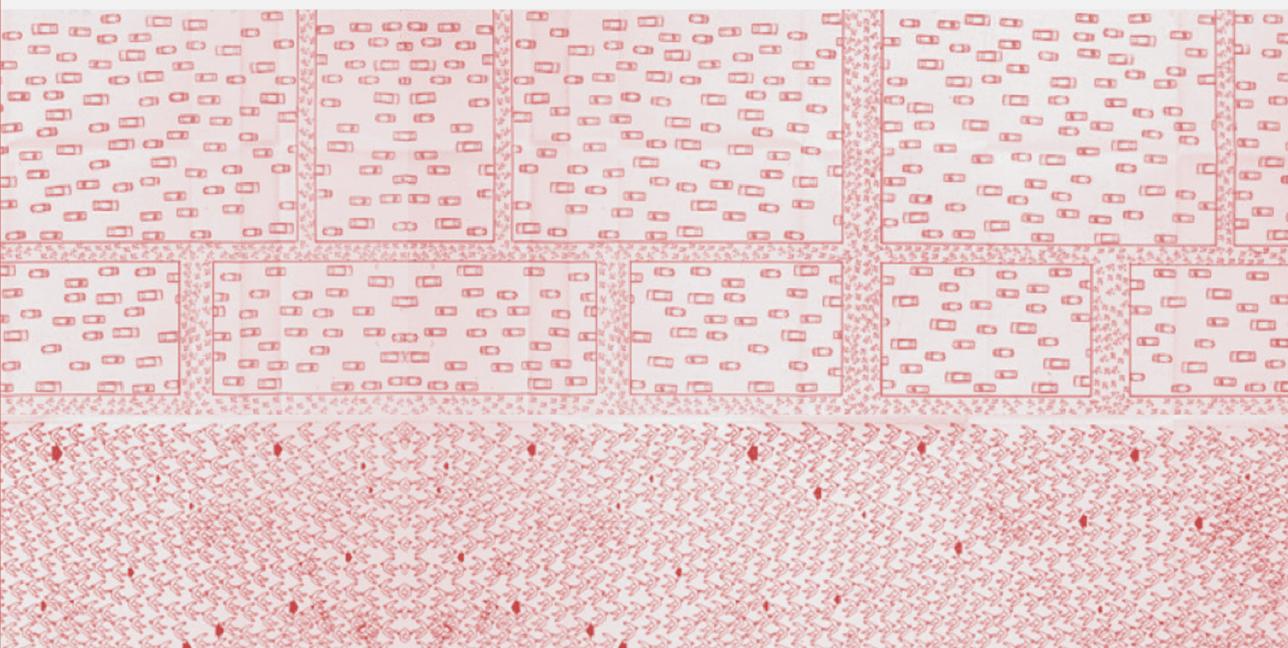


COLECCIÓN CIENCIA Y TECNOLOGÍA



# Desigualdades urbanas en tiempos de crisis



María Mercedes Di Virgilio · Mariano Perelman  
Coordinadores

ediciones UNL



# Movimientos populares, Nueva Agenda Urbana, Derecho a la Ciudad e integración sociourbana

*Tomás Guevara*

Universidad Nacional de Río Negro, CIETES

CONICET

## Introducción

Los movimientos populares de base territorial vienen teniendo un protagonismo fundamental en la dinámica política reciente de nuestro país. Si bien esto no es nuevo, y este fenómeno puede ser rastreado al menos desde mediados de la década de 1990 cuando se profundiza la política de desindustrialización y desproletarización de los sectores populares (Álvarez Rey, 2019), en los años recientes se han consolidado como actores sociales capaces de disputar la agenda pública (Aguilar Villanueva, 1992). A lo largo de más de veinte años de historia han ido cambiando su configuración, denominación, pertenencia política y organizativa, pero podemos afirmar que en la actualidad los principales movimientos populares existentes son la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, (CTEP) Barrios de Pie (BDP) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), que confluyen en el denominado «Tridente de San Cayetano» (Leyes, 2018).

Estos movimientos populares confluyeron en una formulación programática de una serie de demandas que se ha dado a conocer como el «Programa de las Tres T» (Tierra, Techo y Trabajo), que reconoce una explícita inspiración en la laboral pastoral del Papa Francisco (Piqué, 2016). Este programa tiene una fuerte impronta territorial, con reivindicaciones y propuestas que hacen a la estructura rural y urbana de nuestro país. En lo específicamente urbano, el programa hace fuerte hincapié en las condiciones de vida de los sectores populares en los barrios marginados de nuestras ciudades, con carencias de acceso a servicios básicos, seguridad en la tenencia del suelo y la vivienda, y a la débil inserción laboral y bajos ingresos que perciben.

De la mano de este programa, entre 2015 y la actualidad lograron poner en el centro de la discusión pública algunas de estas problemáticas y promovieron la sanción de normativas específicas, como fueron la ley 27345 de Emergencia Social en el año 2016, el Decreto 358 en el 2017, que crea el Registro Nacional de Barrios Populares y la ley 27453 de Integración Sociourbana y Régimen

de Regularización Dominial del año 2018, y que posteriormente fue renombrado como Unión de Trabajadores de la Economía Popular.

