

La política social como instrumento de producción del espacio urbano

Sofía Ariadna González

GESU, CESP, ISTEAC, FH/UNMDP-CONICET

sofimdq.19@gmail.com

Introducción

En las últimas décadas, las ciudades de América Latina han experimentado importantes transformaciones que responden a cambios profundos en los ámbitos económico, político y social. La transición a partir de la década de 1970, de un modelo de Estado de bienestar, caracterizado por una fuerte intervención estatal en la regulación económica y la protección de derechos sociales, hacia un modelo neoliberal, ha redefinido la forma en que se gestionan y organizan los espacios urbanos. Este cambio, impulsado por la liberalización del mercado y la descentralización estatal, ha priorizado las dinámicas de mercado sobre la regulación estatal, modificando de manera significativa la configuración de las ciudades en la región (Mattos, 2007).

Situar dicho proceso resulta fundamental al presente análisis ya que, durante gran parte del siglo XX, el Estado de bienestar se había enfocado en asegurar derechos y mejorar la calidad de vida a través de políticas sociales que contribuían a reducir las desigualdades. Sin embargo, a partir de la crisis de este modelo, se adoptaron en gran parte de la región reformas neoliberales que fomentaron la privatización y la desregulación como motores de desarrollo, profundizando problemáticas como la pobreza, la informalidad y la precarización de las ciudades. Esto implicó un nuevo escenario, con nuevos conflictos, donde la política social adquirió un nuevo tinte como respuesta a las nuevas demandas.

En este contexto, se produce un cambio en las estrategias de intervención social, consolidándose los aspectos territoriales como una línea prioritaria tanto para la acción como para el financiamiento. Las políticas sociales, que antes habían buscado beneficiar a toda la población en su conjunto mediante un enfoque universal, comenzaron a direccionar sus objetivos hacia grupos específicos con mayores niveles de vulnerabilidad social y urbana. La

focalización, de carácter asistencialista, pasó a dominar así el paradigma de las políticas sociales a fines del siglo XX, promovida también por organismos internacionales de crédito.

No obstante, hacia fines de la década de 1990, las políticas urbanas adquieren una mirada más integral. Este tipo de políticas y programas consideran a la ciudad como un sistema interconectado y se orientan a buscar soluciones equitativas y sostenibles. No solo pretenden transformar el entorno físico, sino que también buscan resignificar los espacios urbanos como lugares de inclusión y participación social (Rodríguez; Di Virgilio, 2011), reconociendo a lo urbano como una construcción social y política, donde las políticas públicas desempeñan un papel central en la configuración y transformación del territorio.

En este marco, el siguiente ensayo tiene por objetivo reflexionar sobre la relación entre la política social y la producción del espacio, entendiendo que la intervención de este tipo de políticas lleva a concebir al espacio urbano como el resultado de las acciones e interacciones realizadas por diversos actores, tanto públicos como privados, que conducen a que se constituya como un espacio dinámico, con capacidad de transformarse, producto de los diversos cambios y políticas estructurales.

Para dar respuesta a ello, se lleva adelante un trabajo de índole cualitativo enfocado en la revisión teórico-conceptual e histórica a partir del cual se puede describir el desarrollo de políticas públicas en un escenario de creciente urbanización en los países latinoamericanos, profundizando en el carácter que adquirieron las distintas orientaciones de las políticas sociales —universales, focalizadas e integrales— en tanto respuestas ante ciertas problemáticas urbanas que llevan a producir y/o transformar el espacio urbano. En tal sentido, es posible, por un lado, enriquecer el análisis teórico sobre las oportunidades y desafíos asociados a la implementación de políticas urbanas, y, por el otro, abrir el espacio para futuros debates sobre el desarrollo de estrategias de intervención estatal más efectivas y equitativas, que respondan adecuadamente a las complejidades de la urbanización en América Latina.

Producir espacio a través de las políticas sociales

Para introducir la temática que se abordará en este trabajo, resulta pertinente comenzar describiendo el marco conceptual desde el cual se analizará la noción de espacio. En este sentido, es necesario, primero, aclarar y superar la dicotomía existente entre "espacio"

y "territorio", puesto que no constituyen términos equivalentes ni son sinónimos. De hecho, el concepto de espacio es más amplio que el de territorio (Raffestin, 2009; Haesbaert, 2011). Es decir, el espacio, en posición, antecede al territorio, el cual surge como resultado de una acción realizada por un actor que interviene en el espacio, adaptándolo a las necesidades de una comunidad o sociedad (Raffestin, 2009).

