

Desandando la noción de integración socio-urbana: un análisis conceptual desde la perspectiva de los agentes estatales



Denise Brikman

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas;
Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales,
Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires, Argentina.

Mercedes Najman

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas;
Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales,
Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires, Argentina.

Recibido: 2 de enero de 2025. Aceptado: 25 de marzo de 2025.

Resumen

La noción de integración socio-urbana constituyó el eje central de las intervenciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los barrios populares entre 2016 y 2023. Este trabajo rastrea los modos en que, desde el Estado, se conceptualizó y definió dicho concepto. Para ello, a partir de un análisis cualitativo de entrevistas en profundidad a diferentes agentes estatales, se exploran las definiciones nativas del concepto y las posiciones dominantes que adopta el Estado en torno al problema de los barrios populares y sus soluciones. El estudio identifica cuatro elementos que estructuran la definición estatal de integración socio-urbana: integrar es más que urbanizar; es conectar la ciudad informal con la formal; es una intervención multidimensional, y requiere de procesos participativos. Al mismo tiempo, se advierten tensiones entre los modos en que la política define y actúa sobre estos cuatro elementos. En cuanto a los puntos de partida de esta conceptualización, se identifica que, aunque el discurso estatal resalta su originalidad en la definición del concepto, existen puntos de contacto con definiciones preexistentes del campo académico y con otras experiencias políticas regionales.

PALABRAS CLAVE: INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA. RE-URBANIZACIÓN. POLÍTICAS URBANAS. INFORMALIDAD URBANA.

Unraveling the Notion of Socio-Urban Integration: A Conceptual Analysis from the Perspective of State Agents

Abstract

The notion of socio-urban integration constituted the central axis of the interventions of the Government of the Autonomous City of Buenos Aires in popular neighbourhoods between 2016 and 2023. This paper traces the ways in which, from the State,

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

this concept was conceptualised and defined. For this purpose, based on a qualitative analysis of in-depth interviews with different state agents, this research explores the native definitions of the concept and the dominant positions adopted by the state regarding the problem of working-class neighbourhoods and their solutions. The paper identifies four elements that structure the state's definition of the concept of socio-urban integration: integrating is more than urbanising; it is connecting the informal city to the formal one; it is a multidimensional intervention; and it requires participatory processes. At the same time, there are tensions between the ways in which policy defines and acts on these four elements. With respect to the starting points of this conceptualisation, it is identified that although the state discourse highlights its originality in the definition of the concept, there are points of contact with pre-existing definitions in the academic field and with other regional political experiences.

KEYWORDS: SOCIO-URBAN INTEGRATION. SLUM UPGRADING. URBAN POLICIES. URBAN INFORMALITY.

Desvendando a noção de integração sociourbana: uma análise conceitual a partir da perspectiva dos agentes estatais

Resumo

A noção de integração sociourbana constituiu o eixo central das intervenções do Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires nos bairros populares entre 2016 e 2023. Este trabalho investiga as formas pelas quais, a partir do Estado, esse conceito foi conceituado e definido. Para isso, a partir de uma análise qualitativa de entrevistas em profundidade com diferentes agentes estatais, exploram-se as definições nativas do conceito e as posições dominantes que o Estado adota em relação ao problema dos bairros populares e suas soluções. O estudo identifica quatro elementos que estruturam a definição estatal de integração sociourbana: integrar é mais do que urbanizar; é conectar a cidade informal à formal; é uma intervenção multidimensional e requer processos participativos. Ao mesmo tempo, são evidenciadas tensões entre as formas pelas quais a política define e atua sobre esses quatro elementos. Quanto aos pontos de partida dessa conceituação, identifica-se que, embora o discurso estatal ressalte sua originalidade na definição do conceito, existem pontos de contato com definições preexistentes do campo acadêmico e com outras experiências políticas regionais.

PALAVRAS-CHAVE: INTEGRAÇÃO SÓCIO-URBANA. MELHORIA DE FAVELAS. POLÍTICAS URBANAS. INFORMALIDADE URBANA.

Introducción

Durante la última década, las intervenciones sobre barrios populares¹ en Argentina comenzaron a ser definidas como acciones de integración socio-urbana, tanto a nivel

1. Por barrios populares entendemos aquellos territorios de origen informal, es decir, producidos al margen de las reglas de acceso y ocupación del suelo (Abramo, 2003), tanto en términos dominiales como urbano-ambientales (Clichevsky, 2000). En Buenos Aires históricamente se los denominó como villas o asentamientos, sin embargo, durante los últimos años se estableció un nuevo consenso tanto en el ámbito académico como político para redefinir a estos territorios como barrios populares, intentando quitar los estigmas asociados a los términos anteriormente utilizados.

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

nacional como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Desde los diferentes niveles de gobierno, esta nueva nomenclatura se inscribe en un cambio de enfoque respecto de la intervención en barrios populares. Si bien cada organismo estatal desplegó estas políticas con características particulares, pueden advertirse ciertos elementos comunes que reflejan un consenso político y social en torno a: 1) el reconocimiento de los barrios populares; 2) el derecho de sus habitantes a residir en dichos territorios, y 3) la responsabilidad del Estado de intervenir para mejorar sus condiciones socio-urbanas.

Esta nueva ola de políticas de intervención en barrios populares no constituye un fenómeno exclusivamente local. Se inscribe en una dinámica regional, según la cual el objetivo de integración socio-urbana de los barrios populares ha adquirido recientemente mayor centralidad en la agenda política de los países del continente. Como rasgo común, estas políticas articularon intervenciones orientadas a la seguridad de la tenencia, cuestiones urbanísticas y ambientales, mejoramiento de viviendas, entre otros elementos (Clichevsky, 2006; Delgadillo, 2014; Rodríguez, 2018; Brikman y Najman, 2023). Sin embargo, no se registra un consenso en torno a qué entienden estas políticas por integración socio-urbana. Incluso, muchas de estas acciones no incluyeron una especificación o definición de este concepto central (Guevara, 2021).

Este trabajo busca profundizar en esas definiciones, particularmente en las intervenciones llevadas a cabo en la CABA. Desde 2016, se implementaron en la ciudad una serie de políticas denominadas de integración socio-urbana (Rodríguez *et al.*, 2017; Rodríguez, 2018; Di Virgilio, Brikman y Najman, 2020; Cravino, 2022) en algunos barrios populares: Barrio 31 —bajo la órbita de la Secretaría de Integración Social y Urbana—, y Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, bajo la gestión del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). Este estudio analiza las definiciones nativas que estructuraron las políticas implementadas por el IVC, en tanto constituyeron una bandera de gestión.

Trabajos anteriores (Sánchez y Baldiviezo, 2019; Díaz y L'Huillier, 2023; Cravino, 2023) ya avanzaron en la reconstrucción del andamiaje conceptual y teórico que podría sostener el nuevo paradigma de intervención en las villas de la ciudad. Estos estudios señalaron los puntos de conexión y tensión del discurso estatal con los enfoques teóricos del derecho a la ciudad, la justicia espacial y el urbanismo social. Retomando esos hallazgos, el presente trabajo se propone profundizar el conocimiento acerca de los modos en que los agentes estatales producen un discurso que significa y busca enmarcar, en un campo de sentido, este nuevo modo de intervención en los barrios populares. Desde ya, este entramado de significados es producto de un campo de conflictos y, por lo tanto, constituye un objeto cargado de tensiones, contradicciones y transformaciones a lo largo del ciclo de vida de la política.

