

ENTRE LA INTEGRACIÓN SUBORDINADA Y LA RELEGACIÓN SOCIAL-URBANA

EL CASO DEL “CERTIFICADO DE VIVIENDA FAMILIAR”
EN LA CIUDAD DE ROSARIO

Florencia Brizuela, CONICET - UNGS - UNR

Melisa Campana, CONICET - UNR - UNER

RESUMEN

Inspirado en el enfoque de la gubernamentalidad, el artículo analiza las racionalidades políticas que atraviesan el Certificado de Vivienda Familiar argentino. Con el objetivo de reconstruir las novedades que el Certificado supone en términos de política sociohabitacional y de estrategia de gobierno en villas y asentamientos informales de Rosario, el trabajo recorre la orientación de los programas implementados durante las últimas décadas en la ciudad, analiza los campos discursivos en que se asienta el Certificado (la lucha contra la pobreza, el combate al narcotráfico y la unión de los argentinos) y sistematiza los hallazgos parciales de la investigación. Estos señalan nuevas estrategias de gobierno que promueven la autogestión de los vecinos en la resolución de sus problemas, bajo una modalidad individual, y cuyos efectos suponen la confinación a territorios de relegación social-urbana.

Palabras clave: villas y asentamientos informales - Certificado de Vivienda Familiar - estrategias de gobierno - racionalidades políticas - relegación social-urbana.

ABSTRACT

Inspired by the approach of governmentality, the article analyzes the political rationalities that cross the Argentine Family Housing Certificate. With the aim of reconstructing the novelties that the Certificate assumes in terms of socio-housing policy and government strategy in towns and informal settlements of Rosario, the work covers the orientation of the programs implemented during the last decades in the city, analyzes the discursive fields on which the Certificate is based (the fight against poverty, the fight against drug trafficking and the union of Argentines) and systematizes the partial findings of the investigation. These indicate new government strategies that promote the neighbors' self-management vis-a-vis the resolu-

tion of their problems under an individual modality, whose effects imply confinement to territories of social-urban relegation.

Keywords: informal settlements - Argentine Family Housing Certificate - government strategies - political rationalities - social-urban relegation.

Recibido: 27/09/2018 / Aceptado: 28/02/2019

INTRODUCCIÓN¹

Desde los años sesenta, en Rosario se han desarrollado políticas habitacionales destinadas a intervenir las villas y los asentamientos informales de la ciudad. Si hasta la década de 1970 la racionalidad que primó en las intervenciones fue la erradicación y la relocalización de los asentamientos en conjuntos habitacionales –bajo el convencimiento de que eran un problema temporal, de desorden urbano (Castagna, Raposo y Woelfin, 2014; Cravino *et al.*, 1998)–, a partir de los años noventa, el énfasis de las intervenciones se trasladó a las políticas de regularización dominiar y, más tardíamente, a la integración sociourbana de estos espacios. Las intervenciones se focalizaron y orientaron a mitigar la pobreza y a garantizar la gobernabilidad urbana (Rosenstein, 2005).

Actualmente, las políticas desplegadas sobre los asentamientos informales asumen características novedosas, adquiriendo especial importancia el Certificado de Vivienda Familiar creado mediante el Decreto Nacional N°358/2017. Con adhesión del Concejo Municipal de Rosario, este es presentado como un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio a los efectos de: solicitar la conexión de servicios; solicitar la clave única de identificación tributaria para realizar peticiones ante los organismos públicos; y solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es analizar las racionalidades políticas que estructuran el instrumento Certificado de Vivienda Familiar, apoyándose en la perspectiva del gobierno y la gubernamentalidad iniciada por Michel Foucault (2007, 2007b) y continuada por un conjunto de pensadores anglosajones (Rose y Miller, 1992; Barry, Osborne y Rose, 1996). A través de una metodología de corte cualitativo, centrada en el análisis bibliográfico y la observación de documentos –normativas, informes, taquigrafías, programas y declaraciones de organismos académicos y políticos–, se busca reconstruir los campos discursivos en los cuales

¹ Las autoras agradecen los comentarios de los evaluadores de la revista.

se conceptualizan las estrategias de gobierno que despliega el Certificado en los asentamientos.

Para ello, el artículo se estructura en tres grandes apartados. En el primero, se recorre la orientación de las políticas públicas implementadas en las villas y asentamientos informales rosarinos durante las últimas décadas; en el segundo, se presenta el Decreto que crea el Certificado de Vivienda Familiar y en el tercero, se reconstruyen los campos discursivos en que se asienta el Certificado: la lucha contra la pobreza, el combate al narcotráfico y la unión de los argentinos. Por último, a modo de reflexiones finales, se sistematizan los hallazgos de la investigación.

ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

Este artículo asume como enfoque teórico la perspectiva del gobierno y la gubernamentalidad que inicia Michel Foucault (2007, 2007b) a fines de la década de 1970 y que retoman fundamentalmente investigadores del mundo anglosajón durante los años noventa (Rose y Miller, 1992; Barry, Osborne y Rose, 1996; Burchell, Gordon y Miller, 1991). El problema del gobierno en Foucault refiere a los modos de acción y reflexión, dirigidos a esbozar, guiar, administrar o regular las conductas de las personas. En continuidad con este abordaje, los *governmentality studies* analizan las prácticas de gobierno mediante las cuales el poder efectivamente se ejerce.

Como grilla analítica, el estudio de la gubernamentalidad se enfoca simultáneamente en dos instancias: las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno. Este artículo se concentra solo en la primera de esas dimensiones, entendiendo por racionalidades políticas aquellos campos discursivos en los cuales el ejercicio del poder es conceptualizado, tanto con relación a los fines que este debe perseguir como a las formas que debe adoptar su ejercicio (quién puede gobernar, qué es gobernar, qué o quién es gobernado). Estudiar las racionalidades políticas supone, entonces, la utilización de una técnica de análisis documental orientada a relevar las estrategias discursivas que despliega el Certificado. En este sentido, se parte de la premisa de que los discursos producen efectos en las percepciones de lo social y en las prácticas, conformando realidad (Murillo, 2008).

Por otro lado, el enfoque de la gubernamentalidad remite a una pregunta por el presente que ancla su explicación en los sucesos históricos que lo hicieron posible. Por esta razón, en el artículo se opera una reconstrucción historiográfica, en clave de historia del presente, que apunta a reconocer las singularidades y las rupturas que atraviesan la historia de las intervenciones públicas en las villas y asentamientos rosarinos. Para ello, en el relevamiento se utilizan diversas fuentes secundarias, se recurre al análisis documental y se revisa la bibliografía existente sobre el tema.