Para Brandao (2010), el espacio se configura como una unidad privilegiada para la reproducción social, representativa de diversos procesos y conflictos. El mismo constituye una construcción social, material y discursiva, cuyo análisis debe basarse en la interacción entre decisiones y estructuras, así como en la articulación de microprocesos, microiniciativas y macrodecisiones. Estas dinámicas se estructuran en diversas escalas espaciales, donde se enfrentan intereses en disputa. Siguiendo esta línea de pensamiento, Henri Lefebvre (1984) sostiene que el espacio es una construcción social compleja que abarca dimensiones económicas, políticas, culturales y naturales. Dentro de esta perspectiva, el territorio es una manifestación específica del espacio cuando se pone énfasis en las relaciones de poder y en el control de los procesos sociales mediante el dominio del espacio, es decir, en su territorialidad (Lefebvre, 1984; Sack, 1986). Así, el territorio se entiende como el producto de las relaciones de poder que se desarrollan en y a través del espacio, el cual no puede considerarse como algo separado de las relaciones sociales, sino como un componente fundamental de ellas (Lefebvre, 1984; Haesbaert, 2011).

El territorio, por lo tanto, se concibe como una totalidad, aunque esto no signifique que todo sea territorio. Sus múltiples dimensiones, como señala Mançano Fernandes (2009), surgen de las condiciones que los sujetos construyen a través de sus prácticas sociales, tanto en su interacción con la naturaleza como entre ellos mismos. No obstante, el territorio no solo refleja las actividades y relaciones sociales que se desarrollan en él, sino que también actúa como un factor que influye en ellas, ya sea facilitando o dificultando las acciones de los diferentes actores que lo habitan o utilizan. En este sentido, puede convertirse en un instrumento de control, limitando movimientos, restringiendo acciones o incluso excluyendo a determinados grupos sociales (Sack, 1986). Así, las relaciones sociales que se tejen en su interior, junto con las contradicciones que de ellas derivan, hacen del espacio un ámbito heterogéneo y marcado por conflictos (Mançano Fernandes, 2009; Rodríguez, 2008).

Estos conflictos también se manifiestan en el interior de las ciudades, concebidas como sociedades locales con una relación particular entre sociedad y territorio, que las

distingue de otras unidades sociales más amplias (Pírez, 1995). En las sociedades capitalistas, el valor de uso de las ciudades radica en su papel como fuerza productiva, ya que concentran las condiciones necesarias para la producción, circulación del capital y generación de fuerza laboral. Estas condiciones emergen de la manera en que el espacio urbano organiza los procesos de producción, distribución y consumo. El capital busca obtener ganancias extraordinarias invirtiendo en áreas geográficamente favorables, donde existen condiciones de mayor rentabilidad. Sin embargo, dichas condiciones no son creadas por el capital, sino que surgen del proceso de concentración espacial. Esta dinámica genera un desarrollo desigual del espacio, donde aquellas zonas que no otorgan al capital las condiciones generales de su valorización serán marginadas (Topalov, 1997).

Al analizar las particularidades de los países de América Latina, se observa que los procesos de urbanización en sus ciudades surgieron como resultado de las transformaciones productivas y sociales impulsadas por las políticas de industrialización implementadas por la mayoría de sus gobiernos. A partir de la década de 1930, la influencia del Estado de bienestar en la región¹ se manifestó a través de dinámicas de regulación, intervención, protección y provisión, como características distintivas de ese periodo. El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que prevaleció en este contexto, no sólo impulsó el crecimiento del comercio internacional, sino que también provocó una importante migración interna desde las provincias hacia los centros urbanos, donde se concentraban las industrias. Este incremento poblacional en las ciudades trajo consigo la aparición de nuevas demandas habitacionales (Boy et al., 2011).

