intervención. La Inclusión Socio Económica (ISE), la Inclusión Urbano Ambiental (IUA) y la Inclusión Institucional (II), resultan las dimensiones adecuadas para el diseño de políticas de CSU en territorios excluidos. Todas las experiencias así lo consignan y no se registran objeciones de entidad a la propuesta tridimensional. Las experiencias registran la misma regularidad, el mayor aporte a la CSU se registra desde la II; le siguen la IUA y por último la ISE. Por tanto, la debilidad más importante se registra en la ISE, donde se presentan los componentes más “blandos” o “intangibles”, relacionados fundamentalmente a la generación de empleo y a la promoción de la salud.

La integralidad se destaca de manera contundente y unánime como estrategia opuesta a la sectorización temática y de gestión.

En la II los mayores aportes surgen de la participación ciudadana, resulta muy relevante entre los consultados la necesidad de cuidar muy especialmente el diseño de este componente por la centralidad que cobran las subjetividades y los imaginarios individuales y comunitarios en las transformaciones del hábitat social de los territorios. ¿Cuándo y cómo abrir a la participación? ¿Quiénes participan? Las experiencias registran una tensión difícil de resolver entre los saberes técnicos y los populares. ¿Cómo compatibilizar lo técnicamente correcto con los deseos comunitarios? Se preguntan además, hasta qué momento el Estado debe actuar como dinamizador de la

participación para no evitar el paternalismo o la cooptación política de los movimientos comunitarios. ¿Cómo recuperar los saberes y experiencias participativas comunitarias? La preocupación está dada en cómo aportar a la autonomía de los ciudadanos y preservar las historias y trayectorias locales singulares.

La IUA también presenta regularidades, la preocupación por “articular” y “conectar” las partes de la ciudad se pone de manifiesto en la preeminencia dada a la conectividad interna de los territorios y el transporte público para promover el desplazamiento de las personas en la búsqueda de encuentro y mixtura social. Esta intencionalidad se complementa con el desarrollo de espacio público (espacio público de calidad, señalan con contundencia desde el PUI y FB a modo de ratificar el derecho a la belleza) como estrategia para promocionar ciudadanía e intercambios sociales.

Por otro lado, la construcción de viviendas en otro territorio sólo se registra en situaciones excepcionales, poniendo énfasis en la reconstrucción de las viviendas o viviendas nuevas en el mismo territorio, para evitar interferir en la cotidianeidad de la población y en la ruptura de las redes comunitarias existentes.

El PUI sobresale en esta dimensión, en la construcción de equipamiento educativo, cultural y deportivo, coherente con su estrategia “Medellín la más educada”, en tanto RH, en los equipamientos para la salud, en consonancia con la centralidad de la salud pública en la agenda del gobierno socialista.

Los territorios excluidos están localizados en territorios ambientalmente riesgosos para las personas que los habitan y carecen de las condiciones básicas de salubridad, de manera que los componentes relacionados a mitigar ese riesgo son recuperados en las experiencias, aunque de manera dispar, para resguardar a las comunidades y preservar la sostenibilidad ambiental y de paisaje de toda la ciudad.

Como ya se anticipó, las debilidades a la CSU se registran fundamentalmente en la dimensión ISE y en aquellos componentes blandos. Se indica, no obstante, la presencia de equipos interdisciplinarios, la complejidad de articulación entre las áreas “más sociales” y las áreas “más duras” para compatibilizar racionalidades y los tiempos de proyecto. Además, se detecta la ausencia del componente acceso a la justicia en FB y RH, situación difícil de argumentar considerando la vulnerabilidad histórica en la que se encuentran los sectores populares en la defensa de sus derechos. Al mismo tiempo, la

ausencia de reducción de la brecha digital en RH se podría explicar por la escasa generalización de las TICS en los comienzos de la política y la falta de visión sobre su impacto en los procesos de inclusión social.

VI.2. ¿QUÉ DISEÑOS DE POLÍTICA PÚBLICA SON LOS MÁS APROPIADOS PARA CONTRIBUIR A LA CSU DESDE INTERVENCIONES EN TERRITORIOS EXCLUIDOS?

Retomando la metáfora de las ciudades *des-tramadas*, partimos de dos aseveraciones que habilitan un diseño de política urbana hacia la construcción de los “tejidos rotos”:

“El problema no es la ciudad, sino su disolución” (Borja, 2012)

“La ciudad no es el problema, la ciudad es la solución” (Lerner, 2013)

Estas afirmaciones son una clara apuesta a la construcción de ciudad, a entramar y re construir los tejidos del territorio, a tejer la trama donde ya no existe, a incluir a los territorios excluidos contribuyendo a la CSU.

VI.2.1. Las políticas territoriales de CSU

A partir de los resultados obtenidos, la MCCSU dio cuenta de su fortaleza en los casos analizados, a partir de lo cual se presentan las **Políticas Territoriales de Cohesión Social Urbana (PTCSU)** como un diseño de intervención para los territorios excluidos.

Sus elementos constitutivos (perspectiva estratégica, orientación territorial, multidimensionalidad y concurrencia) y sus características (articulación física y simbólica, integralidad y coordinación y concurrencia) dan condición y carácter al modelo de intervención propuesto.

Las PTCSU asumen como criterio principal de diseño que la CSU es una construcción social, histórica y política compleja y multidimensional, y por lo tanto, toda política con pretensión de contribuir a la CSU requiere de un profundo conocimiento de los territorios a intervenir. En este sentido, la política propuesta le da

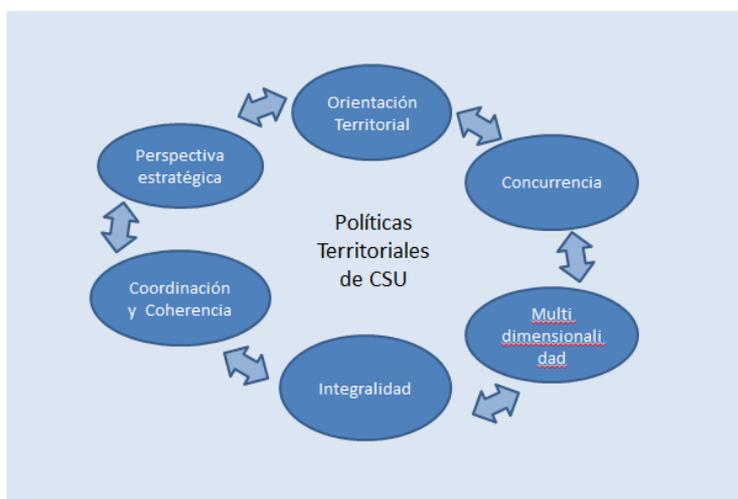
preeminencia a la participación y a la implicación de los ciudadanos en todo el ciclo de la política, desde el diseño hasta la evaluación y el monitoreo.

Otra clave de diseño es que la PTCSU está *orientada a los territorios excluidos*. Para avanzar en el sentido de CSU, implica a toda la ciudad y a la relación con ella, de manera que descarta la excesiva focalización y adopta la perspectiva integral de la ciudad, lo que le otorga consistencia y correlación a la intervención con los demás procesos urbanos.

Desde el punto de vista de la gestión, las PTCSU requieren *coherencia* entre las razones que dan sentido a las intervenciones; y acuerdos (coordinación) entre los actores estatales y no estatales.

Las definiciones sustantivas del diseño están dadas por la *articulación física y simbólica* entre la ciudad y los territorios excluidos, la *multi dimensionalidad* del enfoque en tanto incluye múltiples disciplinas y saberes, *integralidad* de las perspectivas y procesos de gestión y la *conurrencia* institucional de acciones y actores en el territorio.

Figura N°8: Estructura conceptual del diseño de las PTCSU.



Fuente: Elaboración propia.

La orientación estructural de la Política hacia los territorios excluidos determina sus dimensiones organizadoras, a saber, la Inclusión Socio económica, la Inclusión Urbano-Ambiental y la Inclusión Institucional.

Figura N°9: Estructura operacional de las PTCSU.



Fuente: Elaboración propia.

