

# A problemas sociales complejos, congruentes propuestas políticas. Los tres planos de una política pública del habitar

Néstor Casanova<sup>1</sup>

## Resumen

En lo que respecta a una eventual política habitacional integral y universal, de carácter público, esta tiene tres planos de significación en los que desarrollarse: en primer lugar, el de las políticas sociales de vivienda; en segundo, el de las políticas integrales de producción del hábitat y, por fin, el de una política pública de reproducción social en el habitar. Planteadas las cosas de este modo, se puede considerar que el enfoque propuesto apuesta tanto a la integralidad, en el sentido de abordar los problemas estructurales del habitar en la totalidad comprensiva de sus dimensiones, a la vez que también aspira a una universalidad que conlleva, de modo necesario, una propuesta de cambio social, toda vez que la hegemonía la inviste entonces el interés público de la mayoría social habitante y no ya la del mercado inmobiliario. La metodología empleada en este artículo consiste en la revisión conceptual de los tres planos de significación mencionados, articulados de tal modo que brinden una alternativa política operativa y estratégica.

## Palabras clave

Vivienda; Hábitat; Habitar; Política pública del habitar

**Para problemas sociais complexos, propostas políticas congruentes. Os três planos de uma política pública de habitação**

## Resumo

No que se refere a uma eventual política habitacional abrangente e universal, de caráter público, esta tem três níveis de significância para se desenvolver: primeiro, o das políticas de habitação social; em segundo lugar, a de políticas abrangentes de produção de habitat e, por fim, a de uma política pública de reprodução social do viver. Colocando assim, pode-se considerar que a abordagem proposta aposta tanto na integralidade, no sentido de abordar os problemas estruturais de viver na totalidade abrangente de suas dimensões, quanto aspirar a uma universalidade que implica, de forma necessária, uma proposta de mudança social, pois a hegemonia passa a ser investida pelo interesse público da maioria social habitante e não do mercado imobiliário. A metodologia utilizada neste artigo consiste na revisão conceitual dos três planos de significância mencionados, articulados de forma a oferecer uma alternativa política operacional e estratégica.



**Palavras-chave**

Lugar de vida; Habitar; Política de habitação pública

**To complex social problems, congruent political proposals. The three planes of a public policy of dwelling****Abstract**

With regard to an eventual comprehensive and universal housing policy, of a public nature, this has three levels of significance in which to develop: first, that of social housing policies; secondly, that of comprehensive habitat production policies and, finally, that of a public policy of social reproduction in living. Putting things this way, it can be considered that the proposed approach bets both on comprehensiveness, in the sense of addressing the structural problems of living in the comprehensive totality of its dimensions, while also aspiring to a universality that entails, in a necessary way, a proposal for social change, since hegemony is then invested by the public interest of the inhabiting social majority and not that of the real estate market. The methodology used in this article consists of the conceptual review of the three planes of significance mentioned, articulated in such a way that they provide an operational and strategic political alternative.

**Keywords**

Dwelling; Habitat; Inhabit; Public housing policy

Artigo recebido em outubro de 2021

Artigo aprovado em março de 2022

**Política social de vivienda**

Por lo general, las políticas públicas de vivienda suelen ser entendidas como políticas sociales. Sin embargo, no se discute a fondo qué alcances y qué limitaciones tiene, de suyo, una política social de vivienda. El sentido común dominante entiende que, dado que existen desigualdades sociales, el mercado inmobiliario no alcanza a ofrecer soluciones asequibles a los sectores sociales más modestos. Esta situación define un problema aparentemente bien definido que una política pública debe afrontar de algún modo, consiguiendo que una población beneficiaria acceda a su reconocido derecho a una vivienda adecuada y decorosa. Se entiende que hay, entonces, una

política social de vivienda cuando se le asegura, a ciertos sectores sociales, una “solución habitacional” factible.

