

## La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat

### Social housing and the urban matter. Thoughts on the analysis of housing policies

JUAN PABLO DEL RÍO\*

Instituto del Conurbano (UNGS) y Centro de Investigaciones Geográficas  
Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación  
Universidad Nacional de La Plata (UNGS / CIG - FAHCE - UNLP / CONICET)  
geodelry@gmail.com

#### Resumen

Este artículo tiene por objetivo explorar las relaciones entre hábitat popular y ciudad a efectos de aportar algunos elementos teóricos para el estudio de las políticas públicas de hábitat. Para ello se realiza un análisis bibliográfico de los debates clásicos del problema de la vivienda, la cuestión urbana y las teorías de la ciudad latinoamericana, a partir del cual se postula que las contradicciones inherentes en acceso al espacio urbano no son ajenas a la tensión capital-trabajo. En paralelo se afirma que, en el contexto latinoamericano, el estudio de la dinámica de los mercados de suelo ha sido relegado como variable explicativa de este problema. Además, se considera necesario de-construir el discurso «viviendista» o sectorial, que aun forma parte de la ideología dominante de la política habitacional argentina. Y se sostiene que la noción de localización es una clave de lectura importante para interpelear las políticas de hábitat. Finalmente, arribamos a la conclusión que una de las prioridades de la política en relación a la cuestión del hábitat debería ser la regulación de los mercados inmobiliarios y el castigo a la especulación urbana.


**PALABRAS CLAVE:** ciudad latinoamericana, política habitacional, mercado de suelo, localización.

#### Abstract

This article aims to explore the inter-relationships between habitat and city in order to provide some theoretical insights for the study of habitat-related public policies. For that reason a review of the literature on the classical debates is carried out regarding the problem of housing, urban issues, and theories of the Latin American city, after which it is postulated that the contradictions inherent to the access to urban space are

---

FECHA DE RECEPCIÓN: 05-04-2012 | FECHA DE APROBACIÓN: 01-12-2012 | FECHA DE PUBLICACIÓN: JULIO-2015

ESTA OBRA ESTÁ BAJO LICENCIA: LICENCIA CREATIVE COMMONS ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-SIN DERIVAR 4.0 INTERNACIONAL 

\* Profesor y Licenciado en Geografía (UNLP). Especialista en Políticas y Mercado de Suelo en América Latina (Universidad Nacional de Colombia). Doctor en Geografía (UNLP). Se desempeña como Becario Posdoctoral del CONICET (Instituto del Conurbano, UNGS), como profesor de grado de Geografía Regional Argentina (Departamento de Geografía, UNLP) y del Seminario de Hábitat Popular, Mercado de Suelo y Política Urbana (FTS-UNLP) y como profesor de posgrado de la Maestría de Cs. Sociales (FAHCE-UNLP), Maestría de Ciencias del Territorio (Facultad FAU- UNLP) y Maestría de Políticas Territoriales y Ambientales (FFyL-UBA).

not alien to the capital-labor tension. It is stated that in the Latin American context, the study of the dynamics of land markets has been neglected as an explanatory variable of this problem. In addition, it is necessary to deconstruct the «viviendista» or sectorial discourse, part of the dominant ideology of housing policy. It is also argued that the notion of localization is an important perspective to assess habitat policies. Finally, we arrive at the conclusion that one of the main priorities of the policy in relation to the issue of habitat should be the real estate market regulation and the punishment of urban speculation.

KEYWORDS: Latin American city, housing policy, land market, location.

## Introducción

El espacio urbano es uno ámbito donde no solo se reflejan, sino también donde se producen formas específicas de diferenciación social. Al mismo tiempo, la relación entre hábitat popular y ciudad asume múltiples articulaciones. En la esfera estatal, la política habitacional es uno de los nexos por excelencia entre estos campos. De allí que en este artículo interesa analizar dicha política debido a sus características diferenciales en la forma de producción del espacio urbano, en tanto la mediación de la acción pública supone una toma de posición respecto el problema de la vivienda y una intervención directa que genera condiciones específicas de acceso al espacio residencial.

El problema de la vivienda y *lo urbano* como cuestión socialmente problematizada, se configura en la tensión capital-trabajo, pero su alcance excede este dominio, razón por la cual el surgimiento de la cuestión urbana supone otras formas de oposición más allá de la tensión directa entre los términos antes mencionados. Emerge así un problema social por fuera del ámbito clásico de la producción. Según Castells (1974) las contradicciones urbanas son secundarias estructuralmente, es decir, se sitúan en el ámbito de la reproducción y son contradicciones pluriclasistas, que responden a alianzas variables según la coyuntura. También, Lefebvre (1976) entiende que avanzado el proceso de urbanización del siglo XX, la realidad urbana modifica las relaciones de producción sin llegar a transformarlas y afirma que “el espacio y la política del espacio ‘expresan’ las relaciones sociales, al tiempo que inciden sobre ellas” (1976: 21). Bajo estas coordenadas existe un campo fecundo de análisis en relación a *lo urbano*, la lectura de la dimensión espacial del proceso social y la política del espacio, que no solo refleja las relaciones sociales sino que las constituye.

Por otra parte, las políticas que naturalizan una visión mercantil-individualista de la vivienda, que

enajenan su dimensión urbana e histórica (Yuvnosky, 1984), ha tenido diversas observaciones. Una de ellas, por ejemplo, ha sido la demanda del pasaje de la arquitectura-objeto a la arquitectura-ciudad. Aspecto este último que implica desterrar la reflexión de la ciudad como una sumatoria de objetos arquitectónicos pensados como unidades proyectuales cerradas y productos sin circulación y, en paralelo, señalar que el problema de la ciudad obliga pensar el problema de la sociabilidad en el espacio (Winograd, 1988). A pesar de las críticas que ha sufrido el enfoque *viviendista*, la intervención estatal en la materia continúa siendo hegemonizada desde una perspectiva sectorial, que asume una racionalidad simple marcadamente productivista.

Por esta razón, propondremos que prestar atención al componente suelo y al emplazamiento de la vivienda en el espacio urbano, no solo es útil para señalar una dimensión crítica de la política habitacional, sino que también evidencia el papel que juega la “absolutización” de la propiedad privada como principal obstáculo en la gestión de la ciudad y del hábitat. Por otro lado, centrar la mirada en estos aspectos supone considerar el papel que juega la renta, como una categoría económica que incide en el proceso de distribución del excedente general y, al mismo tiempo, permite introducir en el espacio urbano proceso de especulación y exclusión social que operan en favor de la estructuración del déficit urbano-habitacional.

De allí que la clave de lectura del par suelo-localización permite identificar hasta qué punto la acción del Estado en materia de hábitat modifica ciertas relaciones de producción urbana. Dicho de otro modo, partimos de la tesis que una política habitacional que no internaliza plenamente la lectura del componente suelo-localización (por más altos estándares de calidad constructivos y de habitabilidad interna) está condenada a ser

considerada una política de vivienda y no una política habitacional, ya que este par constituye el elemento primario de la inserción de la vivienda en el espacio urbano.

En este sentido, cabe mencionar las notas teóricas para el análisis de las políticas de hábitat que aquí se desarrollan se insertan en un trabajo mayor que tiene como objetivos indagar (en el marco de la política de vivienda desarrollada en la década del 2000 en el Área Metropolitana de Buenos Aires): i) qué efectos introduce en las condiciones de localización de la vivienda social una estrategia pública de adquisición de suelo a través de mecanismos de mercado, ii) hasta qué punto estas condiciones traen aparejado algún tipo de consecuencias en las condiciones de vida de los adjudicatarios de la vivienda social, iii) qué naturaleza tienen las mismas y cómo se manifiestan en las percepciones del lugar.

Si bien, este estudio marco exceden el alcance del presente artículo, es importante considerar sus preocupaciones, ya que como se verá en el recorrido de los antecedentes descriptos en este artículo, la relación entre estas dimensiones han tendido a estar ausentes en el análisis habitacional.

A continuación, con el objetivo de realizar una aproximación al problema de la vivienda en el marco de la cuestión urbana, dicho artículo desarrolla una breve reseña del debate europeo de fines del siglo XIX –momento en el cual el avance del proceso de industrialización mostraba las miserables condiciones de reproducción urbana– e identifica el surgimiento del problema urbano como cuestión de política social más allá de la fronteras fabriles. En segundo término, se revisan las perspectivas teóricas vinculadas al hábitat popular y la ciudad latinoamericana. Esto habilita a introducir en nuestro contexto el tratamiento que tuvo el problema urbano-habitacional y, al mismo tiempo, permite plantear la marginalidad que ha tenido en esta discusión el papel que juega el mercado de suelo en la estructuración del espacio urbano de nuestras ciudades. En tercer lugar, con la intención de delinear un enfoque habitacional de carácter más integral, se introducen una serie de críticas a la visión hegemónica de la política habitacional (la cual se encuentra en buena medida vigente en el contexto argentino hasta la actualidad). Luego, se recurre a la categoría de localización como construcción social, con la intención de reflexionar sobre la relación entre vivienda y ciudad.