En este marco, el objetivo de este trabajo es reconstruir los modos en que el Estado local construye significados y definiciones en torno a la noción de integración socio-urbana. Se exploran las conceptualizaciones nativas que diferentes actores estatales elaboraron para dar sustento al reciente paradigma de intervención sobre los barrios populares en la CABA: ¿De qué manera los representantes estatales significan su accionar? ¿Sobre qué supuestos teóricos y políticos se construye este enfoque? ¿Qué diferencias se delinean entre las nociones de integración, reurbanización e integralidad? Además de reconstruir la definición teórica del concepto de integración socio-urbana, el trabajo examina sus definiciones operativas, que se cristalizan en la ejecución de la

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

política: ¿Cómo se operacionalizan en acciones concretas las dimensiones complejas y abstractas de intervención presentes en los planteos conceptuales? ¿Mediante qué tipo de acciones se procuró alcanzar cada uno de estos objetivos?

Para responder estos interrogantes, se llevó a cabo una investigación cualitativa que incluyó el análisis de distintos tipos de fuentes. Por un lado, se relevaron materiales e informes oficiales elaborados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, con el objetivo de captar el discurso oficial de divulgación. Por otro, se realizaron entrevistas en profundidad, semi-estructuradas, a funcionarios/as y exfuncionarios/as jerárquicos del organismo competente, así como a coordinadores de los equipos territoriales de los tres barrios donde se implementó la política por parte del IVC.² Entendiendo que el Estado no es una estructura monolítica (Oszlak y O'Donnell, 1976), se recuperaron testimonios de referentes estatales que asumieron roles decisivos en distintos ámbitos de gestión, a fin de indagar si estos perfiles diversos construyen un discurso homogéneo. En este sentido, se reconocen dos tipos de entrevistados: aquellos con roles jerárquicos en equipos centrales de gobierno, que desempeñaron un papel protagónico en la formulación general de la política, y los coordinadores territoriales, con mayor incidencia en el diseño y la ejecución de las intervenciones. Así, las entrevistas permiten reconstruir la cosmovisión estatal respecto de la política de integración socio-urbana, y avanzar en una interpretación general de dicha política.

Notas teóricas iniciales para pensar las nuevas políticas en barrios populares

Las políticas son definidas como un conjunto de iniciativas —manifiestas e implícitas— que buscan atender ciertas “cuestiones”; es decir, necesidades o demandas socialmente problematizadas. El análisis de estas intervenciones permite inferir la posición dominante —aunque no única— adoptada por el aparato burocrático estatal frente a un tema específico (Oszlak y O'Donnell, 1976). Es decir, identificar los principales lineamientos político-ideológicos que configuran un paradigma de acción y pensamiento (Oszlak, 1998). En este caso, este tipo de análisis permite dar cuenta de las nociones de ciudad subyacentes en la posición estatal dominante, así como de la problematización que se hace sobre los barrios de origen informal, las dinámicas entre la informalidad y la formalidad urbanas, y las soluciones idóneas para tal problemática. Desde ya, la reconstrucción de estas definiciones estatales debe realizarse considerando la heterogeneidad del Estado, es decir, las voces de diferentes actores y perfiles (Oszlak y O'Donnell, 1981). En este caso, la política se despliega a partir de agentes estatales que ocupan diferentes posiciones jerárquicas y que presentan distintos niveles de proximidad con los territorios bajo intervención.

Asimismo, estas definiciones conceptuales implican elementos normativos que median el paso de la idea abstracta de visión de futuro deseada a la intervención concreta (Oszlak, 1980). Se trata de un proceso de operacionalización mediante el cual estas

2. Las entrevistas se realizaron en el marco de un proyecto colectivo. El trabajo de campo se llevó a cabo durante 2023 y 2024 y se entrevistaron funcionarios de distintas jerarquías: Ex presidente del IVC; Gerenta General del IVC, Subsecretaría de Integración Urbana y Hábitat, Subsecretaría de Integración Social y Hábitat; Directora de Vivienda Asequible; Gerenta Operativa de Abordaje Social; Gerenta Operativa de Consorcios; Directores y Exdirectores de equipos territoriales de Villa 31, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Villa 20.

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

nociones nodales se plasman en acciones y políticas específicas. Particularmente en el caso de las intervenciones urbanas, al entrar en contacto con el territorio, estas se transforman y resignifican (Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

Antes de avanzar en el análisis de los significados que los agentes estatales producen sobre la integración socio-urbana, es preciso contextualizar de qué modo estas “nuevas intervenciones” se insertan en la historia de las políticas orientadas a la informalidad urbana, así como en los debates académicos sobre este tipo de acciones.

Desde su surgimiento, los barrios informales fueron concebidos desde el Estado como un problema que debía ser abordado. Sin embargo, los modos de significarlo y atenderlo han variado con el tiempo. Durante las décadas de 1950 a 1970, predominaron acciones estatales de erradicación de asentamientos de origen informal, en tanto eran entendidos como anomalías urbanas. Entre la década de 1980 y principios de los años noventa, se sucedieron una serie de políticas de radicación, sustentadas en el derecho de las poblaciones a residir en dichos territorios. Durante los años noventa, comenzaron a desarrollarse políticas de urbanización, que retomaban la impronta de la radicación e incorporaban una perspectiva integral de mejoramiento urbano y habitacional (Fernández Wagner, 1999; Arqueros Mejica *et al.*, 2011; Bettatis, 2012; Clichevsky, 2003). Desde un enfoque que problematiza la informalidad, estas políticas persiguieron la regularización normativa de estos barrios, tanto dominial como urbanística (Clichevsky, 2006). Diversos estudios académicos han analizado las características y limitaciones de las políticas desarrolladas en este último período. Fruto de esos debates, emerge un nuevo ciclo de políticas, dentro del cual pueden inscribirse las de integración socio-urbana analizadas en este trabajo.

Estos trabajos señalaron las limitaciones de las políticas de urbanización, en tanto no lograron revertir las condiciones estructurales de la informalidad (Fernández Wagner, 1999; Clichevsky, 2003). Consideraron que dichas políticas no constituyeron reformas urbanas integrales orientadas a órdenes urbanos más inclusivos, que promovieran una verdadera integración socioespacial de los barrios y fomentaran la participación de los habitantes en la gestión (Fernandes y Varley, 2004). Algunos autores y organizaciones sociales han problematizado la noción de urbanización e introducen la idea de reurbanización, reconociendo los procesos previos realizados por los propios habitantes.

Fruto de estos debates académicos, emerge en América Latina un nuevo ciclo de políticas que busca incorporar estas críticas y desarrollar intervenciones con una perspectiva de mayor integralidad. Estas políticas procuraron articular objetivos que antes aparecían atomizados y no siempre presentes en los programas de urbanización: seguridad de la tenencia, cuestiones urbanísticas y ambientales, mejoramiento de viviendas, entre otros elementos (Clichevsky, 2006; Delgadillo, 2014; Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, s. f.; Rodríguez, 2018; Fiori *et al.*, 2022; Brikman, 2023). Cravino (2023) identifica una serie de paradigmas de intervención en barrios populares que están presentes —de manera híbrida— en esta nueva etapa: soluciones de mercado, urbanismo social y perspectiva integral.

