

Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta

Por *Adriana Clemente**

Resumen

El artículo desarrolla la idea de que la política urbana no debería disociarse de la política social. Sin embargo, el nivel de mercantilización —directo o indirecto— que alcance una decisión de política urbana marca la frontera entre lo social y lo económico. A su vez, se postula que las prácticas concretas de urbanización —inversiones, obras de infraestructura, servicios, procesos de regularización dominial, etc.— implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2007 y 2015 compusieron la idea de *urbanización mínima*, que terminó moldeando la expectativa de los pobladores. Si bien las familias que habitan en villas o en asentamientos reconocen que las respuestas que da el Estado no son comparables con las que este ofrece en otras zonas de la ciudad, se produce una sobrevaloración de los satisfactores estatales de baja calidad, a la vez que se propician prácticas especulativas derivadas de la falta de reglas de juego en la que se desenvuelve la dinámica de ocupación del suelo en estos barrios.

Palabras clave

Urbanización – política social – bienestar social – villas de emergencia.

Abstract

The article develops the idea that urban policy should not be dissociated from social policy. However, the level of commercialization —direct or indirect— that reaches an urban policy decision marks the border between the social and the economic. At the same time, it is postulated that the concrete urbanization practices —investments, infrastructure works, services, dominance regularization processes, etc.— that were

* Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Centro de Estudios de Ciudad (CEC Sociales), de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

implemented in Ciudad Autónoma de Buenos Aires between 2007 and 2015 comprised the idea of *minimum urbanization*, which ended up shaping the expectation of its inhabitants. Although the families that live in slums or settlements admit that the answers given by the State are not comparable to those it offers in other areas of the city, there is an overestimation of the low-quality satisfactions offered by the State, as well as speculative practices derived from the lack of rules of the game in which the dynamics of land occupation in these neighbourhood's develop.

Key words

Urbanization – social policy – social welfare – shanty towns.

Introducción

Este artículo pone foco en conocer cómo los procesos de urbanización que se impulsan desde la política pública destinada a sectores populares formatean y adaptan las expectativas de los pobladores respecto al bienestar. Para esto, se analiza el particular impacto que tiene la intervención público-estatal en las expectativas y las nuevas aspiraciones referidas al hábitat familiar y comunitario por parte de los habitantes de villas y asentamientos en grandes ciudades¹.

La hipótesis que subyace en este trabajo es que el tratamiento de la pobreza puede cristalizar o superar desigualdades estructurales que se expresan en la configuración física y social de la ciudad. Esta configuración, además de histórica, es dinámica y expresa tensiones, conflictos y convergencias entre las intervenciones que producen diferentes actores en representación del Estado, el mercado y los propios habitantes.

¹ El período que se toma para elaborar este artículo remite a la gestión Macri (2007-2015), ya que, en el transcurso de sus dos mandatos en la CABA, se diseñaron instituciones e instrumentos para intervenir en las villas, que proponían una lógica de urbanización cuya característica principal fue no modificar condiciones estructurales de vida y sí brindar respuestas —parciales— a las demandas de equipamiento social y mantenimiento de prestaciones básicas —luz, agua y desagües cloacales—.

Nos preguntamos por el valor integrador que tienen las políticas de urbanización y por la medida en que estas políticas pueden o no inscribirse en el campo de la política social. Por consiguiente, se analiza el carácter social de las políticas de urbanización según su particular y actual inscripción en el campo del bienestar social, a partir de un caso emblemático, como lo es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)².

El análisis postula que las prácticas concretas de urbanización —inversiones, obras de infraestructura, servicios, procesos de regularización dominial, etc.— implementadas en el período 2007-2015 en villas y asentamientos de CABA compusieron una idea de la urbanización que terminó moldeando la expectativa de los pobladores y, de algún modo, habilitando otras prácticas de autoproducción del hábitat, que, ahora, ante cambios de enfoque por parte de la gestión de gobierno, generan conflictos de interés entre las partes³.

El artículo, en su primer apartado, desarrolla aspectos conceptuales referidos al vínculo entre política social y políticas de urbanización. En segundo término, y sobre la base de relevamientos producidos en 2015 en barrios emblemáticos de la ciudad, el trabajo revisa el concepto de *necesidades sociales* y cómo este se ha adaptado, y compone la idea de *urbanización* desde la perspectiva de los pobladores. A partir de los datos analizados, concluye, a modo de hipótesis, que el modelo desarrollado en la ciudad entre 2007-2015 instaló intencionalmente un modelo de urbanización que definimos como *urbanización mínima*, cuyas consecuencias se expresan a mediano y largo plazo en los procesos de acceso y permanencia en la ciudad por parte de los pobladores de villas y asentamientos.

² El marco del que se toman las observaciones es el Programa Universidad y Territorio (Subsecretaría de Políticas Universitarias), ejecutado de manera conjunta entre las facultades de Arquitectura, Ingeniería y Ciencias Sociales de la UBA en la Villa 15 y en el Barrio Bermejo Obrero entre 2014-2016. Para este trabajo, se recuperan observaciones correspondientes a la Villa 15 de un censo a 100 hogares y grupos con habitantes en agosto de 2014, en un sector consolidado del barrio.

³ A inicios de su Gobierno (2015), Horacio Rodríguez Larreta anunció un plan de urbanización de villas que, en principio, afecta a 6 de las 20 villas de la CABA, y que se gestiona a través de diferentes organismos y fuentes de financiamiento —propio y externo—. La localización de los barrios seleccionados se correlacionan con la puesta en valor de áreas clave de la CABA.

1. Las políticas de urbanización como política social

A partir de las reformas neoliberales de fines del siglo pasado, las políticas de hábitat popular entran y salen de la agenda de la política social según el modelo de desarrollo dominante⁴. El tipo de intervención pública que debe producirse en áreas relegadas de la ciudad, como villas y asentamientos, es un punto nodal de este debate. ¿Qué significa urbanizar las villas y los asentamientos? ¿Qué tópicos comprende la urbanización? ¿Es posible hablar de una urbanización diferencial para estos barrios? Se trata de diseñar soluciones para pobladores de barrios cuya identidad y condiciones de arraigo, en la mayoría de los casos, lleva décadas, así como para nuevos asentamientos que aumentaron al ritmo del crecimiento demográfico de estos barrios, donde la desigualdad se expresa en el territorio con fronteras físicas y sociales visibles en todo sentido⁵.

Estudiar la política social, su concepción y organización institucional, comprende definiciones previas sobre los procesos de integración y sus vectores —trabajo, educación, salud, vivienda—, se entienda la política social en su función compensatoria (Offe, 1990) o de integración y movilidad social (Castel, 2004)⁶.

⁴ Definimos *políticas del hábitat popular* al conjunto de programas y proyectos que tienen como foco la intervención en territorios que sufren tratamiento especial por el tipo de ocupación que tiene el suelo y las consecuentes precariedades devenidas de esa ocupación informal o irregular. Las políticas comprenden desde la provisión de servicios, la mejora en la vivienda, la seguridad en la tenencia hasta otros equipamientos que operan en la lógica del subsidio por su naturaleza compensatoria. Las políticas del hábitat popular son parte de la agenda de la política social cuando es el Estado el principal proveedor. Estas políticas pueden actuar según la lógica de los mínimos sociales o en clave redistributiva.