La triple dimensión de la Inclusión contempla diferentes elementos que dan cuenta de la complejidad y multi dimensionalidad del fenómeno de la exclusión urbana, ellos son:

- Elementos materiales de existencia; son aquellos elementos que favorecen a la reducción de brechas sociales, a la redistribución del gasto público y la igualdad de oportunidades.
- Elementos referidos al vínculo social, identitarios y comunitarios; incluyen elementos que promueven la convivencia y la integración.
- Elementos de diversidad social. Son los que apuestan a la valoración de la diversidad y a la “mixtura” como fortaleza de la ciudad.
- Elementos de la dinámica institucional y organizativa tanto de la sociedad como del propio Estado municipal. Son los que muestran la fortaleza de lo público, en la pugna por llevar adelante, sostener e incorporar en la agenda pública y de gobierno las demandas e intereses de los sectores más débiles en la disputa de sentido de las ciudades.

Hacia el diseño final y operacional de la PTCSU, las dimensiones se articulan en componentes que le dan la orientación concreta a la política, en tanto habilita al despliegue de Planes, Programas y Proyectos específicos y situados, dando como resultado final el diseño que se expresa a continuación:

Figura N°10: Política Territorial de Cohesión Social Urbana - Dimensiones y componentes.



Fuente: Elaboración propia.

A través de la estratégica articulación de dimensiones y componentes, el diseño propuesto avanza en la búsqueda de modalidades de intervención en territorios excluidos con la pretensión de incidir en la complejidad de las ciudades latinoamericanas. La propuesta pretende aportar una metodología de intervención que promueva CSU, su principal valor radica en abordar los territorios más relegados de las ciudades desde una perspectiva integral en la búsqueda de ciudades cohesionadas.

VI.3. COMENTARIO FINAL

La propuesta de diseño aporta un esquema organizado, simple y flexible para la intervención en los territorios excluidos para recomponer las tramas de la ciudad. Se trata de un dispositivo analítico, intelectualmente construido para ordenar, explicar y establecer una política; expresa la presencia articulada de dimensiones y componentes necesarios, integrados en un proceso, pero lo suficientemente flexible para hacer uso en

etapas, articular diferentes actores y desarrollar propuestas específicas según las particularidades del territorio a intervenir.

Es adaptable en tanto se puede utilizar en distintas escalas de ciudad y es replicable por que combina cierta generalidad, descartando un *diseño multipropósito* para la CSU ya impugnado en capítulos anteriores, con la especificidad que emerge la exclusión en los territorios urbanos y la riqueza y diversidad de las construcciones sociales y políticas de las ciudades de AL.

CONCLUSIONES

Esta Tesis surge a partir de la preocupación sobre las políticas desarrolladas por los gobiernos locales de AL para hacer frente a la expresión más descarnada de la desigualdad, los territorios excluidos de las ciudades. Esta preocupación transita sobre las formas de intervenir en esos territorios a la luz de los fracasos de las políticas urbanas llevadas adelante por los gobiernos. El fracaso se constata a partir de la situación actual, donde, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), una de cada cinco personas de AL vive actualmente en asentamientos urbanos precarios, en situación de exclusión social y con altos niveles de vulnerabilidad. Esos agrupamientos humanos se concentran tanto en las periferias como en el centro de las ciudades, siendo las villas miseria, las favelas y los barrios sub norma, las manifestaciones más explícitas de esa situación.

La alerta está puesta en la incidencia de esta situación en la CSU, y en los mecanismos por los cuales los habitantes de las ciudades encuentran nuevos sentidos sobre las motivaciones de convivencia y tolerancia, lo que de ninguna manera significa la eliminación de las tensiones y contradicciones eminentemente políticas de la CS. En este contexto, algunos gobiernos ensayan formas y alternativas de intervención en los territorios excluidos, con el propósito de avanzar hacia ciudades más inclusivas..

La Tesis propuso una metodología de intervención territorial para sectores excluidos que promueva CSU; se propuso aplicar un instrumento desarrollado a tal fin (MCCSU) con el propósito de conocer, a partir de un estudio comparado, el comportamiento de la MCCSU y delinear un modelo local de intervención territorial.

Para llevar adelante ese objetivo, la investigación se estructuró a partir de las siguientes preguntas:

1. ¿Qué pueden aportar algunas experiencias latinoamericanas en el diseño de políticas para avanzar en la construcción de ciudades más cohesionadas? ¿Es posible mejorar la CS a partir de intervenciones territoriales urbanas en zonas excluidas? ¿Es posible recomponer los tejidos urbanos (físicos, económicos, sociales, políticos, institucionales, simbólicos, de paisaje) de las ciudades de AL?
2. ¿Qué diseños son los más apropiados para ese fin?

El marco conceptual que recorre la Tesis es el de la CS relacionada con la tradición histórica latinoamericana (Sorj y Martuccelli, 2008; Tironi y Bannen, 2008). Se consideró la CSU como expresión de la combinación de exclusión y segregación (Subirats, 2006) y la gobernanza como implicación de múltiples actores en la configuración de la política pública, poniendo en valor el sentido de pertenencia y el empoderamiento societal (Adam y Kriesi, 2010; Farinós Dasi, 2008)

Desde esta perspectiva se busca articular los territorios de las ciudades allí donde la trama se fracturó, recuperando el entramado, fortaleciéndolo y mejorándolo para restaurar y vitalizar todo el tejido urbano en el sentido de la CSU. Ésta se analiza según la contribución de dimensiones de inclusión socio económica, urbana ambiental e institucional en la recomposición del tejido. Así mismo, se recupera al Estado local como actor activo en el diseño de las políticas públicas territoriales

La intervención en los territorios excluidos rescata un planteamiento integral, multidisciplinar, concurrente desde el conocimiento técnico exhaustivo y el compromiso político sobre la complejidad del entramado. La búsqueda supera la tradicional perspectiva focalizada cuando recupera la visión estratégica del desarrollo equilibrado e inclusivo de la ciudad. No implica la anulación de las diferencias de las tramas ni de las tensiones que surgen del entramado. El tratamiento de la CSU significa lidiar con las relaciones de poder y disputas de sentido en la apropiación y el gobierno del territorio donde se combinan entramados, texturas y diseños de tejidos.

En ese marco, las principales conclusiones son las siguientes:

Sobre los aportes de algunas experiencias latinoamericanas en el diseño de políticas para avanzar en la construcción de ciudades más cohesionadas.

Para definir las conclusiones se ha recuperado el diseño conceptual propuesto de las PTCSU: perspectiva estratégica, orientación territorial, multi dimensionalidad, integralidad, concurrencia, coordinación y coherencia.

Sobre la *perspectiva estratégica* de las políticas está presente en todos los casos; desde la Planificación Estratégica y los Planes Urbanos y/ o Sectoriales, la intervención en los territorios excluidos se define en referencia a esas herramientas de gestión.

Desde el punto de vista de la *orientación territorial*, se evidencia que la atención está puesta en los territorios excluidos y las intervenciones están dirigidas fundamentalmente a esos territorios. No obstante, la clave para la contribución a la CSU no sólo está dada por la dotación de infraestructuras básicas y equipamientos, sino y fundamentalmente, en la presencia de todas aquellas intervenciones que promueven la conexión con la *ciudad formal* y favorecen el intercambio y encuentro de todos los habitantes, generando territorios vivibles y transitables por todos los habitantes de la ciudad. Esta visión aparece con mayor claridad en FB y PUI, donde la preocupación está orientada hacia la integración física de los territorios desde la conectividad y el desarrollo de espacio público. En este aspecto se destaca la experiencia de Medellín, donde el transporte público de alta calidad (sistema metro cable, metro) resulta estructurador y dinamizador para las intervenciones territoriales, en tanto se acompaña con otras intervenciones en el espacio público, en equipamientos educativos, sociales, culturales y deportivos, y en las operaciones para mejorar la inserción laboral.

Como síntesis de las valoraciones positivas de la articulación y coordinación, resulta muy consolidada la *conurrencia* de instituciones, acciones y recursos en un mismo territorio, lo que corrobora su valor para operar en los territorios excluidos en la búsqueda de CSU. La *coherencia* se percibe en la direccionalidad de las acciones, en el sentido de los objetivos y la definición del problema.