Asimismo, estas políticas incorporaron, de manera paulatina, un enfoque intersectorial que no se reduce a una perspectiva urbanística y ambiental, sino que introduce también dimensiones sociales. Esta mirada supone un abordaje multidimensional

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

de la integración, que no fue exclusivo del campo de las políticas urbanas (Brikman y Najman, 2018). Algunos autores (Kaztman *et al.*, 1999) señalan que las situaciones de integración social son procesos multi-afiliatorios, en los que convergen múltiples formas de integración —todas parciales e inestables— que operan en conjunto y de forma procesual. Esta impronta implica comprender las problemáticas de exclusión, desigualdad y falta de integración socio-urbana como procesos de acumulación de desventajas, que van erosionando los distintos vínculos que un individuo establece con la sociedad (Saraví, 2007). El entendimiento de la multidimensionalidad de estas problemáticas supone un abordaje integral que requiere acciones multiactorales y multisectoriales.

La transformación que las políticas sobre barrios informales visibilizaron a lo largo del tiempo da cuenta de que, tal como argumenta Castel (1995), los nuevos enfoques de intervención evidencian procesos de metamorfosis antes que rupturas totales con nociones pasadas. La noción de metamorfosis refiere a la hipótesis de que estos cambios en los atributos de los modos en que se configura, expresa y entiende la cuestión social pueden involucrar conmociones que, “aunque sean fundamentales, no son novedades absolutas si se inscriben en el marco de una misma problematización” (Castel, 1995:16). En este sentido, en este trabajo rastreamos en qué medida este “nuevo” enfoque introduce transformaciones y continuidades respecto de la tradición de políticas desarrolladas sobre estos barrios a lo largo del tiempo. Asimismo, a lo largo de este artículo, se procura dar cuenta del modo en que la política analizada dialogó con los conceptos y debates teóricos abordados en este apartado.

Definiciones de la integración socio-urbana desde los agentes estatales

Este apartado se enfoca en realizar un análisis detallado de las definiciones de la política de integración socio-urbana elaboradas por los diferentes funcionarios y coordinadores territoriales del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). El objetivo es reconstruir estas definiciones desde su mayor nivel de abstracción, así como los modos en que se operacionalizan para vehicular acciones concretas. Es decir, se busca identificar los lineamientos político-ideológicos y las nociones subyacentes de ciudad que componen la posición estatal dominante frente al problema de los barrios populares, así como las soluciones que se elaboran (Oszlak y O'Donnell, 1976). Asimismo, se procura establecer en qué medida estas definiciones difieren de aquellas que sustentaron las políticas de urbanización en períodos anteriores.

Los testimonios recabados indican que los fundamentos de esta política no se inscriben ni se alinean con un marco teórico académico o urbanístico específico, como los descritos en la llamada cuarta ola de políticas, abordada en el apartado anterior. Tal como se advierte en la siguiente cita de uno de los funcionarios que tuvo un rol protagónico en el surgimiento de esta política, se destaca su carácter distintivo y la tarea creativa involucrada en su diseño:

era una mezcla de aportes, intuición, sensaciones en los barrios y mirada política. Pero no es que ibas a escuchar de mí ‘Habíamos leído y en esta línea de la academia nos inscribimos nosotros. Así definimos la vivienda, entonces

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

estamos en este marco'. [...] la fuimos construyendo fluidamente y, una vez que se armó, fue muy clara, con estas tres dimensiones. (Expresidente del IVC, 2024)

Varios entrevistados sostienen que esta perspectiva constituye una construcción original, gestada de manera dinámica a partir de la confluencia de diversas trayectorias y experiencias de quienes integraron el equipo coordinador inicial, así como por la participación de los habitantes y organizaciones barriales. Dentro de los equipos coordinadores participaban arquitectos con trayectoria en organizaciones sociales, profesionales vinculados con ONG como Techo y personas cercanas a los curas villeros. En este sentido, estos diferentes perfiles nutrieron la conformación de esta nueva perspectiva.

A su vez, parte central de esta perspectiva parece haber consistido en su factibilidad de ser “políticamente traducible” a las esferas de mayor jerarquía de un gobierno de corte neoliberal. Esto fue posible gracias a los perfiles que integraron los equipos coordinadores, quienes poseían un gran conocimiento del “ecosistema político”, lo que les permitió traducir la propuesta a un lenguaje comprensible y aceptable para las altas esferas del gobierno local. Tal como argumenta uno de los entrevistados que tuvo un rol central en este proceso: “En la conversación del Subsecretario para arriba del Gobierno de la ciudad no había tanta teorización y mega definiciones académicas de los temas” (Expresidente del IVC, 2024).

Llamativamente, aunque en muchas ocasiones la política desplegada en los barrios populares de CABA se vinculó con el denominado “modelo Medellín” u³ otras experiencias internacionales,⁴ los entrevistados no consideran que la perspectiva que fundamenta la política local se haya nutrido directamente de estos casos. Sostienen que tomaron contacto con la experiencia colombiana luego de que la política local ya se encontraba en marcha y que, si bien algunos elementos les resultaron atractivos y fueron adoptados —en particular, la noción de “lo mejor para los pobres” y la idea de construir con calidad—, la intervención desplegada en CABA supera, según ellos, lo realizado en Medellín.

Más allá de la impronta de diferenciación y originalidad construida desde el discurso estatal, es posible ubicar estas intervenciones dentro de la tendencia regional conocida como urbanismo social, caracterizada por: 1) combinar perspectivas de los paradigmas de integración (regularización dominial y urbanística) y del urbanismo neoliberal (con apertura a procesos especulativos y de mercantilización), y 2) ser promovidas y financiadas por organismos multilaterales de crédito (Cravino, 2023). Asimismo, se impulsa un enfoque del desarrollo en términos integrales, que introduce la participación de los habitantes como un elemento central (Elorza *et al.*, 2019).

En este sentido, tal como señalan Jajamovich y Delgadillo (2020), resulta evidente la relevancia de los procesos de circulación de conocimientos y de políticas públicas promovidos por organismos financieros internacionales, inversionistas, actores políticos, entre otros. Sin embargo, estos procesos no implican una mera traslación de políticas

3. Por Modelo Medellín se entiende al conjunto de intervenciones territoriales que comprenden simultáneamente transformaciones físicas, sociales, de gestión institucional y de participación comunitaria, en zonas con menores índices de desarrollo humano y calidad de vida (Elorza *et al.*, 2019).

4. Programa Favela-Bairro en Río de Janeiro, la experiencia de Bogotá en la década de 1990, la intervención de barrios marginales en Barcelona, entre otros (Elorza *et al.*, 2019).

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

de un país a otro, sino que conllevan una adaptación selectiva según las condiciones locales. Posiblemente, en el caso de CABA, esta instancia de adaptación selectiva terminó invisibilizando los procesos de circulación de ideas internacionales en favor de la afirmación de la originalidad del enfoque local.