## La vivienda y la ciudad como problema social

A fines del XIX, las condiciones de explotación de la clase trabajadora dan lugar a reformas sociales que buscan morigerar la precariedad de la vida urbana asociada al vertiginoso avance de la revolución industrial. La historiografía inglesa puso de relieve que la ciudad reunía y potenciaba aquello que en el campo se encontraba disperso, en palabras de Hall (1996) “la ciudad volvía a los pobres conscientes de su pobreza”. Esto generó un movimiento reactivo en los sectores dominantes preocupados por frenar la formación de revueltas populares, e incluso la propia burguesía veía en la insalubridad de los barrios un problema al interior de su clase. Las condiciones materiales de vida se reflejaban en la preocupación de la salud obrera, de allí los estrechos lazos entre urbanismo e higienismo por entonces.

La fábrica como espacio de la producción era el ámbito por excelencia donde se dirimía la *cuestión social*, mientras la ciudad era considerada un ámbito extra laboral marginal. Sin embargo, la ciudad se transformará rápidamente en un problema en sí misma y, dadas las pésimas condiciones de vida en los barrios obreros británicos, la vivienda y el planeamiento urbano surgirán como objeto de política social. Es decir, hasta fines del siglo XIX la burguesía urbana se mantuvo al margen de las condiciones de vida del proletariado, pero luego el temor y la amenaza no dejaron lugar a dudas: la ciudad era un problema (Hall, 1996). Así surge *lo urbano* como cuestión social; la ciudad se transforma en objeto de política pública y emerge el urbanismo como la disciplina.

En dicho contexto, se generó un consenso a favor de la intervención del Estado, dado que el *laissez-faire* urbano no aportaba ninguna solución. Desde esta mirada las construcciones debían responder a las exigencias del mercado y la capacidad de pago del inquilino dependía del sueldo que cobra; en otras palabras, la oferta aportaba un producto acorde a sus magros ingresos. Frente a este nuevo problema social se originará el sistema público de vivienda, se institucionaliza la compra de terrenos con la finalidad de construir viviendas para los trabajadores, surge la regulación de pautas constructivas acorde al higienismo urbano y se difunde el *zoning* entre otros dispositivos públicos.

En el análisis que realiza Topalov (2004) acerca de la trayectoria de la cuestión social, la construcción del problema urbano se inscribe dentro de la descomposición científica y administrativa de la cuestión social. A cada problema social le corresponde un ámbito del saber, una especialidad profesional y unas técnicas específicas de intervención. El problema de la vivienda y el urbanismo surgen de algún modo de este proceso de autonomización. La ciencia delimita y mensura elementos de la realidad social, o de las prácticas populares, a los de efectos de establecer secuencias causales y transformarlas en objeto de intervención: por ejemplo, la condición de la vivienda, la insalubridad y la mortalidad. Esta especialización da lugar a la cuestión urbana, en tanto separación entre los ámbitos laborales y no laborales. La división pasa a ser tan marcada que en el análisis de la tuberculosis y su estudio se ignoran los daños referentes al ámbito del trabajo y solo se presta atención a las condiciones de higiene y promiscuidad en las viviendas. Paradójicamente, esta división implica, a la vez, un conocimiento y un enmascaramiento de las realidades de la vida popular: se desarticulan así prácticas que tienen una coherencia en el mundo popular y se les asignan un sentido externo. Sentido que debe ser “verdadero” y objetivo dado que la intervención propuesta persigue efectos.

El conocimiento se encuentra en gran medida al servicio de estrategias represivas o de disciplinamiento social, aunque con el tiempo asumen la forma de “norma objetivada”. En este contexto, la máxima de racionalidad se impone sobre las voluntades individuales, donde el trabajo es un factor de la producción y los consumidores pasan a ser racionales. Por ello, la norma urbana debe organizar un sistema eficiente que tienda a la optimización, cada espacio urbano debe cumplir una única función. La ciudad es dividida en zonas y el lugar del trabajo está por definición separado de la vivienda. La planificación regula el desarrollo del suburbio de modo de garantizar el nuevo orden social.

El giro de la “norma objetivada” supone una abstracción que no ha sido formulada para un grupo o clase particular, sino que adquiere carácter universal. La norma formaliza una necesidad objetiva del individuo o la sociedad y, simultáneamente, el medio racional que garantiza su satisfacción. De este modo, los aparatos públicos crean sus propias categorías de intervención, cada

individuo ocupa una serie de posiciones independientes unas de otras en los sistemas de clasificación práctica de la política social. Mientras las leyes científicas ignoran al individuo concreto, las normas elaboradas por las ciencias reconstruyen a un individuo diferente, que se convierte en “sujeto de la administración” (Topalov, 2004).

A pesar de la progresiva autonomización del problema urbano y su burocratización creciente, en *Contribuciones al problema de la vivienda*, Engels (1873) recuerda que el problema de la vivienda está mediado por la relación estructural capital-trabajo y desde allí discute con Proudon y Sax los límites de las reformas sociales propuestas en la época. La reforma *proudoniana* enunciaba un repertorio de acciones que apuntaban a la supresión de las viviendas de alquiler, rescatar las viviendas mediante el pago a sus propietarios, crear un sistema en el cual el pago del alquiler anual les permitiera a los trabajadores convertirse en propietarios, expropiar un conjunto de vivienda de alquiler para paliar el déficit e implementar leyes contra la usura. Frente a estas propuestas, Engels cuestiona que el problema de la vivienda deba ser resuelto transformando a los obreros en propietarios: para él no alcanza con que éstos sean poseedores, ya que a su juicio mediaba una transferencia de los costos de reproducción al propio trabajador.

El debate clásico de fines del siglo XIX se encontraba atravesado por un sinnúmero de interrogantes, algunos de los cuales parecen tener plena vigencia en la actualidad. Por entonces se acepta que el desarrollo de la industria y la ciudad implican ciertas contradicciones sin que estas alteren el orden social de fondo. Se pone en cuestión, por ejemplo, si los cambios de la forma de tenencias de la vivienda –el pasaje de arrendatario a propietario– altera la condición social de la clase trabajadora. También se pregunta si el ahorro del alquiler se traslada o no en menores costos en términos salariales. La renta del suelo se introduce a la discusión de la planificación de la ciudad y, al mismo tiempo, es presentada como un producto social. Se cuestionan determinadas tipologías residenciales propuestas en el contexto de la reforma –como las colonias rurales– en función de quien se beneficia con la extracción de renta de las viviendas para obreros en áreas periféricas. La solución *haussmaniana* como método higienista propuesto por la burguesía para resolver el problema es criticada porque se consi-



dera que sólo desplazaba el problema. La discusión por la igualdad de derechos, la idea de justicia y la voluntad inscriptas en paradigmas de intervención estatal o de mutualidad obrera son presentadas como opuestas al conflicto. Se discute si la reformas urbanas alteran o no las relaciones capitalistas de producción, o si lo que se busca es armonizar la relación capital trabajo, en esencia, contradictoria.

### Interpretaciones acerca del hábitat popular en las ciudades latinoamericanas

Consideremos ahora cómo algunos de los elementos vistos en el apartado anterior son retomadas, al menos parcialmente, en los debates acerca de la cuestión del hábitat popular en el marco de la ciudad latinoamericana. En esta dirección, la primera advertencia es que se vuelve difícil hablar de una teoría acerca de la urbanización latinoamericana. Más bien, pueden identificarse algunos enfoques que dan cuenta de una serie de elementos que, por los menos en las últimas seis décadas, se pusieron en juego en torno a la relación entre el hábitat popular y la ciudad latinoamericana.

En los años '50 y '60, la discusión del desarrollo/subdesarrollo asociadas en el ámbito urbano a las "teorías de la marginalidad" se desplazó al problema del desarrollo frente a la dependencia, instancia en la cual surge el enfoque de la urbanización dependiente. Otra parte de la discusión del hábitat gira en torno al debate de la autoconstrucción y la autogestión del hábitat atravesado, en los años '70 y '80, por la perspectiva *turneriana* y el enfoque estructuralista-histórico. En los '90, una segunda etapa del debate, conocido como *debate de la mercantilización*, pone la atención desde la perspectiva liberal individualista en la informalidad y la regularización de la tenencia.

Para caracterizar cada uno de estos enfoques teóricos que atraviesan el campo de la urbanización latinoamericana –con el objetivo de considerar la forma en la cual es leída la ciudad, en general, y en la política habitacional, en particular– recurriremos al trabajo de Duhau (1998). En dicha revisión<sup>2</sup>, propone una clasificación en la que dis-

tingue seis enfoques a tener en cuenta: las teorías de la marginalidad, la perspectiva histórico-estructural, la teoría de la urbanización dependiente, la perspectiva *turneriana*, el enfoque democrático-autonomista y la perspectiva liberal individualista.