Sobre la *multi dimensionalidad* es ampliamente reconocida como modalidad de intervención en territorios excluidos. La dimensión institucional es determinante para la CSU, al poner de relieve la necesidad de un Estado activo, innovador y participativo con capacidad para hacerse cargo de los territorios excluidos. Se advierte que la participación social y comunitaria es clave, en tanto la CSU significa un proceso de implicación y empoderamiento societal, al igual que las modalidades de gestión que significan articulación y coordinación entre los actores públicos y entre ellos y los privados.

Los resultados indican una ventaja de la dimensión urbano ambiental sobre la económico social, señalando una tendencia más fiscalista: dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamientos culturales y deportivos y, en menor incidencia, educativos, sanitarios y para promoción de empleo. Son importantes también las obras de mitigación de riesgos ambientales por el singular emplazamiento de los territorios

excluidos. Es notable la fortaleza que se muestra en el desarrollo de espacio público como lugar de encuentro y empoderamiento ciudadano.

Finalmente, la dimensión socio económica resulta comparativamente la más débil; se ponen en evidencia las debilidades para incidir en los componentes más estructurales, como son la generación de empleo, la inserción educativa y la promoción de la salud; mientras que también aquí cobran fuerza componentes más físicos como el tema de vivienda, fundamentalmente la reconstrucción de viviendas y la construcción de nuevas viviendas en el mismo territorio. El acceso a la justicia, la disminución de la brecha digital y la promoción de empleo, son recurrentemente débiles en los casos FB y RH.

Sobre la *integralidad*, los resultados demuestran que contribuye a la CSU; si bien no arroja un comportamiento homogéneo, su contribución a la CSU en los casos estudiados es mayoritariamente muy significativa, lo que indica un avance sustantivo en la comprensión de la complejidad de la problemática que se aborda y de los límites y consecuencias negativas de la gestión sectorial y fragmentada.

Sobre ¿qué diseños son los más apropiados para ese fin?

En el estudio comparado se sometió a examen la MCCSU, desde donde se construyeron las conclusiones precedentes. La MCCSU se propone como un modelo de diseño de intervención para los territorios excluidos que organiza de manera simple las dimensiones y componentes implicados en la complejidad territorial; establece un número de componentes comunes a los territorios excluidos, y le da adaptabilidad desde su especificidad. La MCCSU se orienta por los criterios de ciudades más inclusivas y revierte las debilidades de metodologías multipropósito alejadas de la especificidad de los territorios excluidos. El modelo propuesto se asume como una herramienta de carácter político, involucra múltiples actores y la centralidad en la agenda de gobierno. No se trata de un modelo acabado, señala las regularidades sin eliminar las tensiones provenientes de las contradicciones del campo de intervención.

La Tesis abre algunas posibles líneas de investigación; una línea en el campo de las capacidades de los gobiernos locales necesarias para llevar adelante este tipo de políticas en los territorios excluidos. Cómo mejorar las capacidades? Qué tipos de capacidades se requieren? En ese contexto, las debilidades de los gobiernos locales

habilitan también a la profundización de estudios sobre innovación en la gestión; las innovaciones requeridas, en qué ámbitos y con qué actores producirlas.

Otra línea surge de la necesidad de profundizar las restricciones y tensiones que aparecen en los estudios sobre segregación y homogeneidad de los territorios excluidos a la hora de intervenir en la complejidad de la ciudad construida. Avanzar en ese sentido podría evitar que políticas públicas bien intencionadas profundicen las situaciones de segregación y fragmentación de las ciudades atendando también sobre la CSU

BIBLIOGRAFÍA

- Acket, S., Borsenberger, M., Dickes, P. y Sarracino, F. (2011). Measuring and validating social cohesion: a bottom-up approach. Presentado en la Conferencia Internacional sobre Cohesión social y Desarrollo, OECD, París.
- Acosta, P. et al (2012). *Indicadores para la medición de la cohesión social en Europa. Aplicación al caso de Andalucía*. Centro de Estudios Andaluces, Universidad de Jaén y Centro Andaluz de Prospectiva.
- Acuña, C. (2010). Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Adam, S. y Kriesi (2010). El enfoque de redes. En Sabatier, P. (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas. Proyecto de Modernización del Estado*. Buenos Aires.
- Alcaldía de Medellín. (2003). Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia. Medellín.
- _____ (2005). Diagnóstico participativo comunal y plan de desarrollo Comuna 7 – Robledo. Medellín.
- _____ (2006). Proyecto Urbano Integral, Un modelo de transformación de la ciudad. Medellín.
- _____ (2008). Encuesta de calidad de vida de Medellín. Medellín.
- _____ (2009). Del miedo a la Esperanza. Medellín.
- _____ (2012). Transformación de una ciudad, Medellín. Medellín.
- Álvarez Castaño, L.S., Bernal Medina, J.A., Sepúlveda Herrera, D. (2011). Exclusión Social en Medellín: Sus Dimensiones Objetivas Y Subjetivas. En *Estudios Políticos*, nro. 39, Universidad de Antioquia.
- Anderson, B., Gibney, M y Paoletti, E. *Citizenship, deportation and boundaires of belonging*. En *Citizenship Studies*, vol. 15.

- Andreatta, V. (2005). Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales. En *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*, Nro. 3, Universidad Politécnica de Catalunya. Recuperado de <http://upcommons.upc.edu/handle/2099/1586> . Consultado en diciembre de 2014.
- _____ (2009). Rio de Janeiro. Planes de ordenación y orígenes de la urbanística carioca. En *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, pp. 15-26.
- Andrenacci, L. (2001). *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*. Documento de trabajo. Buenos Aires: ICO y UNGS.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Aymonino, C. (1972). *Origine sviluppo della città moderna*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Ballón, E. (2008). La Cohesión Social desde América Latina y el Caribe. En *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión social y acuerdos de asociación*. México: ALOP, A.C.
- Banco Mundial (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Ficha Favela Barrio- BR-L0250
- _____ Documento Rosario Hábitat-AR 0262
- Barba Solano, C. (2011). Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina. En Barba Solano, C. y Cohen, N. (coord.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Colección CLACSO-CROP.
- Barreto, M. (2010). El concepto de “habitat digno” como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. En *Revista INVI*, nro. 25, Santiago de Chile.
- Beck, U. (1998). *Democracy without enemies*. Cambridge: Polity Press.
- Bedoya J. (2013). *“Blanco neutralizado”, relato de 20 años de la lucha contra los*

narcos. Medellín: Intermedio.

Bel Adell, C. (2002). Exclusión social: Origen y características. En Curso Formación específica en Compensación Educativa e Intercultural para Agentes Educativos. Murcia: Facultad de Letras, Universidad de Murcia. Recuperado de: http://www.ctv.es/USERS/cprtopa/compensatoria/Exclusion_social.pdf. Consultado en agosto de 2014.

Berger- Schmitt, R. (2002). Social Cohesion between the Member States of the European Union: Past Developments and Prospects for an Enlarged Union. En *Czech Sociological Review*, vol. 38.

Bernard, P. (1999). La cohésion sociale: critique dialectique d'un quasiconcept. En *Liens social et politique*, nro. 41.

Bessis, S. (1995). De la exclusión social a la cohesión social. En *Documento de Políticas Sociales2*, MOST, Unesco.

Bifarello, et al. (1999). *Innovación y espacio local*. Rosario: P&G.

Borja, J. (2013) Espacio público, urbanismo y movilidad. Ciclo 4 conferencias on-line. Federación de Iberoamericana de Urbanistas. Recuperado de: <http://jordiborja.cat/conferencia-online-espacio-peublico-y-ciudadania/>. Consultado en junio de 2014.

Blanco, I. y Gomá, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. En *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, nro. 2, pp. 11-27.

Bragos, O. (2008). Crecimiento económico, disputas territoriales y ordenamiento urbanístico. La reforma del Código Urbano en la ciudad de Rosario. VII Colóquio de Transformações Territoriais en la Universidad Federal del Paraná, Curitiba, Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

Bragos, O. y Gamba, F. (2012). Urban policies, city management and fast urban growth in Argentine cities. En 48° Congreso ISoCaRP, Rusia.