Por último, hemos podido identificar que, si bien existe una mirada general sobre los lineamientos de la política, los equipos territoriales también fueron construyendo en la práctica sus propias definiciones, sus objetivos y los modos de alcanzarlos: “Nos habían pedido que hiciéramos una presentación con el eje en Playón, sobre qué es la integración, e hicimos lo que creíamos nosotras, vinculado a la integración” (Coordinación del equipo territorial Playón de Chacarita, 2023).

En la cita anterior queda en evidencia cómo los procesos de territorialización de la política, así como la condición heterogénea y no monolítica del Estado, contribuyeron tanto a la formulación de los lineamientos generales de la intervención como a cierta diversidad en los modos de operacionalizar las definiciones originales construidas desde el equipo coordinador inicial.

Por lo tanto, fruto del análisis del discurso, es posible identificar una posición dominante respecto de la definición de la integración socio-urbana, estructurada a partir de cuatro elementos:

1. Esta intervención supone la reurbanización, pero la excede.
2. La intervención implica la integración, es decir, la revinculación de los barrios populares con la ciudad formal.
3. La integración requiere una perspectiva integral y multidimensional.
4. La integración requiere intervenciones democráticas y participativas.

A continuación, nos detendremos con mayor detalle en cada uno de estos puntos.

Integrar es más que urbanizar

Es importante destacar que el término integración socio-urbana refleja un esfuerzo explícito por diferenciarse de las políticas de urbanización desarrolladas anteriormente. Según los entrevistados, si bien muchas de estas iniciativas no son completamente nuevas, el cambio radica en la intención de consolidarlas mediante un enfoque más sistemático y estructurado.

En este sentido, la noción de integración retoma con fuerza la impronta de la reurbanización y la mirada sobre la informalidad urbana propias de esta corriente de políticas. Principalmente, recupera el reconocimiento del derecho de las poblaciones a residir en estos territorios, así como la puesta en valor de las identidades y los modos de construir ciudad por parte de los sectores populares. Al igual que las políticas de urbanización, rechaza las estrategias de erradicación o sustitución.

Estamos convencidísimos de que, o sea, nuestro corazón está ahí, de que tiene que haber un paradigma de la integración, de que hay que reconocer que hay una pobreza estructural, que eso tiene vida por sí misma, que hay valor, que el Estado

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

tiene que estar presente. Y en vez de erradicar, sacar, restituir, cambiar, hay que trabajar desde la participación con los que habitan ese lugar. (Subsecretaría de Integración Social y Hábitat IVC, 2024)

Los actores estatales dan cuenta del reconocimiento de los barrios populares como un problema estructural de la ciudad del que hay que ocuparse, cambiando la histórica perspectiva asociada a la erradicación de estos barrios. Se abandona y, principalmente, se critica lo que podríamos identificar como una visión culturalista de la informalidad urbana (Girola, 2008), y se la reconoce, tal como señalan Pradilla Cobos (2014) y Connolly (2014), como un fenómeno constitutivo de las ciudades latinoamericanas, sobre el cual el Estado debe intervenir. En este sentido, la nueva política retoma del paradigma de urbanización el reconocimiento del valor intrínseco —ahora positivo— de los modos de vida y de la identidad de los barrios populares.

Con una conciencia fuerte de que había valor en los barrios. Eso, para mí, no estaba en general en la política de la ciudad; se miraba a la villa como si fuera todo problemas. Nosotros quisimos poner en el centro que ahí había una identidad cultural que había que promover, un sistema económico que había que potenciar y que había valor en los barrios. (Expresidente del IVC, 2024)

Sin embargo, los entrevistados sostienen que la noción de integración supera a la de urbanización, ya que pone en el centro la preocupación por los vínculos entre la ciudad y el barrio, tal como lo señala el siguiente testimonio:

Son dimensiones distintas para mí. La reurbanización es hacer todas estas intervenciones partiendo del barrio preexistente, de la construcción hecha por los vecinos, la comunidad. Y la dimensión de la integración tiene que ver con esta otra: equiparar las condiciones, integrar urbanamente, hacer las aperturas, la conexión de la red que se vincula a la red cloacal del resto de la ciudad. Son dimensiones distintas: según lo que uno quiera iluminar o apagar por momentos, lo puede denominar de una u otra forma. (Equipo territorial Villa 20, 2023)

Vincular la ciudad informal a la ciudad formal

El objetivo de promover mayores lazos entre la ciudad formal y la informal da origen a lo que los agentes estatales denominan integración urbana. Este objetivo se menciona de manera recurrente en los testimonios, frecuentemente asociado con el propósito de “derribar las barreras y muros” que separan ambos tipos de hábitat. La integración es entendida a partir de dos componentes: equiparar las condiciones urbanas de los barrios populares a las del resto de la ciudad, y conectar el barrio con la ciudad, tanto en términos materiales como subjetivos.

En cuanto al objetivo de equiparar los estándares urbanos, los entrevistados enfatizan la necesidad de garantizar servicios e infraestructuras de calidad equivalente a los de la ciudad formal, gestionados por los mismos proveedores y bajo los mismos criterios.

Para mí, parte de la integración tiene que ver con que haya equipamiento público cerca. Como me pasa a mí, que si tengo a mi hija y tengo que mandarla al jardín

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

municipal o público, lo tengo cerca [...] La Ciudad tiene que ser igual en la 20 que en Recoleta, o que en Chacarita o cualquier barrio de la Ciudad. Es parte de lo que nosotros empezamos a transitar con nuestros proyectos. (Gerenta general del IVC, 2023)

La concreción de este objetivo debía materializarse a través de la realización de obras de formalización de los servicios públicos —obras de infraestructura esenciales, como redes cloacales, de agua, electricidad, gas y drenaje pluvial—, la creación de nuevos espacios públicos, la extensión del arbolado y la construcción de nuevo equipamiento urbano (centros de salud, centros educativos y oficinas gubernamentales). Vinculado con este punto, investigaciones anteriores han advertido que este proceso de formalización también implica la generación de nuevos clientes para las empresas prestadoras de servicios, reforzando el carácter neoliberal y mercantilizador de las políticas (Cravino, 2023).

En relación con la idea de conectar los barrios a la ciudad, se destaca la necesidad de llevar a cabo acciones que favorezcan la circulación de los habitantes de la ciudad en los barrios populares y viceversa. Este elemento incluye dimensiones tanto materiales como simbólicas.

La dimensión material de la conexión barrio-ciudad implica, entonces, la demolición de barreras urbanas: eliminar paredones o bordes marcados que separan y obstaculizan la circulación, abrir calles, pasajes y senderos, e incorporar ciclovías (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023). Esta perspectiva busca generar una trama urbana integrada con la estructura existente de la ciudad formal, sin producir rupturas en su diseño. Según los testimonios, este tipo de intervenciones busca promover un intercambio dinámico entre la ciudad y los barrios populares.