A mediados del siglo XX, el proceso de desarrollo industrial relativo y la concentración urbana, con diferentes matices entre los países latinoamericanos, dieron lugar a importantes transformaciones urbanas. Desde la mirada económica, el ritmo de la urbanización no se condijo con el ritmo ni el nivel de desarrollo industrial, dando lugar a un desajuste entre urbanización e industrialización que se visualiza como problema en términos de la pobreza urbana. Una parte de la población que no logra integrarse plenamente a la vida y la economía urbana. La teoría de la marginalidad ensaya una primera explicación desde un enfoque ecológico-cultural, planteando un dualismo entre la ciudad moderna y la atrasada (reducto de ruralidad, dada la inercia de pautas culturales), asociando determinadas formas sociales a modos de ocupación de espacio. En este sentido, el concepto de la marginalidad no solo remite a la ecología urbana, sino que también adquiere una variante antropológica, la idea de "cultura de la pobreza" (Lewis, 1996).

Siguiendo a Mesa (1985), la hipótesis central de la teoría de la marginalidad es que existen barreras culturales que impiden que el tránsito de lo rural a lo urbano se dé en la forma esperada desde la óptica de la modernización. Las relaciones sociales que se presentan en este proceso bloquean el desarrollo de las grandes ciudades. Asimismo, la ruralización de la ciudad presenta una inercia que implica que una parte importante de estos grupos no puedan articularse a la sociedad moderna.

Cabe destacar que, según el posicionamiento político que asumió esta teorización, pueden reconocerse algunos matices (o variantes de izquierda y derecha). Por un lado, si se parte del supuesto que lo marginal es producto de la falta de oportunidades, educación, ausencia de opciones, etc., y que el Estado como la clase dominante no están eximidos de la creación de estos obstáculos, entonces éstos últimos deben ofrecer apoyo para superar dichas barreras. De este modo, la política urbana debe orientarse a la integración de estos

<sup>2</sup> Nos referimos, a la revisión planteada por Duhau (1998) en *Hábitat popular y política urbana*.

sectores, especialmente mediante incentivos a la participación, y brindando capacitación, asistencia técnica y apoyo financiero a los procesos de auto-construcción. Por otro lado, bajo el supuesto de que la transformación en el espacio (ecológico) introduce cambios en el comportamiento social, la política urbana esperable es la erradicación de los reductos de ruralidad y la integración de dichos sectores a través de la vivienda moderna (Jaramillo, 2011).

En reacción a la escuela de la marginalidad, a fines de los '60, surge la teoría de la *urbanización dependiente*, que plantea que el problema no es el retraso de la modernización, sino que la urbanización es un elemento determinado por una estructura social y económica que asume características diferentes, dada la relación dependiente y subordinada de nuestros países en el proceso de acumulación del capital a escala mundial<sup>3</sup>. En base a Mesa (1985), la formalización del planteo de la teoría de la urbanización dependiente sería la siguiente: dadas las diferencias que derivan del papel de América Latina en la red internacional capitalista, siendo esta resultante del carácter imperialista del capitalismo, la historia de la urbanización es la historia de la dependencia. La ciudad es un instrumento de despojo y una manifestación de esta relación internacional y las relaciones de asimetrías tienden a reproducirse a nivel interno.

A partir de la crítica *singeriana*<sup>4</sup>, esta teoría busca dar cuenta de las modalidades y la articulación de las relaciones capitalistas al interior de cada una de las formaciones sociales, de modo tal de dar cuenta de las diferencias entre los procesos de urbanización y ajustar en peso de la dinámica supranacional como la única variable explicativa. De allí que se introduzcan las articulaciones de intereses del capitalismo nacional y el papel del Estado en el proceso del desarrollo económico. Una referencia importante de cómo esta discusión se traduce al ámbito urbano puede encon-

trarse en la noción de “explotación urbana” (Kowarik, 1979). Desde esta perspectiva se pone el énfasis en la dimensión política de la urbanización, en la cual los sectores populares sufren un doble proceso de explotación: a través de la venta de la fuerza de trabajo en una lógica sometida al capital y como habitantes de una ciudad sumergida en un proceso de expansión que les niega el acceso a los servicios de consumo colectivo (Valladares y Coelho, 1995). Como sostienen estas autoras, el papel del Estado cobra relevancia en el análisis, ya que debía crear la infraestructura necesaria para el desarrollo del capital, era el encargado de generar los bienes de consumo colectivos ligados a la reproducción de la fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, debía garantizar el orden social necesario para el desarrollo del modelo de acumulación. Sin embargo, la lógica del capitalismo en su fase oligopólica lleva a la reducción de los fondos públicos contenidos en los salarios indirectos y con ello la constitución de una acción pública desprovista del alcance propio del Estado de Bienestar de los países desarrollados.

En un registro paralelo se plantea el “debate de la autoconstrucción” o autogestión del hábitat (también conocido como el “debate de la mercantilización” de la vivienda autoconstruida), cuyo punto central de discusión es hasta qué punto la autogestión del hábitat constituye una forma más de la explotación capitalista de la fuerza de trabajo o, si por el contrario, es un proceso en cuyo reconocimiento y potenciación residiría la solución al problema de la vivienda.

Frente a las visiones de la inevitabilidad de la pobreza, que sostienen que las mismas condiciones de la pobreza contribuyen a reforzar un ambiente donde la misma se reproduce, la perspectiva *turneriana* realizará su aporte. Fernández Wagner (2008) plantea que John Turner<sup>5</sup> demostró que los pobres no estaban quietos y “sin esperanza”, por el contrario, trabajaban sin descanso para mejorar su condición de vida. A pesar de

<sup>3</sup> Ambas teorías han recibido diversas críticas. Carrión (1991) sostiene que tanto la teoría de la modernización como las teorías de la dependencia quedan subsumidas en la perspectiva metodológica de la “teoría del espejo” que se presenta como una propuesta reduccionista y general que niega la complejidad del proceso urbano.

<sup>4</sup> En referencia al trabajo de Singer (1971) “Urbanización dependiente y marginalidad” En: Castells y Vellz. *Imperialismo y Urbanización en América Latina*.

<sup>5</sup> John Turner fue un abogado inglés que durante su residencia en Perú se involucró en los procesos de autoconstrucción de las ciudades latinoamericanas. Sus escritos e ideas no solo influyeron en las recomendaciones internacionales de la ONU, sino también en el diseño de políticas y experiencias sociales concretas como en el caso peruano: el PREVI (Proyecto Experimental de Vivienda iniciado en 1967), en el diseño del Conjunto Habitacional Próceres (desarrollado por el Ministerio de Vivienda en 1971), en la experiencia de Villa Salvador (1971), el proyecto municipal de Huayacán (1984), entre otras (ver Rodríguez, 2012).

la precariedad de sus medios, los pobres producen, ahorran, invierten en su propio desarrollo, construyen su vivienda, mejoran su barrio y hacen ciudad. Desde esta mirada, la vivienda no es solo un sustantivo sino también un verbo, además de ser un objeto o producto, pasa ser vista como proceso social. El planteamiento de *Housing as a verb* en *Freedom to build* tuvo gran influencia tanto en el modo de pensar el problema como en la prescripción de política. Las recomendaciones internacionales de la Conferencia de Vancouver de UN-HABITAT (1976) son un ejemplo de ello.

El principal aporte de la perspectiva *turneriana* fue postular que la autoconstrucción ofrece a los habitantes de los asentamientos irregulares una libertad personal en cuanto al proceso de producción de la vivienda frente a la respuesta oficial, dado el alto grado de flexibilidad y la adecuación a las condiciones cambiantes de los ciclos económicos y arreglos familiares. En este contexto, la vivienda es vista como proceso de carácter permanente e intermitente que se ajusta a la disponibilidad de ingresos, tiempos, materiales, etc. Asimismo, es una fuente alternativa de ingresos tanto por el abarataamiento de la mano de obra individual en reemplazo de la mano de obra asalariada, como por las posibilidades de generar recursos mediante el arrendamiento.

Como se puede observar, esta perspectiva sitúa la mirada en el poblador como usuario de la vivienda, en tanto constructor-gestor de la misma, atendiendo la dimensión de la autonomía de los usuarios en las decisiones de la resolución del hábitat. La escala del proceso de producción al cual refiere este enfoque se delimita a nivel doméstico y no contempla la regulación urbana ni una lectura macroeconómica de dicho proceso. Pero Turner (1976) innova al introducir la preocupación por el control de los usuarios en las decisiones de diseño, construcción y administración de su vivienda. Según sus estudios, la libertad de este proceso de apropiación de la vivienda tiene un vínculo estrecho con la satisfacción, el bienestar y la realización personal de los propios usuarios. Esta perspectiva se opone a la producción industrial y estandarizada de viviendas provistas por los sistemas estatales que no se ajustan a las necesidades de los habitantes. También plantea que las soluciones promovidas por los propios usuarios suelen ser mejores que aquellas

heterónomas provistas por los sistemas de planificación centralizada.