Toda política que merezca la caracterización de *social*, al menos bajo el imperio de la formación productiva capitalista, supone un afrontamiento determinado de lo que se da en llamar la *cuestión social*:

La “cuestión social” no es otra cosa que expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención, más allá de la caridad y la represión. El estado pasa a intervenir directamente en las relaciones entre el empresariado y las clases trabajadoras, estableciendo no sólo una reglamentación jurídica del mercado de trabajo, a través de la legislación social y laboral específicas, sino también participando en la organización y prestación de los servicios sociales, como un nuevo tipo de enfrentamiento de la “cuestión social”. Así, las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores ya no pueden ser dejadas de totalmente en la formulación del poder de clase sobre el conjunto de la sociedad. (IAMAMOTO, 1992, p. 91s)

Es de la contradicción entre la clase trabajadora y las clases dominantes que emerge, como tópico político, la cuestión social, a la que se responde de disímiles maneras, según el avance de las luchas populares por establecer una agenda tanto de condiciones de trabajo como de vida. Toda vez que el alojamiento obrero supuso, desde el origen mismo de la moderna ciudad industrial, una contradicción flagrante en los planos económico, social, higiénico y aún de seguridad, la vivienda obrera constituyó un importante componente de la cuestión social.

Una política de vivienda se caracteriza como política social cuando se aplique de manera específica a un predefinido “problema de la vivienda obrera o popular”. Tal política se sitúa de manera complementaria o alternativa a la acción del mercado inmobiliario, dado que, en la





ciudad moderna, la vivienda constituye una mercancía onerosa. Estas condiciones ilustran tanto la acción filantrópica o empresaria de ciertos agentes privados, así como al propio Estado. Después de la Segunda Guerra Mundial, la vivienda, en el marco de los denominados derechos económicos, sociales y culturales, tendría una mención específica.

Puede definirse entonces que una política social de vivienda afronta, en la actualidad, el compromiso público con la consecución de un derecho humano, que tiene un alcance definido por su focalización en la vivienda “económica” o “de interés social” destinada a unos “beneficiarios” caracterizados por sus insuficientes ingresos para acceder a “soluciones habitacionales” ofrecidas por el mercado.

De acuerdo con Marshall si el derecho social amortigua la asimetría o desigualdad social, entonces, el grado de igualdad que aportaría la política social, depende de: «[...] si el subsidio se ofrece a todos o a una clase limitada; de si tiene la forma de un pago en efectivo o de un servicio; si el mínimo es alto o bajo; y de cuál sea la forma de financiación del subsidio» (1949: 327). Esto conlleva, en nuestro objeto de estudio, una desagregación a priori de los grupos sociales, donde la capacidad de los ingresos familiares condiciona el acceso por propios medios. El bien debe ser subsidiado porque las familias no pueden ahorrar ni transar en modo alguno con el mercado ni con el Estado en líneas de préstamo hipotecario. La vivienda social es comprendida como un tipo de bien que necesita ser regulado/ distribuido por las características que reúnen los grupos que son objeto de una atención especial por el Estado. Tiende a ser una política focalizada y en este caso «social» define a un tipo de vivienda y clasifica a un beneficiario en particular. (MAGRI, 2015, p. 18s)

Una política social de vivienda, en suma, tiene unos alcances bien definidos tanto así como limitaciones. Una política social de vivienda parte del supuesto que es posible, justo y oportuno distinguir entre los sectores sociales solventes y los carenciados para afrontar, como problema social y político a resolver, la promoci-

ón y distribución pública de soluciones habitacionales modestas especialmente destinadas a sectores depauperados. El resultado político *esperado* es, en todo caso, una compensación pública de una situación socioeconómica de desigualdad, que amortigua, sin extinguirlas, las contradicciones sociales a este respecto. Pero también es constatable que el resultado político *efectivamente conseguido* es, en todo caso, una cobertura crónicamente insuficiente de demandas sociales que no cesan de reproducirse.

Las políticas sociales de vivienda deben ser examinadas de un modo crítico en su relación con la producción del hábitat popular. La pronunciada focalización de tales políticas las vuelve estrechas de miras y aún contradictorias en sus resultantes sociohabitacionales. Hay que reparar que la promoción y producción públicas del hábitat popular se yuxtapone con el desarrollo urbano de la ciudad en su conjunto. La misma existencia de una producción pública del hábitat social, en las actuales condiciones sociales y económicas de desigualdad se traduce, en no pocos casos, en fenómenos de segregación social en una ciudad que se desarrolla como un mosaico fragmentado.

La política social de vivienda puede focalizar tanto su destino que la vivienda se vea reducida, como concepto, a apenas un satisfactor de una demanda material: *cuatro paredes y un techo*, si se reduce por sinécdoque. Pero en la realidad social, la demanda humana es la de moradas, esto es, lugares desde donde partir para componer todo un hábitat articulado en la ciudad. Una morada traspasa los muros de una vivienda y los contornos de su predio para difundirse en su vecindario y en su barrio. Una política social de vivienda es de muy cortas miras si no tiene en cuenta su compromiso con la producción consecuente, integral y articulada del hábitat popular.