En cuanto a las políticas implementadas, los Estados de bienestar se propusieron garantizar la seguridad social y consolidar los derechos de ciudadanía para todos los individuos, protegiéndolos de los diversos riesgos sociales que pudieran amenazar su estatus y derechos. Para lograrlo, se impulsaron poderosos sistemas de protección laboral y de propiedad mediante una creciente intervención estatal en la economía. En este marco, se promovieron políticas sociales como expresión de un modelo de regulación público-administrativa destinado a gestionar el conflicto social. Estas políticas, de carácter

¹ Es menester mencionar que los Estados de bienestar en América Latina no siempre han sido reconocidos y analizados como tales, debido a las especificidades históricas y a la diversidad de los países de la región. Frente a esto, autores como Manuel Riesco han propuesto el concepto de “Estado desarrollista de bienestar social latinoamericano” (EDBLA) para identificar las particularidades de la política social durante el proceso de industrialización, constituyendo un aporte al desarrollo teórico-metodológico de los análisis de los regímenes de bienestar social en los países latinoamericanos (Riesco, 2005; Draibe y Riesco, 2006).

universal², buscaban mejorar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en general, garantizando el acceso de todos los ciudadanos a servicios sociales esenciales, reduciendo así las desigualdades sociales (Subirats, 2022).

La creciente intervención del Estado a través de políticas sociales surgió, por lo tanto, como respuesta a la necesidad de mitigar los efectos más nocivos del orden capitalista sobre los factores de producción. No obstante, estas acciones no lograron frenar el incremento de la informalidad y la marginalidad estructural en los países latinoamericanos, lo que condujo a procesos de fragmentación y segregación urbana. Esto llevó a cuestionar la imagen de una sociedad salarial inclusiva que se pretendía promover en ese momento (Soldano, 2019). Es que, a pesar del enfoque “universal” de las políticas, a menudo no lograron integrar a todos los sectores de la población. La rápida urbanización y el crecimiento de la población superaron la capacidad de los gobiernos para proporcionar servicios, lo que dio lugar a un desarrollo desigual. Los sectores sociales más vulnerables, en particular, no lograron acceder de manera efectiva a los beneficios de estas políticas, lo que contribuyó a la reproducción de desigualdades urbanas.

A partir de la década de 1970, el aumento internacional de los precios del petróleo y el creciente endeudamiento de los países latinoamericanos coincidieron con un proceso de expansión urbana, que dio lugar a una dispersión significativa de actividades en el territorio. Este fenómeno intensificó la complejidad de la vida social en la región, evidenciada por el surgimiento y el progresivo desarrollo de distintas formas de autoconstrucción del hábitat, como las villas de emergencia, las favelas y, más tarde, los asentamientos precarios. Para muchas familias trabajadoras, estas fueron las únicas opciones disponibles para habitar la ciudad (Kessler, 2014; Rodríguez et al., 2015). Ante este escenario, los aspectos territoriales y el hábitat informal urbano comenzaron a consolidarse como prioridades en el diseño de políticas públicas de intervención (Rodríguez y Di Virgilio, 2011; Marengo y Elorza, 2009). En este contexto, la ciudad es entendida tanto en su calidad de productora como de producto de las políticas públicas que le dan forma y contenido. La política social, por tanto, no solo responde a los problemas sociales, sino que también actúa como una herramienta para estructurar la realidad social y espacial en función del proceso de acumulación de capital (Soldano, 2019).

² Bajo la concepción de “universalidad” se hace referencia a todos los ciudadanos, sin distinción alguna, portadores del derecho a acceder a servicios sociales “que respondan a los principios democráticos de igualdad de derechos y de estatus.” (Midaglia et al., 2018: 85)

Durante las décadas del 1980 y 1990, se produce un cambio significativo en lo que respecta a la orientación dominante de las políticas urbanas. Este nuevo enfoque apuntaba a la retracción del papel del Estado como productor, para dar paso al rol de facilitador del funcionamiento del mercado habitacional (Clichevsky, 2003). En este contexto, organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto con varios gobiernos de América Latina, adoptaron un enfoque liberal en materia de bienestar, que asignaba al Estado únicamente la tarea de combatir la pobreza, mientras que el mercado se posicionaba como el principal motor en la creación y distribución del bienestar (Barba, 2007). A partir de entonces, una tendencia dominante en el diseño de las nuevas políticas sociales fue el desarrollo de programas focalizados en los sectores más vulnerables, la promoción de la participación privada en áreas como la educación, la salud y los sistemas de pensiones, y el impulso a la descentralización de los servicios sociales. Se generaron políticas de desregulación y flexibilización laboral, y se consolidó, a su vez, en casi toda la región un componente de asistencia pública a partir del desarrollo de programas conocidos como Fondos de Inversión Social (FIS)³ (Midaglia et al., 2018).