VILLAS Y ASENTAMIENTOS INFORMALES. INTERVENCIONES PÚBLICAS EN LA CIUDAD DE ROSARIO

La ciudad de Rosario está ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, República Argentina. Con 948.312 habitantes (según el censo de 2010), es la tercera ciudad más poblada del país luego de Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En lo que respecta a su situación sociohabitacional y, más específicamente, a la presencia de villas y asentamientos informales, el nacimiento de estas modalidades de hábitat popular se remonta a las décadas de 1930 y 1940 y su desenvolvimiento se liga estrechamente a las diversas etapas de la historia económica del país y a la inserción que asume la región en cada una de ellas. Si durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (1946-1975) pueden contabilizarse 39 asentamientos, durante el período de ajuste estructural (1976-2001) y, más recientemente, durante la posconvertibilidad, se producen al menos 50 nuevas localizaciones (Castagna, Raposo y Woelflin, 2014). Según el relevamiento más actualizado de villas, asentamientos y urbanizaciones informales, del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana, en la actualidad existen 111 barrios populares en Rosario.² El Registro entiende por barrios populares los barrios que se formaron

Mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal) (Decreto 358/2017).

La noción de barrio popular apunta, según Ossoona (2018), a borrar el estigma histórico asociado a la denominación “villa miseria”.

En lo que respecta a las políticas habitacionales implementadas en estos espacios, la ciudad tiene una larga tradición en materia de intervenciones públicas, tanto de organismos provinciales como locales y nacionales.

Las primeras intervenciones se realizaron a fines de la década de 1970 y se caracterizaron por la erradicación y la relocalización de población residente en villas hacia conjuntos de viviendas colectivas construidas especialmente para estos sectores, llamadas Unidades de Realojamiento. El objetivo de estas intervenciones fue

² Relevamiento lanzado entre agosto de 2016 y mayo de 2017 por diferentes organizaciones sociales en forma conjunta con la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional.

la liberación de los espacios ocupados para ordenar y planificar la ciudad proveyendo, a su vez, una solución habitacional a las familias erradicadas. El supuesto que estaba detrás de estas era que las ocupaciones de tierras constituían un fenómeno temporal y que la planificación urbana era la herramienta adecuada y capaz de ordenar la ciudad desordenada a raíz de las ocupaciones (Cravino *et al.*, 1998).

Hacia 1983, con la vuelta al sistema democrático, las políticas de erradicación y relocalización fueron desplazadas por las de radicación, buscando garantizar la permanencia de la población en el lugar ocupado (Rosenstein, 2007). Este cambio de paradigma se tornó posible gracias a dos factores. El primero fue la asunción por el Estado de la incapacidad de satisfacer el déficit habitacional vía la producción masiva de viviendas (Cravino *et al.*, 1998)³ y el segundo factor fue el impulso que los organismos internacionales dieron a la regularización dominial y a la participación de los beneficiarios en las mejoras de sus viviendas, como ejes fundamentales de la política habitacional.⁴ También tributaron a este cambio de paradigma las reivindicaciones desarrolladas desde los años cincuenta por residentes de villas de emergencia en alianza con distintas organizaciones (sindicales, políticas y religiosas).⁵

Los organismos estatales de Rosario con competencia en materia de vivienda se reorganizaron en función de estos cambios de enfoque. El entonces Servicio Público de la Vivienda (SPV)⁶ reorientó sus programas de construcción de vivienda hacia la “consolidación de asentamientos precarios”, comenzando a delinear acciones que implicaron la regularización de loteos y el esfuerzo y la participación de los vecinos en combinación con la provisión de materiales y la asistencia técnica estatal para la ejecución. Paralelamente, por iniciativa del gobierno provincial, hacia me-

³ A este reconocimiento se sumaron las críticas realizadas a las viviendas de interés social construidas por el Estado en lo relativo a las características de sus diseños arquitectónicos, a la disminución progresiva en la calidad de los materiales de su construcción, a su radicación en áreas periféricas de la ciudad, etc.

⁴ Fernández Wagner sostiene que el Banco Mundial desde 1981 promovió y financió dos formatos de programas, uno denominado “lotes con servicios” y el otro “mejoramientos”. El primero “promovía que los Estados ya no construyeran viviendas llave-en-mano para los pobladores más pobres, sino que solo proveyeran terrenos con servicios, y, en todo caso, una construcción mínima que contenga los locales sanitarios de la vivienda, la cual sería autoconstruida en esos nuevos barrios urbanizados. El mejoramiento proponía la intervención en los asentamientos ya existentes” (Fernández Wagner, 2009:36).

⁵ Para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, consultar Ziccardi, 1977.

⁶ El Servicio Público de la Vivienda es un ente autárquico municipal creado en 1948 con el objetivo de buscar soluciones de vivienda para sectores populares. En abril de 2012, el Concejo Municipal de Rosario, mediante la Ordenanza N° 8.898, derogó la ordenanza N° 2.740 de 1980 creando el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat. El objetivo de la ordenanza fue dotar al ente de una función más abarcadora que involucrase no solo la vivienda como un hecho aislado, sino, también, su contexto social y urbano con el fin de encontrar soluciones a las cuestiones inherentes al hábitat en su integralidad.

diados de la década del ochenta se implementó el Plan Logro de un Ordenamiento Territorial Estable (LOTE), aplicado al mejoramiento de seis asentamientos rosarinos y a la regularización dominial de 33 asentamientos en terrenos privados. El programa actuó como ley de expropiación y, al mismo tiempo, abordó distintos aspectos con la participación de vecinos.

A partir de los años noventa, bajo la influencia de los organismos internacionales, el accionar gubernamental frente a los asentamientos irregulares comenzó a inscribirse en estrategias dirigidas a reducir la vulnerabilidad y a frenar el incremento de la pobreza, focalizándose en los sectores sociales de pobreza estructural.⁷ El objetivo de estas acciones era reducir el conflicto que su existencia acarrea a la ciudad, apuntando a lograr cierta gobernabilidad urbana (Rosenstein, 2005). Las políticas se centraron, entonces, en la regularización de los asentamientos informales, en la entrega de títulos individuales de propiedad y en el mejoramiento de los asentamientos a partir de la integración socioespacial de estas áreas con la estructura y la sociedad urbana. A diferencia de los anteriores paradigmas, el nuevo se estructuró en una propuesta integral de abordaje de los problemas, haciendo converger acciones del orden de la política social en programas únicos que tenían como objeto a grupos o comunidades previamente identificadas.

En continuidad con esta línea de abordaje, el SPV puso en marcha el Programa Convivencia⁸ que, en materia de asentamientos, apuntó a la reurbanización, consolidación y relocalización de familias afectadas sobre las trazas de calles o con viviendas en riesgo. Por otro lado, junto a la Unidad Ejecutora de Rosario –dependiente del gobierno provincial–, la antedicha entidad ejecutó el Programa Arraigo, una política nacional orientada a la regularización dominial de la tenencia de la tierra para la vivienda y a emprendimientos de regeneración urbana, a través de la implementación de proyectos para la instrumentación de servicios básicos de infraestructura.⁹

⁷ El diseño focalizado de las intervenciones se encontró en consonancia con el conjunto de políticas sociales impulsadas en la época y con el rol adjudicado al Estado como facilitador de la acción privada en materia de urbanización y vivienda, según recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial.