El hábitat popular es concebido como un fenómeno que se produce como resultado de las relaciones entre espacio social-hábitat y territorio. Es decir, es un producto de cómo estos tres elementos interactúan en una determinada sociedad, en un de-

terminado tiempo. Si estamos frente una sociedad occidental capitalista, el hábitat popular existe en tanto existan relaciones de fuerzas asimétricas entre la configuración del espacio social habitable en un determinado territorio. Por lo tanto, no en todas las sociedades capitalistas existe necesariamente el hábitat popular, sino que este modo de habitar es particular de una sociedad forzosamente desigual entre sectores apoderados y sectores desposeídos, siendo para éstos últimos el hábitat popular el modo de existencia en el territorio. El hábitat popular es y ha sido la forma en que habitan los pobres, los sectores desposeídos de acceso a la tierra, urbanización, infraestructura, trabajo, equipamiento, etc. (MIRANDA GASSULL, 2017)

Sobre la producción pública del hábitat popular siempre planea la sombra de constituir, en definitiva, *productos abaratados para pobres*, con resultados socialmente infamantes y estigmatizantes. Frente a los casos en que a las limitaciones económicas las compensa una difundida cultura tectónica vernácula, allí donde el hábitat es resultado de un genuino modo social de producción, los resultados habitacionales y urbanos son muy otros. En el seno de sociedades y economías donde impera el modo capitalista de producción y las relaciones sociales de profunda desigualdad, el hábitat popular tiende a constituir enclaves socialmente homogéneos, carentes de las ventajas de los tradicionales barrios populares, y no es infrecuente que terminen constituyendo guetos en un tejido urbano discontinuado.

Es que una política social de vivienda de cortas miras y profunda focalización conduce, aún de manera involuntaria, a una segregación socioespacial producto de su inoportuna especificidad:

La *segregación acallada* alude a una producción directa, aunque implícita, de situaciones de confinamiento. Por lo general no se trata de prácticas o políticas de exclusión admitidas, sino de una segregación invisible. Lo que es presentado, en apariencia, como una medida asistencial o una política de inclusión, puede enmascarar una segregación de los sectores más débiles, como

las prácticas de recuperación urbana de espacios públicos, cuyo efecto es la exclusión o el desplazamiento de sectores populares. (CARMAN, VIEIRA, y SEGURA, 2013, p. 19)

Las políticas sociales de vivienda instrumentan dispositivos administrativos y arquitectónicos que comienzan por clasificar metódicamente a sus beneficiarios, agruparlos territorialmente, instrumentar soluciones habitacionales homogéneas y repetitivas y contentarse con el suministro de alguna instalación o área acondicionada de uso común. De ello suelen resultar agregados residenciales mínimamente servidos, incrustados en tramas urbanas como novedades extrañas y disruptivas y con diversos grados de buena o mala integración a las preexistencias urbanas. En casos extremos, los conjuntos habitacionales promovidos por la política pública de vivienda constituyen fenómenos de segregación acallada.

Cuando se examinan algunos de los resultados que tiene, en el plano de la reproducción social en el habitar urbano contemporáneo, las políticas focalizadas de vivienda, se consigue atisbar que siguen, en líneas generales, unos lineamientos que transforman nuestras ciudades en urbanizaciones fragmentadas. Lejos de constituir legítimos dispositivos de integración social y urbana, las políticas sociales de vivienda confinan a los sectores populares en islotes disruptivos en la trama urbana preexistente. Esto concurre con otros procesos sociales y económicos que operan sobre el desarrollo de la ciudad del capitalismo tardío, transformándola en una urbanización difusa. La movilización social más madura consigue atisbar que a los sectores populares le asiste un derecho a la ciudad como consigna reivindicable.

En la medida en que los diversos sectores sociales instrumentan la gestión de sus demandas particulares bajo la especie de “problema puntual y solución específica”, la ciudad compacta cede su lugar a una ciudad desagregada. Familias de clase media y media alta se concentran allí donde la ciudad ofrece ciertas ventajas ambientales, adquieren inmuebles comercializados con precios de exclusión y so-

brexplotan el suelo en barriadas densas y bien servidas. Por otra parte, el Estado cuida de recluir a los sectores humildes allí donde el suelo resulte comparativamente barato, dotados de escasos servicios y alejados de los distritos centrales. Y aún, los muy ricos optan por emigrar a barrios privados, urbanizaciones excluyentes convenientemente alejadas del bullicio y el escrutinio ciudadano corriente. Cada cual huye al emplazamiento que tiene por conveniente, desentendiéndose de la coexistencia urbana.