En este marco, la focalización emerge como una solución a los problemas de la universalidad. El enfoque de los Estados pasó a centrarse así en la población más vulnerable, haciéndoles llegar los recursos a quienes más los necesitan. Es menester señalar que este modelo de políticas aparece en un contexto de continuas transformaciones sufridas por el capitalismo, sobre todo en lo que respecta a la intervención estatal en materia de políticas públicas, lo que llevó a que resurja la discusión en torno a la naturaleza del Estado capitalista. Frente a esto, el Estado se ve ante la necesidad de actuar como contención en pos de atenuar los efectos destructivos de la globalización sobre los factores de producción, compensando así las fallas producidas por el protagonismo inminente del mercado (Fleury, 1997). Se refuerza por ello la idea de que el crecimiento del Producto Bruto Interno debía ir acompañado de un paquete de políticas sociales para paliar la creciente pobreza y exclusión social, lo que sirvió como recurso legitimador de los Estados para el desarrollo de sus funciones en pos de lograr estos objetivos. Sobre esto, Aldo Isuani expresa que

³ Surgidos en América Latina durante la década de 1980, los FIS fueron creados como una respuesta temporal para mitigar los efectos sociales de las crisis económicas y las políticas de ajuste. Su objetivo era financiar proyectos de infraestructura social y generar empleo a corto plazo en comunidades vulnerables. La crítica hacia los mismos responde a que su focalización no fue rigurosa, sino que se los consideraba como programas compensatorios, clientelistas y de baja calidad (Barba, 2007).

La focalización de las políticas sociales hacia los sectores pobres fue, junto a la descentralización y la privatización, una de las estrategias centrales promovidas especialmente por los organismos de crédito multilaterales en la región, en el intento de reorientar el gasto social. De esta manera, la lucha contra la pobreza se convirtió en la 'causa social' de los noventa. (Isuani, 2003: 6).

En otras palabras, la focalización pasó a ser entendida como la vía más efectiva para la distribución de los recursos, así como para dar respuesta al profundo déficit habitacional, a la especulación inmobiliaria y a la aparición de nuevas formas de autoconstrucción del hábitat precario. Entre las principales particularidades de la política social hegemónica de estas décadas se destaca lo siguiente:

1) el principal objetivo era la reducción de la pobreza. El crecimiento económico producto de las reformas de mercado se derramaría automáticamente sobre los sectores más desposeídos. 2) Debía prestarse asistencia prioritariamente a los sectores más vulnerables (focalización). 3) El mercado era el mejor asignador de recursos y el Estado debía actuar a través de una acción subsidiaria dirigida a los grupos de menores recursos. 4) En consonancia con el precepto anterior, el sector privado debía tener un rol activo en la prestación de servicios tales como educación, salud, pensiones. 5) En materia de empleo, la flexibilización laboral era la clave para desregular el mercado del trabajo (Lentini et al, 2007:11).

El paradigma predominante en la formulación de políticas sociales ha tenido un impacto significativo en la configuración de las ciudades y en la perpetuación de las desigualdades urbanas. Como se ha señalado, el Estado, que anteriormente actuaba como el principal proveedor de infraestructura urbana y habitacional, trasladó esta responsabilidad al sector privado, convirtiéndose en un facilitador del mercado habitacional. Sin embargo, las políticas de ajuste y la liberalización del mercado no lograron disminuir las brechas socioeconómicas, lo que resultó en una creciente segregación socioespacial y un acceso desigual a servicios e infraestructura. Como resultado, los sectores más vulnerables fueron relegados a los márgenes de las ciudades, quedando excluidos de los beneficios del desarrollo económico.

Esto llevó a la necesidad de repensar el rumbo de las políticas sociales. Con la influencia de los organismos internacionales, las políticas dejaron de proponer