De ahí que sea interesante, vincular este proceso de movilización y reivindicación con la formulación en el año 2016 de la Nueva Agenda Urbana (NAU) producto de la Conferencia Hábitat III realizada en la ciudad de Quito, Ecuador. Esta Conferencia sintetiza, desde su primera edición en 1976 en Vancouver, Canadá, algunos de los debates en torno a las principales problemáticas urbanas, ya sea por lo que incluye en su agenda oficial, como por lo que deja afuera y los movimientos populares y ONGs buscan visibilizar en espacios alternativos simultáneos. El «Programa de las Tres T» y la Nueva Agenda Urbana (y su crítica), entonces, son diferentes perspectivas sobre la ciudad neoliberal, entendida como la forma más desigual de la ciudad (Pradilla Cobos, 2009), que tienen puntos de contacto pero que presentan diferente nivel de apropiación en el caso argentino por parte de los movimientos populares.

### **Nueva Agenda Urbana 2016, Derecho a la Ciudad y Movimientos Populares**

En la Nueva Agenda Urbana (NAU) de 2016, resultante de la Conferencia Hábitat III se destacan, entre otros puntos, los siguientes (ONU – Hábitat, 2017):

- Un reconocimiento de la mejora de las condiciones de vida en las ciudades desde la Conferencia Hábitat II (realizada en el año 1996 en la ciudad de Estambul, Turquía), en particular la de los habitantes de asentamientos precarios, pero señalando la persistencia todavía de múltiples formas de pobreza, desigualdad y degradación ambiental. Según el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en el año 2015 unos 2300 millones de personas en todo el mundo seguían careciendo de acceso a servicios básicos de saneamiento, mientras que 2100 millones de personas carecían de acceso al agua potable y 1600 millones de personas en todo el mundo vivían en viviendas inadecuadas;<sup>1</sup>
- El compromiso con el objetivo del desarrollo urbano sostenible, enmarcándolo en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, en particular el ODS II, de lograr que las ciudades sean lugares inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles;
- El reconocimiento del derecho a la ciudad como parte del ideal de ciudad;
- El reconocimiento de la función social y ecológica de la tierra;

---

1 Proyecto de plan estratégico para el período 2020–2025 del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

- El reconocimiento del derecho a la participación democrática;
- El reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada.

La NAU recibió numerosas críticas por su mirada complaciente con la ciudad neoliberal y sus desigualdades flagrantes. Rodríguez y Sugranyes (2017) plantean concretamente que «apela al pensamiento mágico para plantear ilusiones hacia el futuro», sin hacerse cargo del presente ni del pasado. No evalúa los compromisos realizados en la Conferencia de Estambul en 1996, ni los nuevos problemas emergentes desde entonces, muchos derivados de la profundización de este modelo de ciudad neoliberal.

En particular, los autores plantean los siguientes elementos de crítica:

- Que ciertos temas se perdieron desde los documentos preparatorios para Hábitat III, entre otros: la referencia crítica a la mercantilización del suelo y la vivienda; las desigualdades en las ciudades como problemáticas; y la noción de la insostenibilidad del modelo de urbanización vigente en términos ambientales, sociales y económicos;
- Los retrocesos en materia de la crítica a la mercantilización del suelo con respecto a Vancouver 1976 y Estambul 1996. La NAU pone el foco en el valor de cambio del suelo y la vivienda;
- La ausencia de los Gobiernos Locales y los movimientos populares como actores principales en la producción de la ciudad y en el proceso preparatorio de la NAU;
- Un sesgo urbano, con la exclusión total de los asentamientos humanos rurales de la agenda, lo que implica una visión muy sesgada del hábitat;
- El planteo de que el derecho a la ciudad, desde su formulación original en la década de 1960, pasó de ser una utopía o bandera política a configurarse como un proceso de institucionalización nacional e internacional, que hizo que fuese incluido en la NAU como «otro de sus poco precisos compromisos», amenazando con el vaciamiento de su contenido crítico.

El derecho a la ciudad surgió como concepto teórico en la década de 1960 de la mano del filósofo Henri Lefebvre (1978), que fue testigo de la oleada de movilización popular de fines de la década de 1960 en Europa y Estados Unidos, y de los procesos de descolonización y ascenso de movimientos guerrilleros en Latinoamérica, etc. El concepto acuñado por Lefebvre venía a dar cuenta de la crisis de la ciudad capitalista resultante del Estado benefactor de la segunda posguerra. Buscaba reivindicar el derecho al «buen vivir» en la ciudad (Zárate, 2011), rescatar la centralidad del hombre por sobre el capital, hacer de la ciudad el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva, entre otras cuestiones. Según Mathivet (2009), el derecho a la ciu-

dad se basa en una dinámica de proceso y de conquista, en el cual los movimientos sociales son el motor para lograr su cumplimiento.