La ciudad fragmentada ha sido asociada al caso de la ciudad norteamericana luego del proceso masivo de suburbanización experimentado a partir de la década de 1950 en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la ciudad fragmentada emerge como modelo urbano en América Latina tras las crisis urbanas que azotaron a las principales metrópolis latinoamericanas en la década de 1980. Por lo tanto, el modelo norteamericano de ciudad fragmentada, construido a partir de una postura antiurbana, difiere de manera notable del modelo latinoamericano, producto del fracaso del modelo de integración nacional-popular y de la renuncia del Estado al control de lo urbano (PRÉVÔT SCHAPIRA, 2001). Al mismo tiempo, aquella tercera fuerza de crecimiento descentralizadora, que motivó la proliferación de conceptos destinados a renombrar la nueva ciudad: technoburb, technocity, edge cities, exópolis, città diffusa, hiperciudad, postmetrópolis -; estuvo acompañada de procesos de reestructuración y multipolarización del territorio urbano, mientras en el modelo latinoamericano la hegemonía de los núcleos centrales en la dinámica urbana acentuó los patrones segregativos de una sociedad escindida desde mediados del siglo XX. (SZUPIANY, 2018)

*“La noción de fragmentación surgida a fines de los '80 para definir la situación de las ciudades, asocia componentes espaciales (desconexión física, discontinuidades morfológicas), dimensiones sociales (repliegue comunitario, lógicas exclusivas) y políticas (dispersión de actores y automatización de dispositivos de gestión y regulación ur-*



bana).” (ROSENTHAL et. al., 2005). La fragmentación urbana obedece a los mecanismos propios del modo capitalista de producción urbana, articulado con ciertas condiciones específicas propias de cada lugar, en función a su peculiar estadio de desarrollo. La ciudad del capitalismo tardío es el escenario de la reproducción social habitable de unas condiciones generales de producción que se nutren de los ciclos recurrentes de acumulación y reinversión de capitales. La urbanización fragmentada es la expresión congruente de la acción del mercado inmobiliario librado casi sin control a su suerte.

Es así que la ciudad se transforma, en los hechos, en una urbanización difusa. La expresión cartográfica urbana es una mancha que no hace más que extenderse por las periferias, avanzando sobre las áreas rurales y naturales, a la vez que la densidad vincular de los elementos urbanos se deslíe y segrega. Esta urbanización difusa abunda en territorios de relegación social, zonas de marginación y estigma, regiones que van abriendo paso a una ciudad otra, escindida de modo brutal de su matriz.

La experiencia política acumulada por la movilización popular en torno a la vivienda comienza a advertir que la verdadera demanda social ya no es de unos simples bienes satisfactores de alojamiento, sino una madura aspiración a la propia ciudad. Esto concurre con las elucubraciones académicas que denuncian el expolio capitalista del ámbito urbano:

Las demandas acumuladas por la vivienda y la tierra ponen en cuestión a los instrumentos modernos de política pública urbana e imponen la necesidad de actualizar y alinear la agenda democrática incorporando actores y derechos vinculados con la construcción del hábitat urbano. De movimientos sociales urbanos a redes de alianzas cooperativas para la construcción de viviendas, de organizaciones continentales para la vivienda social, federaciones de barrios y la proyección a escala de demandas comunales a la emergencia de nuevas agendas académicas regionales como las propuestas por CLACSO, IEED-AL o el CEUR, la ciudad sirvió como soporte tanto para graficar la escala de los agudos conflictos socioespaciales, como para impulsar una nueva agen-

da de estudios sociales, que encontró en el accionar de grupos urbanos un medio para cuestionar los márgenes y el contenido de la nueva institucionalidad democrática. (MINUCHIN, 2019)

En realidad, aquellos sectores más vulnerables son precisamente aquellos que más demandas insatisfechas tienen con relación a la ciudad. Estos sectores sociales, movilizados con madurez, reclamarán, a su tiempo, una política pública de reproducción en el habitar, esto es, una política pública que se aplique de modo integral y universal a la habitación adecuada, digna y decorosa de la ciudad socialmente integrada y urbanísticamente rescatada de la agonía en que se sume en la actualidad. Y todo empezó, ya hace mucho tiempo, por el reclamo de un derecho a la morada, un derecho a tener lugar en la ciudad y en la sociedad.