respuestas a corto plazo para plantear propósitos de larga duración (Midaglia et al., 2018). Se dio lugar así a programas integrales de legalización y de mejoramiento urbano ambiental cuyos objetivos principales se enfocan en generar el reconocimiento y el registro de las áreas segregadas de la planificación urbana. De esta manera, y a partir de un mayor compromiso por parte de los gobiernos locales, se pretende lograr su inclusión a la ciudad “formal”⁴, reducir la violencia, aliviar la pobreza, la exclusión urbana, y mejorar las condiciones habitacionales de los sectores más vulnerables logrando una mayor integración social (Clichevsky, 2000; Marengo y Elorza, 2009). En este sentido, las políticas de intervención urbana que comenzaron a proliferar —sobre todo a partir del apoyo de organismos de crédito internacionales— buscan interesarse no solo en una cuestión puramente espacial, sino que, además, se enfocan en su articulación con el medio social.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno (MVE) en Colombia; el programa Habitar Brasil y de Asentamientos Populares I Y II (más conocido como Favela-Bairro I y II) en Brasil; el Subprograma de Mejoramiento de Barrios (SMB) en Bolivia; el Programa Nacional de Recuperación Urbana en Uruguay; y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en Argentina, son solo algunos de los ejemplos de políticas urbanas que comenzaron a implementarse desde mediados de la década del '90 en adelante. Estos programas de carácter integral buscan en líneas generales producir un nuevo espacio urbano regulado sobre áreas que han sido marginadas a partir de los procesos de urbanización capitalistas de las ciudades. Pretenden así contribuir a la inclusión urbana a partir de la construcción de ciudadanía, al integrar de manera física y social a los barrios intervenidos a la “ciudad formal”, lo que convertiría a sus habitantes en ciudadanos con todos los derechos y obligaciones. Pero el foco no solo está en la regeneración, renovación y revalorización de los barrios intervenidos a partir de mejorar la infraestructura urbana. La mayoría de estos proyectos han incorporado también el componente participativo y de desarrollo comunitario, prestando atención a la realización de actividades que impulsen un mayor acceso a servicios públicos como educación, salud, mercados de trabajo y a los bienes y recursos que la ciudad misma ofrece, lo que les proporciona a los beneficiarios un mayor

⁴ Se habla de “formalidad” en oposición al concepto de “informalidad”, que refiere a lo espontáneo, a lo no integrado al sistema que se considera convencional, que surge no estando en los planes por la necesidad vital de sectores de la sociedad que necesitan un lugar donde asentarse (Clichevsky, 2003). En relación a la complejidad del concepto y las controversias existentes en torno al debate “formalidad-informalidad” puede verse Canestraro (2013).

capital social. Se remarca, de esta manera, el carácter integral de los mismos (Brakarz at al., 2002).

Este tipo de políticas busca justamente articular la participación activa de diversos actores de los sectores público, privado y de la sociedad civil. El ámbito público, compuesto por los gobiernos nacionales, provinciales y locales, junto al sector privado —representado por las empresas encargadas de ejecutar las obras— y la sociedad civil, no solo como población objeto sino como parte integral del diseño de las políticas, colaboran en la creación de un espacio social renovado. El objetivo es facilitar el acceso de las personas a las oportunidades proporcionadas por el Estado, el mercado y la propia sociedad, al tiempo que se busca mitigar las desigualdades sociales (Soldano, 2019). En este marco, se promueve el "derecho a la ciudad" formulado por Lefebvre (1968), que implica la capacidad de construir, decidir y crear la ciudad, de conformar una identidad y una participación urbana sin restricciones y al derecho a vivir bajo condiciones habitacionales dignas, evitando que los procesos de urbanización reproduzcan mecanismos de segregación socio-espacial.

Desde esta perspectiva, y en busca de mejorar la calidad de vida urbana, el hábitat se considera una variable transversal, no sólo porque brinda posibilidades de integración social, sino también porque la vivienda ofrece las condiciones materiales de existencia. El hábitat, por lo tanto, no se entiende sólo como una unidad física donde reside una familia, sino como un concepto que abarca el terreno, la urbanización, la infraestructura y los servicios, constituyendo una conjunción de lo social e individual, y de lo público y privado (Marengo y Elorza, 2009). Es decir, es el conjunto de atributos que permite a un asentamiento satisfacer las necesidades objetivas y subjetivas de su población. Según Trivelli, la articulación espacial de la vivienda con actividades no residenciales es fundamental en la determinación de la calidad de los espacios habitables, y varía según la composición socioeconómica de la población. Por lo tanto, cualquier política habitacional, al producir espacio, debe partir del acceso a un espacio para vivir, considerando el acceso a la tierra y a los recursos urbanos básicos (Trivelli, 1982).