⁵ El único crecimiento poblacional que tuvo la ciudad de Buenos Aires, según el censo 2010, fue en villas y asentamientos. Se calcula que, actualmente, 350 000 personas habitan en 44 barrios. El crecimiento se explica tanto por crecimiento vegetativo como por migración —interna y limítrofe—. Sin embargo, en ese momento, el aumento de la población no creció a la par de la superficie ocupada. En 2001, las villas ocupaban 292,7 ha, mientras que, en 2010, la superficie ocupada era de 259,9 ha. En este período, se dio un proceso intensivo de densificación.

⁶ Para Offe (1990), la política social «no es parte de la reacción estatal al problema de la clase

José Adelantado (2013) plantea que la política social no es una disciplina en sí misma, sino un campo de análisis sobre el bienestar social, donde convergen diferentes aproximaciones y métodos de modo interdisciplinar. Para este autor, la política social opera en el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; asimismo, concierne a todos los aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado y las no monetarias que contribuyen a aumentar o a disminuir el bienestar de individuos o grupos. Además, opera en un marco normativo que incluye un marco moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados⁷.

En la tradición latinoamericana, el Estado ha tenido un desempeño errático en la provisión de bienestar, lo que se explica por la débil estructuración del trabajo formal en la mayoría de los países de la Región. En la experiencia latinoamericana, hablar de *políticas sociales* y su función en la estructuración de la sociedad no puede sujetarse solo al mercado de trabajo formal y su comportamiento. Es importante analizar la función de los gobiernos populares que articulan políticas que han producido giros redistributivos con impacto a largo plazo por su capacidad de impulsar movilidad social ascendente. La falta de una definición del concepto *bienestar* según la experiencia regional nos deja expuestos a diferentes líneas de análisis sobre los indicadores que pueden observarse y los que no, según la interpretación que hacen los autores de los tópicos y las fuentes de financiamiento que componen el sistema de seguridad y ayuda social en cada contexto⁸.

obrero, sino que, al contrario, contribuye a su constitución». Desde esta perspectiva, el estudio del Estado de bienestar y sus derivaciones en materia de integración social supone el análisis de la política social y su función a la hora de regular el proceso de proletarianización por parte del Estado, sobre todo, porque incorpora la fuerza de trabajo al mercado. Este proceso da lugar a dos tipos de proletarianización, activa o pasiva, si bien una no sucede a la otra.

⁷ En el campo de las políticas sociales, el *bienestar* es una categoría constitutiva y tiene una raíz económica que, luego, será resignificada por la sociología del bienestar, ampliamente representada por Esping-Andersen.

⁸ A lo largo del siglo xx, las excepciones en materia de mercados de trabajo más estructurados

Siguiendo la diferenciación de Castel (2010) sobre seguridad y ayuda social, Sonia Fleury (1998) señala la necesidad de distinguir las políticas sociales de la seguridad social de otras políticas, como la educacional o de vivienda—, ya que agrupan un conjunto de beneficios —en especie o monetarios— dirigidos a asegurar la reproducción del trabajador y de sus dependientes en una situación de riesgo. Su posición habilita lo que será una constante en el análisis de la política social, que es separar el estudio de las protecciones derivadas del mercado de trabajo —contributivas— de las no contributivas, que forman parte del universo de la ayuda social, espacio que, a los fines del análisis y caracterización del sistema de protección de cada uno de los países, se ha vuelto dominante.

En pos de una síntesis que supere una suerte de dicotomía entre la seguridad social derivada del trabajo y la asistencia —debate central y nunca saldado por los especialistas—, Claudia Danani (1996) sostiene que la política social es una de las formas de intervención social del Estado que coadyuva a producir las condiciones de vida y a reproducir la vida mediante la distribución secundaria del ingreso. La autora, de modo distintivo, hace foco en la capacidad de la política social para modelar la demanda, a partir del carácter dominante que tiene la oferta —tipo y calidad de la prestación— sobre la demanda, que, por concepto, tiende a adecuarse.

Las condiciones habitacionales, junto con la educación y el trabajo, son los vectores universales de la movilidad social; de ahí, la importancia de reconocer en el esquema de la política social cómo operan estos componentes. En tal sentido, la política urbana no debería dissociarse de la política social, atienda o no a población marginada; sin embargo, el nivel de mercantilización —directo o indirecto— que alcance una decisión de política urbana marca la frontera entre el carácter predominantemente social o económico de esa política. El carácter de política social de un

serán la Argentina, el Uruguay y, en menor medida, Chile. Países como el Brasil y México tendrán estructuraciones más tardías con debilidad de sus organizaciones sindicales. Fernando Filgueira hace una caracterización de regímenes de bienestar en América Latina a partir de indicadores principales que permiten agrupar los países en diferentes estadios, como la afiliación, el acceso al agua potable y la mortalidad infantil, entre otros.

programa orientado al hábitat popular debería poder dar cuenta de, por lo menos, tres atributos: i) equiparar derechos adquiridos o ampliarlos; ii) brindar satisfactores para los sectores populares comparables con la oferta de mercado o superadores de esta; iii) contribuir, por su efecto redistributivo, a que sectores postergados experimenten algún tipo de ascenso social. La combinación de uno o más de estos objetivos y sus resultados dan cuenta del tipo de enfoque que se tiene de la política social y sus resultados, que, tanto en materia de hábitat como en otros campos —salud, educación y cuidado—, puede actuar de manera incremental —transformadora— o residual —reproductora—. Por concepto, la existencia de programas sociales no es condición suficiente para superar el déficit al que apuntan.

La fuerte vinculación entre condiciones habitacionales y otras variables de bienestar, como salud y educación, hacen que el Estado, una vez que interviene en materia habitacional, deba brindar garantías que alejen a las familias de la posibilidad de experimentar algún tipo de daño o pérdida asociados a ese bien que administra y distribuye —saneamiento, servicios, vivienda, equipamientos sociales, conectividad, etc.—. Se trata de reducir la incertidumbre que, por su naturaleza de acumulación, genera el mercado, especialmente, si no existen regulaciones y compensaciones por parte estatal.

Con la idea de no tomar las políticas sociales de modo aislado o diferenciado de otras políticas económicas orientadas al consumo y a su desmercantilización, es que hablamos de *sistema de bienestar*, en referencia al conjunto de prestaciones que el Estado financia —parcial o totalmente—, regula y articula con las otras esferas del bienestar —mercado y familia— para posibilitar el acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y que, por lo tanto, no pueden solo depender de la capacidad de competencia de las personas en el mercado de trabajo (Clemente, 2016). Desde esta perspectiva, las prestaciones directas e indirectas a las que pueden acceder las familias expresan la concepción del Estado y la centralidad o no que este sume en la provisión de bienestar, en este caso, vinculado al hábitat y a sus condiciones.

2. Integración socioespacial como parte de la política social

Según la perspectiva de política social como vector posible para favorecer la redistribución y la movilidad social, nos preguntamos cómo evolucionó el acceso a la tierra y a la vivienda en la agenda de la política social urbana. Contradictoriamente, cuando se observa la valoración que se hace de las condiciones habitacionales en la calidad de vida, tanto la vivienda como la tierra son tópicos que tienden a quedar librados a las fuerzas del mercado.