La visión *turneriana* recibió numerosas críticas; entre ellas, el hecho de centrarse en una suerte de empirismo individual y realizar un planteo por fuera de la problemática de la vivienda como cuestión social e histórica, esto es, crear una teoría de la producción espontánea de la vivienda que pierda de vista la perspectiva del conflicto y las contradicciones de carácter estructural. En oposición, la perspectiva histórico-estructural resalta que la vivienda es un atributo no incorporado al salario, en tanto costo de reproducción de la fuerza de trabajo, y plantea la explotación de los trabajadores en los procesos de autoconstrucción como aspecto central del debate del hábitat popular y la ciudad latinoamericana.

Como señala la revisión de Fernández Wagner (2008), el principal representante de la posición neo-marxista, Emilio Pradilla, realiza duras críticas a quienes vieron en la autoconstrucción una solución del problema de la vivienda en América Latina. Desde esta perspectiva, la autoconstrucción está determinada por (y refuerza) el proceso de pauperización de los sectores populares, quienes se ven imposibilitados de acceder a una "vivienda adecuada" por la restricción de ingresos. Esta imposibilidad se explica por sectores que no se constituyen en sujetos de crédito y por el elevado precio de la vivienda en un mercado de oferta limitada en el marco de una economía capitalista dependiente. Por tanto, la propuesta de la autoconstrucción constituye una alternativa reaccionaria que contribuye a aumentar la explotación de la fuerza de trabajo, debido a que la vivienda deja de considerarse parte del salario e incrementa la plusvalía relativa.

Repasemos los tópicos que introduce Pradilla (1982) al debate. Si bien el proceso de autoconstrucción es una tarea laboriosa que dura años –supone acumulación de horas de trabajo y pequeñas inversiones del fondo de subsistencia–, al concluirse la misma no hay garantías de movilidad social. El trabajador puede estar igual, mejor o peor, pero su situación no dependerá del cambio ocurrido en su vivienda. Por el contrario, la movilidad social depende de su ubicación en la estructura del mercado de trabajo. En el proceso de autoconstrucción lo que está en juego es el alargamiento de la jornada de trabajo y la coexistencia de la producción y el consumo del hábitat. Dada la necesidad de usar edificación –aun en

obra con el fin de evitar el pago de renta— se prolongan situaciones de hacinamiento. Además, la vivienda autoconstruida está lejos de satisfacer las necesidades de una familia en el contexto histórico-social actual del desarrollo del capital. Todo esto prolonga las paupérrimas condiciones de vida de los trabajadores, implica un incremento de la extracción de la plusvalía relativa y presiona a la baja del salario real.

Otro elemento central aportado por Pradilla a la discusión es la relación entre valor y precio en proceso de la circulación o de mercantilización de este tipo de vivienda<sup>6</sup>. La baja productividad del trabajo invertido en la producción de la vivienda autoconstruida tiene como correlato que esta condensa mayor valor que una parecida construida bajo las condiciones sociales medias. Esto significa que el proceso de la autoconstrucción se consume una cantidad de trabajo humano vivo mayor a la media social, es decir, al trabajo socialmente necesario para la construcción de una vivienda similar, siendo esto un desperdicio social de trabajo cargado en las espaldas de los propios trabajadores. A su vez, cuando la vivienda autoconstruida es transada en el mercado y se convierte en objeto mercancía<sup>7</sup>, el precio tiene una desventaja es menor que el correspondiente a su valor real. En otras palabras, el vendedor pierde una parte del tiempo de trabajo invertido en su construcción. Por otra parte, para este autor las condiciones de acceso a la tierra sobre la que se desarrolla normalmente la autoconstrucción, tiende a exacerbar la prioridad de los pobladores por obtener la propiedad privada del suelo. Esto no solo tiene efectos sobre la dependencia de los sectores populares en relación a los intermediarios o actores políticos que manejan los resortes estatales, sino que además, fomentaría la ideología pequeño burguesa.

El planteamiento de Pradilla tiene importantes puntos de contacto o puede inscribirse en la teoría de la urbanización dependiente, que planea

una agenda de investigación en torno al papel de la periferia en la cadena mundial y el análisis de la fase avanzada del capitalismo. En este sentido, se subraya que la característica contradictoria de la urbanización latinoamericana deriva del límite de la capacidad social y política del Estado de encontrar recursos apropiados para generar condiciones de urbanización distintas y, al mismo tiempo, de la capacidad real de los capitales de alimentar estos fondos (que puede ser expresado como la restricción del grado de acumulación). La minimización de recursos del Estado lleva a una pugna entre distintos sectores por su apropiación. Por otra parte, las condiciones de proletarización deben ser ajustadas a las modalidades de acumulación propias de nuestros países, donde la reproducción de la fuerza de trabajo no está sólo remunerada a nivel del salario. Aspecto que obliga a los obreros y su familia a ejercer otras actividades no capitalistas con el fin de tener acceso a las condiciones mínimas de reproducción o supervivencia (Mesa, 1985).

A pesar de la enérgica crítica del enfoque marxista a la perspectiva *turneriana* y la introducción al debate de un elemento clave para entender el problema de la vivienda: nos referimos a las características particulares de la inserción laboral de los sectores populares en el mercado de trabajo. Un nuevo enfoque recupera parte del planteamiento de la perspectiva *turneriana*. Pero con un abordaje que se corre de mirada de la autoconstrucción espontánea, obligada e involuntariamente autónoma, hacia una visión que atiende las acciones colectivamente organizadas bajo la denominación de “producción social del hábitat”<sup>8</sup>.

Según Duhau (1998), el *enfoque democrático-autonomista* plantea que la urbanización popular es el componente principal de las ciudades contemporáneas del “tercer mundo”. Sin embargo, la reglamentación urbana, el régimen legal imperante y la zonificación operan de modo excluyente, negando esta realidad. Por otra parte, la ciudad infor-

<sup>6</sup> En este punto, se suma al debate el geógrafo inglés Rod Burgess (1978, 1979) para profundizar las críticas al planteo de Turner, dada la confusión que este presenta sobre la naturaleza del “producto” y la “utilidad” y el “valor de mercado”. Para Burgess, el error de Turner se produce en dos planos, por un lado, en la incompreensión de la relación entre el valor de uso y el valor de cambio y, por otro, en la negación del estatus de mercancía a la autoconstrucción (Fernández Wagner, 2008).

<sup>7</sup> Situación que normalmente se explica por una lógica de la necesidad y no se encuentran orientadas a iniciar un nuevo proceso productivo orientado a la obtención de un beneficio.

<sup>8</sup> El concepto de *producción social del hábitat* abarca diversas “formas de producción de la vivienda y el hábitat que tienen en común haber sido concebida de manera planificada y que son dirigidas y controladas por sus productores/originadores (el sujeto es un actor social, distinto de una unidad doméstica centrada en objetivos de su propia reproducción), pudiendo existir diversos tipos de destinatarios individuales o colectivos” (Rodríguez et al, 2007: 27).



mal tiene una alta interdependencia funcional con la ciudad formal, a la cual le aporta trabajo, servicios y bienes baratos. Por tanto, se plantea la necesidad de acercar e incorporar los asentamientos irregulares a las normas de regulación del desarrollo urbano y propiedad del suelo. El mundo de las instituciones formales está distanciado del mundo real, vastas realidades urbanas no están contempladas en la planificación de la ciudad. Desde este enfoque, se considera necesario incorporar los saberes y la dimensión colectiva del hábitat popular en el campo de la política habitacional y, al mismo tiempo, como plantean Hardoy y Satterthwaite (1987), es imprescindible replantear los marcos jurídicos y regulatorios<sup>9</sup>.

Esta perspectiva propone una política de reconocimiento que se articula con un proyecto de acción, cuyo alcance no es necesariamente la transformación radical de la sociedad, pero sí la recuperación de valores sociales y culturales puestos en juego en la construcción de la urbanización popular. Esta revalorización está, a su vez, acompañada por la potenciación del proceso de organización colectiva y autogestión. A partir de valores democráticos se dirige la atención a los movimientos urbanos emergentes. Se busca comprender sus relaciones intrínsecas y reflexionar sobre el proceso de autoconstrucción, se indaga en sus razones y lógicas, cuestionándose la forma de planeación de las ciudades. También se asume una posición proactiva en términos de la definición de política pública, planteándose una matriz opuesta a las formas de dominación política y de la mercantilización de la informalidad urbana. Asimismo, se pone en cuestión el funcionamiento actual del mercado de vivienda y se busca articular la política de vivienda con formas de economía social, introduciendo nuevas reflexiones, mediadas por la educación popular y la acción comunitaria. Estas propuestas tienen lugar tanto en el plano territorial, desde el punto de vista normativo y de la discusión del diseño urbano, como en el plano productivo –vinculado

al financiamiento, las soluciones tecnológicas, el diseño arquitectónico o la producción de materiales– y en la dimensión los procesos de organización –asociada a la organización social, la participación y la autogestión– (ver Romero, 1996).