En 1976 la primera Conferencia Hábitat I puso de manifiesto la situación de exclusión de más de 900 millones de personas que vivían en todo el mundo en asentamientos precarios. Fueron estos los años de debate sobre la auto-gestión y autoconstrucción de la vivienda *versus* la planificación y construcción centralizada (debate de Turner *versus* Burgess, ver Pradilla Cobos, 1982), ante la evidencia del fracaso de las políticas de erradicación y construcción de vivienda centralizada. Hábitat I empezó a delinear, quince años antes de que lo hiciera el Consejo de la ONU para Derechos Humanos en el año 1991, el derecho humano a una vivienda adecuada.

Desde la década de 1980, la noción del derecho a la ciudad fue recuperada como bandera y reivindicación de los movimientos populares en diferentes partes del mundo, como puede ser el movimiento por la Reforma Urbana en el Brasil de la transición democrática o en la reforma constitucional de la ciudad de México del año 2015 (Ziccardi, 2016). Se pensaba entonces como instrumento jurídico para el cumplimiento de múltiples derechos humanos desde el enfoque de la colectividad, en la especificidad de cada territorio. Desde entonces, se viene erigiendo en una síntesis política, desde la academia, la política y los movimientos, de la mirada crítica sobre la ciudad neoliberal. Es un contrapunto, en la dimensión urbana, de la hegemonía neoliberal que cristalizó en 1989 el Consenso de Washington.

Eran los años de la discusión sobre el «paradigma De Soto» sobre la regularización dominial compulsiva como forma de liberar las fuerzas productivas populares y promover el emprendedorismo como estrategia de desarrollo (1986). El Foro paralelo a la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992 (evento organizado por la ONU) fue un hito en la conformación del derecho a la ciudad como bandera política de la resistencia a la urbanización neoliberal. Desde los 2000, también se articuló estrechamente con los movimientos antiglobalización de los foros sociales<sup>2</sup> a través del mundo, llegando en 2005 a la firma de la Carta Mundial por el derecho a la ciudad en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, en Brasil.

Esta Carta basa su propuesta en tres ejes fundamentales (Foro Social Mundial, 2003):

1. El ejercicio pleno de la ciudadanía;
2. La gestión democrática de la ciudad;
3. La función social de la propiedad y la ciudad.

---

2 Son encuentros que llevan a cabo miembros del movimiento por una globalización diferente, para organizar campañas mundiales, compartir y pulir las estrategias de reunión, y para que los diferentes integrantes se informen unos a otros de los nuevos movimientos existentes.

En Hábitat III finalmente la noción de derecho a la ciudad fue incorporada como parte del ideal de ciudad de la NAU. El párrafo II del documento oficial reza:

Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como «el derecho a la ciudad», en sus leyes, declaraciones políticas y cartas. (ONU, 2017: 5)

Algunos autores plantean a partir de esta incorporación una «reapropiación burguesa» del concepto (Merrifield, 2011) o su «cooptación y despolitización» (Goonewardena, 2011) en los últimos años. En esta línea, Alessandri Carlos (2014) rastrea esta apropiación en el caso brasilero desde la sanción del Estatuto de la Ciudad en el año 2001 y la creación del Ministerio de Ciudades en el año 2003, y postula la necesidad de su recuperación por parte de los movimientos populares.

En parte, esto también se debe a que la noción de derecho a la ciudad se encuentra en gran medida indeterminada, y carente aún de valor jurídico concreto, pese a que existen propuestas para considerarlo un «derecho humano social emergente» (Alvarado Alegría, 2014). En ocasión de Hábitat III, como sucedió en Hábitat I y Hábitat II, los movimientos populares tuvieron su conferencia alternativa donde plantearon los temas que no estaban siendo incorporados, o lo eran de una manera marginal o sesgada, a la agenda oficial: los desplazamientos de población en el marco de procesos de gentrificación o grandes proyectos de infraestructura, los desalojos forzosos de asentamientos precarios, la privatización y periferización de la política de vivienda social, y la profundización de la segregación urbana, la guetificación de los barrios populares (violencia, narcotráfico, etc.), entre muchos otros temas. Esta agenda alternativa se desarrolló en dos foros, el llamado «Hábitat 3 Alternativo», organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y otros espacios académicos, y el llamado «Resistencia», organizado por la ONG Habitat International Coalition y otros movimientos populares.

En gran medida, ambas agendas urbanas, la oficial y la alternativa, giran en torno a darle centralidad al derecho a la ciudad, como síntesis de la crítica

a la ciudad neoliberal, que reclama la ciudad para vivir dignamente y no solo para garantizar negocios (Carrión y Erazo, 2016).