- Brugué, Q. (2010). Políticas para la cohesión social. En Pacual i Esteve, J. y Godás, X. *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial: ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. U A Barcelona
- _____ (2014). *Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad*. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (coords.). (1998). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Bulcourf, P. (2011). ¿Qué entendemos por “teoría política”? En *Revista POSTData*, nro. 1, pp. 209-238.
- Bulcourf, P. y Cardozo, N. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? En *Política comparada.com.ar*, documento de Trabajo nro. 3.
- Bustelo, E. y Minujín, A. (2002). Los ejes perdidos de la política social. En *Revista Papel político*, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, nro. 14, pp. 59-84.
- Camacho Ballesta, J. A. y Melikhova, J. (2011) *Perspectiva territorial de la unión europea: el largo camino hacia la cohesión territorial*. Bibliid.
- Cao, H. y Rey, M. (2015). El modeo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina. En *Nueva Sociedad*, nro. 257. Buenos Aires.
- Carman, N., da Cunha. V. y Segura, R. (Coord.) (2014). *Segregación y diferencia en la ciudad*. FLACSO. MIDUVI-Ecuador.
- Carrión, F. (2010). Ciudad: memoria y proyecto. En *Textos urbanos*, nro. 5, OLACCHI/Municipio Metropolitano de Quito.
- _____ (2013). El desafío político del gobierno de la ciudad metropolitana. En Iracheta Cenocorta, A (coord.). *Reflexiones sobre política urbana*. México: El colegio Mexiquense.
- Cas Granje, A. (2009). Balance y perspectivas de la cooperación UE-AL para la cohesión social. En Carrillo, F. (coord.) *La lucha contra la exclusión social en América Latina: una mirada desde Europa*. Bolivia: Plural.

- Casal, J.M., Roche, C.L., Richter, J. y Hanson, A.C. (2005). *Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).
- Castagna, A. I, Raposo, I. M. y Woelflin, M. L. (2010). Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. En *La Planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación*, XI Coloquio Internacional de Geocrítica. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Castel, R. (1995). *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*. Archipiélago.
- _____ (2004). *La Metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (1995). *La ciudad de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (2001). *La era de la información. Fin de milenio*. Madrid: Alianza Editorial.
- Catenazzi A., Lombardo J. y Fernandez Wagner R. (2003). La Nueva cuestión urbana en la RMBA. Transformaciones socio económicas, proceso de globalización, ciudad y proceso de reproducción social. En Catenazzi A. y Lombardo J. (comp.) *La cuestión urbana en los 90*. LaPlata: Ed. al margen, UNGS.
- Catenazzi, A. y Reese, E. (1998). Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina). En *El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana*. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning), Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea DGXVI/DGIA), Mancomunitat de Municipis del Area Metropolitana de Barcelona (España).
- Cavallieri, F. (2007). El programa Favela Barrio de la ciudad de Río de Janeiro. En *Taller de Formación Técnica ¿Para los mismos problemas aportamos las mismas soluciones?*, Metrópolis- Asociación Mundial de Grandes Metrópolis - Antananarivo.
- CEPAL (2007). *Sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

- _____ (2010a). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores* Revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores. Santiago de Chile.
- _____ (2010b). *La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores*. Santiago de Chile.
- _____ (2011). *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago de Chile.
- Charnes, A., Cooper, W.W and Rhodes, E. (1978) Measuring the efficiency of DMUs, *European Journal of Operational Research*, 2, p. 429-444.
- Chiodi, F. (2013). Identificación de los aportes de las políticas públicas locales a la cohesión social. En *Guías Metodológicas URB-AL III*, nro.3. Barcelona: Programa URB-AL III Oficina de Coordinación y Orientación (OCO).
- Clichevsky, N. (2002). Pobreza y políticas Urbano-ambientales en Argentina. En *S E R I E medio ambiente y desarrollo*, nro. 49, Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Internacional de Derechos Humanos (OEA). (2015). Documento sobre satisfacción de los DDHH, en especial los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), en los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe.
- Consejo de Europa, (2005). Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide. En Council of Europe Publishing. Recuperado de: http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/social_policies/03.Strategy_for_Social_Cohesion/. Consultado en diciembre de 2014.
- Coupé, F. y Cardona, J.G. (2011). Un enfoque integrado de desarrollo urbano: los metrocables en el contexto de las políticas urbanas y la planeación en Medellín. En Taller Nacional Gobernanza local, movilidad urbana y reducción de la pobreza: Lecciones de Medellín, Universidad de los Andes, Bogotá.

- Cunill Grau, N. (1999). La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nro. 13, Caracas.
- Cunill Grau, N. (1999). Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las reformas de segunda generación. En *Revista Nueva Sociedad*, nro. 160, pp. 101-117.
- _____ (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. En *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 23, nro. 1. Centro de Investigación y Docencia Económica, CIEDE, México.
- Davila, S. (2010). Estudios Comparados, Universidad Veracruzana. México.
- De Gaudemar, J. P. (1991). Preliminares para una genealogía de las formas de disciplina en el proceso capitalista del trabajo. En Castel, R. et al. *Espacios de poder*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- De Mattos, C. (1981). Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. En: *Revista Interamericana de Planificación*, vol 15, nro. 59.
- De Soto, H. (2003). *El misterio del capital*. Ed Sudamericana.
- de Souza Pereira, L. A. (2010). O programa Favela-Bairro: mais do mesmo? Quais as possibilidades para a superação dos “problemas” existentes na cidade do Rio de Janeiro? En *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 14, nro. 331, Universidad de Barcelona.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). Organización de las Naciones Unidas.
- Del Río, O. (2010). Identificación y sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local. En *Guías Metodológicas URB-AL III*, nro.1. Barcelona: Programa URB-AL III Oficina de Coordinación y Orientación (OCO).

- Departamento Nacional de Planeación (2005). *El Estado y su organización*. Corporación Andina de Fomento y Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, República de Colombia.
- Di Virgilio, M. y Perelman, M. (coord.) (2014). *Ciudades Latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Díaz, C., Grandinetti, R. y Nari, P. (comp.) (2002). *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Rosario: Homo Sapiens.
- Diniz, E. (2004). Democracia y desarrollo en Brasil: la relevancia de la dimensión político-institucional. En Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, nro.65, pp. 61-77.
- Easterly, W., Ritzen, J., y Woolcock, M. (2006). Social cohesion, institutions, and growth. En *Economics & Politics*, vol. 18.
- Echeverri, A. (2008). Proyectos Urbanos Integrales. Contra la exclusión y la desigualdad. En *Revista Digital ARQ*, nro. 8, Sociedad Colombiana de Arquitectos, Bogotá D. C., Colombia.
- _____ (2009) Conversatorio Urbanismo Social, espacio público y vivienda. Alcaldía de Medellín, p. 108.
- Echeverri, A. y Orsini, F. (2012). *Informalidad y urbanismo social en Medellín*. Recuperado de: http://upcommons.upc.edu/revistes/bistream/2099/11900/1/1111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf. Consultado en junio de 2014.
- Echeverría Ramírez, M.C. (2003). Hábitat versus vivienda: Mirada crítica sobre el viviendismo. En Seminario- Internacional *La construcción del hábitat popular: Experiencias de intervenciones urbanas, arquitectónicas, tecnológicas y pedagógicas*. Seminario organizado por el Departamento de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de la Universidad La Gran Colombia, Santafé de Bogotá.