### **Política pública de producción del hábitat**

Las políticas sociales focalizadas en la vivienda popular deben ser superadas en beneficio de la institucionalización efectiva de políticas públicas de producción del hábitat. Debe reconocerse el modo peculiarmente complejo en que se desarrolla, en los hechos, la producción de la ciudad. Dentro de este modo complejo, debe prevalecer, en beneficio del interés general, una política habitacional pública, integral y universal. Porque las ciudades contemporáneas, libradas a los procesos frenéticos del mercado inmobiliario están destruyendo la ciudad bajo la forma paradójica de una urbanización extendida y amorfa.

Toda vez que el derecho a la vivienda debe ser entendido como un derecho a la morada, se debe asumir en profundidad el compromiso social en la producción del hábitat en su conjunto y no ya la producción focalizada de “soluciones habitacionales”. En efecto, hay que reparar que las personas habitamos sistemas estructurados de lugares que tienen a la morada como centro compositivo y estructurador, pero que se extienden en los vecindarios, los barrios y la ciudad en su conjunto. A la producción de este hábitat concurren diversos sistemas de producción material y habitable. Debe entenderse que el

hábitat no sólo es resultado de una producción material de edificios y equipamientos, sino que, sobre todo, lo que se produce es la propia vida urbana, que es la que sustenta – en principio y en definitiva – la inversión y el esfuerzo productivo material.

La producción del hábitat en el contexto del modo capitalista de producción supone la concurrencia compleja de, por lo menos, tres modos específicos de producción: el urbanizador empresario privado, la llamada producción social del hábitat y la producción o promoción pública. Estos tres modos responden en forma respectiva a tres lógicas diferentes y antagónicas:

Fundamentalmente, la ciudad capitalista resulta de la interacción contradictoria y compleja de: i) la lógica de la ganancia – donde la ciudad es objeto y soporte de negocios; ii) la lógica de la necesidad – impulsada por aquellos grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil-, y iii) la lógica de lo público, donde el Estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo, de variadas maneras, el sustento para el despliegue de las otras lógicas (HERZER et al., 1994). (in VÍO et. al., 2007)

Mientras que el urbanismo empresario privado opera de manera hegemónica, la producción social del hábitat supone una respuesta alternativa, defensiva o contestataria, en donde a la lógica de la producción de bienes con valor de cambio se le contrapone otra, antagónica, de producción de bienes con valor de uso como determinación principal. Por su lado, el modo público de producción del hábitat suele oscilar entre un dejar hacer a los agentes privados, apostar a una regulación general y administrativa de las producciones o ya la propuesta positiva de algún modo políticamente discutido de producción urbana.

Pero lo que puede llegar a ser la producción pública del hábitat bien se puede considerar como un acuerdo político explícito en donde el poder político reorienta desde el interés general la producción habitacional de modo integrado y universal. El aspecto integrado supone que



se regule con precisión la acción empresaria privada y se ampare orgánica y sustentablemente la producción social, así como se le fije de manera consensuada el papel hegemónico al sector público. El talante universal radica en que la ciudad como complejo orgánico, compacto e inclusivo se vuelve el objeto explícito de la acción política legítima.

En la actualidad puede argumentarse, con sólidas razones, que la tradicional política social de vivienda debe ser repotenciada como una política pública habitacional. Toda vez que se ahonda no sólo en el derecho a la vivienda, sino en todo el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, es preciso rendirse a la evidencia que los objetivos políticos deben apuntar hacia una política pública de producción del hábitat. Cuando se reflexiona, a fondo y de modo consecuente, en que la implementación de la morada es una constitucional relación de habitación humana de toda una estructura compleja que involucra a la ciudad en su conjunto, sólo entonces se conseguirá afrontar de modo político el desafío de la hora.

En el marco de una política pública de producción del hábitat, la tradicional política social de vivienda se resignifica como una consolidada intención política de plena inclusión social. Ya no se trata de un asistencialismo focalizado, paternalista y escaso, sino un instrumento político de promoción social y económica. El enfoque dirigido al hábitat puede, de suyo, promover una convergencia de acciones políticas que promuevan el desarrollo del potencial propio de los sectores que históricamente siempre han resultado postergados, a la vez que el esfuerzo de inversión social se aplica no ya a presuntas soluciones falazmente especificadas, sino que redundan en el desarrollo urbano en su conjunto.