### **La integración urbana como reivindicación de los movimientos populares en Argentina actual**

Las políticas públicas diseñadas e implementadas hacia barrios de origen informal tuvieron, a grandes rasgos, dos paradigmas principales en la historia reciente en nuestro país (Jauri, 2011, entre otros):

- La erradicación: desde mediados del siglo xx hasta la década de 1980, estas políticas planteaban la relocalización compulsiva de los habitantes de dichos barrios a conjuntos de vivienda social. El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) de 1968 es un ejemplo de este paradigma.
- La radicación: aplicado desde la década de 1980 a esta parte, plantea la consolidación y mejoramiento progresivo de los barrios *in situ*, aprovechando las construcciones preexistentes en los casos que sea posible y brindando la infraestructura y el equipamiento necesario. Según Ochsenuis; Carman; Lekerman y Wertheimer (2016) el paradigma de radicación fue impulsado por organismos internacionales como el Banco Mundial, promoviendo iniciativas puntuales de urbanización de áreas informales con provisión de infraestructura y servicios básicos. Dado el alcance exiguo de estas políticas, al menos en Argentina, los mencionados autores denominan a estas políticas de tolerancia y omisión, debido a que estos barrios quedaron relegados de transformaciones significativas por los alcances exiguos de las políticas de radicación. Estas tuvieron dos objetivos: consolidar la urbanización del hábitat, regulando el proceso de urbanización; y asegurar la regularización del dominio, garantizando el acceso a la propiedad de la tierra.

Siguiendo a Camelli (2019), existe un tercer paradigma que es el que se denomina urbanización, que es propuesto por los organismos internacionales en el contexto del neoliberalismo, y que estaría vaciando de contenido al concepto de urbanización clásico. Di Virgilio, Aramburu, Brikman y Najman (2018) identifican este tercer paradigma con la gestión de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2015–2019) en la política hacia las villas.<sup>3</sup> Este nuevo momento se caracteriza por la centralidad que ocupa en la agenda la urbanización de villas y asentamientos. La noción de urbanización se instala en el centro de la agenda pública, como también el

---

3 Jefe de Gobierno perteneciente a la Coalición electoral Cambiemos, una alianza electoral entre los partidos Propuesta Republicana, Unión Cívica Radical y Coalición Cívica.

concepto de integración social y urbana, aunque sin especificar demasiado su contenido. Estos proyectos, siempre según los autores citados, tienen como objetivo último la regularización dominial de la tierra y la voluntad de incorporar tierra al mercado. Se especula con la posibilidad de que el mercado inmobiliario pueda ir adquiriendo esas tierras y desalojando a los pobladores posteriormente. De ahí surgen propuestas de limitaciones al dominio o a los derechos de uso, pero que generan mucha resistencia al crear situaciones de «ciudadanía de segunda» para los beneficiarios, que no pueden disponer libremente de su patrimonio como cualquier otro ciudadano. El tercer paradigma de la urbanización o integración sociourbana tendría como finalidad primordial, entonces, la mercantilización del suelo.

No obstante, el término integración tiene historia en las políticas públicas con anterioridad a este tercer paradigma. La trayectoria del concepto integración es heterogénea así como su uso y apropiación por parte de actores sociales, en los años recientes.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionada en 1996, por ejemplo, establecía en su artículo 31 referido al hábitat la integración urbanística y social de los pobladores marginados. Posteriormente, encontramos la Ley 148 de 1998 que establece la urbanización integral y la integración de las villas y núcleos habitacionales transitorios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad. Asimismo, en el 2001 comenzó a implementarse el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios por medio del Decreto 206/01.

Por su parte, el término integración urbana también fue popularizado por el Equipo de Sacerdotes de las Villas en la década del 2000 como reclamo para evitar que los barrios se conviertan en guetos, es decir, en ámbito degradados, con escasa relación con el resto de la ciudad, bajo el control del crimen organizado.<sup>4</sup>

Más recientemente, en el año 2015, se anunciaron planes de integración urbana y social para algunas villas de la ciudad de Buenos Aires bajo la gestión de Cambiemos de Horacio Rodríguez Larreta: Rodrigo Bueno, Villa 31, Villa Fraga, Villa 20, Villa 15 y Villa 21-24. Asimismo, en el año 2017 se anunció un Plan de Integración Urbana para Villas y Asentamientos de la Provincia de Buenos Aires, con lineamientos similares.

---

4 Declaración de los Sacerdotes para las Villas de Emergencia recuperada el 20 de agosto de 2019 de: [http://www.aicaold.com.ar/index.php?module=displaystory&story\\_id=8613&format=html](http://www.aicaold.com.ar/index.php?module=displaystory&story_id=8613&format=html)

Concomitantemente, desde 2015, con el cambio de gobierno nacional, se profundizó la construcción de una agenda desde los movimientos populares, que se denomina «las tres T»: Tierra, Techo y Trabajo. Lema inspirado en la prédica pastoral del Papa Francisco,<sup>5</sup> el programa plantea algunas cuestiones muy concretas que interpelan a la ciudad neoliberal, constituyendo también una potente crítica, con el horizonte de construir una alternativa humana a la globalización excluyente.

La «reivindicación de Tierra» remite a la necesidad de garantizar el acceso a la tierra para los campesinos y comunidades originarias. Además, propone una reforma agraria integral que priorice a la agricultura familiar, así como políticas activas que la promuevan desde lo técnico y económico-financiero. Esta posibilidad de acceso a la tierra, sintetizada en la frase «la vuelta al campo», es una condición necesaria, aunque no suficiente, para resolver los problemas en la ciudad también, arraigando población en zonas rurales, evitando su migración temprana por falta de posibilidades de desarrollo.