- Empresa de Desarrollo Urbano (EDU). (2007). Modelo de transformación urbana – Proyecto Urbano Integral PUI zona nororiental.
- Espinoza, R. (1997). 100 years of favela. En *Brazzil*, Los Ángeles, Estados Unidos.
- Estela Barnet, O. (2008). La estrategia de las ciudades en el s.XXI: análisis de experiencias, nuevos retos. Presentado en curso de verano de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU).
- Etulain, J.C. y González Biffis, A. (2014). La evolución del proyecto urbano. Intervenciones urbanas y cambios de paradigmas. En *Cuaderno urbano*, vol.17, nro 17, Resistencia, pp. 173-196.
- Fajardo, S. (2007). Cambiarle la piel a la ciudad. Entrevista realizada por Cátedra Medellín, Barcelona. Recuperado de: <http://catedramedellinbarcelona.org/archivos/pdf/22-Entrevistas-SergioFajardo.pdf> . Consultado en julio de 2014.
- Farinós Dasi, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. En *Boletín de la A.G.E.*, nro. 46.
- _____ (2014). Gobernanza, administración pública y territorio; opciones del localismo. Una mirada desde la Geografía. En *El desarrollo territorial valenciano*. Colección Universitat i Territori, Universitat de València, Vicerektorat de Participació i Projecció Territorial.
- Feijoo, M. (1984). *Buscando un techo, Familia y vivienda popular*. Buenos Aires: Estudio CEDES.
- Fernández Güell, J. M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona: Editorial Reverté.
- _____ (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nro. 154. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo. Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento. Gobierno de España

- Fernandez Wagner, R (2010) Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Brasilia: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada- IPEA.
- Ferroni, M., Mateo Díaz, M. y Payne, J. (2006). *Social Cohesion in Latin America and the Caribbean: analysis, action and coordination*. BID: Washington.
- Finquelievich, S. y Feldman, P. (2015). Innovación y ciudades en la sociedad de la información. En *Cuaderno urbano Ciencia, tecnología y políticas públicas*, vol. 18, nro. 18, Resistencia.
- Fitoussi, J. y Rosanvallon, J. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- Fleury, S. (1999). Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa. Seminario sobre Política Social, Exclusión y Equidad en Venezuela durante los años 90. Caracas.
- Foronda-Robles, C. y Galindo-Pérez-de-Azpillaga, L. (2012) Argumentación relativa a la confianza territorial. Claves sobre capital social. En *Cuadernos de desarrollo rural*, nro. 9, Bogotá.
- Gaja i Díaz, F. (2006). Urbanismo y Sostenibilidad. ¿Una Contradicción en los términos? En *Revista IT*, nro.75, Madrid, España.
- Gallego, R., Gomá, R. y Subirats, J. (2003). *Estado de Bienestar y comunidades Autónomas*. Barcelona: Tecnos.
- Galster, G. y Killen, S. (1995). The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework. En *Housing Policy Debate*, nro. 6, pp. 7-44.
- García Bossio, H. (2013) Desarrollismo cepalino vs desarrollismo frigerista: la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires en la experiencia argentina (1958-1962). En *Temas de Historia Argentina y Americana*, nro. 21. Universidad Católica Argentina. Recuperado de:

<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/desarrollismo-cepalino-vs-frigerista.pdf>. Consultado en mayo de 2014.

- García, R. (2003). Iniquidade Social no Brasil: Uma Aproximação e Uma Tentativa de Dimensionamento. En *Texto para Discussão*, nro. 971, IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), Brasilia.
- Garretón, M. A. (2007). Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual. En *Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el sur latinoamericano*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Garzia, M. (2008). Rosario Habitat: programa integral de recuperación de asentamientos (Argentina). Ciudades para un futuro más sostenible. Recuperado de: <http://www.gobiernolocal.gob.ar/?q=node/3640>. Consultado en agosto de 2014.
- Garzia, M., Salomon, A., Queralt, G. y Sanz, A. (2002). Programa Rosario Habitat. En I Congreso Nacional de Políticas Sociales, Quilmes.
- Garzia, M., Salomon, A., Queralt, G., Sanz, A. y Ferraris, C. (2004). Programa Rosario Habitat, aprendizajes alcanzados. En II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, Argentina.
- Gerritsen, D. y Lubbers, M. (2010). Unknown Is Unloved? Diversity and Inter-Population Trust in Europe. En *European Union Politics*.
- Gesthuizen, M., Van Der Meer, T. y Scheepers, P. (2009). Ethnic Diversity and Social Capital in Europe. Test of Putnam's Thesis in European Countries. En *Scandinavian Political Studies*, nro. 32.
- Godàs i Pérez, X. (2010). *Pobreza, desigualdad y cohesión social: Análisis de experiencias significativas en políticas públicas locales en América Latina y Europa*. En *Urb Social- Urbal III*.
- Gomà, R. y Subirats, J. (2001). *Autonomía y bienestar*. Barcelona: UB-UAB.
- Grandinetti, R. (2014). *Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos Hacia una propuesta metodológica*. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Valencia.

- Grau, M. (2002). Introducción. El estudio de las políticas públicas. Enfoques y metodología de análisis. En Grau, M. y Mateos, A. (eds.) *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Grau, M., y Mateos, A. (ed.) (2002). *Análisis de políticas pública en España, Valencia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Grimson, A. (2003). La vida organizacional de zonas populares de Buenos Aires, informe del proyecto Urbanización Latinoamericana a finales del siglo XX. Working paper, Center for the study of Urbanization and Internal Migration, Population Research Center, University of Texas at Austin.
- Harvey, D. (2001). Heritage Pasts and Heritage Presents: Temporality, Meaning and the Scope of Heritage Studies. En *International Journal of Heritage Studies*, nro. 7.
- Heath, A. y Demireva, N. (2014). Has multiculturalism failed in Britanian? En *Ethnic and Racial Studies*, nro. 37.
- Hoffmann, K. D. (2015). Pobreza y desigualdad: la necesidad de un enfoque multidimensional. En *Revista Nueva Sociedad*, nro. 258, Buenos Aires.
- Hooghe, M. (2007). Social Capital and Diversity Generalized Trust, Social Cohesion and Regimes of Diversity. En *Canadian Journal of Political Science- Revue Canadienne Science Politique*, nro. 40.
- Hydén, G., Mease, K. y Court, J. (2004). *Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries*. Lynne Rienner Publishers.
- Instituto de Gestión de Ciudades (IGC) - Aldeas Infantiles. (2011). *A la Altura de los Chicos. Situación de las infancias en el distrito oeste de la ciudad de Rosario. Diagnóstico participativo*. Municipalidad de Rosario y Unión Europea.
- Instituto de Gestión de Ciudades (IGC). (2009). *Proyecto de Inclusión y Articulación Territorial para la ciudad de Posadas, Argentina*. Recuperado de: <http://www.igc.org.ar/copyleft/piat-posadas.pdf>. Consultado en junio de 2014.
- Iracheta Cenecorta, A. (coord.). (2013). *Reflexiones sobre política urbana*. México: El colegio Mexiquense.

- Jaramillo Ochoa, J. H. (2013). *Estrategias de intervención urbana, en la perspectiva del control social y disciplinamiento de los sectores populares de la comuna 1, 2 y 3 de la ciudad de Medellín, 2004-2011*. Tesis de Maestría, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.
- Jáuregui, M. (2012). *Estrategias de articulación urbana*. Buenos Aires: Nobuko.
- Jenson, J. (2010). *Defining and Measuring Social Cohesion*. Commonwealth Secretariat and United Nations Research Institute for Social Development, Londres.
- Jiménez Ramírez, M. (2008). Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo. En *Estudios Pedagógicos*, vol. 34, Chile: Universidad Austral de Chile Valdivia.
- Kaztman, R. (2010). La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina. En *Cohesión Social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. CEPAL.
- _____ (2009). *La dimensión espacial de la cohesión social en las grandes ciudades de América Latina*. CEPAL.
- Keestelot, C. (2003). Urban socio-spatial configurations and the future of European cities. En Seminario Eurex on-line.
- Kemp, R.L. (1992). *Strategic Planning in Local Government: A Casebook*. Chicago, Illinois: American Planning Association.
- Laurence, J. (2011). The effect of ethnic diversity and community disadvantage on social cohesion: a multi-level analysis of social capital and interethnic relations in UK communities. En *European Sociological Review*, nro. 27.
- Lechner, N. (2002). Tres formas de coordinación social. En *Nueva Época*, nro. 1.
- Letki, N. (2008). Does Diversity Erode Social Cohesion? Social Capital and Race in British Neighbourhoods. En *Political Studies*, nro.56.