La reforma neoliberal que experimentó el Estado argentino en materia económica y social modificó de forma radical el acuerdo tácito que se actualizaba desde la década de los cincuenta respecto de una agenda de política social lo suficientemente ampliada para proyectar recursos y beneficios de manera equiparable entre los trabajadores formales alcanzados por la seguridad social y aquellos que no lo eran. Estos últimos eran contenidos por políticas públicas de amplia cobertura en materia de salud y educación pública y, en menor medida, vivienda. Para el neoliberalismo, las políticas de acceso a la tierra son erráticas, discontinuas y con problemas de correspondencia entre los recursos que aplican y el tamaño del problema —déficit habitacional—. Los conflictos sociales —tomas, desalojos, litigios, etc.— suscitados en torno a este tópico son una constante en la Argentina y en la Región.

Instaladas las reformas económicas —desregulaciones— y la reforma del Estado —restricción de competencias y funciones—, desde mediados de los noventa, se materializó un ideario de vivienda social de emergencia que elimina la vivienda social de la agenda estructural y la restringe a la ayuda social, asociada a una lógica de vivienda mínima y de mejoramientos puntuales, que reforzó el papel del Estado en infraestructura de servicios y otros equipamientos comunitarios, lo que dejó el peso de la vivienda en las familias⁹.

⁹ Entre 2005 y 2015, en la Argentina, se incrementó el presupuesto para el sector, y se dio un salto cualitativo en materia de financiamiento para vivienda social, que, aunque tuvo un aumento significativo, no llegó a compensar los años de desinversión y de retiro del Estado en este segmento del bienestar.

En la perspectiva neoliberal, las políticas sociales operan como paradigma residual al punto de culpabilizar a los pobres e institucionalizar el concepto de *contraprestación* o *condicionalidades* para los beneficiarios de las políticas asistenciales como un imperativo moral, más que una estrategia de integración. Cuanto más estructural es el tipo de intervención, mayor es la exigencia de la contraprestación y la tensión respecto al papel de la política social. De algún modo, la inclusión o no de la *tierra* y la *vivienda urbana* como derecho es un tema controversial en una agenda que no deja de perder componentes estructurales y de operar sobre el costado más asistencial de la demanda.

En síntesis, la provisión de *tierra* y *vivienda* de la mano de políticas de urbanización puede formar parte tanto de una agenda de política económica como de política social. La diferencia se expresa en el nivel de desmercantilización y la consecuente *desfamiliarización* que se impulse desde el Estado para que los sectores de menos recursos puedan acceder a estos bienes con algún grado de independencia de su particular inserción en el mercado de trabajo¹⁰.

La afirmación precedente nos lleva a explorar brevemente el concepto de *integración social*. Se trata de un concepto utilizado de modo acrítico y en diferentes sentidos, pero de manera recurrente como un atributo de las políticas y programas sociales, en general, y el hábitat, en particular.

3. ¿Integración social o espacial?

Desde el punto de vista conceptual, hablar de *integración social* conduce a revisar las matrices *parsonianas* de la estratificación social y *durkheimianas* sobre la cohesión social. Ambas matrices brindan insumos que aún hoy tensionan las decisiones que se toman cuando se diseña una política social: cuándo, por qué y de qué modo el Estado debe actuar en la regulación del mercado, ya sea a favor de las mayorías o solo para grupos identificados que hay que socorrer para evitar «daños inaceptables» (Sen, 2000). La *integración social* tiene su matriz

¹⁰ *Familiarización* (Andersen, 1998) refiere a la medida en que las soluciones a los problemas sociales descansan, más o menos, en la economía de las familias y las comunidades.

conceptual dentro del pensamiento durkheimiano, que hace de este tema su interés central. La idea del Estado como garante de la cohesión social afirma que es el Estado social —como prefiere decir Castel— el que supera la instancia de las urgencias para prevenir los riesgos¹¹.

En nuestro contexto, los trabajos de Gino Germani (1963), influenciado por las ideas de Parsons, explican la integración de la sociedad en tres dimensiones: a) los sistemas y subsistemas de roles, estatus, funciones se encuentran en equilibrio, es decir, funcionando con normalidad —integración normativa—; b) las *expectaciones y actitudes* que se corresponden con el sistema normativo del que forman parte los individuos —integración psicosocial—; c) las *circunstancias del contexto* donde se produce la integración influyen en el proceso de modo particular —integración ambiental—. Para Germani (1963), la no integración refiere al déficit combinado en torno a estas dimensiones. Los problemas de integración se dan en ese pasaje, donde algunos grupos pueden tener un retraso o déficit para integrarse o tener asincronías, es decir, pérdida. En las sociedades industrializadas, el vector de integración será la *participación*, que puede ser integrada o no integrada. La primera es la que se da en los tres planos: normativo, psicológico y ambiental. La segunda es la que tiene deficiencias en una o más de esas dimensiones. Entre los determinantes de la marginalidad, además de la educación y el trabajo, esta perspectiva otorga importancia a las precarias condiciones habitacionales de la familia como un indicador clave de marginalidad.

Por su parte, la noción de *integración espacial* deriva de la concepción estructural-funcionalista y suma la *segregación* como lo opuesto a la *integración*¹². El estudio de la segregación residencial se debate entre

¹¹ La noción de *riesgo* aplicada a lo social tiene su principal antecedente en la obra de Ulrich Beck en una publicación llamada *La sociedad del riesgo* (1986). Este autor, según sintetiza Castel (1995), plantea que el porvenir de la sociedad debe leerse de acuerdo con el signo de la amenaza y del peligro. Se trata de una visión de riesgo omnipresente.

¹² La *integración espacial* comprende tanto la residencial como la relativa al entorno, entendido más como el hábitat alrededor de la vivienda —espacios, públicos, infraestructuras— que como soporte físico en el que las personas se apoyan para satisfacer sus necesidades cotidianas.

dos enfoques: uno que plantea que se trata de un fenómeno natural casi inherente al desarrollo de la ciudad —teorías funcionalistas o positivistas— y su tendencia a la concentración espacial y otra que plantea que la segregación está determinada por la estructura capitalista social y económica derivadas de la teoría del conflicto social. La idea de la *integración espacial*, vigente en los programas sociohabitacionales, tiende a identificarse con el primer enfoque y se basa en la hipótesis de que la interacción entre grupos sociales es vector de integración; en el caso socioespacial, el vector será la proximidad geográfica. Desde esta perspectiva, Siclari Bravo (2009) explica que la segregación no es algo patológico, sino parte del proceso de transición hacia un nuevo equilibrio u orden social, donde la planificación correctiva puede contribuir a ese pasaje.

Siguiendo a Javier Ruiz-Tagle (2016) y a su composición sobre el tema de integración espacial, el enfoque neoliberal de las políticas urbanas hace una lectura pragmática de la integración como un modo de agregar valor y resolver problemas para ampliar las oportunidades de negocios que ofrece la ciudad. Las intervenciones que favorecen la metrificación y el control social son políticas con efectos de dispersión y pérdida de lazos por parte de pobladores cuyas dinámicas de habitabilidad son alteradas por las políticas que, supuestamente, los deben beneficiar e integrar (Javier Ruiz-Tagle (2016)¹³. Por su parte, desde la *economía política*, también se debate sobre la integración social a la ciudad, y se hacen aportes críticos que toman el espacio y su transformación como un derecho, por lo que esta transformación —producción— del espacio resulta un logro de la organización y de la acción de actores clave —estrategias urbanas—. Henry Lefebvre (1996) habla de *derecho a la ciudad* como demanda de los oprimidos; y David Harvey (2012) amplía la idea como *derecho colectivo*, lo que habilita a pensar ese derecho como parte de los llamados *derechos de segunda o de tercera generación*.