[...] cuando abrís las calles, también abrís un diálogo, un muro que estaba cerrado entre barrio y ciudad [...] Con el proyecto de urbanización, lo que se piensa ahí es cómo, técnica y urbanísticamente, se puede intervenir un territorio que permita cierto diálogo con la ciudad. (Subsecretaria de Integración Social y Hábitat del IVC, 2023)

Tras habilitar la circulación, los entrevistados ponen de relieve la necesidad de desplegar acciones sobre la dimensión subjetiva de la integración, como otro componente que colaboraría con la conexión de los barrios a la ciudad. Surge en los testimonios la idea de desandar las visiones estigmatizantes que existían hacia los barrios populares, generando ciertas intervenciones que permitan “que no se note que es una villa”. Tal como sostiene uno de los testimonios: “Yo creo que ni siquiera tiene que ver con quién vive dentro. Es si parece villa o parece barrio. Parece barrio: la gente va a pasar” (Expresidente del IVC, 2024).

Esta estrategia busca implementarse a través de intervenciones urbanísticas que armonicen la estética, los usos y las costumbres de las villas con los del resto de la ciudad. De esta forma, a partir del proceso de asimilación villa–barrio formal, se busca disminuir el rechazo por parte de las poblaciones que viven fuera de las villas. Entre las acciones destacadas se encuentran, entre otras, las siguientes intervenciones:

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

1. la nomenclatura de calles y la numeración formal de las viviendas, reemplazando las denominaciones propias de la informalidad —como números de casas y referencias por manzanas—;
2. señalización oficial;
3. pavimento, veredas y luminarias similares a los de la ciudad formal.

Paralelamente, se considera fundamental establecer infraestructuras que actúen como puntos de atracción para personas que no residen en los barrios populares, un elemento central en el modelo Medellín. La política promueve la instalación de sedes gubernamentales, zonas comerciales y polos gastronómicos, con el fin de incorporar estos espacios, hasta entonces negados, a los circuitos de la ciudad.

Para concluir, identificamos una constante tensión entre la orientación a integrar los barrios populares a la ciudad y cierta idea de amoldar sus lógicas a la formalidad. Si bien, como mencionamos en el apartado anterior, la definición conceptual de esta política parte del reconocimiento y la valorización de las identidades barriales, los entrevistados de los equipos territoriales fueron críticos con su ejecución, ya que advierten que se puso el foco en la idea de “amoldar” las dinámicas de los barrios populares a las lógicas de la ciudad formal.

Creo que se piensa más en una integración del barrio a la ciudad, quitándole sus propias características. Hay algo de eso que falla en el instituto, porque trata de hacer encajar cosas que no encajan naturalmente. Hay una mirada desde afuera de los territorios que no permite construir una política que se amolde a los territorios en los que trabajás y pretende que sea a la inversa. (Coordinación del equipo territorial Rodrigo Bueno, 2024)

Una de las entrevistadas destacó que, inicialmente, se concebía la integración como un proceso bidireccional, donde “los procesos de integración son de ida y vuelta. El barrio se integra a la ciudad, pero la ciudad debería aprender a integrarse al barrio”. Sin embargo, algunos testimonios afirman que la política mostró mayor capacidad para integrar los barrios a la ciudad que a la inversa. Los equipos coordinadores territoriales advierten sobre los peligros de formalizar buscando “llevar todo a la misma forma” o de “hacer encajar cosas que no encajan”:

[...] tenés que cambiar vos. Formalizar a veces no es llevar todo a la misma forma, hay mucho de cómo regularizar, eso me parece bien. Ahora, hay algo de lo preexistente que vos no podés pasar por alto, si no lo tirás abajo al barrio; si no, no vas a poder; si no, nunca vas a poder. Si lo tenés que hacer todo de nuevo, entonces hacés que reurbanizás, pero... (Coordinación del equipo territorial Playón de Chacarita, 2023)

Los procesos de implementación exigieron un mayor grado de adaptación por parte de los barrios y sus habitantes a las estructuras formales de funcionamiento político, económico y normativo. Al mismo tiempo, las normas formales se mostraron inflexibles para incorporar las lógicas y prácticas de los barrios populares. Por ejemplo, en el caso de las normas de regulación de las actividades económicas o el Código Urbanístico y de Edificación para las viviendas de los macizos.

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

Integrar requiere una perspectiva integral y multidimensional

El discurso estatal argumenta que la integración socio-urbana trasciende lo estrictamente urbanístico y asume una perspectiva integral y multidimensional. Requiere la articulación de distintas dimensiones que inciden tanto en la inclusión social de los habitantes del barrio como en la integración del barrio con el resto de la ciudad. En este sentido, la integración parece entenderse tanto a escala individuo/hogar como a nivel barrial/territorial.

La noción de integración socio-urbana se estructura a partir de tres ejes programáticos que reflejan su carácter multidimensional: la integración urbana (desarrollada en el apartado anterior), la integración habitacional y la integración socioeconómica. Asimismo, el enfoque integral requiere el despliegue de una política intersectorial que involucre a diferentes áreas del Estado:

[...] tiene que ver con lo interministerial, que es importante que todas las áreas de gobierno y del Ejecutivo puedan estar presentes, que eso lo fuimos armando en el camino, con el barrio. Ejemplo, que esté la escuela, que esté un CeSAC accesible, que pueda articularse con seguridad, con espacio público. (Subsecretaría de Integración Social y Hábitat, IVC)

La integración habitacional busca garantizar el acceso a viviendas adecuadas (con servicios e infraestructuras) y con seguridad de tenencia y legalidad. Para ello, se incorporan dos líneas de acción: la construcción de vivienda nueva y el mejoramiento de las viviendas existentes. Se plantean distintos tipos de mejoramiento en las viviendas del barrio histórico (integrales, de cicatrización, parciales), que implican diferentes grados de intervención. En términos proyectuales, se trabaja a escala manzana, reorganizando los lotes y generando divisiones parcelarias que luego podrían titularse como propiedad horizontal (PH). Tal como se advierte en los testimonios, el parámetro de acción es el de asimilar las dinámicas barriales a los códigos de edificación, formas de titulación y estándares de acceso a los servicios básicos de la ciudad formal.

Por su parte, la integración económica constituye el tercer eje, y el último en ser incorporado en el planteo de la política. La mayoría de las intervenciones son llevadas adelante por otros organismos estatales, por lo cual se requiere una mayor articulación interestatal. Los objetivos de esta dimensión, según los discursos y leyes marco, buscan⁵ nuevamente la formalización, en este caso del empleo y de las economías barriales, siguiendo las lógicas de la formalidad. En este sentido, los productores de la economía informal son vistos como generadores de valor, y el Estado, como garante de la mejora de la capacidad productiva y de la integración hacia la economía formal.