- Lockwood, D. (1999) Civic integration and social cohesion. En Gough, I. y Olofsson, G. (eds.). *Capitalism and social cohesion*. Macmillan Basingstoke.
- Lvovich, D. (2000). Colgados de la soga. La experiencia del tránsito desde la clase media a la nueva pobreza en la ciudad de Buenos Aires. En Svampa, M. (ed.) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: UNGS.
- Madoery, O. (2008). Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones, Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Magalhães, S. (11 de noviembre de 2002). Uma solução para as Favelas. *Jornal O Globo*.
- _____ (2002). *Sobre a Cidade: habitação e democracia no Rio de Janeiro*. Sao Paulo: Pro Editores.
- Márquez, F. (2014). Habitar la ciudad desde sus fronteras. La Chimba, Santiago de Chile. En Carmán, M., Segura, R. y Viera, N. (eds.) *Segregación y diferencia en la ciudad*, pp. 123-143. Ecuador: Ediciones Flacso – Clacso.
- Marsh, D. (ed.) (1998). *Comparing Policy Networks: Policy Networks in Theoretical and Comparative Perspective*. Open University Press, Milton Keynes.
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. (1992). New Directions in the Study of Policy Networks. En *European Journal of Political Research*, vol.21.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América latina*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- _____ (2012). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas públicas y gestión pública en América Latina*. Proyecto Modernización del estado, CABA, Argentina.

- _____ (2014). El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la gestión pública. En Walter, J y Pando, D. (comp.) *Planificación estratégica: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: Ed Universidad de San Andrés y SAAP.
- Mayntz, R. (1998). New challenges to governance theory. En *Jean Monet Chair*, nro. 50, Instituto Universitario Europeo, Florencia.
- Meller, P., Bordón, P., Cociña, M. y Rivera, E. (2008). Mercados laborales ¿Soportes o amenazas para la cohesión social latinoamericana? En Tironi, E. (ed.) *Redes, Estado y Mercados*. Santiago de Chile: Uqbar.
- Monterrubio, A. (2014). Movilidad, arraigo e identidad territorial como factores para el desarrollo humano. En *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Documento de Trabajo, nro. 173.
- Monteverde, R. (2010). Aprendiendo de las ciudades. Hoy Medellín. Ciudad Inclusiva IGC, Rosario, Argentina. Recuperado de www.aprendiendo.igc.org.ar. Consultado en junio de 2014.
- Municipalidad de Rosario. (2010). *Políticas para la Gobernabilidad. Experiencia Rosario*. Argentina: Borsellino.
- Muxi, Z. (2006). La ciudad o el reto de la globalización sobre las ciudades. En *Revista Ideas Sostenibles: Espacio de reflexión y comunicación en Desarrollo Sostenible*, nro. 3.
- Nandi, A. y Platt, L. (2013). Britishness and identity assimilation among the UK's minority and majority ethnic groups. En *Understanding society working paper series*, nro. 8.
- Nari, P. (2011a). Estrategia local de cohesión social: Programa de Inclusión y Articulación Territorial- Posadas- Misiones- Argentina. Trabajo de investigación presentado para la obtención del DEA- Universidad Politécnica de Valencia.

- _____ (2011b). Aulas de Políticas Integrales y concurrentes. En VI Congreso de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública AAEAP, Resistencia, Chaco.
- _____ (2013a). Cohesión urbana, un desafío para la gestión de los territorios en el siglo XXI. En XI Congreso Nacional de Ciencia Política- SAAP- Paraná.
- _____ (2013b). Políticas y territorios, tensiones y complejidades en el diseño de nuevas institucionalidades en gestión pública. En VII Congreso de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública AAEAP, Mendoza.
- _____ (2014). Ciudades des- tramadas. Notas a partir de una metáfora sobre los territorios urbanos excluidos. En Simposio de Administración Pública de la Universidad Nacional de Rosario.
- _____ (2015a). Ciudades des tramadas. Notas a partir de una metáfora sobre los territorios urbanos excluidos. En *Revista del Departamento de Administración Pública*, Universidad Nacional de Rosario.
- _____ (2015b). Nuevas y viejas provocaciones; Cohesión urbana, horizonte de expectativa y estrategia de intervención. En XII Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político SAAP, Mendoza.
- Obama, B. (2007). *La audacia de la esperanza: Reflexiones sobre como restaurar el sueño americano*. Península.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- OIT, (2004). Por una globalización justa: crear oportunidades para todos. En Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Ginebra, Suiza.
- ONU-Habitat. (2012). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Ospina, S. (2006). Gobernanza y liderazgos para el cambio social. En *Revista Reforma y Democracia*, nro. 35.

- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.
- Parsons, T. (1964). La institucionalización de las ideologías. En Horowitz, I. *Historia y elementos de sociología del conocimiento*. Buenos Aires: Eudeba.
- _____ (1999). *El sistema social*. Madrid: Alianza.
- Pascual i Esteve, J. M. (2001). De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. En *Elements de debat territorial*, nro. 13, Diputación de Barcelona.
- Pascual Esteve, J. M. y Pascual Guiteras, J. (eds.) (2009). *Cohesión Social y Gobernanza Democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. América-Europa de Regiones y Ciudades (coord.) Junta de Andalucía, Conserjería de Gobernación.
- Pascual i Esteve, J. M. y Tarragona Gorgorió, M. (2009). *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*. Sevilla: Junta de Andalucía, D. G. Administración Local.
- Peace, R., Spoonley, P., Butcher, A. y O'Neill, D. (2005). *Immigration and Social Cohesion: Developing an indicator framework for measuring the impact of settlement policies in New Zealand*. Centre for Social Research and Evaluation Te Pokapū Rangahau Arotaki Hapori.
- Pereira Leite, M. (2008). Pobreza y exclusión en las favelas de Río de Janeiro. En Ziccardi, A. (comp). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. CLACSO. Bogotá: Siglo del Hombre Editores
- Pérez Liñán, A. (2008). El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes. En *Documento de Trabajo de Política Comparada*, nro. 1, Buenos Aires.
- Perlman, B. (2004). Algunas lecciones en gestión pública comparativa. En *Revista de Administración Pública*, nro. 110, pp. 229-243.
- _____ (2009). The ARRA of our ways. En *State and Local Government Review*, vol. 41, nro. 2, pp. 120-122.

- _____ (2010). *Favela. Four decades of living on the edge in Rio de Janeiro*. Nueva York: Oxford University Press.
- Peters, G. y Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking Public Administration. En *Journal of public administration, Research and theory*, vol. 8, nro. 2, pp. 223-24.
- Pillet, F. et al. (2013a). Los indicadores de la cohesión territorial en el análisis de la escala supramunicipal o subregional: policentrismo y áreas funcionales urbanas (FUAS). En *Revista cuatrimestral de Geografía*, nro.90, pp. 91-106.
- Pillet, F. et al. (2013b). Indicadores de Cohesión territorial, policentrismo y áreas funcionales urbanas. En *Revista ERIA*, nro. 90, Universidad de Oviedo, España.
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. En *CIUDADES 28*, México: RNIU.
- _____ (2004). La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación. En *Realidad Económica*, nro. 208, Buenos Aires.
- Plan Estratégico Rosario. (1998). Municipalidad de Rosario. Recuperado de: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4718&tipo=objetoMultimedia>. Consultado en junio de 2014.
- Pliscoff, C. y Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Prevot -Schapira, M.F. (2001). Les métropoles d'Amérique latine: de l'espace public aux espaces privés". En *Cahiers des Amériques latines*, nro. 35.
- Proyectos Urbanos Integrales, s/f. ¿Qué es el PUI? Recuperado de: <http://proyectosurbanosintegrales.blogspot.com.ar/p/que-es-el-pui.html>. Consultado en agosto de 2014.
- Putnam, R. (2008). *Immigration and social cohesion*. Entrevista. Harvard Kennedy School. Recuperado de <http://www.hks.harvard.edu/>. Consultado en marzo de 2015.

- Quieroz Ribeiro, L. C. (2007). Cómo gobernar las urbes sin civitas? En *Nueva sociedad*, nro. 212, pp. 97-111.
- Rajulton, F., Ravanera, Z. y Beaujot, R. (2006). Measuring Social Cohesion: An Experiment Using the Canadian National Survey of Giving, Volunteering, and Participating. En *Social Indicators Research*, vol. 80, pp. 461-492.
- Ramió, C. (1999). Corrientes neo empresariales versus corrientes neo públicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical. En *Revista Instituciones y desarrollo*, nro. 5, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. En *Medio Ambiente y Urbanización*, vol.56, nro. 1, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED América Latina, Vicente López, Argentina.
- _____ (2011). Instrumentos de Gestión Urbana , fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. En Revista Digital del Programa en Gestión de la Ciudad, año3. UOCatalunia y Café de las Ciudades. Recuperado de: http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm . Consultado en junio de 2014.
- Reese, E. y Catenazzi, A. (2010). Derecho a la ciudad. La dinámica del crecimiento urbano y las asignaturas pendientes. En *Voces en el fénix*, nro. 1, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional Gral. Sarmiento.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Riofrio, G. y Ramirez, D. (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*. Lima: Ed DESCO.
- Rodríguez Jiménez, P. (2009). Medellín: la ciudad y su gente. Credencial Historia nro. 231, Bogotá, Colombia.