La mirada de la autoconstrucción como autogestión integralmente asistida y equitativamente concertada propuesta por Pelli (1996), entiende que es posible replantear los criterios de la acción habitacional mediante la articulación de los recursos financieros y técnicos utilizados dentro del proceso de resolución de la necesidad, con la cesión de espacios de poder a los propios habitantes para que puedan hacerse cargo de los procesos. En este modelo, los “beneficiarios” de las acciones institucionales de vivienda (esto es, los habitantes) tienen protagonismo en las decisiones de diagnóstico, solución y resolución, así como en el control y administración de los procesos. El aporte “externo” (financiero, técnico, normativo, político) se diseña e implementa de manera de alimentar la acción de grupos de decisión, control y gestión. La apuesta es integrar grupos de habitantes, técnicos y múltiple actores en los procesos de resolución y cogestión de hábitat. Esta idea implica un cambio importante frente a la forma convencional en que se desarrolla la acción habitacional. La dimensión física y la simbólica de vivienda; la concepción de sus formas de uso y de sus formas de producción; y, especialmente, las relaciones de poder presentes entre los actores que participan del proceso de resolución se ven modificados.

Desde el enfoque democrático-autonomista, en el cual convergen múltiples lecturas y formas de acción frente a la cuestión habitacional, se observa entonces un giro por parte de los investigadores, las organizaciones sociales y las ONGs. Estos alejan su atención (casi excluyente) del Estado y su relación con el capital, devolviendo protagonismo a la participación popular en el desarrollo de prácticas y en la reflexión sobre el proceso de inclusión de los habitantes en la producción de su propia solución habitacional<sup>10</sup>. Por úl-

<sup>9</sup> En esta línea, para Romero (1996: 85-86): “[...] las propuestas de ciudad vigentes se basan en la ciudad ideal, ordenada y hermosa, sin clases sociales, con una concepción y simple de lo que es la vida social. Lo grave es que tal concepto está plasmado en leyes, reglamentos y se ha permeado a la opinión pública, con su simplicidad y sin visión crítica, en tal sentido que sólo un pequeño porcentaje de nuestra sociedad puede llegar a tener el nivel establecido [...]. Necesitamos adecuar las leyes, reglamentos, normas urbanas y de construcción como así también las reglas de operación de los instrumentos e instituciones de vivienda, de forma tal que no sea una débil concesión, de la concepción formal de la ciudad «moderna» [...] Esto implica una apertura y una desregulación, que rompa con el concepto de lo que esta «bien» y lo que esta «mal» e irlo sustituyendo por los criterios discutidos, concertados”.

<sup>10</sup> Estos aspectos fueron negados en gran medida por los enfoques anteriores, tanto desde las teorías liberales como estructuralistas.

timo, desde esta perspectiva se reconoce que la apuesta es compleja, se aceptan múltiples caminos por recorrer, pero no se niegan las limitaciones ni las contradicciones.

Finalmente, consideremos la perspectiva liberal individualista, que en la década del 90 ganó amplia difusión de la mano de postulados neoliberales y recetas de los organismos multilaterales de crédito. Su principal representante, De Soto (2000), identifica que los elevados costos de la formalidad impuestos en los marcos jurídicos implican limitaciones a las actividades legales y al desarrollo económico, viendo la informalidad como un germen de la economía de mercado reglada por la libre competencia. Fernandes apunta: "De Soto está en lo correcto cuando cuestiona la legitimidad de los sistemas jurídicos de exclusión. El problema es que él da por sentado que el reconocimiento de la propiedad individual es garantía de la legitimidad" (2002: 5). En este sentido, la hipótesis central de De Soto es que los marcos legales imponen costos de entrada y una permanencia onerosa a escala de economía familiar, restringiendo así la utilización productiva y eficiente de recursos e inhibiendo la iniciativa individual. Se sostiene que es posible reducir la pobreza mediante la integración económica de los más pobres, a través del acceso al título de propiedad del suelo. Es decir, la regularización de los asentamientos informales permitiría desde esta perspectiva una solución a la pobreza.

Veamos los supuestos que intervienen aquí. Se considera que la economía informal urbana (viviendas autoconstruida y pequeños negocios) constituye un conjunto de activos muertos que, al ser integrados al sistema financiero, podrían transformarse en recursos líquidos. Mediante la utilización de los títulos de propiedad como garantía crediticia, estos sectores podrían realizar inversiones en sus viviendas y negocios.

Además, la seguridad de la tenencia legal de la propiedad sería una condición necesaria para desinhibir al emprendedor de invertir en la mejora de sus activos. Al mismo tiempo, el título legal garantizaría el acceso al crédito. De este modo, la legalización de los asentamientos informales y el suministro de títulos individuales de dominio absoluto permitirían avanzar hacia la erradicación de la pobreza.

Las críticas a esta propuesta fueron múltiples. La sistematización realizada por Edesio Fernandes (2002) nos muestra el variado repertorio de comentarios<sup>11</sup> que recibió esta postura: la misma tiene dificultades acerca de comprensión del proceso histórico de la construcción social del derecho de propiedad; existe una simplificación excesiva sobre la compleja dinámica de los mercados de suelo urbano informales y formales; se da por supuesto un sistema financiero y bancario receptivo a los sectores de escasos recursos cuando la experiencia demuestra lo contrario; la evidencia muestra que pocas personas han obtenido créditos oficiales luego de los programas masivos de regularización; se da por sentado que los pobres estarían interesados en obtener crédito formal cuando hay estudios que, dadas las implicaciones socioeconómicas y fiscales, empíricamente observan lo contrario; varios trabajos cuestionan la sostenibilidad urbana y socioeconómica de los asentamientos que fueron objeto de titulación masiva.

El propio Fernandes agrega cuatro elementos relevantes al debate. Primero, no se puede perder de vista el papel que tiene la posesión del suelo en los países latinoamericanos, donde la combinación histórica de mercados de capital débiles, economías de alta inflación y sistemas de seguridad social deficientes, convirtieron al suelo en un mecanismo de capitalización fundamental. Esto está fuertemente emparentado con una cultura de especulación de larga data (asociada a una herencia de patrimonialismo y clientelismo político), que ha influido profundamente en las condiciones de acceso a la vivienda y a los suelos urbanos, como así también en la distribución espacial de equipos y servicios públicos. Segundo, no se cuestiona la naturaleza del sistema jurídico, el cual opera como el primer generador de ilegalidad urbana. El tratamiento jurídico de los derechos de propiedad debe trascender la ley civil anacrónica (e interpretarse bajo un criterio de orientación social de la ley urbana pública redefinida), pero De Soto otorga un tratamiento conservador del derecho de propiedad, el cual parece suponer una definición universal y natural. Tercero, otra falla es considerar que los asentamientos informales no tienen acceso al crédito. Por el contrario, bajo ciertas condiciones

<sup>11</sup> Fernandes (2002) pasa revistas de las crítica al planteo de Soto que realizaron Payne (2001), Bourbeau (2001), Riofrío (1998), Calderón (2001), Gilbert (2001), Duhau (2001), Kagawa (2001), Zeledon (2001), Fernandes (2001).

sociales, políticas e institucionales, se ha mostrado que los habitantes tienen acceso al crédito y a servicios públicos informales y, en ocasiones formales. En cuarto lugar, a pesar de que los programas de regularización de dominio promueven la seguridad individual de la tenencia legal, este tipo de acciones de manera asilada no garantiza la integración socio-espacial. Por el contrario, los riesgos de agravar el proceso de exclusión y segregación aumentan, excepto que el otorgamiento del título se realice en el marco de programas integrales de mejoramiento barrial que contemplen condiciones urbanas, político-institucionales y socioeconómicas (Fernandes, 2002).

En suma, los enfoques y perspectivas que han marcado la agenda del debate de la urbanización latinoamericana y el hábitat popular hasta aquí han aportado indudables y variadas contribuciones. A pesar de ello, a nuestro juicio los esfuerzos y las trayectorias del debate ponen de manifiesto cierta desatención del papel que juega la mercancía-suelo en la producción y la distribución del espacio urbano. Nos referimos a cómo se articula la propiedad del suelo esencialmente como un mercado de localización, en el cual se generalizan asimetrías en distribución de las condiciones de calidad urbana, mecanismo de exclusión social y según el modo de regulación institucional se castigan (o no) dinámicas especulativas. A modo de hipótesis, se propone que la relación que existe entre el suelo y el hábitat en un sentido amplio, no ha sido interpelada cabalmente en los enfoques anteriores. La explicación del problema de hábitat popular en el marco de los enfoques críticos, más bien ha sido reservada al interior del proceso productivo general y de su mediación a través del mercado de trabajo, que dada las condiciones particulares de dependencia estructural y pobreza urbana, se reflejan *a posteriori* en el problema de la vivienda y del hábitat.