La reivindicación del «Techo» remite al acceso al hábitat en nuestras ciudades. Postula la necesidad de recuperar la bandera de la reforma urbana. Existen miles de barrios populares con problemas de regularización que son la expresión más acabada de las injusticias y desigualdades que trae aparejada la ciudad neoliberal con su lógica de mercantilización del territorio. Asimismo, la problemática se reproduce de forma permanente, en un «círculo vicioso de la informalidad» (Smolka, 2002), por lo que se plantea la producción masiva de lotes sociales con servicios para paliar la demanda habitacional.

La reivindicación del «Trabajo», por su parte, remite a los derechos vulnerados de millones de trabajadores de la economía popular —los «descamisados del siglo XXI»—,<sup>6</sup> que no revisten en formas asalariadas de empleo, que se «inventan» el trabajo cotidianamente en unidades productivas populares que no garantizan muchas veces un ingreso digno a través del mercado, pero que cumplen funciones sociocomunitarias muy importantes, como el caso de los recicladores o los merenderos.

---

5 Fundamentalmente desarrollada en la encíclica *Laudato Si*.

6 Descamisados era la expresión popular con la que se denominaban los seguidores del movimiento peronista, desde sus orígenes que pueden fecharse el 17 de octubre de 1945, que estaban conformados por sectores trabajadores asalariados, en particular obreros del sector industrial. Descamisados del siglo XXI remite al origen popular de los trabajadores del segmento de economía popular y a la consolidación de su inserción laboral por fuera de las relaciones laborales asalariadas.

Asimismo, en términos legislativos, este programa se tradujo en seis propuestas de ley que tienen fuertes impactos territoriales en el ámbito urbano:

- Ley 27118 de Reparación histórica a la Agricultura Familiar: fue sancionada en el año 2015. No cuenta con presupuesto para su implementación. Incluye unidades productivas dentro del área urbana, como las huertas urbanas,
- Ley 27345 de Emergencia Social: fue sancionada en el año 2016. Implica una enorme transferencia de recursos a sectores vulnerables que de alguna manera se vuelcan en circuitos territorializados y promueve la formación de unidades productivas,
- Ley 27453 de Régimen de Integración Sociourbana y Regularización Dominial: fue sancionada en el año 2018. Implica la expropiación de las tierras de 4400 barrios populares con problemas de integración sociourbana (acceso a servicios básicos, regularización dominial, equipamiento, etc.), donde viven 930 mil hogares y más de cuatro millones de personas. Asimismo, suspende por cuatro años los desalojos en esas áreas y crea un programa de integración sociourbana en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social,
- Ley 27519 de Emergencia Alimentaria: sancionada en septiembre de 2019, al momento de terminar de escribir este artículo. Prorroga la declaración de emergencia alimentaria sancionada en 2002 hasta el año 2022. Establece el derecho a una alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional. Implica un refuerzo a las partidas presupuestarias con finalidad alimentaria para comedores escolares y comunitarios contemplando los requerimientos nutricionales.
- Proyecto de Ley de Emergencia en Adicciones: proyecto en tratamiento, cambia el enfoque de «militarización» que propuso el gobierno nacional durante la gestión de Cambiemos para afrontar la problemática del narcotráfico en los barrios populares, por un enfoque de contención y trabajo comunitario,
- Proyecto de Ley de Infraestructura Social: Propuesta que otorga un cupo para pequeñas obras de infraestructura a unidades productivas populares, como forma de generar fuentes laborales.

Dentro de este programa y agenda legislativa ocupa un rol preponderante la cuestión de la integración sociourbana de los barrios populares, vistos como el hábitat de las masas desposeídas, en disputa por el territorio con fenómenos emergentes como el crimen organizado. La desindustrialización y desproletarización de nuestro país implica que al menos un tercio de la población esté permanentemente afectada por problemas de insuficiencia de ingresos, desempleo o empleo precario e intermitente, y por el aumento de la pobreza y la indigencia (IPYPP, 2019). En ese marco la integración sociourbana aparece como un horizonte fundamental para orientar las políticas públicas urba-

nas para los movimientos populares, en el sentido de reconocimiento de plenos derechos a una población marginada, contemplando el acceso universal a ciertos bienes y servicios.

La ley 27453 significa un enorme avance en materia de reconocimiento de derechos para los pobladores de los barrios populares. Por un lado, el reconocimiento del derecho a la integración sociourbana, y en segundo lugar, la suspensión de desalojos por cuatro años. La ley recibió algunas críticas técnicas válidas, como el hecho de centrarse exclusivamente en la expropiación dejando de lado otros instrumentos jurídicos para la adquisición de suelo menos onerosos. Por otra parte, es todavía una incógnita cómo será la implementación del programa de integración sociourbana por parte del Ministerio de Desarrollo Social. Para tener una idea de la magnitud de recursos involucrados, recientemente los movimientos populares presentaron una estimación para la ejecución de la ley 27453 que asciende a U\$S 25 mil millones en un plazo de diez años (BAE Negocios, 2019).