- Rossa, C. (2011) Heterogeneidad político-ideológica en América del Sur: tendencias y perspectivas de su incidencia en la configuración de la agenda regional de integración, 1998-2008. En V Congreso de Relaciones Internacionales, IRI, La Plata.
- Saaty TL (1980), "The Analytic Hierarchy Process". RWS Publications: Pittsburgh.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1993) Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder, CO: westview press.
- Sabatini, F. (1999). Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile. En Seminario Latin America: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of New Millennium. Congreso llevado a cabo en la Universidad de Uppsala, Suecia.
- Saborido, M. (2006). Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda. En *Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe*, Documentos de Proyectos, nro. 99., División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile: CEPAL.
- Sassen, S. (2000). *Cities in a world economy*. Londres: Pine Forge Press.
- Schweinheim, G. (2011) ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración. En *Revista Reforma y Democracia*, nro. 49, CLAD. Caracas, Venezuela.
- Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner, R. (2006). *Un análisis crítico de las políticas de vivienda en América Latina*. Centro Cooperativo Sueco. San José, Costa Rica.
- Serra, A. (2005). La gestión transversal: expectativas y resultados. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nro. 32, Caracas.
- Servicio Público de Vivienda. (2001). Documento de difusión Programa Rosario Hábitat.

Servicio Público de Vivienda. (2003). Documento de difusión Programa Rosario Hábitat

Soja, E. (1985). La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa. En G. Derek y J. Urry (comps.), *Social Relations and Spatial Structures*. London: Macmillan.

Soldano, D. (2008). Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). En Ziccardi, A (comp). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. CLACSO. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Sorj, B., y Martuccelli, D. (2008). *El Desafío Latinoamericano, Cohesión Social y Democracia*. San Pablo, Brasil, y Santiago de Chile: iFHC/CIEPLAN.

Sorj, B., y Tironi, E. (2008). *Cohesión social en América Latina: un marco de investigación*. Proyecto Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina. Cieplan e Instituto Fernando Henrique Cardoso.

Sturgis, P., Brunton, I., Read, S. y Allum, N. (2010). Does Ethnic Diversity Erode Trust? Putnam's Hunkering Down thesis reconsidered. En *British journal of political science*, nro. 42.

Subirats, J. (dir.) (2006). *Fragilidades Vecinas. Narraciones biográficas de exclusión social urbana*. Barcelona: Ed Icaria.

Subirats, J. (2010). *Políticas públicas y cohesión social. Factores territoriales y gobiernos locales*. Programa URB-AL III, Sitges. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/Universidad Autónoma de Barcelona.

_____ (2011). *Otra sociedad ¿otra política? De «no nos representan» a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria.

Subirats, J. y Blanco, I. (2011). Claves para el desarrollo de políticas locales de cohesión social en un contexto de cambio y complejidad. En *Reflexiones en torno*

a la implementación de Políticas Públicas Locales que buscan la Cohesión Social. Barcelona: Oficina de Coordinación (OCO) y Orientación Programa URB-AL III.

Subirats, J. (dir.), Gomà Carmona, R., & Brugué Torruella, J. (coords.) (2005). Análisis de los factores de exclusión social. En *Documentos de Trabajo n°4*, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas I (UAB).

Suesser, J. (2006). La cohesión social en Europa. En *Estrategias fiscales y cohesión social*, Seminario del Programa EUROsociAL, Buenos Aires.

Svampa, M. (2001). *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.

Tella, G y Silva, R. (2010). La dimensión simbólica del territorio: Análisis de caso sobre mecanismos de diferenciación de lugar. En XI Coloquio Internacional de Geocrítica, Buenos Aires.

The Economist. (3 de diciembre de 2011). Good Tidings from the South: Less Poor, and Less Unequal.

Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. En *Revista Temas Sociales*, nro. 66. Santiago de Chile.

Tickne, A. B. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. En *Revista Colombia Internacional*, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Los Andes, Colombia, pp. 90-111.

Tilly, C. (1991). *Grandes Estructuras, Procesos Amplios y Comparaciones Enormes*. Madrid: Alianza

Tironi, E. (ed.) (2008). *Redes Estado y Mercados. Soportes de la Cohesión Social Latinoamericana*. Santiago: Uqbar Editores.

Tironi, E. y Perez Bannen, S. (2008). La cohesión social latinoamericana. En Tironi, E. (ed.), *Redes, Estado, Mercado*. Santiago: Uqbar.

- Torres Tovar, C.A., Rincón García, J.J., y Vargas Moreno, J.E. (2007). *Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá. Hábitat y vivienda*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.
- Torres, C. y Rincón, J. (2012). ¿Y qué querrá el gobernante de turno? Vaivenes en las políticas y programas de mejoramiento barrial y urbano en cinco ciudades de Colombia. En X Seminario de Investigación Urbana y Regional, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.
- UE. (2005). *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide*. Bélgica.
- ____ (2008). El Libro Verde sobre la cohesión territorial: el camino a seguir. En *inforegio panorama*, nro. 28.
- Vera Alpuche, J. (2014). Núcleo y dimensiones analíticas de la cohesión social. Enfoques contemporáneos. En Congreso Latinoamericano de Flacso- México.
- Vergara Duran, R.A. (2011). Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina. En *Revista Andaluza de Antropología*, nro. 2, Patrimonio cultural y derechos colectivos, pp. 158-161.
- Viana-Cárdenas, C.V. (2000). De la sostenibilidad a los ecobarrios. *En Documentación Social*, nro. 119. Recuperado de: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n14/acver.html>. Consultado en noviembre 2014.
- _____ (2013). El campo y la ciudad, áreas de reencuentro. Hacia una Nueva Cultura del Territorio. *En Hábitat y Sociedad*, nro. 6, Universidad de Sevilla.
- Vilas, Carlos M. (2007). De la focalización a la integralidad. Cambio de paradigma en las políticas contra la pobreza y la desigualdad. En *Escenarios*, año7, nro.12, Buenos Aires, pp. 34-44.
- Villatoro, S. (2007). *La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores*. CEPAL.
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

_____ (2014). Guetos y Anti-Guetos: la nueva marginalidad urbana del siglo XXI. En Monográfico, Ciudad, Inclusión Social y Educación- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Recuperado de: <http://www.edcities.org/>. Consultado en septiembre de 2014.

Woronowic, E. (2008). *Gobernabilidad democrática en América Latina: Una crítica a las teorías dominantes. Razones para construir una nueva gramática*. Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Yerga Cobos, A. (2008). El medio ambiente como un desafío en la evolución del gobierno local. En *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nro. 4, pp. 29-41.

Ziccardi, A. (2008). Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En Ziccardi, A. *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

_____ (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.

Sitios consultados:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
México: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>.
Departamento Administrativo Nacional de Estadística, www.dane.gov.co

Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, www.ibge.gov.br

Instituto Nacional de Estadística y Censo, www.indec.gov.ar

Laboratorio de Cohesión Social de México, www.cohesionsocial.mx

Latin Barómetro (2013). Informe 2013. Disponible en www.latinobarometro.org

The Migration Observatory Universidad de Oxford <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/>

EurosociAL. <http://www.eurosocial-ii.eu/>

Urb-al. <http://www.eurosocial-ii.eu/>

Servicio Público de la Vivienda. Rosario.

<http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/secretarias/servicio-publico-de-la-vivienda-y-el-habitat-spvh>

Empresa Desarrollo Urbano. Medellín. <http://www.edu.gov.co/>

Alcaldía de Medellín. <https://www.medellin.gov.co>

Secretaría de Vivienda. Río de Janeiro. <http://www.rio.rj.gov.br/>

Banco Interamericano de Desarrollo. www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo

ANEXO

I- INSTRUMENTOS DE RELEVAMIENTO

GUIÓN DE ENTREVISTA

Cuestionario base dirigido a funcionarios y técnicos vinculados a las políticas en estudio y académicos expertos. Se realizaron algunas pequeñas modificaciones al presente guión según la política.