Esta hipótesis podría inscribirse en una perspectiva que denominaremos la nueva política urbana latinoamericana. En este sentido, la perspectiva aquí propuesta recupera la tradición del enfoque estructural para combinarla, por un lado, con

el reconocimiento de las prácticas de producción social del hábitat que encarnaron los enfoques del anarquismo urbano *turneriano* y democrático-autonomista y, por otro lado, con las propuestas de la economía urbana heterodoxa, que buscan generar esquemas de gestión urbana con mayor justicia espacial en la distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización. El principal supuesto es que los problemas urbanos y habitacionales de las ciudades latinoamericanas no son ajenos a la “acumulación tardía y subordinada a nivel internacional” (Jaramillo, 2008) y, al mismo tiempo, son dependientes de esquemas de gestión que niegan la política urbana como un campo de acción relativamente autónomo que permite generar nuevos otros arreglos en la fijación/distribución de excedente a nivel urbano a través de instrumentos urbanísticos que delimiten el contenido jurídico que adquiere la propiedad privada y posiciones estatales proactivas en el control del proceso de urbanización.

En otras palabras, esta nueva perspectiva se nutre de las experiencias históricas que se vienen desarrollando desde fines de los '80, principalmente en Brasil y Colombia<sup>12</sup>, siendo los emergentes regulatorios más significativos la sanción del Estatuto de las Ciudades (2001) y la Ley 388 (1997), los cuales proponen a grandes rasgos: i) generar encuadres de planificación urbana fundados en la función social de la propiedad y en el derecho de las mayorías urbanas al acceso a la tierra, la vivienda y la ciudad, concibiendo que la regulación urbanística es una herramienta esencial en la delimitación del uso, goce y disfrute de la propiedad inmobiliaria; ii) reconocer a los asentamientos informales (y también aquellos sin servicios urbanos básicos) como parte estructural del proceso de urbanización latinoamericano para situarlos en el centro de la escena de las intervenciones estatales (las cuales se consideran deben ser respuestas preventivas e integrales y no paliativas y sectoriales); iii) incorporar nuevos actores a/en la gestión urbana, como una forma de contrabalancear mediante la participación de organizaciones sociales la lógica de los desarrolladores inmobiliarios o la

<sup>12</sup> La reforma constitucional de 1988, en el contexto de transición democrática de Brasil, supuso un gran debate y los movimientos sociales urbanos lograron introducir la “enmienda popular de la reforma urbana” que 13 años más tarde daría lugar al Estatuto de las Ciudades. En el caso colombiano, los antecedentes de la reforma urbana se remontan al 1989 cuando se sancionó la Ley 09, la cual constituye un potente instrumento para la política de ordenamiento territorial. En otros países latinoamericanos se registraron iniciativas semejantes con menor nivel de desarrollo aun. En el caso Argentino, por ejemplo, la Declaración por la Reforma Urbana se desarrolló en 2005 y solo la provincia de Buenos Aires sancionó en 2012, la ley de Acceso Justo al Hábitat, la cual constituye un nuevo régimen normativo que se encuadra dentro de esta nueva perspectiva.

racionalidad burocrática del propio Estado y generar esquemas más democráticos en la toma de decisiones; y iv) instrumentar mecanismo de captación de la riqueza que circula en el proceso de urbanización con el objeto de generar subsidios cruzados al interior del espacio urbano, esto implica financiar el desarrollo de la áreas urbanas no rentables (equipamiento colectivo, espacios públicos, usos ecológicos, vivienda de interés social, etc.) a partir de la generación de “moneda urbana”<sup>43</sup> vía políticas de castigo a la especulación o la valorización inmobiliaria ajena al esfuerzo de los propietarios del suelo.

Veamos a continuación los principales rasgos de la perspectiva vivendista que, a nuestro juicio, continua hegemonizado en nuestro país la intervención pública en materia de hábitat.

### La hegemonía de la visión sectorial de la política habitacional

En el marco del orden tecnocrático el *problema de la vivienda* suele ubicarse en las coordenadas definidas por la escasez económica de recursos, los costos por unidad, el déficit cuantitativo, la producción de vivienda nueva y las soluciones en manos de las empresas constructoras. Desde esta mirada, la política de vivienda se divorcia de la dimensión urbana y se aborda a partir de una matriz productivista, donde prima la racionalidad de la obra pública, cuya naturaleza es fuertemente sectorial, es decir, se encuentra determinada por la lógica de la industria de la construcción.

Repasemos las críticas centrales que Yujnovsky (1984) plantea al modelo de resolución dominante de la acción pública en materia habitacional. Uno de los principales rasgos del enfoque vivendista es desligar la vivienda de la

estructura urbana: una vez realizado este movimiento, la vivienda es concebida como una unidad individual edificación-lote aislada de su inserción en la ciudad. De este modo, la vivienda es disociada de los aspectos sociales y territoriales que la constituyen como producto histórico y la relaciona funcionalmente con el resto de los objetos y servicios urbanos. Su vínculo con la renta del suelo se oculta para asumirse una concepción de propiedad plena basada en los intereses individuales de los propietarios. Así, los agentes resuelven el acceso a la vivienda a partir de decisiones de libre de consumo, en el cual este proceso se enmarca en el plano de elecciones que pertenecen al ámbito privado del individuo o a la familia.

En paralelo, la traducción de la visión mercantil-individualista de la vivienda al plano de la política pública supone restringir el problema en mayor o menor medida a una ecuación de productividad dada por la optimización de los recursos para alcanzar la mayor producción posible. Esto se expresa en la construcción de la mayor cantidad de soluciones habitacionales en el menor tiempo posible (y con la mayor capitalización política). En el plano económico, la eficiencia de las metas aritméticas orienta el modelo de implementación hacia la industria de la construcción casi como la única alternativa posible.

El problema para la industria de la construcción es simple: financiero. Primero, se trata de redireccionar fondos públicos y del mercado de capitales a la implementación de un sistema de créditos hipotecarios (con productos libres y regulados), y de este modo garantizar la máximo ampliación del mercado. Segundo, el crédito debe combinarse con fondos públicos destinados al subsidio (parcial o total) de vivienda social para

<sup>43</sup> Sin pretender realizar un aproximación de carácter monetarista, interesa señalar aquí que frente a la escasez de recursos que ha caracterizado históricamente a los estados municipales latinoamericanos –en los cuales recae la mayoría de las competencias en materia de gestión urbana– y en función de las debilidades en el manejo presupuestario directo de planificación territorial tradicional, surge una cuestión central en el debate de la política urbana: qué recursos económicos controla y qué capacidad de generar recursos propios tiene esta política. Dado que el suelo no es una mercancía normal y no posee valor intrínseco, son las decisiones de política pública (a través de la normativa urbana, los instrumentos urbanísticos, la carga impositiva o las intervenciones en materia de obra pública) las que dotan al suelo urbano de un “valor legal o potencial”. De aquí se deriva que toda decisión de gestión urbana puede ser vista como una forma de distribución de rentas, cargas y beneficios cuya magnitud dependen de la capacidad estatal de administrar el suelo urbano como una moneda teórica. Esto significa que al concebir al suelo urbano como una moneda imaginaria que no se acuña, la política urbana podría incidir vía la regulación en la contabilidad de las transacciones que se realizan en el mercado inmobiliario derivando fondos para financiar el proceso de urbanización general y no sólo al interior de la pieza urbana que alcanza tal o cual decisión pública (son ejemplo de ello: los impuestos inmobiliarios progresivos por subutilización, las macro zonificación que integra aéreas de preservación ambiental o de interés social, la urbanización compulsiva vía urbanización consorciada o reajuste parcelario, las zonas especiales de interés social, la transferencia de potencial constructivo, el suelo creado o concesión onerosa de derechos de construcción, las operaciones urbana simples o interligadas, etc.)



asegurar la cobertura de los excluidos del mercado. Para este sector, la articulación de un conjunto de instrumentos de financiamiento en un mercado segmentados, según la capacidad de ahorro previo de la demanda, constituye la respuesta al problema habitacional.

En el plano de la vivienda social, el corolario de estas respuestas, rara vez ha superado el crecimiento urbano expansivo, el principio funcionalista de ciudad dormitorio o las viviendas estereotipadas producidas en serie. En términos generales, las soluciones aportadas (desde esta visión sectorial tradicional) no contemplan la dimensión urbana, ni ambiental, tampoco se ajustan a las necesidades de los destinatarios, contribuyendo a generar procesos de segregación residencial.

Un enfoque más integral puede contraponerse a esta matriz tradicional que prioriza la mirada del déficit de la unidad-vivienda, la escasez de recursos económicos, la cuestión financiera, las metas cuantitativas y la segmentación de costo-capacidad de pago por unidad. En este plano, Yujnovsky define la vivienda como “[...] una configuración de servicios -los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras” (1984: 17). Si se consideran los debates actuales deberíamos incluir además los requerimientos ambientales, los productivos, de conectividad, la centralidad urbana, etc. Ya que como bien señala este autor, las necesidades no son fijas ni homogéneas, varían según cada sociedad, grupo social, región y momento histórico.