Es en este sentido que la idea de integración socioespacial puede formar parte, aunque resulte contradictorio, tanto de la agenda neoliberal como de la progresista. Esto es algo bastante frecuente en la perspectiva de los

«Casi por definición, la existencia del gueto es la negación de la integración, su expresión espacial» (González Enríquez y Álvarez-Miranda, 2006, citados en Gutierrez, 2012).

¹³ En esta perspectiva, se reconoce la especial influencia de la Escuela de Chicago (Ecología Urbana).

derechos sociales, que se expresa también en los denominados *derechos económicos y sociales* (DECS) y que, según la definición de ciudadano que se adopte, puede dejar a los habitantes de villas y asentamientos fuera del esquema de derecho a la ciudad. El capítulo de la *urbanización social* ha ido cobrando centralidad en la agenda ciudadana, aun para los gobiernos conservadores, que, históricamente, optaban por el modelo de erradicación¹⁴.

En síntesis, las políticas de *integración social* deberían inscribirse en un campo conceptual y práctico de la política social y actuar en consecuencia, es decir, ofreciendo soluciones con algún grado de independencia de la particular inserción de las personas en el mercado de trabajo¹⁵.

4. Urbanización para pobres en una ciudad rica

La decisión de superar desigualdades estructurales en ciudades ricas no es un tema que pueda resolver el mercado y sus dinámicas de acumulación, que, por naturaleza, son las reproductoras del problema. Procesar las desigualdades requiere intervenciones específicas de carácter sociopolítico, que se materializan según criterios redistributivos cuya expresión geográfica y social expresa o no esa intención. Curiosamente, y como queda demostrado en los procesos de gentrificación, existen intervenciones cuyo resultado termina excluyendo a la población más pobre que no puede seguir el ritmo de una puesta en valor inmobiliario, resultado de inversiones con alto impacto económico o de costes derivados de su nueva condición de propietario.

¹⁴ Nos referimos al desplazamiento de responsabilidad o regularización en condiciones de excepción que se viene propiciando de modo generalizado como parte de las políticas de urbanización del Gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, que tuvieron su laboratorio de ensayo durante la gestión de Macri con casos emblemáticos, como el de Villa Cildañez, en el barrio de Villa Lugano en CABA (Ley N.º 5197).

¹⁵ Nos referimos a un amplio grupo de iniciativas que actúan en este paradigma general y polisémico, cuya constante es la población destinataria —pobre o vulnerable—, más que un sector o método que dé cuenta de cómo se da ese proceso de inclusión.

En este apartado, trabajamos la hipótesis de que el Gobierno de la Ciudad hasta el 2015 logró instalar con éxito una visión residual —mínima— de los satisfactores a los que pueden aspirar o no las personas que viven en villas y asentamientos, a pesar de que la respuesta sea insatisfactoria y resulte descalificante en el sentido que propone Serge Paugman (2007) cuando habla de *descalificación social* como una experiencia propia de la condición de asistido¹⁶.

Siguiendo con el principio básico de que, en materia de política social, la oferta determina la demanda, se propone ver el modo en que las políticas de urbanización de CABA condicionaron las posibilidades de urbanización a largo plazo de esos enclaves en la ciudad.

5. La urbanización como experiencia incompleta

En este apartado, proponemos hacer una revisión del concepto de *urbanización* como categoría de análisis y vector de integración que particularice el punto de vista de los actores sociales. Para esto, afirmamos que es el Estado, a través de sus políticas, un actor clave en el impulso y el direccionamiento de los procesos de urbanización por acción u omisión (Oszlak y O'Donnell, 1981). Teniendo en cuenta el desarrollo previo respecto a la política social y a su alcance en el campo de la urbanización, es que, desde el enfoque de las necesidades sociales, revisamos el modo particular en que los pobladores de la ciudad perciben, según su experiencia reciente, la urbanización a partir de las intervenciones que impulsó el Gobierno de la Ciudad de acuerdo con esa definición con modalidades diferenciales para las villas.

La urbanización puede entenderse como un soporte físico para que se desenvuelva el ciclo económico. Los servicios de distribución de electricidad, gas, agua, internet; los sistemas vial, escolar, de salud, entre otros, son sustento para reproducir la fuerza de trabajo y circular mercancías. Al mismo tiempo

¹⁶ Para Paugman, la *descalificación social* pone el acento en el carácter multidimensional, dinámico y evolutivo de la pobreza.

y desde una perspectiva relacional, la urbanización puede ser un formidable vector integrador y de movilidad social.

Pírez (2013) define la *urbanización* como un proceso complejo de producción de un conjunto de soportes materiales necesarios para aglomerar la población y actividades que hacen posible que las sociedades urbanas contribuyan a la reproducción social. Los servicios urbanos o de infraestructura son parte de ello: actividades que resuelven, de manera colectiva, necesidades de las familias y las empresas que no pueden encararse individualmente, dado que esta resolución individual sería poco racional —provisión de agua, energía, transporte y comunicaciones, recolección y disposición de residuos, etc.—. Para este autor, incluir a la población en el uso de los servicios urbanos es una condición necesaria pero no suficiente para la inserción en la ciudad y su participación en la distribución de los bienes sociales.

De acuerdo con los procesos de urbanización en América Latina, existen dos tipos de urbanización; una propiciada por el Estado, con predominio de la lógica capitalista de ganancia (Pírez, 1995), y otra en paralelo, que el autor define como *urbanización precaria por la falta de infraestructura*, y que es el modo en que los sectores populares acceden a la ciudad a partir de la producción informal de suelo, ya sea por medio de loteos irregulares —mercado informal— e invasiones —autosuministro—, que tiende a desarrollarse en la periferia, con tierra disponible y precios bajos, entre otros motivos por la falta de infraestructura. Estos procesos se dan con poca o nula intervención del Estado hasta que los asentamientos son un hecho, y se empiezan a brindar los soportes de la urbanización. En este trabajo, problematizamos el caso de que sea el propio Estado el que consolida prácticas tendientes a cristalizar la *urbanización precaria*.

A continuación, revisamos, a partir del modelo desarrollado en CABA en 2007-2015, aspectos clave del proceso de instalación de una política social; uno referido a las necesidades, su diagnóstico e inclusión o no en la agenda pública y otro respecto a la apropiación que se hace del discurso normativo que propone el Estado y cómo este permea la subjetividad

de las personas y habilita nuevas prácticas por parte de los pobladores. Algunas de esas prácticas tienen valor colectivo y reivindicativo, y otras, individualizantes, ubican al poblador como un cliente en condición de desventaja por vivir en una villa.