No obstante, la suspensión de desalojos, cuyos efectos jurídicos ya empiezan a verse en casos concretos de postergación de medidas, y la declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación de más de 400 km<sup>2</sup> en el país no puede ser soslayada en su impacto político, resultando sin dudas en uno de los mayores avances efectivos en materia de derecho a la vivienda adecuada y, en definitiva, de derecho a la ciudad. Es, sin lugar a dudas, un punto de inflexión para discutir la problemática habitacional en nuestro país, y un mojón ineludible para pensar el derecho a la ciudad como proceso y conquista.

Pero integración es un concepto cargado de contenido teórico para el estructural-funcionalismo. Para esta corriente sociológica, la integración remite básicamente a la relación entre el individuo y la sociedad e implica la aceptación por parte del individuo de las pautas y normas culturales vigente en un determinado sistema social (Ritzer, 1993). Los problemas de integración social redundan en conductas desviadas, que son una amenaza para la supervivencia del sistema social y por ello deben ser controladas. En el caso más extremo, se produce la anomia, que es justamente la falta de integración entre las metas sociales que propone un sistema social y los medios institucionales legítimos para alcanzarlos (Merton, 2002).

En este sentido, existe cierto sustrato «funcionalista» en el concepto de integración social y urbana, sustrato que remite a la necesidad de evitar conductas desviadas por parte de la población viviendo en asentamiento informales y en condiciones de marginalidad, en aquello que la literatura denomina «ciudad informal» o «hábitat informal». El término remite de alguna manera a la falta

de adecuación entre esos entornos habitacionales y lo que «debe ser» la ciudad formal; ésa es la desviación que debe ser controlada por el sistema social a través de las políticas públicas. Esta forma de aproximarse a la problemática de la informalidad tiene larga data y sirvió de base a las políticas de erradicación durante buena parte del siglo XIX y XX en todo el mundo. Estas políticas trajeron aparejados problemas de apropiación de las nuevas viviendas, desarraigo, pérdidas de redes y lazos sociales. El diagnóstico era que el hábitat informal implicaba conductas desviadas y atrasadas que debían ser rectificadas por la intervención modernizadora del Estado.

En este marco, Ruiz-Tagle (2016) plantea cinco ideas influenciadas por teorías funcionalistas/positivistas que todavía sustentan las políticas de integración en la actualidad:

- El paradigma de la desorganización social, que presenta a los barrios populares como guetos, es decir, como formas sociales patológicas, negando el rol territorializado de instituciones («efectos del Estado inscriptos en el espacio»). En este marco, se señala la tendencia a la *guetificación* de los barrios populares (Sabatini y Brain, 2008);
- La idea de efectos de barrio (Slater, 2013), usada para mostrar que la concentración de la pobreza influencia comportamientos desviados de una forma relativamente espontánea y ecológica, obviando la existencia de una «equivalencia neoliberal» que se debe a la descentralización neoliberal, que deja sin recursos a los territorios más vulnerables;
- La idea de geografía de oportunidades (Flores, 2003), que sugiere que la geografía modela las decisiones de vida en términos de estructuras objetivas de oportunidades y oportunidades subjetivas percibidas. Esta idea tiene implícito la orientación al mercado, al suponer que la localización de las oportunidades sigue a los grupos aventajados;
- Los supuestos de mezcla social en los proyectos de vivienda, que asumen que la proximidad de grupos sociales diversos genera redes sociales, control social, modelos de rol y una geografía expandida de la oportunidad (Sabatini y Brain, ob. cit.)
- La aparición de barrios socioeconómicamente diversos y no planificados.

La integración puede ser concebida según el mismo autor como una relación multidimensional que funciona independientemente y en diferentes niveles:

- Física: proximidad física entre grupos sociales;
- Funcional: acceso efectivo a oportunidades y servicios;
- Relacional: interacciones no-jerárquicas entre grupos sociales distintos
- Simbólica: identificación con un territorio común.

Como vemos, existe cierta tensión entre la conceptualización de integración sociourbana que hacen los movimientos populares en la actualidad y la que desde hace muchos años hace desde un marco teórico funcionalista la teoría de la modernización (Trovero, 2016).

En cualquier caso, la integración social y urbana fue otro de los principios y compromisos asumidos en la Nueva Agenda Urbana resultante de la Conferencia Hábitat III de 2016. Se propone como un atributo esencial de una ciudad sustentable y como un concepto multidimensional, que abarca no solo el acceso al suelo, vivienda e infraestructura de servicios, sino también a la dimensión laboral, cultural y política, entre muchas otras. De ahí la complejidad de su estudio y los debates sobre su posibilidad de medición y el tipo de políticas públicas necesarias para su abordaje.

## **Conclusiones**

En este trabajo quisimos reconstruir la relación entre algunos conceptos o paradigmas utilizados en las políticas públicas, investigación académica y en el mundo del activismo que a veces no aparecen articulados, fundamentalmente la noción de derecho a la ciudad y la de integración sociourbana, que aparecen tanto utilizadas como reivindicación de movimientos populares en Argentina, como en políticas de gobierno o en la Nueva Agenda Urbana 2016.