En cuanto a las problemáticas abordadas por este tipo de políticas, estas se definen principalmente en relación con el territorio donde se implementan y sus características, antes que por las poblaciones o grupos que lo habitan. Sin embargo, “...en la medida en que las políticas se refieren a una determinada área y/o territorio, esas áreas de referencia se constituyen en un medio para acceder a los grupos que se concentran espacialmente en ellas”

(Cochrane, 2003: 532). En este sentido, Soldano (2019) explica que “la territorialidad de la intervención es un espacio construido por la propia política, pero con capacidad para interpelarla” (Soldano, 2019: 9). Esto sugiere que este tipo de programas tiende a operar a partir de una doble focalización: por un lado, a nivel poblacional, identificando a las familias que pueden considerarse población objetivo; y por otro, a nivel espacial, delimitando el territorio de intervención en función de sus condiciones materiales y simbólicas.

En este marco, lo urbano se entiende como un proceso dinámico de construcción social, política, simbólica y cultural, impulsado por la implementación de políticas públicas. Los procesos políticos que se desarrollan a nivel territorial no solo crean políticas, sino también una territorialidad simbólica referencial que conecta a los distintos actores e introduce nuevas cuestiones en la agenda pública (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

Las políticas urbanas, al modelar la producción de la ciudad, convierten el espacio en un instrumento clave para transformar las relaciones políticas y sociales, lo que se manifiesta a través de los conflictos por su apropiación (Rodríguez, 2007). En este sentido, el territorio objeto de estas intervenciones se consolida como un espacio crítico, una construcción social compleja y activa que ancla la vida cotidiana de los habitantes a partir del desarrollo de relaciones conflictivas en virtud de los recursos que le ofrece a cada actor (Rodríguez, 2007; Soldano, 2019).

Además, es importante señalar que la formulación de toda política pública implica una serie de acciones y omisiones que reflejan la intervención del Estado en cuestiones que requieren atención, interés y la movilización de otros actores sociales. El significado de estas políticas depende del tema que les da origen, del ámbito de acción en el que se inscriben y de los actores involucrados en la resolución de la problemática y sus respectivas políticas (Oszlak y O'Donnell, 1976). Así, las políticas públicas no se constituyen como respuestas aisladas o reacciones inmediatas, sino como un conjunto de iniciativas que, observadas en un momento histórico, permiten inferir la posición del Estado frente a cuestiones que afectan a sectores significativos de la sociedad. Las decisiones estatales determinan el tipo de estrategia de acción, las cuales estarán condicionadas, en términos generales, por los recursos y apoyos disponibles para el actor encargado de ejecutarlas, así como por sus expectativas sobre el comportamiento de los demás actores involucrados en la problemática (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Consideraciones finales

Los espacios urbanos se constituyen como escenarios privilegiados para observar las formas hegemónicas que prevalecen actualmente en la producción de ciudad. El avance de la globalización y la consolidación del sistema económico capitalista ha generado cambios en la forma de concebir lo urbano, no sólo a partir de la mercantilización del suelo, sino también a partir de los diversos usos del espacio en donde se recrean relaciones sociales que sustentan y sostienen los modos de producción del capital, generando un tipo de desarrollo geográfico desigual (Harvey, 2003).

Las ciudades capitalistas deben entenderse entonces como territorios condicionados estructuralmente en su conformación, a partir del aumento de la especulación inmobiliaria, así como un ambiente socialmente construido, en permanente redefinición. Conforman un producto social cuya reconfiguración no es más que la respuesta, una salida estructural, a las recurrentes crisis capitalistas de exceso de acumulación (Harvey, 2013).

La transición de los Estados de bienestar a Estados neoliberales en América Latina marcó un punto de inflexión en el que el rol del mercado se consolidó como regulador del orden social, relegando al Estado a un papel secundario o facilitador de la iniciativa privada. Este cambio de paradigma dio lugar a nuevas formas de gestión urbana, en las que el sector privado ha ganado protagonismo, mientras el Estado ha asumido un rol más limitado o condicionado.

En este contexto, y ante el incremento de la informalidad y vulnerabilidad estructural y urbana, se produce un cambio de lógica en lo que respecta a las políticas sociales. Se dejó de lado la universalidad de las mismas para dar paso, en primera instancia, a la focalización, en tanto herramienta asistencialista promovida en parte por organismos de créditos internacionales, la cual se consolidó en buena parte de la región hacia finales del siglo XX. Bajo el prisma de este paradigma, la principal función de las políticas sociales debía ser brindar asistencia básica y temporal a los sectores más vulnerables —siempre que se encuentren imposibilitados de satisfacer sus propias necesidades— (Barba, 2013), como una estrategia para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones marginadas.