Por ello, para Yujnovsky el análisis de la producción de servicios habitacionales debe realizarse en función de una lectura de la estructura social, la relación sociedad-Estado y el juego de relaciones de poder. Por otra parte, es clave considerar los servicios habitacionales en una “configuración espacial urbana determinada”, esto es en relación a una ciudad como espacio concreto y colectivo. En este sentido, para Yujnovsky (1984) la vivienda no puede ser analizada por fuera de su contexto urbano o a partir de su ubicación en la estructura urbana, ya que buena parte de la

calidad de los servicios habitacionales que brinda la vivienda depende de su relación con el entorno residencial y el conjunto de actividades urbanas de la aglomeración. Los mapas de accesibilidad relativa son estratégicos en función de los mercados de trabajo, los centros de consumo, la recreación, la salud y demás equipamientos, siendo también importante el servicio de transporte que vincula el sistema urbano.

Por otra parte, al momento de cuantificar el déficit habitacional deben considerarse no solo las cantidades sino las calidades de los servicios consumidos. Tradicionalmente el inventario se define en función de las características materiales de la vivienda sin considerarse los servicios urbanos ni la calidad ambiental. Otra de las dimensiones clave, además de la construcción de nuevas unidades, es considerar la renovación del parque existente, las posibilidades de reutilización de áreas centrales, la asignación de la sobreoferta existente mediante políticas de alquiler social y la integración de la vivienda social en áreas de nuevas operaciones urbanas.

La lectura clásica del déficit habitacional, divide el problema en el déficit cuantitativo y cualitativo<sup>14</sup>, cristaliza una concepción institucional que niega la dimensión urbana del problema. Puede notarse que nos encontramos nuevamente frente una conceptualización cerrada y homogénea del espacio. La construcción del concepto del déficit habitacional evidencia una unidad de análisis, donde lo que sucede al interior de la ciudad opera de manera indiferenciada. De algún modo, la racionalidad tecnocrática obtura la lectura de la dimensión espacial, el *locus* del déficit es solo una categoría nominal a la cual asociar una determinada magnitud de un problema cuya genealogía se encuentra fuera del campo urbano. La contingencia y la variabilidad del problema hay que buscarla en otro contexto explicativo que está fuera de la ciudad. El dónde no es una dimensión del déficit, solamente informa, en el mejor de los casos, la jurisdicción donde intervenir. Es interesante observar que no estamos frente a un problema en la construcción de un indicador, en el cual *lo urbano*, como dimensión analítica del déficit habitacional, ha sido anulado. Por el contrario esto evidencia, una vez

<sup>14</sup> El déficit cualitativo se calcula en función de las viviendas ocupadas que tienen factibilidad de ser mejoradas, es decir, que presentan carencias de los componentes constructivos que son recuperables. Mientras que el déficit cuantitativo está asociado a las viviendas que son irrecuperables y requieren ser reemplazadas por viviendas nuevas.

más, la traza genética de cómo el problema sigue siendo concebido desde la racionalidad instrumental. Y ello tiene consecuencias en la formulación y el alcance de la política habitacional.

## La localización y la calidad del hábitat “puertas afuera” de la vivienda

Recientemente, López y Cowes (2008) han propuesto una importante redefinición de la lectura del déficit habitacional que no solo replantea el modo de construcción de las dimensiones clásicas del déficit cuantitativo y cualitativo, sino que además incorpora la dimensión de entorno habitacional y la disponibilidad de servicios urbanos. Aspecto que pone en evidencia la limitación del concepto de hábitat implícito en los indicadores tecnocráticos a partir de los cuales se piensa y evalúa el desempeño de las políticas habitacionales tradicionales.

Por otra parte, la propuesta de la noción de *déficit urbano* se contrapone a la visión sectorial que hemos criticado anteriormente. Catenazzi y Di Virgilio (2005) sostienen que el ejercicio del derecho a la ciudad tiene un vínculo estrecho con el acceso al consumo de bienes relacionados con las condiciones de habitabilidad. Estas condiciones, son definidas (las autoras recuperan aquí el planteo de Coraggio, 1999) en función de la calidad de las relaciones sociales y las condiciones materiales del hábitat, ambas dimensiones se presentan como bienes complejos e indivisibles que no pueden adquirirse como mercancías (no son transables) pero se reflejan en el precio de los inmuebles urbanos. Para estas autoras, una lectura de la criticidad del déficit urbano centrada en las condiciones de habitabilidad, debería considerar a la ciudad como sistema urbano y a la vivienda como parte del mismo, el modo en que se realiza el proceso de construcción de la ciudad, las relaciones entre condiciones urbanas y productividad y, al mismo tiempo, la ciudad como conjunto de representaciones. Además, de identificar la situación de los hogares en el mercado de trabajo, la disparidad de los niveles de educación y las características de la organizaciones social en momentos de crisis (Catenazzi y Di Virgilio, 2005).

En este sentido, la noción de localización residencial en la estructura urbana cobra especial interés, en particular, si asumimos como propio el

concepto de indivisibilidad de los bienes complejos que conforman en esencia el espacio urbano, pero también reconocemos la asimetría estructural en la distribución de los mismos mediadas por las relaciones del mercado inmobiliarios y recuperamos el problema de la sociabilidad en el espacio. Por ello en este apartado es necesario introducir algunas precisiones respecto de cómo utilizar la noción de localización con el objetivo de resaltar la dimensión del problema del hábitat “puertas afuera” de la vivienda.

En primer lugar, cabe destacar que la geografía neopositivista realizó un trabajo importante para situar el análisis locacional en el plano del espacio euclidiano, donde la variabilidad o heterogeneidad es dependiente de la distancia y el espacio se transforma en abstracto y ahistórico. Sin embargo, la idea de localización excede al espacio geométrico, el cual refiere al par de coordenadas cartesianas donde se encuentra físicamente un objeto. También, vale aclarar que el tratamiento de la localización, no se ciñe solo al proyecto regulado por el imperativo de la minimización de costes y maximización de beneficios de agentes económicos individuales guiados por criterios de elección racional. Por el contrario, el análisis locacional requiere nutrirse de otros recursos y tradiciones que a continuación detallamos.

Al abandonar el supuesto de isotropía, es posible ver que diversos enfoques relacionan la idea de ubicación con oportunidades o constricciones sociales. Desde esta perspectiva el espacio opera como productor de comportamiento o al menos puede ser visto como una dimensión que incide en la práctica social. Por una lado, como afirma Bergmsman *et al* (1971, citado por Santos, 1990) las localizaciones antiguas condicionan las nuevas localizaciones. En este sentido, toda posición es relativa al conjunto de posiciones presente, e interdependiente con su trayectoria pasada. Desde un enfoque estructural, la noción de localización supone una posición relacional que implica reconocer cuál es el orden y cómo se encuentra dispuesto un lugar en la estructura de relaciones socio-espaciales. Por otro lado, Ricoeur (2004) advierte que el espacio es sucesivamente vivido, construido, recorrido y habitado.

Desde la fenomenología del los lugares hasta la geografía que describe el espacio habitado, el discurso de la espacialidad ha trazado un recorrido en el cual el espacio vivido es abolido por el espacio geométrico y reconstruido en el plano del

espacio habitado<sup>15</sup>. La dialéctica entre estos espacios, se vincula con la noción de la *inscripción*. El espacio corporal está vinculado de modo inmediato al espacio del entorno, de allí que para este autor, el espacio construido consiste en un sistema de emplazamientos para las principales interacciones de la vida y el espacio urbano puede verse como medio de intertextualidad y como medio de inscripción.

En síntesis, el concepto de *localización* asume para nosotros un sentido relacional, supone una acción mediante la cual la ubicación deja de ser considerada un sitio, convirtiéndose en una posición determinada (lugar-situación) por un conjunto de lugares de existencia real y concreta que definen una totalidad u orden urbano. El movimiento de cualquier emplazamiento es capaz de alterar –mediante los vínculos que los conectan– la posición de los otros lugares en la ciudad. Al mismo tiempo, localizar en tanto acción o verbo implica una operación metodológica de demarcación de límites en el orden del espacio (aun cuando estos límites sean difusas y reconozcan realidades multi-escalares).

Por otra parte, la localización en tanto sustantivo, es un producto social construido en el marco del proceso de producción del espacio urbano y un hecho social –en sentido durkheimiano– como medio de acción que ejerce una coacción externa a las clases, grupos o individuos. Por último, son claves las referencias de carácter contextual que introduce mediaciones en las interacciones de la vida y en la experiencia urbana, cuestiones ambas que inciden fuertemente en las percepciones de los habitantes y, en particular, en la evaluación que realizan los propios destinatarios de la vivienda social.