La NAU es una expresión del estado de discusión sobre las problemáticas urbanas en la actualidad. El derecho a la ciudad aparece como parte de los lineamientos fundamentales, pero de manera difusa y sin precisar, como una suerte de ideal. Lo mismo sucede con la noción de integración sociourbana.

El derecho a la ciudad como bandera es muy amplia en términos urbanísticos. Incluye no solo la impugnación a la mercantilización creciente de la ciudad neoliberal y el remedio a las situaciones de exclusión y segregación de los barrios populares preexistentes, sino problemáticas tan diversas como la sustentabilidad ambiental, la justa distribución de cargas y beneficios del proceso de urbanización, el respeto a la diversidad y las identidades, la igualdad de género, el derecho a la accesibilidad, entre muchos otros. Harvey (2012) lo define como la capacidad para apropiarse y reorientar el excedente que se genera en las ciudades en favor de las mayorías populares para recrear las ciudades de manera justa.

En Argentina, en cambio, la noción de derecho a la ciudad está instalada de forma mucho más acotada, limitada a algunos ámbitos técnicos, académicos y círculos militantes. La bandera que esgrimen los movimientos populares más masivos en nuestro país es, en cambio, la de la integración socio urbana, al menos en los años recientes.

No obstante, la política de urbanización que impulsó la Alianza Cambiemos desde el Gobierno Nacional entre 2015–2019 también utilizó la noción de integración sociourbana y urbanización para sustentarla y articularla con una política pro mercado y de fomento al negocio inmobiliario. Como señalan Di Virgilio *et al.* (2018) el foco de las políticas de la gestión Cambiemos estuvo puesto en la regularización dominial de las tierras. Esto quiere decir, en su incorporación al mercado inmobiliario.

Por su parte, cuando los movimientos populares hablan de urbanización o integración sociourbana están hablando de exactamente lo opuesto a incorporar tierras al mercado. Se refieren más bien al derecho a permanecer en el lugar, de mejorar las condiciones de vida sin necesidad de desarraigarse.

La integración social y urbana aparece como parte de las reivindicaciones de los movimientos populares en Argentina mucho más presente que otras banderas como la del derecho a la ciudad, tan extendida en la literatura.

Lamentablemente, ha existido cierto divorcio entre la agenda del derecho a la ciudad, impulsada en Argentina más por espacios académicos, técnicos y ONGs (que hoy se agrupan por ejemplo en Habitar Argentina) y la agenda de las Tres T que sí impulsan estos movimientos. Este divorcio se pudo ver con motivo de la discusión del proyecto que culminó con la sanción de la ley 27453, y le restó potencial transformador al proceso de discusión de la ley, empobreciendo el debate, que podría haber dado como resultado una ley mejor.

La agenda del derecho a la ciudad tuvo en su momento una enorme conquista con la sanción de la ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. Esta ley consagró gran parte de los lineamientos urbanísticos del derecho a la ciudad. Entre sus principios rectores establecidos en el artículo n° 10, se encuentran: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. No obstante, su trascendencia en términos de apropiación por parte de los movimientos populares ha sido mucho menor.

No obstante, el concepto de integración sociourbana está definido de forma bastante abarcativa por parte de los movimientos populares como un derecho colectivo. Así, en los fundamentos del Decreto 358-17 se establece:

Que se reconoce a la integración urbana como un proceso indispensable para la superación de situaciones de segregación, que propende a la inclusión de las personas y la ampliación de sus niveles de ciudadanía, respetando las idiosincrasias y garantizando una urbanidad plena de derechos..

La integración sociourbana que se plantea es algo así como el derecho a la ciudad de los pobres urbanos marginados.

Pero, además, esta agenda está teniendo capacidad de disputar concretamente recursos al Estado. La Ley de Emergencia Social implicó la inversión en el sistema de seguridad social de 30 mil millones de pesos en tres años. La ley 27519 de Emergencia Alimentaria tuvo un costo fiscal estimado en 10 mil millones de pesos para el 2019.

Semejante magnitud de recursos en transferencias a los sectores más vulnerables no es lo mismo, pero se asemeja bastante, a recuperar parte del excedente generado en la ciudad para reorientarlo para transformar la ciudad, según plantea el geógrafo David Harvey. En definitiva, y como suele suceder, las disputas políticas entre sectores sociales se dan no solo en el plano de lo material, sino también de lo simbólico y lo discursivo. Algo de esto parece estar sucediendo con la discusión sobre la integración sociourbana y la urbanización de villas y asentamientos en Argentina.<sup>7</sup>