Este cuestionario forma parte de la Tesis de Doctorado que estoy llevando a cabo en la Universidad Politécnica de Valencia sobre “Políticas Públicas de Cohesión Social Urbana en América Latina. Estudio comparado” y que dirige José María Álvarez Coque.

La entrevista no dura más de una hora y treinta minutos. Toda la información que aquí se releva será utilizada únicamente con fines científicos, por lo tanto sus respuestas serán valoradas en dicho sentido. Asimismo se preserva el carácter anónimo de las respuestas.

Datos Personales e institucionales

Preguntas.

1. En qué contexto socio político surgió la política (RH- FDB- PUI)
2. ¿Cuáles fueron las motivaciones políticas?
3. ¿Se realizaron diagnósticos, qué tipo y quienes lo realizaron?
4. De los problemas identificados en el estado de situación, ¿cuáles fueron señalados como prioritarios?
5. Según su criterio, ¿la política pública se orienta a la CSU?
6. ¿Podría definir Cohesión Social Urbana?
7. ¿Cómo fue el proceso y cuáles fueron los actores que intervinieron?
8. ¿Cuál fue el rol del municipio/ alcaldía, de los Organismos de Crédito y del sector privado?
9. ¿Podría señalar los aspectos sustantivos del diseño la política? (dimensiones, componentes, etc.)
10. ¿Cree Ud. que esta política es diferente a las anteriores aplicadas en la ciudad?
¿Cuáles son las diferencias?

11. Desde el diseño de la política, ¿cree Ud. que no se contemplaron o están débilmente abordados algunos temas o cuestiones?
12. A su entender, ¿cuáles fueron las claves innovadoras (si las hubo) de la política?
13. Si hoy tuviera la posibilidad de intervenir en el diseño de una política para territorios excluidos, ¿qué cuestiones cambiaría?

ENCUESTA

II- INSTRUMENTOS DE SISTEMATIZACION

Protocolo 1.

1.- Se explicitó previamente el estado de situación?	Si/no
2.- De los siguientes problemas, cuáles fueron prioridades explícitas del estado de situación? Priorización según criterios explícitos y subyacentes	1 al 5 (1 la mas prioritaria y 5 la menos)
2-a - pobreza	
2-b - exclusión	
2-c- violencia	
2-d- desarraigo	
2- e- segregación espacial	
2-f- riesgo ambiental	
otro	
3.- Existe una definición de la CSU en la política- Cuál?	Si/no
4.- La política pública (pp) se orienta explícitamente hacia la Cohesión Social Urbana	Si/no

DIMENSIÓN INCLUSIÓN SOCIO ECONÓMICA	
Las iniciativas tuvieron explícitamente orientadas a:	Si/no
Generación y /o Promoción de empleo	
Inserción educativa	
Promoción cultural	
Atención y promoción de salud	
Promoción y desarrollo de actividades deportivas	
Regularización dominial	
Construcción de viviendas en el mismo terreno	
Construcción de viviendas en el mismo barrio/ zona	
Construcción de viviendas en otro barrio/ zona	
Disminuir la brecha digital	
Mejorar el acceso a la justicia	
Otra (*)	
Otra (*)	

DIMENSION INCLUSIÓN URBANO AMBIETAL	
Las iniciativas tuvieron explícitamente orientadas a proveer:	Si/no
Conectividad vial con la otra parte de la ciudad	
Dotación de agua segura	
Desagotes domiciliarios	
Recolección/ tratamiento de residuos	
Saneamiento de arroyos otros	
Protección de desastres (inundaciones/ desmoronamientos, etc)	
Ordenamiento territorial	
Espacio público (plazas, parques por ej)	

Equipamiento educativo	
Equipamiento sanitario	
Equipamiento cultural	
Equipamiento deportivo	
Equipamiento para promover el empleo	
Transporte Público	
Otra (*)	
Otra (*)	

DIMENSIÓN INCLUSIÓN INSTITUCIONAL	
Las iniciativas contemplaron explícitamente:	Si/no
Participación ciudadana	
Articulación público- privada Arreglos institucionalizados entre el sector público y el privado	
Articulación público- público Arreglos institucionalizados entre el sector público y el privado	
Coordinación inter aéreas Arreglos articulados entre las distintas áreas del gobierno municipal	
Coordinación inter jurisdiccional Arreglos articulados entre las distintas jurisdiccionales de gobierno (municipal regional, estadual/provincial, nacional)	
Integralidad visión superadora de los modelos segmentadores, en la comprensión y abordaje técnico-metodológico de las políticas territoriales, poniendo el acento en la interdependencia de las problemáticas	
Transversalidad Incorporación de asuntos asociados a la protección de derechos que no corresponden a un sector u organización específico pero que se busca sean asumidos por todos (perspectiva de género, violencia, por ej)	
Otra (*)	
Otra (*)	

Protocolo 2.

PROYECTO URBANO INTEGRAL							
COHESION SOCIO URBANA							
Se explicitó previamente el estado de situación de los territorios a intervenir?							SI
Cuáles fueron los problemas priorizados en el estado de situación?		exclusión	pobreza	segregación espacial	violencia	desarraigado	riesgo ambiental
	1						
	2						
	3						
	4						
	5						
	6						
Que se entiende por CSU?							
Esta política se orienta a la CSU?							SI/NO
Dimensión INCLUSION SOCIO ECONOMICA	Componentes Las iniciativas estuvieron explícitamente orientas a:			SI/NO	MS	SI G	PS NS
	generación y/o promoción de empleo						
	Inserción educativa						
	Promoción cultural						
	Atención y promoción de la salud						
	Promoción y desarrollo da actividades deportivas						
	Regularización dominial						
	Construcción de viviendas en el mismo terreno						
	Construcción de viviendas en el mismo barrio/zona						
	Construcción de viviendas en otra zona/barri						
	Disminución de la brecha digital						
	Mejoramiento del acceso a la justicia						
otro							
Dimensión INCLUSION URBANO AMBIETAL	Componentes Las iniciativas estuvieron explícitamente orientas a:			SI/NO			
	Conectividad interna del territorio						
	Dotación de agua segura						
	Desagotes domiciliarios						
	Recolección/ tratamiento de residuo						
	Saneamiento de arroyos, quebradas, etc.						
	Protección de desastres (inundaciones, desmoronamientos)						
	Ordenamiento territorial						
	Construcción de espacio público						
	Construcción y/o mejora de equipamiento educativo						
	Construcción y/o mejora de equipamiento sanitario						
	Construcción y/o mejora de equipamiento cultural						
	Construcción y/o mejora de equipamiento deportivo						
	Construcción y/o mejora de equipamiento para promoción de empleo						
	Desarrollo de transporte público						
otro							
Dimensión INCLUSION INSTITUCIONAL	Componentes Las iniciativas estuvieron explícitamente orientas a:			SI/NO			
	Promover la participación ciudadana						
	Promover articulación público- privada						

	Promover articulación público- público					
	Promover la coordinación inter áreas					
	Promover la coordinación inter institucional					
	Desarrollar la integralidad					
	Desarrollar la Transversalidad					
	otro					

Protocolo 3.

A la luz del tiempo transcurrido desde que se diseñó la política pública y de lo que Ud conoce del proceso de diseño, le solicitamos nos responda los siguientes ítems:

Dimensión Socio económica
Qué cuestiones no contempladas en el diseño de la pp ADICIONARÍA y por qué
Qué cuestiones del diseño de la pp QUITARIA y por qué
Qué cuestiones del diseño de la pp REFORZARIA y por qué

Dimensión Urbano Ambiental
Qué cuestiones no contempladas en el diseño de la pp ADICIONARÍA y por qué
Qué cuestiones del diseño de la pp QUITARIA y por qué
Qué cuestiones del diseño de la pp REFORZARIA y por qué

Dimensión Institucional
Qué cuestiones no contempladas en el diseño de la pp ADICIONARÍA y por qué

--

Qué cuestiones del diseño de la pp QUITARIA y por qué

--

Qué cuestiones del diseño de la pp REFORZARIA y por qué

--

COMETARIOS que Ud. considera relevantes para destacar

--