En tiempos recientes, ha surgido un nuevo enfoque en las políticas urbanas que no solo busca mejorar las condiciones habitacionales, sino también integrar a los sectores marginados a la "ciudad formal" mediante programas participativos orientados a la inclusión

social. Este enfoque pretende reconocer y regularizar amplias zonas de la ciudad que permanecen bajo condiciones de informalidad, ilegalidad e irregularidad en la producción del espacio. Se busca así mismo, a través de la intervención, transformación y renovación de estas áreas, eliminar los estigmas territoriales que las rodean, creando un nuevo espacio urbano que ofrezca igualdad de oportunidades para que todos los habitantes puedan construir, decidir y participar activamente en la vida urbana sin restricciones. Estos procesos pretenden también promover la organización y el desarrollo comunitario autosustentable, fortaleciendo la cohesión social y el sentido de pertenencia en la ciudad.

A través de este breve recorrido teórico/conceptual, se destaca cómo los aspectos territoriales se han convertido en referentes fundamentales de las políticas sociales, dando cuenta que los territorios no son una mera proyección espacial de las mismas, sino que constituyen una construcción social dinámica, producto de las interacciones que se entrecruzan a distintas escalas. En este sentido, las políticas sociales, al actuar sobre este entramado, se convierten en fuerzas modeladoras que configuran nuevas formas de apropiación y uso del espacio por parte de los diferentes grupos sociales, lo que lleva a una redefinición constante del territorio en términos políticos y simbólicos.

Por último, las orientaciones de políticas aquí presentadas están vinculadas a momentos históricos específicos, lo que no implica necesariamente su exclusión, sino que pueden coexistir simultáneamente (Soldano, 2019). Aun así, es importante destacar que toda política social es implementada por un gobierno dado en un momento histórico determinado, lo que implica una toma de posición del Estado ante una cuestión social. Por ello, la producción del espacio a partir de la intervención de políticas urbanas no escapa a las lógicas imperantes del momento dado. Como sostiene Pereyra (2019), el énfasis en acciones de producción, regeneración, transformación y revalorización de las políticas urbanas, orientadas a crear nuevas centralidades y asociaciones público-privadas, así como a recuperar áreas segregadas, surge de discursos públicos que justifican la intervención en zonas consideradas marginales o peligrosas, con el objetivo de adaptar esos espacios a determinados grupos sociales. Sin embargo, esto no convierte a las políticas en meros instrumentos que reproducen el orden capitalista; como plantea Soldano (2019), es posible vislumbrar la promoción de cambios respecto a la construcción espacial de las ciudades, consiguiendo equilibrar de manera funcional y social la disminución de las desigualdades sociales.

Ante lo expuesto, y a modo de cierre, se puede reflexionar sobre cómo la complejidad de la vida urbana y las demandas actuales plantean el desafío de formular políticas de intervención urbana que no sólo aborden los problemas urbanos desde un enfoque integral y fomenten una mayor igualdad de oportunidades y condiciones, sino que también logren superar las presiones especulativas del mercado que rige la economía e influye en el espacio urbano. De este modo, se contribuiría a disminuir las desigualdades urbanas que, en mayor o menor medida, persisten en la región.

Referencias Bibliográficas

- Barba, C.** (2007), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Barba, C.** (2013), *Universalismo e focalização*, en Ivo, A. (coord.) Dicionário temático desenvolvimento e questão socia. 81 Problemáticas contemporâneas (Sao Paulo: Annablume).
- Boy, M, Paiva, V., Perelman, M.,** (2011), *Algunas expresiones territoriales de la pobreza: villas, nuevos asentamientos urbanos, ranchadas y personas sin techo. Algunas definiciones sobre estas formas precarias de habitar la ciudad.*, IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Brakarz, J., Greene, M. , Rojas, E.,** (2002), *Ciudades para todos : la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C, ISBN: 1-931003-17-3
- Brandão, C.** (2010), *Producción social del ambiente construido y sus escalas espaciales: notas para una teoría acerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos.* En Fernández y Brandão (org.) Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina. Buenos Aires, Editorial Miño & Dávila..
- Clichevsky, N.** (2000), *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Clichevsky, N.** (2003), *Pobreza y acceso al suelo urbano: algunas interrogantes sobre las políticas de regulación en América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cochrane, D.A.** (2003); *The Social Construction of Urban Policy*, En Bridge, G. y Watson, S. (Eds); *A Companion to the City*. Oxford: Blackwell.
- Fleury, S.,** (1997), *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Buenos Aires: Lugar Editorial.