6. Urbanización mínima. El caso de CABA

Hasta 2015, en la ciudad de Buenos Aires, la problemática del hábitat popular se compartía entre diferentes organismos. Marazzi y Gualdoni (2017) hacen una caracterización de aquellos que operan en el sector: algunos tradicionales, como el Instituto de la Vivienda (IVC) y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público a través del Programa Mejoramiento de Villas; otros con mandato específico, como la Unidad de Proyectos Especiales de la Cuenca Matanza-Riachuelo, con competencia solo en barrios dentro de esa jurisdicción, y la Secretaría de Inclusión y Hábitat del Ministerio de Desarrollo Económico (SECHI)¹⁷. La nueva institucionalidad creada para actuar en las villas tuvo como particularidad atender demandas concretas relacionadas con la cobertura y precariedad de los servicios —cloacas, agua y luz—, la apertura de calles, iluminación y otras intervenciones en el espacio público orientadas a la recreación y el deporte, todas pequeñas y localizadas intervenciones instaladas, de modo grandilocuente, como proyectos de urbanización¹⁸.

El modelo de intervención en villas y asentamientos instaló prácticas de urbanización ejecutadas por los propios vecinos —organizados alrededor

¹⁷ Esta Secretaría se creó especialmente para intervenir en villas y asentamientos con competencias en la provisión y mantenimiento de servicios e infraestructuras básicas, bajo cuya órbita quedaron el IVC, la Unidad de Intervención y Gestión Social (UGIS) y la Corporación Buenos Aires Sur (CBS).

¹⁸ Según plantean Marazzi y Gualdoni (2017), los organismos que diseñó el Gobierno para abordar la complejidad de los barrios informales propició la diversificación de organismos con competencias y funciones, muchas de las cuales se superpusieron en la práctica. Para ampliar las particularidades de cada uno de estos organismos y conocer el ejercicio presupuestario del sector, se recomienda ver el texto de estas autoras.

de la figura de cooperativa—, financiadas por el propio Estado con dos funciones principales: resolver demandas puntuales referidas a servicios básicos y otro grupo centrado en equipamientos de diferente orden —plazas, calles, edificios comunitarios, etc.—¹⁹. El modelo propone la intervención por proyecto en ámbitos tan precarios donde se acumulan múltiples déficits, y las respuestas desde el punto de vista urbano resultan incompletas y fragmentadas, lo que propicia nuevos enclaves —recreativos, asistenciales, servicios— que se restringen espacialmente en torno a quienes gestionan el proyecto. El modelo que definimos como mínimo tendrá, entonces, tres atributos característicos: *acción por demanda, relaciones de proximidad y satisfactores de baja calidad*.

De los temas que componen el menú de la intervención en el sector, la vivienda y la regularización del dominio fueron los dos relegados de la agenda oficial 2007-2015²⁰. La propuesta del Gobierno omitió cuestiones estructurales de la mejor tradición en materia de política habitacional y dejó de problematizar el acceso a la tierra —regularización— y vivienda —habitabilidad adecuada— como meta final. Sobre esa premisa, funcionaba de modo histórico el contrato —implícito— de no crecimiento —congelamiento— y de no consolidación de las viviendas como prenda que otorgaba al habitante antiguo el derecho a ser considerado de modo preferencial en los mentados y nunca bien resueltos procesos de regularización de dominio.

La lógica mercantilista de la política social familiariza y optimiza rentabilidades. Captar para el mercado la mejora que producen los pobres

¹⁹ Es un sistema que funciona como cooperativas y que nuclea a beneficiarios de programas de transferencia en el que el Gobierno de la Ciudad terceriza la ejecución de pequeñas obras de equipamiento y mantenimiento de servicios básicos.

²⁰ La regularización implica pasar de una situación de informalidad a la de formalidad, pero no solo en lo nominal, sino realmente. Por tal motivo, más allá de los aspectos formales que cumplir, es importante interpelar la decisión de impulsar la regularización, sin que antes se lleven adelante obras de saneamiento e infraestructura básica. La noción de *hábitat informal* está dada por ausencia de infraestructura básica, un ambiente natural sin riesgos y seguridad en la tenencia de este. Con lo cual, la regularización dominial sería una parte, pero no la única que resuelve la informalidad.

para modificar sus condiciones habitacionales es una lógica producto de esa visión pragmática. De ahí la importancia de seguir estos procesos y reconocer la visión de las organizaciones y los movimientos que pueden problematizar y politizar esta perspectiva que puede ser tanto motivo de conflicto como de nuevas reglas de asociatividad.

A continuación, nos preguntamos cómo este modelo centrado en la demanda y de acción por proyecto puede condicionar la expectativa de los pobladores y generar resistencias ante el cambio de enfoque que se presenta después de 2015 y que propone de modo selectivo una urbanización más radical. El modelo previo, aunque mínimo, podría ofrecer algunos beneficios y, en tal sentido, operó reforzando el supuesto que planteamos al inicio de este artículo en cuanto a que, en materia de política social, en general, y urbana, en particular, la oferta determina la demanda, cosa que primero actúa a nivel de las necesidades sociales condicionando las expectativas y la demanda para, luego, legitimar o no el tipo de solución implementado. Se trata de una dinámica de mutua influencia y de condicionamientos de las partes involucradas donde los beneficiarios siempre tienen una posición más débil que el Estado.

7. ¿Quién define las necesidades?

Un punto nodal del debate sobre la orientación de las políticas sociales es el que remite a cómo se definen las necesidades sociales, puesto que, sobre esta, se establecen los satisfactores²¹. A continuación²², desarrollamos brevemente la asociación obligada entre necesidades

²¹ El concepto de *satisfactores* está tomado según el enfoque de Max-Neef (1986), que, acerca de la mutua implicancia entre satisfactores y necesidades humanas, plantea que lo que está determinado no son las necesidades, sino los satisfactores. Por tanto, la elección de estos es una atribución del sistema —cultural y político— de la sociedad donde se determinan que necesidades serán o no satisfechas.

²² En este apartado, se comparten datos del Informe producido por el Centro de Estudios de Ciudad (FSOC-UBA), que, en el marco del proyecto Universidad y Territorio, realizó este trabajo coordinado por el Dr. Pablo Molina Darteano y el equipo del Centro de Estudios de Ciudad.

sociales y políticas públicas, en especial, las destinadas a la urbanización de villas y asentamientos.

Las necesidades básicas que son objeto de políticas sociales —salud, educación, vivienda social y cuidado— están sujetas a un nivel de satisfacción normativamente definido, que es también el que posibilita que puedan ser públicamente satisfechas (Bustelo, 1996). En consecuencia, una vez identificada la necesidad, el foco está en la selección de satisfactores con potencial para cambiar situaciones desfavorables o atenuarlas. Entonces, es en el *satisfactor* donde radica la responsabilidad de la política pública, pues la solución que da el Estado debería ofrecer algunas garantías superadoras de lo que las personas solucionan por sus medios.

Vincular *necesidades* y *derechos sociales* es un modo de otorgar el estatus de derecho social a los satisfactores y se los pone en tensión con las soluciones que ofrece el mercado o el mismo Estado en contextos socioeconómicos diferentes. Entonces, por concepto, las necesidades son una construcción social, y su reconocimiento o no, una derivación de esa construcción. Si se acuerda que la *urbanización* y sus beneficios son un componente dinamizador del mercado inmobiliario es posible que se acepten urbanizaciones de primera y de segunda, diferencias que quedan expresadas en el tipo y la calidad de las inversiones que haga el Estado en materia de servicios, espacio público, infraestructuras, equipamientos y seguridad en la tenencia de la tierra.