⁸ El Programa Convivencia se implementó durante el período 1994-2001 en los asentamientos informales, teniendo como criterios de selección las siguientes particularidades: 1) trabajo de organización de la población por manzanas, 2) presencia de delegados manzanales, 3) equipos de campo en los asentamientos beneficiarios, 4) análisis situacional de cada caso en particular, y 5) nuevo modelo de intervención mixto: relocalizaciones por licitaciones públicas o por procesos cooperativos (Arqueros Mejica *et al.*, 2009).

⁹ El Programa Arraigo intervino en 9 asentamientos situados en terrenos de propiedad pública. Algunos de los proyectos financiados por esta política se organizaron según la fórmula cooperativa, otorgando subvenciones para la compra de los terrenos ocupados ilegalmente, así como para la financiación de la construcción de las viviendas.

En las últimas décadas se destacan dos programas dirigidos a villas y asentamientos en la ciudad: el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario –más conocido como Rosario Hábitat (PRH)– y el Programa Integral de Intervención en Barrios (Plan Abre). El PRH comenzó a implementarse a mediados de 2002, a través de la toma de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde el Municipio aportó el 40% de los recursos y la Nación el 60%. Surgió en el marco de las políticas de “mejoramiento barrial,” cuya finalidad era “evitar” que los pobres cayeran en la marginalidad o tratar de dirigirlos hacia una pobreza más digna (Rosenstein, 2004). De allí la inclusión de componentes especiales de nutrición y salud, empleo y capacitación, además de los componentes de regularización dominial, ordenamiento del tejido y trazado urbano y provisión de infraestructura básica. El programa fue implementado por el SPVyH y supuso instancias de participación comunitaria con las familias beneficiarias a lo largo de todas las etapas de despliegue del programa (planificación, ejecución y monitoreo).

Por su parte, el Plan Abre tiene como objetivo central el desarrollo de una

Estrategia integral y coordinada entre diversas áreas, instituciones y niveles de gobierno orientada a mejorar el hábitat y la calidad de vida en los barrios, así como fortalecer los vínculos de convivencia y participación para revertir la crítica realidad social actual en los barrios de las ciudades de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez [Gabinete Social, 2014a].

El programa se ejecuta a través de dos ejes principales de trabajo: por un lado, mejorar la Infraestructura y Hábitat de los barrios mediante infraestructuras estratégicas (vial, en educación, salud, seguridad, justicia y energía); mejoras del hábitat en general (en complejos de vivienda social y asentamientos irregulares); saneamiento y acceso a luz y agua segura; y por otro lado, fortalecer la Convivencia y Participación en los barrios promoviendo la inclusión socioeducativa y laboral, el abordaje integral de adicciones, la convivencia barrial, la seguridad ciudadana, la promoción de derechos, y la participación social y comunitaria (Salvia, van Raap y Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2015:28).

Entre los principales problemas que dieron origen al Plan Abre, el diagnóstico elaborado por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe destaca el incremento de la violencia interpersonal, la inseguridad en el barrio, el retraimiento de la participación, la escasez de espacios públicos para la convivencia, el debilitamiento de los lazos sociales y las dificultades de infraestructura y de accesibilidad a servicios públicos (Gabinete Social, 2014b). Es decir que los problemas de convivencia, violencia e inseguridad poseen una importante presencia en las motivaciones que guían la intervención. De allí la importancia otorgada a la participación y el esfuerzo de los vecinos en el mejoramiento de su entorno a través de distintas instancias colectivas, como la conformación de mesas barriales.

Como se vio a lo largo del apartado, si hasta la década de 1970 la racionalidad que primó en las intervenciones fue la erradicación y la relocalización de los asentamientos en conjuntos habitacionales, a partir de los años noventa el énfasis de las intervenciones se trasladó a las políticas de regularización dominial y, luego, a la integración sociourbanística de estos espacios. Las intervenciones se focalizaron y orientaron a mitigar la pobreza, a garantizar la gobernabilidad urbana y a disminuir el incremento de la violencia interpersonal, la inseguridad y los problemas de convivencia con metodologías que incorporaron la participación de los receptores.

Ahora bien, con reciente adhesión del Concejo Municipal de Rosario, la creación del Certificado de Vivienda Familiar, mediante el Decreto Nacional N°358/2017, reviste algunas características novedosas. A continuación, se presenta el instrumento para luego reconstruir su llegada a Rosario y los campos discursivos en los cuales se conceptualizan las estrategias de gobierno desplegadas en los asentamientos, haciendo hincapié en las racionalidades más globales en materia de hábitat en que se inscribe el Certificado.

EL DECRETO N°358/2017, NUEVOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

Entre agosto de 2016 y mayo de 2017, el Estado nacional junto a diversas organizaciones sociales (la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, la Corriente Clasista y Combativa, Barrios de Pie, Techo, Cáritas), llevó adelante el primer Relevamiento Nacional de Barrios Populares, que detectó la existencia de más de 4.000 villas, asentamientos y urbanizaciones informales en todo el país.

Tras la concreción del relevamiento, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto N°358/2017 y con él creó una serie de instrumentos de gestión. Por un lado, el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (Renabap) –en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)–, destinado a registrar los bienes inmuebles, de propiedad fiscal o de particulares, donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas (al 31 de diciembre de 2016). Por el otro, instituyó el Certificado de Vivienda Familiar, a emitirse por la AABE y ser entregado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) a los Responsables de Vivienda incluidos en el Renabap. Dicho instrumento fue considerado un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de realizar diversos trámites: solicitar la conexión de servicios tal como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas; realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar la clave única de identificación tributaria y/o la clave única de identificación laboral. Asimismo, en el artículo 47 dispuso que la AABE estaría facultada para suscri-

bir convenios con diversas entidades públicas y privadas con el fin de posibilitar la transferencia a favor del Estado Nacional de los inmuebles de su propiedad que se encuentren emplazados en los Barrios Populares a los efectos de su futura transferencia a las familias ocupantes.

Por último, el decreto creó la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a integrarse por representantes de los organismos nacionales competentes en la materia para promover distintas estrategias de gestión de suelo y políticas participativas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles enumerados en el Renabap.