## A modo de cierre

En las líneas precedentes se ha intentado realizar una aproximación al problema de la vivienda en el marco de la cuestión urbana. En primer término, se reconoció que las contradicciones

al interior del espacio urbano no son ajenas a la tensión capital-trabajo, pero al mismo tiempo su alcance excede esta oposición. Si bien el problema del hábitat fue visto como una contradicción secundaria en el ámbito de la reproducción, en estas páginas se sostuvo que dicha problemática reconoce factores causales en la dinámica intrínseca del espacio urbano. Es decir, la propia forma en la que se produce ciudad y es transformada en objeto-mercancía susceptible de circular o ser consumido individualmente, induce formas de exclusión social, restringen las posibilidades de acceso al espacio residencial y genera asimetrías sociales en la distribución de condiciones generales de calidad urbana. Siendo este aspecto central en la explicación del proceso de urbanización desigual.

En segundo lugar, se observó que –incluso en los enfoques críticos que marcaron el debate del hábitat popular y la política urbana– el énfasis del análisis estuvo puesto en la vivienda como proceso y como producto, en tanto cristalización de las condiciones particulares de reproducción social. En otras palabras, estos enfoques priorizaron una mirada de la ciudad centrada en la mediación que se produce al interior del mundo del trabajo como estructurante de proceso de organización social, o bien, reivindicando el poder de los usuarios frente a la intervenciones burocráticas o heterónomas, siendo la dinámica del mercado de suelo urbano un punto de vista relegado en el análisis de la conformación histórica de las ciudades latinoamericanas.

Sin embargo, como lo demuestran la experiencia de Brasil y Colombia, en la década del 2000 esta línea de investigación cobró relevancia en las ciencias sociales y pasó a constituirse en un elemento central de la discusión y el diseño de la política urbana latinoamericana, atravesando el campos de las políticas públicas, la planificación territorial, la economía urbana y el derecho urbanístico y ambiental. En este sentido, suscribimos el planteo de Abramo (2009) quien ha caracterizado al mercado inmobiliario como el “eslabón perdido” en la explicación de la relación entre el

<sup>15</sup> “Los desplazamientos del cuerpo e incluso sus permanencia en el lugar no se dejan de expresar, ni pensar, ni siquiera, en última instancia, experimentar, sin alguna referencia, al menos alusiva, a los puntos, las líneas, las superficies, los volúmenes, las distancias, inscriptos en el espacio separado de la referencia al aquí y al allí inherente al cuerpo propio. Entre el espacio vivido del cuerpo propio y del entorno y el espacio público se intercala el espacio geométrico, donde no existe un lugar privilegiado sino una localidad cualquiera. El acto de habitar, de ‘vivir en’, se sitúa en los confines del espacio vivido y del espacio geométrico. Pero el acto de habitar sólo se establece mediante el de construir [...] la correlación entre el habitar y construir se produce en un tercer espacio” (Ricoeur; 2004: 193).

proceso de industrialización y urbanización, para desde allí sostener la relevancia de la discutir la forma de acumulación urbana y la producción inmobiliaria –tanto capitalista como popular–, en tanto el mercado de suelo se encuentra en el centro de la escena del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana en las grandes ciudades latinoamericana.

En tercer término, se consideró que las condiciones de acceso a la vivienda y al suelo urbano –como elementos centrales de la definición del hábitat en nuestras ciudades– no son elecciones individuales de consumo al interior de las unidades domésticas como sostiene buena parte del discurso sectorial. Por el contrario, las supuestas “preferencias residenciales” (Bourdieu, 2001) se encuentra determinadas, por un lado, por la satisfacción de necesidades de uso, la capacidad de pago, los gustos; y por otro lado, se encuentran definidas por los dispositivos urbanísticos, los programas habitacionales, el sistemas de crédito y la regulación de la industria de la construcción y los mercados de suelo en cada lugar y momento histórico. Esta visión cambia irremediabilmente el horizonte de acción de la política de hábitat, en tanto no se trata solamente de un problema tecnológico ni de administrar el problema de la escasez de recursos de la demanda según la segmentación de mercado financiero: la unidad de intervención deja de estar circunscrita a la unidad vivienda-lote para ser dependiente de la capacidad regulación estatal de los mercados inmobiliarios.

Por último, se propuso que introducir la dimensión de la localización como construcción social al análisis de las políticas de hábitat interpela la visión mercantil-individualista de la vivienda que predomina aun en el plano de las políticas sectoriales. A *nuestro juicio*, un análisis de la política habitacional que “suspende” conceptualmente la ideología del “m<sup>2</sup>” y desplaza la atención a los atributos urbanos “puertas afuera” de la vivienda introduce un nuevo horizonte de acción. Este prioriza la concepción de la ciudad como producto colectivo, introduce la lectura del espacio público, interpela la distribución social desigual de las condiciones generales de calidad urbana y obliga a trabajar el problema la sociabilidad del espacio y de las vecindades. Por otro lado, discutir el problema de la localización –o si se prefiere de la inscripción urbana– de la vivienda en una configuración socio-espacial determinada, nos informa del comportamiento que asume el suelo urbano como mercancía y pone en evidencia el modo en cual la propiedad privada opera como el principal obstáculo en el proceso de gestión urbana. En este sentido, se vuelve necesario discutir en el contexto actual quiénes son los actores sociales que deciden la ciudad y el destino de las rentas urbanas. Estos interrogantes pueden aportar elementos para transformar el paradigma aun hegemónico de política urbano-habitacional, que encuentran en la negación de la función social de la propiedad y el derecho al espacio urbano de amplios sectores social el escenario para la reproducción de la acumulación urbana y la especulación inmobiliaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, P. (2009) *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Ecuador: Olachi.
- Bourdieu, P. (1991). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Carrión, F. (1991). “La investigación urbana América Latina”. En *Nueva Sociedad* (114), 113-123. Buenos Aires.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Catenazzi, A. y Di Virgilio, M. (2005). “La ciudad como objeto de política social”. En Andrenacci, L. *Problemas de política social e la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: UNGS Prometeo.
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Empresa Editora El Comercio.
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.



- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, Colección La Estrella Polar.
- Hardoy, J. y Satterthwaite, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Engels, F. (1873). *Contribuciones al problema de la vivienda*. Obra Clásica de 1873. En línea. Disponible en: <[www.marxists.org/espanol/me/1870s/vivienda/index.htm](http://www.marxists.org/espanol/me/1870s/vivienda/index.htm)>.
- Fernandes, E. (2000). "La influencia del Misterio del Capital de Hernando de Soto". En *Land Lines*, 14, (1).
- Fernandes, E. (2003). "Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil". En *Eure*, 29 (87), 63-78.
- Fernández Wagner, R. (2008). "Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates" En Cravino (org.). *Los mil barrios (in)formales del AMBA. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular*. Los Polvorines: UNGS.
- Jaramillo, S. (2008). "Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina". En *Territorios* 18, 11-53. En línea. Disponible en: <<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/826>>.
- (2011). "Urbanización informal: diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales". En Salazar, C. E. (Coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: Colegio de México.
- Kowarik, L. (1979). *A Espoliacao Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Lefebvre, H. (1976). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- López, C. y Cowes, V. (2008). "Indicadores de Déficit Habitacional". En *Seminario Ciudad y Programas de Hábitat*. Los Polvorines: Instituto del Conurbano, UNGS.
- Mesa Sánchez, N. E. (1985). "Interpretación de la urbanización en América Latina". Ponencia presentada en *Talleres Latinoamericanos del Programa de Estudios de Vivienda para América Latina*: PEVAL. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Pelli, V. S. (1996) "Autoconstrucción, el camino hacia la Gestión Participativa y Concertada del hábitat". Programa CYTED, Red XIV.B. Santiago, Chile.
- Pradilla, E. (Comp.) (1982). *Ensayo sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México: Colección Ensayos Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- Ricoeur, P. (2004) *La memoria, la historia y el olvido*. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Riofrio, G. (1981). "Problema y política de tierra urbana". En *Revista Interamericana de Planificación*, 15 (60). Diciembre, 126-142.
- Rodríguez, M. C. y otros. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEU-IIGG / FSOC-UBA.
- Rodríguez, L. (2012). "The impact of PREVI in Lima". *Revista dAP Digital architectural paper Arch.* (9). En línea. Disponible en: <<http://www.architecturalpapers.ch/>>.
- Rodríguez Martínez, E. (2012). "Transformaciones jurídico espaciales e integración social. La reforma urbana colombiana". En *Diálogo de Saberes* (36,) 45-64.
- Romero, G. (1996). "Las alternativas y opciones de la Autoconstrucción de vivienda en América Latina". Programa CYTED, Red XIV.B. Santiago, Chile.
- Santos, M. (1990). *Por una geografía nueva*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Topalov, C. (2005). "De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX". En: *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Editorial Altamira/Fundación OSDE.
- Turner, J. (1976) *Housing by people. Towards autonomy in building environments*. London: Marion Boyard.
- Valladares, L. y Coelho, M.P. (1995). *La Investigación Urbana en América Latina. Tendencias Actuales y Recomendaciones*. Serie Gestión de las Transformaciones Sociales – MOST. UNESCO. Paris (Documentos de debate Nº 4).
- Winograd, M. (1988). *Intercambios*. Buenos Aires: Espacio editora.
- Yujnosvky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.