La conceptualización de las necesidades sociales aplicada al campo de la planificación social identifica cuatro grupos de necesidades que considerar: normativas, sentidas, expresadas, comparadas. Las normativas son las que establecen un piso en torno al que se ordena la sociedad por acción del Estado. Las sentidas refieren al *deseo* que, a su vez, opera en el plano de la subjetividad. Las expresadas supone una demanda organizada, y, finalmente, la comparada surge por efecto diferencial y tiene peso en la definición de los satisfactores, ya que es bastante común que, a una misma necesidad, se den respuestas diferentes según el tipo de segmento socioeconómico al que está orientada la respuesta.

Siguiendo la definición propuesta, la urbanización como proceso comprendería este conjunto de necesidades a partir de que las derivadas del habitar tensionan tanto lo cotidiano de la vida familiar —intradoméstico— como colectivo —comunitario o barrial—. A su vez, la localización del ciclo de vida familiar tiene peso en cuestiones de reproducción ampliada referida al trabajo, la educación y la salud, que, en su conjunto, da cuenta de la posición y utilización que se puede hacer de la ciudad y sus beneficios como ciudadano de primera o de segunda, según el tipo de respuesta al que se acceda.

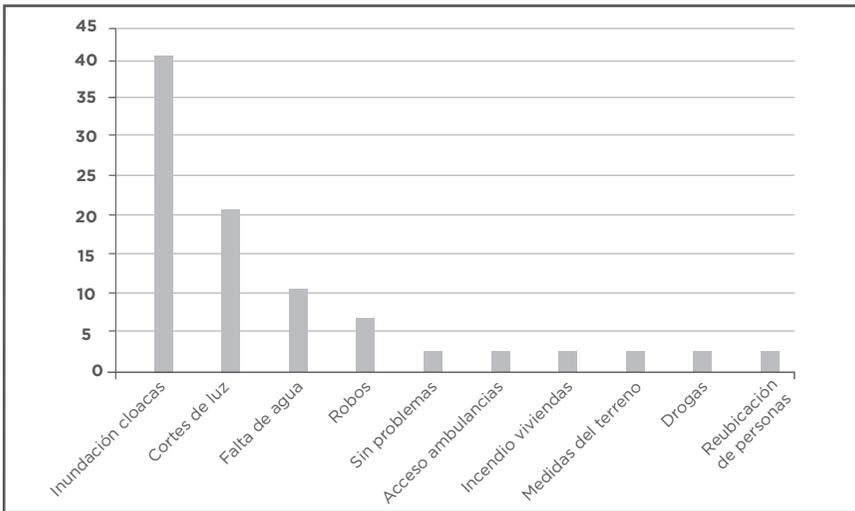
Los trabajos producidos en la lógica de la intervención que llamamos *mínima* operaron fuertemente en el plano de las necesidades subjetivas y expresadas, subjetivas por el tipo de satisfactores y el valor al que se apela: cuidado de niños, embellecimiento de fachadas, equipamiento deportivo —canchas de fútbol—, entre otros. Al respecto, no hay duda de que el menú opera en expectativas individuales que se colectivizan de modo casi automático y garantizan algún tipo de aprobación. En cuanto a las necesidades expresadas, los propios vecinos consultados acuerdan en que, si se organizan —de modo disruptivo o no, depende el caso—, pueden lograr alguna respuesta en temas estructurales, como acceso a materiales para renovar los sistemas de cloacas y agua, todos fuera de norma.

Desde los estudios culturales, la noción de *subjetividad* se vincula a la identidad, y ambas, a la experiencia. Esta última, como un espacio discursivo donde se inscriben, reiteran o repudian subjetividades y posiciones del sujeto diferentes y deferenciales. Los estudios sobre el tema llevan a reconocer que hay *producción de subjetividad*, es decir que la subjetividad es influenciada masivamente por medio de estadísticas, propaganda y otros medios de formación de opinión (Tudela, 2011). La importancia de la subjetividad y su estudio en el resultado final de una política que busca el bienestar radica en que, por definición, la subjetividad es la atribución de significado que da sentido a la experiencia personal y colectiva (Brah, 1996, citado por Moreschi Aquino, 2013). En esta línea, si ese significado que se le atribuye colectivamente a tal o cual política o programa es negativo, las personas que se benefician con él pueden terminar experimentándolo así.

Al momento de consultar a los pobladores sobre problemas y alcance de la urbanización, se observa la correspondencia entre lo que propone el Gobierno y lo que esperan los pobladores. Cuando se les pregunta por los problemas de urbanización que han sucedido recientemente en el barrio, se destacan la inundación de cloacas, con el 41,4%; los cortes de luz, con el 20,7% y la falta de agua, con el 10,3%. Otros problemas asociados a la urbanización, aunque diversificados, tienen una expresión acotada, como puede verse en el Gráfico 1.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad, por medio de sus novedosas estrategias de proximidad, desalienta las necesidades normativas y comparadas, y favorece una nueva subjetividad respecto a las ventajas relativas que puede tener la falta de presencia estatal en el barrio. En simultáneo, se naturaliza el hecho de que el propio Estado brinde respuestas diferenciadas y justificadas cuando interviene en una villa o en un asentamiento. Hay un solapado desplazamiento de la responsabilidad en los propios vecinos que articulan entre sí el tipo de solución que, finalmente, aceptan sin mayor conflicto para el Gobierno.

Gráfico 1. Problemas de urbanización reciente en el barrio



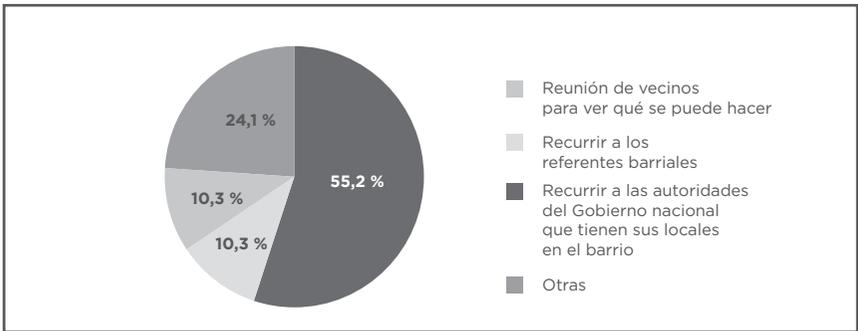
Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta - Universidad y Hábitat (julio, 2015)

En términos de la solución colectiva que se buscó ante los problemas identificados, el 55,2% menciona haberse reunido con los vecinos para resolver qué hacer; el 24,1% alude a otras opciones no especificadas; el porcentaje de los que dicen haber recurrido a referentes barriales y a las autoridades del Gobierno nacional presentes en el barrio es menor (Gráfico 2).

El 44,8% considera que la respuesta obtenida fue parcialmente insuficiente; el 31% que fue suficiente, y el 24,1% evalúa que fue totalmente insuficiente.

Es significativo el porcentaje de los que consideran que la respuesta obtenida fue insuficiente porque esta constituyó una solución provisoria (50%), seguido por el 25% de los que consideran que esto fue así porque falta apoyo de los vecinos. Es decir, se acepta un alto nivel de responsabilidad frente a la solución de problemas colectivos y derivados de la precariedad habitacional.