Rosario fue la primera ciudad del país en declarar la adhesión al Decreto Nacional. El debate parlamentario que hizo lugar a la declaración expuso una serie de acuerdos y disidencias entre los bloques partidarios respecto del significado del Decreto y las normas que lo reglamentan. Entre los acuerdos se señaló la importancia de realizar un primer censo y mapeo nacional de villas y asentamientos informales, así como el valor asociado a la pluralidad política y social de las organizaciones que participaron e impulsaron el relevamiento en Rosario (entre ellas se mencionó Techo, la Corriente Clasista y Combativa, Cáritas, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y Ciudad Futura). También se registró consenso en el entendimiento del Decreto como un precedente, un primer paso, en el derecho al acceso a los servicios públicos, a la tierra y al disfrute de la ciudad. Las diferencias al interior de los bloques giraron en torno al artículo 47 del Decreto que dispuso la posibilidad de transferir a favor del Estado nacional los inmuebles en los que se localizan barrios populares para su posterior regularización dominial. Esta disposición fue cuestionada en función de la consideración de que son los Estados provinciales y locales los que tienen la experiencia, la presencia y el conocimiento territorial necesario para desarrollar procesos de este tipo.

El instrumento del Certificado de Vivienda Familiar no conllevó mayores discrepancias entre los concejales; no obstante, consideramos que reviste algunas características novedosas que es necesario analizar. La primera es que no es un título de propiedad, pero aparece como una certificación estatal que permite acreditar el domicilio otorgando validez ante cualquier autoridad para solicitar la instalación de servicios. Las características de esta certificación constituyen un punto de inflexión respecto de los programas implementados hasta la fecha en Rosario. Si el PRH se propuso como uno de sus objetivos específicos transferir la titularidad del dominio de los lotes a favor de los beneficiarios del programa, el nuevo instrumento no dispone de herramientas para concretar este objetivo, sino que desplaza el interés hacia la posibilidad de que las familias accedan fundamentalmente a la conexión de los servicios. La segunda novedad es que la obtención de esos servicios ahora se realiza bajo una modalidad individual, familia a familia, ya no comunitaria ni colec-

tivamente organizada como otrora fueron implementados componentes de los programas destinados a la integración sociourbana de villas y asentamientos en Rosario. Tal como se repasó en el primer apartado, tanto el PRH como actualmente el Plan Abre otorgan un lugar fundamental en el diseño de sus programas a la participación y organización de los vecinos en los procesos de mejoramiento barrial. Contrariamente, el Certificado transforma el elemento participativo en la realización de un trámite gestionado individualmente.

Estas lógicas de actuación impulsan la indagación sobre las racionalidades que dan sustrato a la creación del Certificado y la política de hábitat más general que las contiene. En las líneas siguientes, y como primera aproximación, se esbozan los campos discursivos que parecen estar moldeando la política sociohabitacional en la actualidad argentina.

“MENOS VILLA, MÁS BARRIO”:¹⁰ POBREZA, CRIMEN Y FRAGMENTACIÓN SOCIAL

El desafío es transformar nuestras áreas urbanas y rurales en espacios de oportunidad. Para lograrlo, debemos garantizar, universalizar y mejorar las condiciones de hábitat de todos los argentinos. En este sentido, nuestro gobierno se ha fijado el objetivo concreto de llevar agua potable al 100% de los hogares argentinos y extender la red de cloacas al menos al 75% de los hogares. Creemos que el desarrollo del hábitat es uno de los pilares fundamentales para promover la reducción de la pobreza, el combate al narcotráfico y al crimen organizado, y la unión de una sociedad fragmentada (Rogelio Frigerio, 2017).¹¹

Las palabras pronunciadas por el ministro del Interior Rogelio Frigerio en Hábitat III cartografiaban los campos discursivos en que se inscriben las propuestas habitacionales destinadas a los asentamientos informales: combatir la pobreza, erradicar el crimen organizado y reparar la fragmentación social. El Decreto N°358/2017, como se analizará a continuación, no es ajeno a ellas.

a) Combatir la pobreza

Con relación al primero de los campos, la alianza de gobierno, Alianza Cambiemos, sostiene que Pobreza Cero es el horizonte, la meta que da sentido a las acciones de gestión:

¹⁰ Título con que el diario *Rosario 12* publicó la noticia de creación del Certificado. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/39582-menos-villa-mas-barrio>.

¹¹ Discurso pronunciado por el actual ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Rogelio Frigerio, en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=hIk3AF8Y1oE>.

Nuestra prioridad es lograr un país donde cada persona tenga la oportunidad de desarrollarse, donde no haya argentinos que pasen hambre, donde todos tengamos la libertad de elegir dónde vivir y podamos hacer realidad nuestros sueños (<https://cambiemos.com/ejes/pobreza-cero/>).

La tarea que el Estado asume como necesaria es la de acompañar a cada uno en su propio camino de crecimiento. La meta Pobreza Cero como horizonte de gestión también aparece en el Decreto N°358 y en los antecedentes que le dan forma. Puede leerse entre los considerandos:

Que dar solución al problema habitacional constituye uno de los pilares fundamentales para erradicar definitivamente la pobreza de nuestro país [...] Que el diseño de una política pública habitacional inclusiva y de conformidad con la meta de POBREZA CERO, teniendo en cuenta las múltiples dimensiones de la pobreza que no se circunscriben a los ingresos, debe necesariamente avanzar a través de procesos de Integración Urbana de las villas y asentamientos [...] Que en el marco de la implementación de la citada Nueva Agenda Urbana se suscribió el Convenio CONVE-2016-02964768-APN-MI, entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU - Hábitat, cuyo objeto es promover un marco estable de colaboración que contribuya al desarrollo urbano sostenible, a la lucha contra la pobreza, y a transformar las ciudades en centros inclusivos, procurando de esta manera mejorar las condiciones de vida de la población. (Decreto N°358/2017).

Reducir la pobreza, luchar contra ella, para que cada persona tenga la oportunidad de desarrollarse, constituye la racionalidad más global en que se inscriben las acciones gubernamentales dirigidas a villas y asentamientos. Esta encuentra su rai-gambre en el enfoque del desarrollo humano, enfoque que de forma explícita da nombre a instituciones, como la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, o enuncia la modalidad de actuación de estas, como la de la Secretaría de Vivienda y Hábitat “donde cada intervención se realiza mediante Programas de Desarrollo Humano” (<https://www.mininterior.gov.ar/viviendayhabitat/vivienda-habitat.php>).

El paradigma del desarrollo humano define la pobreza como déficit de capacidades o como falta de capacidad de desarrollar potencialidades y, por consiguiente, de poder aprovechar oportunidades. La noción de capacidades es instrumentada para revalorizar las destrezas o habilidades de los pobres, desde una mirada en la que la falta de recursos se relativiza por las capacidades para conseguirlos, transformarlos o intercambiarlos. La pobreza y la desigualdad pueden considerarse, entonces, en distintos espacios: ingresos, recursos o funciones.