---

7 Mientras transcurría la escritura de este capítulo se conocían los resultados de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias de agosto de 2019, donde se impuso holgadamente el candidato del Frente de Todos, Alberto Fernández, de extracción peronista. Esto puede marcar un nuevo viraje en las políticas públicas del Gobierno Nacional, lo que implica un cambio en el contexto político e institucional que debe ser analizado con atención para la problemática presentada.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1992). *Antologías de política pública*. México: Porrúa.
- Alessandri Carlos, Ana Fani (2014). La ciudad como privación y la reapropiación de lo urbano como ejercicio de la ciudadanía. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, N° 493(08).
- Alvarado Alegría, Norberto (2014). El derecho a la ciudad como derecho social en el Estado constitucional. Recuperado de <https://uaq.mx> el 20 de agosto de 2019.
- Camelli, Eva (2019). Avatares de un término en clave neoliberal. El caso de la villa 31. *Revista Bordes*.
- Carrión, Fernando, Erazo, Jaime (coord., 2016). *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política*. México DF: UNAM-PUEC-CIALC-IDRC-CLACSO.
- De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Di Virgilio, Mercedes, Aramburu, Florencia, Brikman, Denise y Najman, Mercedes (2018). Gestión del suelo en políticas de urbanización de asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Ponencia presentada en el *Seminario Latinoamericano. Teoría y política sobre asentamientos populares*. Los Polvorines, Buenos Aires.
- Flores, Carolina (2003). Consecuencias de la segregación residencial: Teorías y métodos. *Publicaciones del Centro de Políticas Públicas*. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Foro Social Mundial (2003). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Recuperado de: [http://hic-gs.org/content/Online/Crta\\_derecho\\_ciudad-ESRdoc](http://hic-gs.org/content/Online/Crta_derecho_ciudad-ESRdoc)
- Goonewardena, Kanishka, K. (2011). Henri Lefebvre y la revolución de la vida cotidiana, la ciudad y el Estado
- Harvey, David (2012). *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso.
- Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (2019). «Mercado de trabajo al 2do trimestre 2019». Recuperado de <https://ipyp.org.ar/> el 20 de septiembre de 2019.
- Jauri, Natalia (2011). Las villas de la ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas. *Questión. Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, 1 (29).
- Lefebvre, Henri (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Mathivet, Charlotte (2009). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear «Otra ciudad posible». HIC. Recuperado de <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html> el 2 de julio de 2019.
- Merrifield, Andy (2011). El derecho a la ciudad y más allá: notas sobre una reconceptualización lefebvriana. *Urbana*, 2.
- Merton, Robert (2002). Cap. 6: Estructura social y anomia. *Teoría y estructura social*. México: FCE.
- Organización de Naciones Unidas – Hábitat (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Recuperado de: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Oschsenius, Felipe, Carman, Maria, Lekerman, Vanina, Wertheimer, Marina (2016). Políticas hacia villas y casas tomadas de la ciudad de Buenos Aires: tensiones entre la inclusión y la exclusión. *Revista INVI*, 31(88), 193–215.

- Pradilla Cobos, Emilio (comp., 1982). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México: UNAM.
- Pradilla Cobos, Emilio (2009). *Los territorios del neoliberalismo. Compilación de ensayos*. México DF: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Ritzer, George (1993). El Funcionalismo estructural y la alternativa de la teoría del conflicto. *Teoría sociológica contemporánea*. México: Mc Graw Hill.
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (2017). La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico. *Revista Hábitat y Sociedad*, N° 10, pp. 165–180. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2017.i10.10> el 2 de julio de 2019.
- Ruiz Tagle, Javier (2016). La segregación y la integración en la sociología urbana: revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas. *Revista INVI* 31(87), pp. 9–57. Recuperado de <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1070/1264> el 2 de julio de 2019.
- Sabatini, Francisco y Brain, Isabel (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Revista EURE*, Vol. XXXIV, No. 103, pp. 5–26.
- Slater, Tom (2013). Your life chances affect where you live: a critique of the «Cottage Industry of neighbourhood effects research». *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 37.2, marzo, pp. 367–387.
- Smolka, Martin (2002). Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. En Fernandez, Edesio y Alfonsion, Betânia (Ed). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. www.lincolninstitute.edu
- Trovero, Juan Ignacio (2016). Gino Germani: Transición, modernidad, civilización: aportes para una revisión contemporánea. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 48 (2).
- Zárate, Maróa Lorena (2011) El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir. En *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya y el Observatori DESC.
- Ziccardi, Alicia (2016). Cuestión social y el derecho a la ciudad. En CARRIÓN, F. y ERAZO, J. (coord., 2016). *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política*. México DF: UNAM–PUEC–CIALC–IDRC–CLACSO.

## Fuentes periodísticas citadas

- BAE Negocios (2019, 19 de julio). Presentan propuesta para urbanizar a todos los barrios populares del país. Recuperado de: <https://www.baenegocios.com/sociedad/Presentan-propuesta-para-urbanizar-a-todos-los-barrios-populares-del-pais-20190719-0019.html>
- Leyes, Juan (2018, 02 de septiembre). El «tridente de San Cayetano» volverá a protestar en rutas durante el paro de CGT. *La Voz*. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/politica/tridente-de-san-cayetano-volvera-protestar-en-rutas-durante-paro-de-cgt>
- Piqué, Elisabetta (2016, 29 de octubre). Juan Grabois: «La reunión de sectores sociales con el Papa no es contra Macri». *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/juan-grabois-la-reunion-de-sectores-sociales-con-el-papa-no-es-contra-macri-nid1951502>