Gráfico 2. Solución colectiva buscada



Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta - Universidad y Hábitat (julio, 2015)

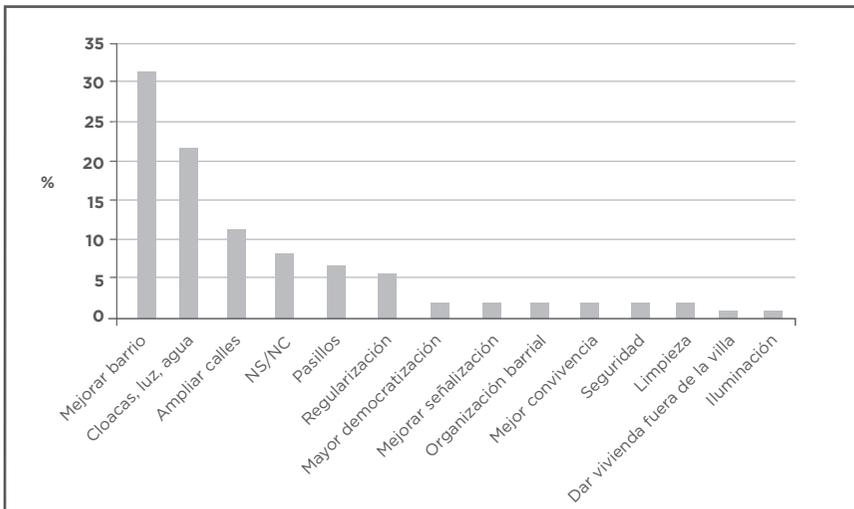
Respecto a las cuestiones estructurales de las condiciones de vida —seguridad en la tenencia de la tierra, acceso a vivienda digna, servicios—, el trabajo realizado, aunque limitado en cuanto a su representatividad, nos lleva a revisar la idea de los derechos sociales para los propios pobladores de CABA y cómo pueden haber generado desaliento las sucesivas experiencias fallidas en materia de urbanización plena. Esto implica, en otras palabras, que el Estado es

responsable de un proceso que comprende acciones de transferencia, arraigo y prestaciones que pueden admitir comparabilidad en términos de calidad, a la vez de incorporar las particularidades de la población beneficiaria de esas políticas de urbanización, en el caso de villas y asentamientos. A continuación, revisamos la idea de *urbanización* desde la concepción instalada a través de la modalidad de intervención del Estado.

8. ¿Qué significa *urbanizar el barrio*?

Cuando se les pregunta a los pobladores consultados cómo definirían en sus propios términos *urbanización*, el 31,2% responde de modo genérico que *urbanizar* significa ‘mejorar el barrio’; el 22,6% especifica la provisión o mejoramiento de cloacas, luz y agua; el 10,8%, ampliar calles; el 6,5%, mejorar los pasillos, y solo el 5,4% alude a la regularización (Gráfico 3)

Gráfico 3. Definición propia de urbanización



Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta - Universidad y Hábitat (julio, 2015)

El proceso de acceso o permanencia en la ciudad para sectores de menos ingresos tiende, en la mayoría de los casos, a presentar condiciones diferenciadas que influyen en su vida cotidiana —crianza, educación, trabajo, ocio—. A partir de estas, el Estado se toma licencias de diferente orden, con el pretexto de la informalidad que atraviesa toda la escena de los barrios pobres²³.

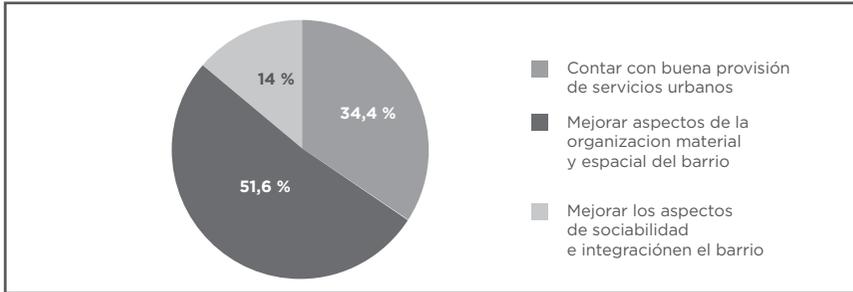
Respecto a la baja incidencia del tema vivienda y regularización de la tenencia de la tierra en los resultados del relevamiento, debe agregarse que un 60% de las personas realizó en el último año mejoras en la vivienda. Aquellas que no pudieron hacerlas lo dejaban en la esfera de su responsabilidad a pesar de sus precarias condiciones de vida.

Del mismo modo, en cuanto a los principales inconvenientes del barrio, el 69,9% de los entrevistados identifica problemáticas de servicios; el 17,2% refiere a problemáticas de sociabilidad y organización barrial; y el 12,9%, a problemáticas sobre el espacio urbano (Gráfico 4).

En el caso estudiado, se encontraron pobladores de más 50 años y dos generaciones de familias que vivían en el barrio. La promesa de regularización se experimentó tantas veces como la del temor al desalojo. La salida del tema vivienda y regularización de la agenda de la urbanización, en sintonía con la oferta del Gobierno de la Ciudad, puede también explicarse por el auge de la construcción en altura y por la posibilidad de acceder a rentas extras vía alquiler o, como expresaron algunos entrevistados, la posibilidad de alojar a los hijos en nuevas unidades habitacionales en la misma lógica constructiva. Esa oportunidad de disponer de la vivienda, aunque no se tenga seguridad respecto de la tenencia de la tierra, es un fenómeno relativamente nuevo, favorecido por la propia lógica de desregulación —hasta de acuerdos básicos— que rige la vida de las villas en la ciudad.

²³ Esta lógica puede extenderse a otros ámbitos, como hoteles o casas tomadas, donde se reitera este tipo de comportamiento caracterizado por aceptar como norma un estándar diferenciado aunque las consecuencias sean negativas para las personas.

Gráfico 4. Definición propia de urbanización agrupada



Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta – Universidad y Hábitat (julio, 2015)

Observamos que el tipo de intervención estatal en villas y asentamientos consolidó una matriz de carácter asistencial conformado por un menú básico de prestaciones, pero eficiente desde el punto de vista de los satisfactores. El modelo, si bien brinda respuestas acotadas, también posibilitó acceso a prestaciones básicas y cuotas de mantenimiento cuya previsibilidad podría considerarse superior a la que se tenía antes de que se pusiera en marcha este sistema, hoy definido como un programa de urbanización con desempeños muy heterogéneos en unos y otros barrios de la ciudad.

Conclusión

El trabajo refuerza la idea de que la política urbana no debería disociarse de la social, sin embargo, el nivel de mercantilización —directo o indirecto— que alcance una decisión de política urbana marca la frontera entre lo social y lo económico. En tal sentido, postulamos que el carácter de política social de un programa orientado al hábitat popular debería tener objetivos y resultados en este sentido: i) equiparar derechos adquiridos o ampliarlos; ii) brindar satisfactores para los sectores populares comparables con la oferta de mercado o superadoras de estas; iii) contribuir por su efecto redistributivo a que sectores postergados experimenten algún tipo de ascenso social. La combinación de uno o más de estos objetivos y la asignación de

recursos para asegurar sus resultados dan cuenta del tipo de enfoque que se tiene de la política social, que, tanto en materia del hábitat como en otros campos —salud, educación y cuidado—, puede actuar de manera incremental —transformadora— o residual —reproductora—. La existencia de programas sociales que se definan a sí mismos como de urbanización pueden o no calificar como política social.