Como indica Amartya Sen (2000:58-59), desde la perspectiva del desarrollo humano, las oportunidades sociales se refieren a los sistemas de educación, sanidad,

etc., que tiene la sociedad y que influyen en las libertades fundamentales del individuo para vivir mejor. Estos servicios son importantes no solo para la vida privada, sino también para participar más eficazmente en las actividades económicas y políticas. Por su parte, la seguridad protectora proporciona una red de protección social que impide que la población afectada caiga en la mayor de las miserias y, en algunos casos, incluso en la inanición y la muerte. Comprende mecanismos institucionales fijos, como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley para los indigentes, así como mecanismos *ad hoc*, como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar ingresos a los pobres.

Como explicita el mismo Sen, libertad y agencia constituyen un par indisociable y ello tiene una serie de consecuencias teóricas evidentes, entre las cuales se destaca la relevancia nodal que adquiere la noción de responsabilidad: “Comprender el papel de la agencia es, pues, fundamental para reconocer que las personas son personas responsables” (Sen, 2000:234). Estas categorías se encuentran, desde luego, anudadas, ya que el disfrute de ciertas libertades básicas es un requisito *sine qua non* de la responsabilidad, relación causal sintetizada en que “la responsabilidad exige libertad” (Sen, 2000:340).

De aquí deriva el concepto de capacidades, entendidas como las libertades fundamentales de que disfruta un individuo para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar, íntimamente ligado a la idea de funciones:

La capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr distintos estilos de vida) (Sen, 2000:99-100).

Ahora bien, si el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, cabe preguntarse cuáles son los factores determinantes de las libertades individuales, entre los cuales Sen ubica, en primer lugar, a las instituciones sociales,

Incluidas las intervenciones del Estado, que contribuyen a determinar la naturaleza y el alcance de las libertades individuales [así como también] la provisión pública de servicios (como la asistencia sanitaria básica o la educación elemental), que son cruciales para la formación y la utilización de las capacidades humanas (Sen, 2000:61).

Aquí entran en escena las oportunidades sociales, en un juego de complementariedad entre agencia individual e instituciones sociales que redimensiona, a su vez, la noción de responsabilidad:

Las oportunidades sociales para recibir educación y asistencia sanitaria, que pueden exigir la intervención del Estado, complementan las oportunidades individuales para participar en la economía y en la política y contribuyen a fomentar nuestras propias iniciativas en la superación de nuestras respectivas privaciones (Sen, 2000:16)

Estas capacidades pueden aumentarse por medio de medidas públicas, pero, por otra parte, el uso eficaz de las capacidades de participación de los individuos puede influir en el rumbo de estas medidas (Sen, 2000:34).

El enfoque del desarrollo humano dice ir más allá de las consideraciones de ingreso, hacia una medida cuantitativa multidimensional de la pobreza y la desigualdad para postular que lo importante es concentrarse en lo que las personas son capaces de hacer o de ser. La centralidad está puesta en las capacidades o activos de las personas en detrimento del rol central del Estado como garante de derechos, por lo cual la oferta de servicios públicos ha de ser básica, mínima, elemental, garantizando umbrales de subsistencia a partir de los cuales cada persona estará librada a su habilidad de transformar en activos sus capacidades, de hacer un uso eficaz de las oportunidades (Campana, 2013 y 2014).

El par oportunidades/capacidades también atraviesa el Plan Nacional de Hábitat, en que se enmarca el Certificado. Este sostiene que toda obra física puede ser acompañada por programas de desarrollo humano orientados a impulsar la participación ciudadana y el fortalecimiento comunitario para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones. Su componente fundamental, los Núcleos de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades (NIDO), materializan dicha concepción. Constituyen equipamientos comunitarios cuyos ejes estratégicos son la convivencia, la participación ciudadana, la formación y capacitaciones de quienes habitan en las áreas precarias urbanas, siendo su foco la promoción de la innovación y el empleo a través de cursos y talleres de educación formal y no formal acordes a las características socioeconómicas, culturales y políticas del lugar donde se emplazan las obras.

En este cuadro más global, se torna inteligible la estrategia de autogestión que despliega el certificado. Impulsar y capacitar a los pobres en la gestión del mejoramiento de sus propias condiciones habitacionales no es más que resultado de un enfoque que individualiza y responsabiliza a los sujetos por su situación actual y las posibilidades de sobreponerse a ellas. El desplazamiento de las estrategias colectivas y participativas de construcción del hábitat cede lugar a la gestión familiar y a la resolución individual del acceso al hábitat. De ahora en más, cada familia solicita de forma virtual su certificado a través de la página del Anses.

La igualdad de oportunidades que promueve el enfoque, a diferencia de la igualdad de posiciones, consiste en ofrecer a todos los individuos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático basado en el su-

puesto, a nuestro entender falaz, de igualdad en el punto de partida. El planteo del enfoque de desarrollo humano se ancla en la línea de igualdad de oportunidades, al tiempo que sus argumentos refuerzan una concepción esencialista de la pobreza, en la cual deja de ser una consecuencia estructural del orden social para convertirse en una masa constituida por los individuos, que son portadores de las causas de su situación, es decir, responsables de ello, haciendo del logro del bienestar una cuestión de responsabilidad individual (Campana, 2013 y 2014). Ahora bien, las oportunidades no son derechos.

b) Erradicar el crimen organizado

¿Cómo logramos la pobreza cero? El hábitat es fundamental, combatir el narcotráfico que tiene que ver con la delincuencia también, porque los delincuentes van a aprovecharse de los muchos sectores vulnerables. No podemos unir a los argentinos cuando la clase política no está unida, trabajando unida con todos los fines, con un fin común que es la Argentina.¹²

La asociación entre villas, asentamientos informales, narcotráfico/delincuencia y desorganización social, tal como se deriva de las palabras del entonces secretario de Vivienda y Hábitat nacional, no es de reciente surgimiento. Quizás sea la Escuela de Chicago¹³ la institución que con mayor ahínco se ha dedicado a estudiar estos factores.

A fines del siglo XIX y principios del XX, cuando los profesores del Departamento de Sociología comenzaron a estudiar Chicago, esta era una ciudad que atravesaba un proceso de industrialización acelerada en condiciones de *laissez faire*, huelgas, la llegada de inmigración extranjera –y, con ella, de un sindicalismo peligroso–, la existencia de explotación, crímenes, violencia, pobreza y, asimismo, en su consolidación como ciudad moderna, enérgica y vital (Miranda Aranda, 2013). Chicago, en definitiva, por ese entonces, era una ciudad industrial en pleno crecimiento que concentraba todos los problemas sociales. De allí que en sus comienzos los primeros sociólogos chicagüenses se hayan dedicado a investigar la pobreza, la delincuencia, la enfermedad, el desempleo y otras patologías sociales.