[...] integrar ahí supone que ya hay valor económico o de producción económica en la misma actividad, aunque sea una economía informal. (Subsecretaría de Integración Social y Hábitat IVC, 2023)

En términos operativos, la integración socioeconómica implica: a) mudar comercios localizados en el barrio histórico hacia la zona de los edificios nuevos; b) atraer la

5. Ley de Promoción de la Economía Social N° 6.376 aprobada en 2020.

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

instalación de cadenas comerciales que están presentes en la ciudad formal y son consideradas “un símbolo de la formalidad”; c) desarrollar programas de capacitación, de comercialización y financiamiento, así como “proyectos faro”⁶ para fortalecer las actividades productivas y comerciales preexistentes. En este eje de intervención emerge el sector privado como un factor fundamental para la dinamización de la economía barrial y, por lo tanto, de la integración. Tal como sugiere el siguiente testimonio, las acciones implementadas se orientan a facilitar la sinergia entre el barrio y el sector privado:

No sé, hay una vecina de Rodrigo Bueno que hace cosas dulces, que le vende el catering a Toyota; entonces, todo lo que está en el comedor de Toyota que es dulce, lo hace una vecina de Rodrigo Bueno. Entonces, empezar como a jugar con eso... Y dentro de las viviendas que construimos, construimos locales y ahí acercamos lo que es Farmacity, que, por ejemplo, está en Playón de Chacarita, y la gente que está contratada en Farmacity es gente del barrio. Empezar a generar una sinergia entre el barrio y el privado es parte de lo que nosotros creemos que es la integración. Que se pierda esa lógica de ‘la villa tiene que estar solo ahí, y los comercios de la villa solo le venden a la villa’. Esto también presupone que ya hay valor económico o de producción económica en la misma actividad, aunque sea una economía informal. (Gerenta general IVC, 2023)

Es importante resaltar que estos tres elementos de la integración socio-urbana (habitacional, urbano y socioeconómico) son pensados de manera interrelacionada. Sin embargo, algunos testimonios con perspectivas más críticas señalan que la política logró avanzar en mayor medida sobre algunas dimensiones, dando cuenta de “la parte fácil y la parte difícil” de la integración:

Si pensás la integración con la idea de acceso a las oportunidades, que un vecino de Rodrigo Bueno o Playón tenga la misma posibilidad de acceso como cualquier otro vecino, falta un montón. Pero porque son muchos componentes y variables que son muy difíciles. Y son muchos años de trabajo. La parte fácil, si bien fue una tortura el laburo, es lo que hicimos hasta ahora. Después está toda la parte más difícil. (Subsecretaria de Integración Urbana y Hábitat, IVC, 2023)

En función de los testimonios, las cuestiones pendientes vinculadas a la integración en su faceta “difícil” se apoyan tanto en dimensiones subjetivas como en las brechas que aún existen respecto a las experiencias urbanas de quienes viven en los barrios populares en comparación con los habitantes de otros puntos de la ciudad. Para ilustrar esta brecha, una de las funcionarias entrevistadas recuperó la experiencia de una amiga suya que reside en un barrio popular:

Hoy Clau vuelve (a la villa 31) y sigue haciendo lo mismo, la misma realidad de hace 10 años sigue pasando y, en algunos casos, peor. Hay algo de la situación económica, la inseguridad, la droga en el barrio. [...] Yo le preguntaba: ‘¿Cambió algo?’ Y sí, a nivel real y físico sí: hay pavimento, luz, agua, todo eso, recontenta. Ahora, ella no puede volver a su casa tarde. En la seguridad es donde más se nota. Elegí el ejemplo más extremo, pero digo, ¿están más integrados? Sí, pero

6. Proyectos que persiguen la atracción ciudadana a los barrios mediante la instalación por ejemplo de un vivero cooperativo, un patio gastronómico.

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

falta mucho y es un laburo excesivamente arduo. (Subsecretaria de Integración Urbana y Hábitat, IVC, 2023)

Llamativamente, los entrevistados identifican que las limitaciones en los avances sobre las cuestiones “difíciles” de la integración radican en las dificultades para desarrollar una política integral que aborde diferentes dimensiones de la vida de las personas. Durante la implementación, el foco parece haber estado puesto en los aspectos físicos y urbanísticos de la integración, tensionando la idea de integralidad de la política. En cierta medida, los entrevistados reconocen que estas dificultades se anclan en la incapacidad de tejer lazos al interior del Estado y de desarrollar una política interseccional.

A un organismo que tiene ciertas incumbencias de repente se le dan un montón de cosas a resolver: educación, salud, género, socio productivo, ambiental y no tenes las herramientas para resolver. Y termina siendo un organismo de vivienda que tiene que abarcar un montón de situaciones sin incumbencia ni recursos. Pero ya estás en el territorio, entonces empezás a generar ideas. (Coordinación equipo territorial Rodrigo Bueno, 2023)

Tal como se observa en la cita anterior, se menciona que el IVC únicamente podía responsabilizarse de algunos de los componentes vinculados a la política y que necesitaba la articulación con otras áreas del Estado. Sin embargo, identifican que estas otras áreas no necesariamente compartían las visiones, lógicas, y objetivos del IVC, lo cual pudo haber generado tensiones y problemas para la articulación.

La integración requiere intervenciones democráticas y participativas

La participación fue un elemento central del discurso estatal respecto al diseño y ejecución de las políticas de integración. No obstante, a partir del análisis de las entrevistas, se identifica que, en términos generales, la definición de la política y sus objetivos siguió una lógica *top-down*, en tanto fueron concebidos principalmente desde el Estado, mientras que los proyectos de urbanización de cada barrio sí estuvieron profundamente anclados en procesos de participación. Los entrevistados consideran que estos procesos variaron significativamente en cada territorio y no estuvieron exentos de complejidades.

La dimensión de los procesos participativos, que para mí tuvieron tres características: fueron profundos —no le preguntábamos qué color querían para la casa, le preguntábamos dónde va la calle, qué casa demolíamos, cómo hacemos los edificios nuevos, etc.—. Fueron efectivos: en cinco años hicimos miles de mudanzas y construcciones decididas con los vecinos, y fueron masivas. No le preguntábamos en la villa 20 a un referente y a cuatro más que definieran, sino manzana por manzana, y participaban miles y miles de personas; votaban, firmaban [...] generamos procesos con bastante legitimidad en distintos sectores políticos y sociales. No con legitimidad total, no sin quilombos, no sin deuda, pero siento que hemos aprendido mucho de esto; participó mucha gente de distintas dimensiones (Expresidente IVC, 2024)

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

La participación se define como el involucramiento activo de las comunidades en la planificación y ejecución de las intervenciones. A diferencia de experiencias previas, en las que la población era convocada únicamente para decidir aspectos superficiales (Brikman y Najman, 2017), en este caso se incluyó a las comunidades en decisiones de mayor trascendencia que efectivamente se vieron reflejadas en transformaciones territoriales. Asimismo, las instancias buscaron ser plurales e inclusivas, reconociendo las complejidades de los entramados territoriales. Estos elementos configuraron procesos participativos con ciertas características consideradas esenciales para legitimar las acciones llevadas adelante por la política.

Para llevar a cabo los procesos participativos se dio una combinación de dos estrategias: la territorialización del Estado y la institucionalización de las instancias participativas. El proceso de territorialización de la agencia estatal se lleva adelante a partir de la creación de equipos territoriales específicos para cada barrio.