En este trabajo, postulamos que las prácticas concretas de urbanización —inversiones, obras de infraestructura, servicios, procesos de regularización dominial, etc.— que se implementan componen una idea de la *urbanización mínima* que termina moldeando la expectativa de los pobladores. Si bien las familias que habitan en villas o en asentamientos reconocen que las respuestas que da el Estado no son comparables con las que este ofrece en otras zonas de la ciudad, se produce una sobrevaloración de los satisfactores, a la vez que se ejercen otros beneficios derivados de la desregulación a la que se dejó librada la utilización del espacio público y la densificación de los barrios por autoconstrucción. El análisis sostiene la idea de que los cambios en la oferta que hace el Gobierno de CABA para villas y asentamientos entre 2007 y 2015, según el caso analizado, tensa las dinámicas —sociales, culturales y económicas— de los barrios, lo que genera divisiones entre quienes aspiran a desarrollar su proyecto de vida en el barrio y quienes encuentran en los vacíos de regulación oportunidad para producir diferentes especulaciones. El trabajo insiste en que el carácter incompleto de las intervenciones incentiva a los pobladores a generar prácticas destinadas a consolidar su permanencia en la ciudad, aunque con resultados muy heterogéneos en materia de calidad de vida.

El modelo de CABA de intervención por proyecto en villas y asentamientos en el período estudiado fragmentó el territorio y generó relaciones antagónicas entre habitantes de distintos sectores de los barrios. Desde el punto de vista urbano, las respuestas han sido incompletas y propiciaron nuevos enclaves —recreativos, asistenciales y de servicios— que se restringen espacialmente en torno a quienes gestionan los proyectos en cuestión. El modelo que definimos como *mínimo* tendrá, entonces, tres atributos característicos: acción por demanda, proximidad —vecindad— de quienes materializan las respuestas —cooperativas de servicios— y satisfactores de baja calidad.

En el caso analizado, y sobre la base testimonios de pobladores, se observó la variación de las necesidades vinculadas al hábitat, donde las necesidades asociadas a la urbanización del barrio se ordenaban en tres prioridades que iban desde la provisión de servicios públicos —cloaca y agua—, problemas de infraestructura —estado de las veredas e inundaciones— hasta la falta de organización de los vecinos como un problema asociado a la no urbanización del barrio. Contradictoriamente a lo esperado, en el relevamiento realizado, la *urbanización* no se asoció a la precariedad de la vivienda ni a la precariedad en la tenencia de la tierra que afecta a la mayoría de las familias. La ausencia del Estado no aparece mencionada de modo directo como un problema asociado a la idea de urbanización; sí la falta de servicios, cuya provisión, en gran medida, depende de él. En todo caso, la responsabilidad apareció más asociada a los vecinos y a su falta de organización que a la falta de políticas.

La pobreza y las condiciones de vida precarias conforman lo que podríamos llamar un *universo de la espera* (Álvarez, 2016), donde la urgencia del que demanda es una constante que, por tal, pasa a aceptar postergaciones de todo orden. En el espacio entre el reconocimiento del problema y su solución, se despliegan todo tipo de prácticas, muchas veces, conceptualizadas como estrategias de vida, sin reconocer que se trata de prácticas con un alto poder de adaptación al contexto de riesgo, más que prácticas tendientes a la transformación de las privaciones (Clemente, 1995).

En un texto sobre procesos de urbanización en Santiago de Chile, Álvarez (2016) trabaja la noción de *subjetividades de la espera* en referencia a los procesos que los pobladores generan en sus comunidades para transformar condiciones de vida; la espera resulta una condición relativa, y su mayor o menor peso se relaciona con las competencias sociales de cada individuo para esperar, donde también está comprendida la esperanza.

De esta manera y de forma contradictoria, la intervención estatal en villas y asentamientos producida por el Gobierno del PRO entre 2007-2015 consolidó una matriz de carácter asistencial conformado por un menú básico de prestaciones, pero eficiente desde el punto de vista electoral. El proceso

devino en una trama de relaciones centradas en la mercantilización de la permanencia en la villa, que afecta la vida cotidiana de aquellos que tienen mayor arraigo y cuyo proyecto es ejercer su derecho de habitar la ciudad y dejar de esperar.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J.; M. Couceiro; M. Iglesias y J. Souto (2013). «La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008)» [en línea]. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4377215>> [Consulta: 4 de octubre de 2018].
- Almaraz, J. (1981). La teoría sociológica de Talcott Parsons. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Álvarez, A. (2016). «El Castillo: territorio, sociedad y subjetividades de la espera». En *Revista Latinoamérica de Estudios*, 125 [en línea]. Disponible en <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1562/869>> [Consulta: 4 de octubre de 2018].
- Bustelo, E. (1996). «Del rompecabezas al abre cabezas». En *Cuadernos de Ciencias Sociales* [en línea]. Disponible en <http://mujeresdelsur.org/sitio/images/descargas/prigepp.%202006.%20sem%20cuarto.eduardo_%20bustelo.pdf> [Consulta: 14 de octubre de 2018].
- Castel, R. (2010). «El aumento de la incertidumbre». En *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- (1995). *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*. Madrid: Anagrama.
- Clemente, A. (1995). «Estrategias de vida y adaptación al riesgo». En *Revista Contextos*, Universidad de Buenos Aires.
- Danani, C. (1996). «Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto» En Hintze, S. (org.). *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. CEA-CBC.
- Filgueira, F. (1997). «La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector

- social en América Latina». En Baltodano, A. P. *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones* (pp. 67-96). Caracas: Nueva Sociedad.
- Fleury, S. (1999). «Política social, exclusión y equidad en América latina en los años noventa», Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documento N.º 15, INAP, Buenos Aires.
- Germani, G. (1969). *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Gutiérrez, B. y P. Garcial-Almirall (s/f). «Políticas de Vivienda e Integración socio-espacial en Barcelona» [en línea]. Disponible en <upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15404/458_463%20Blanca%20Gutierrez%20VAldivia%20y%20Pilar%20García%20Almirall.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consulta: 4 de octubre de 2018].
- Marazzi, V. y N. Gualdoni (2017). «La gestión de las políticas públicas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires». En *Marginaciones sociales. Ejes Hábitat y Trabajo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Moreschi Aquino, A. (2013). «La Subjetividad en debate». En *Revista Sociología*, (28), 80, septiembre-diciembre, pp. 259-278.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México: Alianza Editorial.
- Oszlak, O. y G. O´Donnell (1981). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». Documento del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez, P. (2013). «Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos». En *Cuaderno Urbano*, (14), 14.
- Ruiz-Tagle, J. (2016). «La segregación y la integración en la sociología urbana: revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas». En *Revista INVI*, 31(87), pp. 9-57 [en línea]. Disponible en <<http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1070>> [Consulta: 18 de octubre de 2018].
- Siclari Bravo, P. (2009). «Instrumentos de integración social en la nueva Política Habitacional y Urbana de Chile». En *Centro-h*, 3, abril [en línea]. Disponible en <www.redalyc.org/pdf/1151/115112536006.pdf> [Consulta: 20 de octubre de 2018].
- Spining, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel S. A.

Cómo citar este artículo

Clemente, A. (2019). «Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 13-41.