Con influencias de las más variadas, interesa rescatar aquella que se impuso en la Escuela bajo la idea de que la conducta de los seres humanos está relacionada con el medio social, de forma que las conductas individuales son inseparables de

las condiciones de vida en las que los individuos se desenvuelven. El problema social, en esta perspectiva, es un problema fundamentalmente urbano, por tanto, la ciudad y sus regiones, la ciudad y sus barrios, no solo constituyen una unidad económica, geográfica y ecológica, sino también cultural.

Esta específica concepción ecologista de las ciudades también permeó las teorías sobre la pobreza de la Escuela de Chicago. Según Miranda Aranda (2013), retomando a Pilar Monreal (1996), tres postulados registran esa influencia, a) que el aislamiento de los pobres, espacial y geográfico, deriva en su aislamiento social, no participando estos en los principios y normas culturales de la sociedad; b) que el medio ambiente donde los pobres viven determina el comportamiento de los individuos y contribuye al mantenimiento de la pobreza y a determinadas patologías sociales como el crimen, los embarazos extramatrimoniales y la baja escolarización; c) que la pobreza se relaciona con grupos de inmigrantes europeos, estadio previo de integración a la cultura norteamericana. Sin ánimo de reducir la prolifera producción de los chicagüenses a estos postulados ni de extrapolar momentos del pasado a la actualidad, su recuperación en este artículo resulta importante en tanto permite iluminar un conjunto de continuidades con los discursos pronunciados respecto de las intervenciones en materia urbana y habitacional actuales.

En el discurso de apertura de la Asamblea Legislativa que pronunció Mauricio Macri a inicios del presente año, el presidente argentino sostuvo que el combate al narcotráfico obligaba a trabajar en distintos frentes, entre los que estaban la protección de las fronteras, la inteligencia criminal, la prevención y las mejoras urbanas. Recuperar el territorio con “más presencia y mejoras urbanas son fundamentales para prevenir la instalación de redes criminales” (<https://www.cronista.com/economia/politica/El-discurso-completo-de-Macri-ante-el-Congreso-20170301-0087.html>), sostuvo Macri. Tras ello, como ejemplo de la fórmula *mejora urbana-reducción del narcotráfico*, citó el Programa Barrios Seguros, implementado en el Barrio 31, ex Villa 31 (de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que con intervención estatal redujo la tasa de homicidios en 72%.

El Programa “Barrios Seguros” fue creado mediante la resolución N° 046/16 en el Ministerio de Seguridad de la Nación. Su objetivo es reducir el delito y la violencia, fortaleciendo la capacidad institucional para atender las demandas relativas a la vulnerabilidad social. Entre las etapas que desarrolla se encuentra, en primer lugar, la concreción de un *diagnóstico* en el que se selecciona el territorio y se realiza su relevamiento estadístico y situacional. Una segunda etapa, llamada de *intervención comunitaria*, que desarrolla un conjunto de estrategias que involucran en forma articulada y organizada a diferentes agencias estatales y también actores de la sociedad civil, para generar capacidades locales. Finalmente, la tercera etapa, denominada *permanencia*, que trabaja en el desarrollo de infraestructura que pueda

¹² Palabras de Domingo Luis Amaya, secretario de Vivienda y Hábitat de la Nación desde diciembre de 2015 hasta marzo de 2018, en el marco de una entrevista otorgada al diario *Tiempo de San Juan*. Recuperado de: <http://www.tiempodesanjuan.com/politica/2016/7/8/domingo-amaya-podemos-unir-argentinos-cuando-clase-politica-esta-unida-140829.html>.

¹³ La Escuela de Chicago refiere a una serie de autores vinculados al Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago, fundada en 1892, y a su producción intelectual (Miranda Aranda, 138).

ser reconocida por los vecinos del barrio como íconos en torno a los cuales generar una nueva cohesión social y articulación entre el Estado y la comunidad.

Como se vislumbra en el programa y en los dichos del presidente de la Nación, los asentamientos informales y las villas concebidas como territorios de vulnerabilidad social son los espacios donde se piensa que habita y se desenvuelve el narcotráfico. Tal como sostenía hace un siglo la Escuela de Chicago, el medioambiente donde habitan pobres predetermina comportamientos asociados al delito. La confianza en la instalación de infraestructura, es decir, de la intervención en el ambiente como regenerador de la cohesión social, no hace más que confirmar dicho postulado.

c) Reparar la fragmentación social

Estamos convencidos de que, al contar con estadísticas serias, voluntarios y dirigentes sociales comprometidos y un profundo deseo de reducir eficazmente la pobreza en la Argentina, miles de personas volverán a tener un futuro. Hacia ese futuro caminamos entre todos. Unir a los argentinos es uno de los pilares de este gobierno. Este paso histórico es una muestra de ello. (Stanley, 2017).

El fragmento escrito por la actual ministra de Desarrollo Social, a propósito de la creación del Renabap y el Certificado, explicita el último de los campos discursivos que dan forma a las nuevas modalidades de intervención en villas y asentamientos: la promesa de unir a los argentinos.

En los considerandos del Decreto, la fragmentación social, la marginación, la segregación y las situaciones de pobreza aparecen como consecuencia de la precariedad en la tenencia del suelo y de la falta de infraestructura básica. Por lo tanto, las políticas de regularización dominial y de integración urbana suponen un paso histórico en la unión de los argentinos.

Unir a los argentinos constituye el tercer compromiso de gestión asumido por la Alianza Cambiemos, además de la lucha contra el narcotráfico y la pobreza cero. Unir a los argentinos, en la retórica de gobierno, se asocia al diálogo, al respeto, a la suma de visiones y a “poner nuestros puntos en común por sobre nuestras diferencias, integrándolas y respetándolas” (<https://cambiemos.com/ejes/unir-a-los-argentinos/>).

La promesa de unir en la diferencia se filia con las intervenciones habitacionales que se analizan en este artículo, en el punto en que no se entrevé un horizonte de igualdad sociourbana a corto plazo. A pesar de que se faculta a la ABBE a impulsar acciones a futuro de regularización dominial,¹⁴ el Certificado no constituye un título de

¹⁴ Es necesario aclarar que en abril de 2018 ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley titulado Régimen de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial, cuyos firmantes fueron los diputados Nicolás Massot y Mario Negri y la diputada Elisa Carrió. El proyecto propuso declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación la totalidad de los bienes inmuebles en los

propiedad; funciona en todo caso como un documento público que legaliza el domicilio de las familias para que puedan solicitar la conexión a los servicios. No garantiza los mismos derechos y obligaciones que el título de propiedad; no obstante, es utilizado junto al Renabap por diversas organizaciones sociales como herramienta de denuncia frente a los intentos de desalojar barrios incluidos en el Registro.¹⁵

Por otro lado, la posibilidad de solicitar los servicios públicos tampoco resuelve el problema asociado a su provisión en estos espacios, problema derivado de la falta de infraestructura necesaria para extender el tendido, los conflictos e irregularidades desarrolladas en la relación empresas contratistas-Estado¹⁶ y la imposibilidad de proveer servicios en aquellos barrios en que las condiciones medioambientales del terreno no son adecuadas para su habitación.