Una de las condiciones que siempre pedí a los equipos es que estén en el barrio y no en el Ministerio. En el barrio, una oficina, estar al lado de los vecinos y que nos puteen si es necesario. Lo mismo pensaba como subsecretario: tenía que estar en el barrio y que me tiren de la ropa y me digan lo que me tienen que decir. (Coordinador equipo territorial Villa 20)

La presencia territorial del Estado es concebida como una condición necesaria para intervenir en los barrios populares, generar mayor consenso, validación y credibilidad. En la medida en que las redes territoriales, a partir de los años 90, asumen un rol central como espacio de acción colectiva y articulación política (Merklen, 2005), la territorialización de las instituciones estatales —en este caso el IVC— constituye una estrategia indispensable para tejer relaciones con estos actores territorializados.

Si bien, en este primer momento, la presencia del Estado está estrechamente asociada a la territorialización del IVC, desde este mismo discurso estatal se construye, en perspectiva a futuro, un proceso de transformación de dicha presencia. Se planifica que, a mediano y/o largo plazo, la presencia del Estado no sea encarnada por el IVC, sino que esté mediada por distintas instituciones (la comuna, la salita de salud, la escuela, etc.), de forma similar a lo que sucede en la ciudad formal. Incluso esta perspectiva se considera parte del proceso de integración; es decir, que la presencia estatal en los barrios populares no esté vinculada únicamente a sus procesos de urbanización. Es posible pensar que esta idea se asocia a la búsqueda de asimilar los barrios populares a las lógicas de la ciudad formal, elemento estructurante del modo en que los agentes estatales definen los objetivos de la integración urbana.

En segundo lugar, el proceso de institucionalización de la participación implica el reconocimiento de las estructuras organizativas de los territorios y la necesidad, por parte del Estado, de relacionarse con ellas para poder actuar a nivel territorial:

Sí, sí. Es muy difícil llegar desde el Estado después de 50 años de abandono y decir “hola, venimos a cambiar las cosas”. La realidad es que las organizaciones son quienes quedaron, en un punto, a cargo de contener esas necesidades. Entonces, a través de ellas es mucho más fácil llegar al vecino. (Coordinador equipo territorial Villa 20)

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

Este proceso se llevó adelante a partir de la creación de las Mesas de Gestión Participativa (MGP), que se combinaron con otras instancias como reuniones por manzana, reuniones temáticas de ciertos ejes, mesas técnicas, asambleas abiertas, entre otros. Desde el discurso estatal se reconoce que estos procesos participativos tensionan el ritmo de ejecución de la política, ya que en algunas situaciones se han demorado obras por falta de consenso o acuerdo entre los/as vecinos/as. Es posible advertir en los testimonios de los agentes estatales una tensión respecto a las oportunidades y restricciones que generan estos procesos. Por un lado, identifican que, en muchos casos, las discusiones pueden ser “ridículas” y causar demoras excesivas. Sin embargo, también reconocen que estas discusiones y la resolución de las mismas son necesarias para la legitimación y validación del proceso.

Si no estaba el 50% de acuerdo no podíamos empezar la obra. Tardamos casi 10 meses teniendo un presupuesto. Algunos debates son sinceramente ridículos. Para entender también lo participativo, digamos, es muy artesanal [...] no es que, si vos no resolvés, pasamos a otra, no. Pero llega un momento en que no poner ciertos límites hace que una discusión sobre una parcela te lleve 10 meses. Está bien, el logro es mayor, está validado. Pero a veces uno ve qué lento/rápido que van, y medís eso. (Coordinadora equipo territorial Fraga)

Para finalizar, se identifica que el criterio de participación como herramienta de validación rige exclusivamente hacia adentro de los barrios. Aunque el eje principal de la política de integración busca establecer un diálogo entre los barrios populares y la ciudad formal, los procesos participativos no incluyeron a los habitantes de la ciudad formal. Únicamente, y en unos pocos casos, se implementaron estrategias de diálogo individual entre el Estado y algunos vecinos de las zonas aledañas.

Rupturas y continuidades en las políticas urbanas en barrios populares

Este artículo reconstruyó la posición dominante que, desde el Estado local, se adoptó durante la última década en torno a los lineamientos político-ideológicos utilizados para definir la noción de integración socio-urbana. Procuramos conocer: ¿qué entienden por integración socio-urbana y cuáles son sus principales elementos? ¿En qué medida se trata de una propuesta paradigmática y epistemológica novedosa?

A partir del análisis, se identifican cuatro elementos que emergen del discurso estatal y que permiten comprender acabadamente qué se entiende por integración socio-urbana. En primer lugar, la integración recupera los supuestos de las políticas de urbanización, así como las críticas realizadas por la academia, y asume una perspectiva superadora que reconoce la identidad barrial, la búsqueda de radicación y la vinculación con la ciudad. El discurso estatal busca diferenciarse de las experiencias previas, tanto en sus modos de definir las problemáticas como en las soluciones ofrecidas. En este sentido, antes que un quiebre del paradigma de intervención en barrios populares, el análisis permite hablar de cierta metamorfosis (Castel, 1995), que implica elementos tanto novedosos como de continuidad.

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

En segundo lugar, la integración es definida como la conexión entre la ciudad formal y la informal, tanto desde un plano simbólico como objetivo. Sin embargo, en este punto se advierten tensiones entre los distintos perfiles de entrevistados. Aquellos con inserción territorial señalaron que, en la práctica, sigue primando un enfoque normativo cuyo horizonte es la igualación de la ciudad informal a la ciudad formal, mostrando una constante tensión entre el reconocimiento y valorización de la identidad barrial popular y cierta asimilación con la ciudad formal. En este sentido, la puesta en valor y el reconocimiento de los modos populares de producir y vivir en la ciudad entran en tensión con algunos mecanismos concretos que la política introduce para formalizar las actividades de los barrios.

En tercer lugar, la nueva política define como uno de sus elementos más novedosos su impronta de integralidad, lo cual involucra una definición multidimensional y multisectorial de la intervención estatal, en sintonía con la perspectiva del urbanismo social (Elorza *et al.*, 2019). Sin embargo, los entrevistados también reconocen que, a pesar de este planteo conceptual, en la práctica la política no logró avanzar a la misma velocidad ni con la misma profundidad sobre las tres dimensiones de la integración (habitacional, urbana y socioeconómica). En sus palabras, diferencian una parte “fácil” y otra “difícil” de la integración. Si bien la política hizo grandes esfuerzos por integrar los barrios populares a la ciudad, indudablemente se encontró con mayores obstáculos para lograr que la ciudad se integre a los barrios. Asimismo, aunque se reconocen grandes avances en la integración urbana, se destaca que la política no tuvo los mismos logros en las dimensiones vinculadas a la integración social. Sobre este punto, se señala la necesidad de profundizar el trabajo en un abordaje realmente multidimensional y multisectorial de la política, así como de desarrollar intervenciones a escala ciudad que favorezcan la integración de los barrios populares.

Por último, los lineamientos político-ideológicos que dieron sustento a las políticas de integración socio-urbana consideraron como un aspecto fundamental la dimensión participativa. Esta fue concebida como una herramienta para recuperar las voces de las comunidades afectadas, así como para legitimar y validar la política a nivel territorial. Para posibilitar estos procesos participativos, se llevaron a cabo dos estrategias: la territorialización de la política y la institucionalización de las instancias participativas.