- Haesbaert, R.** (2011). *Definir el territorio para entender la desterritorialización*, En Haesbaert, R. El mito de la desterritorialización. Del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad. México: Siglo XXI editores.
- Harvey, D.** (2003) , *The new imperialism*, Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D.** (2013). *Ciudades Rebeldes: del Derecho de la ciudad a la revolución urbana.*, Salamanca. Editorial Akal
- Isuani, E.** (2003), *Cuestión social, respuestas y determinantes socio-políticos. El Caso Argentino*, en: Foro sobre Integración Regional y Agenda Social, BIDINTAL, Bs. As.
- Kessler, G.** (2014), *Controversias sobre la desigualdad*, Argentina, 2003-2013. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lefebvre, H.** (1968), *El derecho a la ciudad*, 3ra. ed. Barcelona: Península.
- Lefebvre, H** (1984). *The production of space*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.
- Lentini, M., Palero, Montaña, Torres, De Rosas, Levatino, Diocondo y Riveira** (2007), *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) como respuesta a la pobreza urbana*, Recuperado el 20 de marzo de 2014 de: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/2811/lentinihabitat2.pdf.
- Mançano Fernandes, B.** (2009). *Sobre a tipología de territorios*, En Saquet, M. A. y Savério Spósito, E. (orgs.), *Territórios e territorialidades. Teorias, processos e conflitos*. Sao Paulo: Editora Expressao Popular.
- Marengo, C. y Elorza, A. L.** (2009), *Globalización y políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes*, En: Revista Cuaderno Urbano, Chaco, Argentina.
- Mattos, C.** (2007), *Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana*, Nueva Sociedad No 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN: 0251-3552.
- Midaglia, G., Ordóñez Barba, E., Valencia, L.,** (2018), *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*, 1.a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, ISBN 978-987-722-338-5
- O'Donnell, G.; Oszlak, O.** (1976), *Estado y Políticas Estatales en América Latina*, Documento de Estudios CEDES. Buenos Aires.
- Pereyra, A. S.** (2019), *La producción de espacio-urbano-barrial en Güemes*, Revista Vivienda y Ciudad - ISSN 2422-670X - Volumen 6, Córdoba.
- Pírez, P.** (1995), *Actores sociales y gestión de la ciudad*, Ciudades, México.

- Raffestin, C.** (2009), *A produção das estruturas territoriais e sua representação*. En Saquet, M. A. y Savério Spósito, E. (orgs.), *Territórios e territorialidades. Teorias, processos e conflitos*. Sao Paulo: Editora Expressao. Popular.
- Rodríguez, M. C.** (2007), *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, AEU-IIGG/FSOC-UBA, Buenos Aires.
- Rodríguez, M. C., Bañuelos, C., Mera, G.,** (2008), *Intervención y no intervención: Políticas públicas en el proceso de renovación del área sur de la Ciudad de Buenos Aires*. En Herzer, H. (Org.); *Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Espacio.
- Rodríguez, M. F.** (2009), *Notas sobre los conceptos de los “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires*, Revista Pampa, Año 5, N°5.
- Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M.** (2011). “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial”. En Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. (comps.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Mejica, S., Rodríguez, M. F., Zapata, M. C.** (2015), *Contradiendo la constitución de la ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013.* , Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
- Sack, R.** (1986): *El significado de la territorialidad*, En *Human territoriality: Its theory and history*. University Press, Cambridge.
- Soldano, D.** (2019), *Política social y territorio. Breves notas para un largo diálogo*, En *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre en la provincia de Santa Fe*, Santa Fe, ISBN: 978-987-45966-3-5
- Subirats, J.** (2022), *Replantear las políticas de bienestar: Dilemas y tensiones entre igualdad y diversidad*, Nueva Sociedad No 297, Buenos Aires.
- Topalov, C.** (1979), *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*, Edicol, México
- Trivelli, P.** (1982), *Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menos ingresos en América Latina*, Revista EURE, Santiago de Chile.