En consecuencia, en vez de implementar mecanismos de integración social suturando desigualdades, estas intervenciones parecen operar una gestión diferencial que las consolida (Giavedoni, 2012). Es decir, en el marco de un proceso de desuniversalización de bienes y servicios públicos, las políticas antes mencionadas constituyen ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría, adscribiendo al Estado el rol ya no de garantizar ciertos derechos, sino ciertas condiciones mínimas de subsistencia. Estas condiciones mínimas tampoco son aseguradas, ya que las dificultades gubernamentales en la provisión de los servicios públicos no son abordadas. En este sentido, los habitantes de los llamados barrios populares se localizan en una delgada línea entre la integración subordinada y la relegación social urbana.

que se asientan los Barrios Populares relevados en el Renabap, con el objetivo de proceder a su integración urbana. Para una lectura crítica del proyecto pueden revisarse los artículos que diversos especialistas publicaron en la *Revista Hábitat Inclusivo*, N° 11.

¹⁵ Si bien en Rosario no se registraron desalojos en barrios incluidos en el Renabap, sí se verificaron en la provincia de Salta (*El Tribuno*, 2018) y en la provincia de Córdoba (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2018). En ambos casos, para frenar y denunciar los desalojos diversas organizaciones sociales apelaron a la condición de barrios populares incluidos en el Renabap.

¹⁶ Tal como comentó una de las concejalas rosarinas en el debate parlamentario que declaró la adhesión al Decreto: “Pero a la hora de, por ejemplo, afianzar lo que significa la red de agua o la red de gas tenemos grandísimos inconvenientes, primero porque ASSA no garantiza y no certifica la extensión de las redes cloacales y de agua, es un gran déficit y seguramente que ahí tenemos la falta de controles de varios sectores sobre todo del gobierno nacional en distintas etapas a través del ENARGAS, no reacciona como tendría que hacer y controlar justamente el compromiso de la empresa Litoral Gas que tiene que estar por contrato estipulado para garantizar el acceso al gas de distintas poblaciones. La empresa ASSA no evalúa y no garantiza justamente los certificados de final de obra para que podamos tener en nuestros territorios el acceso al agua; todos sabemos que las plantas de ósmosis inversas pensadas en la ciudad de Rosario con un caudaloso río a la vera es tirar dinero al vacío. Sin embargo, es la única solución que le podemos dar a algunas poblaciones para que puedan llegar apenas a compartir un hilito de agua, lo que nos ocurre en todo lo que es el cordón de Circunvalación, en lugares de la zona sur y en el norte de la ciudad de Rosario. O sea que ahí, tenemos un gran bache que el decreto nacional no lo garantiza y lejos está de aclarar” (Concejo Municipal de Rosario, 11ª Sesión Ordinaria - 1º Período 1º de junio de 2017, Sra. López, pp. 19-20).

Por otro lado, la unión de los argentinos en el Decreto adopta la forma de la reconversión de las villas y los asentamientos en barrios populares. Si en las décadas de los ochenta y noventa, al decir de Merklen (2010), el barrio constituyó el centro organizativo a partir del cual desarrollar episodios de cooperación y movilización para garantizar la reproducción de la vida diaria, actualmente el barrio adquiere un sentido diferente. Deja de ser una vía de conexión con las instituciones y un punto de apoyo para la acción colectiva y pasa a entenderse como un espacio de buenos vecinos o de vecinos contribuyentes. De allí el énfasis puesto en la oportunidad que tendrán estos para solicitar la conexión de servicios.

Si reemplazar los conceptos de *villa* y *asentamiento informal* por *barrio popular* puede concebirse como una apuesta de las organizaciones sociales y políticas dirigida a quitar el estigma asociado a la ocupación, consideramos que el uso estratégico que opera el Decreto del concepto de *barrio popular* reasienta un nuevo discurso sobre lo público en la ciudad que tiene al vecino como célula básica y en torno a él a los valores de la propiedad, el miedo, el consumo y la seguridad (Taller Hacer Ciudad, 2011). El reverso de esta figura es el usurpador/invasor al que se le atribuyen estigmas amenazantes como la pobreza, la peligrosidad y la delincuencia. La asociación que se opera entre las villas y los asentamientos con el fenómeno del narcotráfico arriba analizado se inscribe en este nuevo discurso.

El trasfondo de estas operaciones es la responsabilización de la producción de estas formas de habitar en los ciudadanos que las despliegan. A contramano de esta lectura, con Wacquant (2013) preferimos resituar la producción de relegación social y urbana como producto de cuatro lógicas. La primera consiste en una dinámica macrosocial que vuelve a tener como centro de la escena la desigualdad social; la segunda se asienta en una dinámica económica cuyo corazón es la metamorfosis de la condición salarial; la tercera exhibe una dinámica política que implica la reconfiguración del Estado como garante de derechos; y, finalmente, una cuarta dinámica espacial que se basa en procesos de concentración y estigmatización de la pobreza. Todos estos procesos señalan la raíz colectiva del surgimiento de las villas y asentamiento informales. Interrogarla y especialmente indagar el rol del Estado en la producción de relegación constituye, a nuestro entender, una tarea fundamental.

REFLEXIONES FINALES

La villa, sugiere el Taller Hacer Ciudad (2011), es un modo de organizar el espacio que abarata los costos de reproducción de la fuerza de trabajo y habilita un circuito de ilegalidad potenciador de la economía formal e informal. En ella, la ciudad concentra todos sus miedos. No obstante, es la forma de urbanización más exitosa,

en tanto provee una oportunidad habitacional para una fuerza de trabajo crecientemente requerida y precarizada. El crecimiento en el número de las villas no hace más que confirmar este específico funcionamiento.

Las políticas públicas orientadas a ellas demuestran el derrotero en el intento de conjurarlas. La erradicación, la regularización dominial, la integración social-urbana conforman algunas de las diversas estrategias ensayadas históricamente por los diversos gobiernos, entre ellos el rosarino, para intervenir estos espacios y sujetos.

La novedad que acarrea el Certificado de Vivienda Familiar como política pública es la gestión individualizada que despliega en el acceso a los servicios por los ciudadanos que habitan las villas y asentamientos informales. Si en los últimos años las políticas dirigidas a estos espacios contemplaban herramientas de participación y construcción colectiva del hábitat, actualmente el Certificado privilegia una gestión individual, donde cada responsable de familia es encargado de solicitar los servicios. Dicha orientación no es azarosa, por el contrario, se inscribe en una racionalidad más global de gobierno que entiende las mejoras en las condiciones de hábitat como esenciales en la lucha contra la pobreza, el combate al narcotráfico y la unión de los argentinos.