Al indagar respecto al surgimiento de esta perspectiva, advertimos que el discurso estatal busca imprimir cierta originalidad a los lineamientos de la política, haciendo eje en una conceptualización “sobre la marcha”, mientras la experiencia se iba desarrollando. Sin embargo, alertamos que esta perspectiva se inscribe y tiene semejanzas con una corriente de políticas desarrollada a nivel regional, lo cual permite visibilizar la incidencia de los procesos de circulación de ideas en la formulación de políticas locales como la que se analizó en este trabajo.

Por último, tal como identificamos en el apartado teórico, numerosos estudios han señalado las limitaciones que presentaron las políticas de urbanización para revertir las condiciones estructurales de la informalidad urbana. En la medida en que, a lo largo de este trabajo, pudimos advertir algunas características novedosas que presentan las políticas de integración socio-urbana en relación con aquellas de urbanización, queda abierto el interrogante sobre los impactos estructurales que este nuevo ciclo de políticas puede traer aparejado en los territorios.

Referencias bibliográficas

- » Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Estudios Territoriales*, 35(136-7), 273-294.
- » Arqueros Mejica, M. S.; Calderón, C.; Jauri, N.; Ramos, J. M.; Yacobino, P. y Vitale, P. (2011). Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en villas de Buenos Aires. En *IV Encuentro Internacional de Trabajo Social Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público*.
- » Bettatis, C. (2012). De villa a barrio. La (re)urbanización de villas y asentamientos. Construyendo barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009), 142-171.
- » Castel, R. (1995). De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. *Archipiélago*, 21(2).
- » Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. CEPAL-Serie Manuales. Santiago de Chile.
- » Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano: las políticas de regularización en América Latina. En CEPAL-AECI (Ed.), *Curso Pobreza y Precariedad Urbana: Estrategias y Programas para Centroamérica y el Caribe* (pp. 1-26). Antigua, Guatemala.
- » Clichevsky, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. *CEPAL-Serie Manuales*, 50.
- » Connolly, P. (2013). La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano. *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, 2, 505-562.
- » Cravino, M. C. (2022). Desigualdades urbanas y normas para la intervención en asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires (1996-2019). *Revista de Direito da Cidade*, 14(3), 2116-2153.
- » Cravino, M. C. (2023). Paradigmas de intervención estatal en asentamientos populares en América Latina (1970-2020). *Cuaderno urbano*, 34(34), 187-209.
- » Delgadillo, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cadernos Metròpole*, 16(31), 89-111.
- » Elorza, A. L.; Alvarado Rodríguez, M.; Balcazar, F.; Morillo, E. y Gamboa, M. (2019). Estrategias de gestión territorial desde las políticas públicas: replicando el "modelo Medellín" con acento cordobés. En *I Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat*. Encuentro realizado en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- » Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2011). Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En M. C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio (Comp.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales, un rompecabezas para armar* (pp. 17-46). Prometeo Libros.

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

- » Díaz, M. P. y L'Huillier, F. J. (2023). Un estudio sobre la política de reurbanización de villas en la ciudad de Buenos Aires: la integración sociourbana bajo reflexión. *Pilquen*; 26(1), 89-115.
- » Di Virgilio, M.M., Brikman, D. y Najman, M. (2020). Los conflictos por el acceso a la vivienda en la era PRO en la Ciudad de Buenos Aires. Hitos contemporáneos en una tradición de más de un siglo. *Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina*.
- » Empresa Desarrollo Urbano de Medellín (s.f.). Medellín, modelo de transformación urbana—Proyecto Urbano Integral (PUI) en la zona nororiental: Consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo. <https://es.slideshare.net/slideshow/modelo-de-transformacin-urbana-proyecto-urbano-integral-pui-zona-nororiental/35057252#19>
- » Fernandes, E. y Verley, A. (2004). *Ciudades ilegales. La ley y el urbanismo en países en desarrollo*. Promesha IIA.
- » Fernández Wagner, R. (1999). Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionales mais inclusivas*, 1–28.
- » Fiori, J.; Riley, E. y Ramírez, R. (2002). Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro. *Cuaderno Urbano*, 3(3), 1-16.
- » Girola, M. F. (2008). *Modernidad histórica, modernidad reciente. Procesos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: los casos del Conjunto Soldati y Nordelta* (tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires.
- » Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Desarrollo Humano y Hábitat. (2023). *Hacia la integración. Sistematización y aprendizajes en cuatro barrios populares (2016-2023) - Tomo 1*.
- » Guevara, T. A. (2021). Movimientos populares, Nueva Agenda Urbana, Derecho a la Ciudad e integración sociourbana. En M. M. Di Virgilio y M. Perelman (Coords.), *Desigualdades urbanas en tiempos de crisis* (pp. 108-123). Universidad Nacional del Litoral; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- » Jajamovich, G. y Delgado, V. (2020). La circulación de conocimientos, saberes y políticas urbanas en América Latina. Introducción. *Iberoamericana*, 20(74), 7-12.
- » Kaztman, R.; Beccaria, L.; Filgueira, F.; Golbert, L. y Kessler, G. (1999). Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- » Merklen, D. (2005). Dossier II: Sobre la base territorial, la movilización popular y sobre sus huellas en la acción. *Laboratorio: revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, (16), 46-53.
- » Oszlak, O. (1980). *Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas*. Instituto Nacional de Administración Pública (Comp.), 25, 1955-1980.
- » Oszlak, O. (1998). El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 5(11).
- » Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento Cedes 4*.
- » Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento GE CLACSO, 4.

Desandando la noción de integración socio-urbana: un...
DENISE BRIKMAN Y MERCEDES NAJMAN

- » Padrilla Cobos, E. (2013). La economía y las formas urbanas en América Latina. En *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 169-238). México DF, México: UAM.
- » Rodríguez, M. C.; Arqueros Mejica, M. S.; Rodríguez, M. F.; Zapata, M. C. y Peralta, J. L. (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.
- » Rodríguez, M. C. (2018). Políticas de hábitat, villas y ciudad: tendencias actuales y futuros posibles (Buenos Aires, Argentina). *Oculum ensaios*, 15(3), 495-517.
- » Sánchez, S. I. y Baldiviezo, J. E. (2019). Los conjuntos habitacionales en los procesos de "integración socio-urbana": los casos de Playón de Chacarita y barrio Padre Carlos Mugica. *Cuaderno urbano*, 26(26), 153-186.
- » Saraví, G. (2007). Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina. En *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina* (pp. 19-52).

Denise Brikman / denisebrikman@gmail.com

Doctora en Ciencias Sociales, magíster en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina, y licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigadora asistente del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Sus investigaciones se centran en los procesos de desigualdad en la ciudad de Buenos Aires, con especial atención a las políticas públicas y las prácticas de movilidad cotidiana.

Mercedes Najman / mercedesnajman@gmail.com

Doctora en Ciencias Sociales y licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales por FLACSO. Es investigadora del CONICET. Sus líneas de investigación se enmarcan en los estudios sobre desigualdad urbana, políticas urbanas y movilidad espacial. Analiza la configuración de estructuras urbanas excluyentes a partir del estudio de las políticas habitacionales y las trayectorias de movilidad residencial.