Los campos discursivos que componen estos tres lineamientos, como fue analizado en los apartados anteriores, están informados por: a) el enfoque del desarrollo humano, donde la centralidad está puesta en las capacidades o activos de los pobres en detrimento del rol central del Estado como garante de derechos; b) el entendimiento ecológico de la pobreza, que asocia las mejoras en el medioambiente donde habitan pobres a la disminución de comportamientos delictivos; c) la integración diferencial y subordinada de los espacios y sujetos que habitan estos espacios como producto de un horizonte de gestión que no apunta a suturar las desigualdades sino a unirlos en tanto diferentes.

Como efectos del funcionamiento de estos nuevos instrumentos, lo que se vislumbra es una apuesta a la desactivación de las solidaridades barriales y a una reconfiguración del espacio de sociabilidad en términos de buenos vecinos. Sujetos que se enlazan en tanto contribuyentes, en una delgada línea que oscila entre la integración subordinada y la relegación social y urbana.

A modo de reflexión final, resta decir que la intervención en los márgenes y no en el centro de la cuestión urbana y habitacional, la regulación del mercado inmobiliario, no hace más que garantizar el circuito de acumulación por desposesión del que nos habla David Harvey (2004). Estamos convencidas de que problematizar los campos discursivos que le dan forma constituye el primer paso para tramar nuevos modos de construir un habitar colectivo y menos desigual. ■

Referencias bibliográficas

ARQUEROS MEJICA, Soledad, María Cecilia Zapata y María Laura Gil y de Anso, *Producción social del hábitat y componentes participativos en políticas públicas. Una mirada desde el Programa Rosario Hábitat*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, 2009. Recuperado de: <http://cdsa.academica.org/000-062/128.pdf>.

BARRY, Andrew, Thomas Osborne y Nikolas Rose, *Foucault and political reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. London: UC, 1996, 286.

BURCHELL, Graham, Collin Gordon y Peter Miller, *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, USA: The University of Chicago Press, 1991, p. 318.

CAMPANA, Melisa, "Para una lectura crítica del desarrollo humano". En: *Revista Andes*, N° 24, 2013, pp. 299-323.

-----, "Desarrollo humano, producción de la pobreza y gobierno de la pobreza". En: *Revista Trabajo Social*, Vol. 16, N° 1, 2014, pp. 79-89.

CASTAGNA, Alicia, Isabel Raposo y María Woelflin, *Crecimiento económico y desarrollo urbano. La problemática de los asentamientos irregulares en Rosario*. Ponencia presentada en el XIII Seminario Internacional RII, VI Taller de Editores RIER, 01 al 04 de septiembre de 2014, Salvador, Brasil.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (01 de junio de 2018), Vivienda digna: la policía desalojó un barrio en Córdoba. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/2018/06/vivienda-digna-la-policia-desalojo-un-barrio-en-cordoba/>.

CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE ROSARIO, Versión Taquigráfica 1° de junio de 2017. Recuperado de: <http://datos.concejorosario.gov.ar/dataset/sesion-17-06-01/resource/f4123d5b-bda8-4218-a2d1-bf7a0ed4b9e8>.

CRAVINO, Cristina, Juan Pablo del Río y Juan Ignacio Duarte, "Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires". En: Cravino, María Cristina (org), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009, p. 134.

EL TRIBUNO (21 de junio de 2018), Tres detenidos e incidentes tras el desalojo de 80 familias. Recuperado de: <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2018-6-20-17-32-0-tres-detenido-tras-incidentes-luego-de-un-desalojo-en-salvador-mazza>.

FERNÁNDEZ WAGNER, R., "Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates". En: Cravino, María Cristina (org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009, p. 134.

FOUCAULT, Michel, *Naissance de la biopolitique. Course au Collège de France (1978-1979)*. Seuil: Gallimard, 2004 [trad. esp.: *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007].

-----, *Securité, territoire, population. Course au Collège de France. 1977-1978*. Seuil: Gallimard, 2004 [trad. esp.: *Seguridad, Territorio y Población*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007b]

GIAVEDONI, José Gabriel, *Gobernando la pobreza. La energía eléctrica como dispositivo de gestión de los sectores populares*. Rosario: Homo Sapiens, 2012, p. 256.

MERKLEN, Denis, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla, 2010, p. 256.

MIRANDA ARANDA, Miguel, *De la caridad a la ciencia II. Influencia del pragmatismo y el interaccionismo simbólico en Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2013.

MURILLO, Susana, "Producción de pobreza y construcción de subjetividad". En: Cimadamore, Alberto D. y Antonio David Cattani (comps.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2008, p. 232.

OSONA, Jorge, "Villas, asentamientos y barrios: recomponer allí la ciudadanía perdida", *Clarín*, 24 de agosto de 2018. Recuperado de: https://www.clarin.com/opinion/villas-asentamientos-barrios-recomponer-ciudadania-perdida_0_ryVsOh28Q.html.

ROSE, Nikolas y Peter Miller, "Political power beyond the State: Problematics of government". En: *The British Journal of Sociology*, Vol. 43, N° 2, 1992, 173-205.

ROSENSTEIN, Claudia, *Gestión del hábitat y gobiernos locales. El caso Rosario Hábitat*. Ponencia presentada en II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, septiembre 2004, Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/rosensetein.pdf>.

SALGADO, Marcelo, Sabrina Cáceres, Marta Basuino, Nora Gancedo, Claudio Vizia, Sebastián Rodríguez y Laura Gurría, "La gestión del hábitat articulada a iniciativas productivas para los sectores de bajos recursos en Rosario (Argentina)". En: *Revista Invi*, Vol. 21, N° 56, 2006.

SALVIA, Agustín y Vanina van Raap, "Diagnóstico de los barrios del Plan ABRE 2014", Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez: Educa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.

SEN, Amartya, *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.

STANLEY, Carolina, "Certificado de vivienda familiar: un paso histórico", *Télam* (24 de mayo de 2017). Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201705/190178-certificado-de-vivienda-familiar-por-stanley.html>.

TALLER HACER CIUDAD, *Vecinocracia (re)tomando la ciudad*. Buenos Aires: Ediciones Tinta Limón, 2011.

WACQUANT, Loic, *Parias urbains. Ghetto, banlieues, Etat*, Editions La Decouverte, 2006 [trad. esp.: *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2013].

ZICCARDI, Alicia, *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973). Informe final de investigación*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1977. Recuperado de: http://www.ceur-conicet.gov.ar/tesis_cursos_postgrado.php.