Las políticas habitacionales presentan un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan en forma concreta la intervención del Estado en relación a la distribución/ localización de los diferentes sectores y grupos sociales en la ciudad y, concomitantemente, en relación a la satisfacción de necesidades habitacionales básicas (Oszlak, 1991). Las

políticas habitacionales no se reducen a la expresión normativa de una presunta voluntad del Estado, sino que además se manifiestan en un conjunto de tomas de posiciones que reflejan una cierta filosofía política y una concepción sobre el modo en el que deben resolverse determinadas cuestiones sociales (Oszlak, 1991), en contexto de determinadas relaciones desiguales de poder y dominación. (VÍO et. al., 2007)

Con todo, a la vez que se establecen los alcances posibles de una política pública de producción del hábitat, también es preciso señalar sus limitaciones. Es que a toda iniciativa al respecto le precede una voluntad explícita que debe encontrar su especial resonancia en el cuerpo social: poco se avanzaría con un mero voluntarismo eventual o episódico, si no va acompañado con medidas estratégicas que aseguren sustentabilidad económica e histórica a estas políticas. Una política tal debe asegurar su contundencia sustancial en la vida urbana, tanto así como debe sostenerse en el tiempo que insuma la regeneración social y habitable de la ciudad.

Reparemos que el paso de la conceptualización estrecha de la vivienda a la más comprensiva de hábitat conduce a considerar a la primera desde su naturaleza de acto de habitar:

Pensada como *acto de habitar*, la vivienda es un fruto cultural y como tal se articula no sólo a un lugar sino a su historia y su entorno social, natural y construido. Implica una relación cultural e incluso afectiva entre quien la habita y el lugar que ocupa; es fruto de los procesos de poblamiento de un territorio; no responde a normas estrictas ni a espacios prefigurados; deja huellas, trazas urbanas e íntimas; es un producto (como el vino en la bodega) vivo, que soporta el tiempo, que se adapta a la vida cambiante de la familia y a las transformaciones del contexto; genera arraigos, nostalgias y regresos; aloja y da un marco digno a todas las funciones individuales, familiares y comunitarias, sin negar las económicas y las espirituales; manifiesta diferencias individuales y expresiones colectivas; es generadora de ciudad; se caracteriza por producir espacios de diversidad y armonía; exalta la vida. Constituye, en suma, un acto poético. (ORTIZ FLORES, 2011, p. 22)

Este señalamiento es singularmente importante y no sólo a los efectos puramente teóricos o académicos: *debe hacerse carne en la conciencia social*. Para ello debe realizarse un sistemático esfuerzo formativo a efectos de que el paso necesario de una pura política social de vivienda a una madura política pública de producción del hábitat cuente con el adecuado fondo conceptual ampliamente difundido en la conciencia social, sustituyendo el ideológico sentido común dominante por un concepto de hondo contenido humano. Porque si esta operación no se realiza en las mentalidades corrientes, el esfuerzo político se verá, antes o después, socavado una vez que la situación social deje de resultar relativamente tan angustiada como la actual.

Una política pública de producción del hábitat no puede ya concebir su objeto con el puro suministro de edificios, infraestructuras e instrumentos crediticios para volver accesibles los bienes a unos beneficiarios, quienes se contentarían a lo sumo con su uso y consumo. Hay que entender que la habitación humana es una instancia de reproducción social y como tal, debe no sólo ser reconocida, sino promovida activamente desde el punto de vista político. A estos efectos, cabe proponer aquí el despliegue, recíproco al de la producción pública del hábitat, de un dispositivo complementario y retroalimentador: una expresión política madura y contundente de la reproducción social en el habitar.

Hay una importante advertencia que una política pública de producción del hábitat debe tener en cuenta: el hábitat, como producto, no constituye un simple consumo ni la producción del hábitat se cumple en puros bienes materiales librados al uso y disfrute pasivos. El hábitat es un proceso de construcción continua que trasciende largamente los edificios y las infraestructuras. El hábitat, en definitiva, es un proceso que tiene que examinarse teniendo a la habitación humana en términos de reproducción social, esto es, aquella instancia en que la vida social recircula y retroalimente las demandas e implementaciones de un sistema productivo.

La producción pública del hábitat tiene que confrontarse con la reproducción social en el habitar tanto a efectos de verificar sus objetivos, propósitos y metas, así como a alimentar su propia evolución histórico social:

Si los aportes fenomenológicos permiten poner de relieve el carácter cotidiano, compartido y común del proceso mediante el cual se reproduce el mundo social, la perspectiva de Marx privilegia el análisis de la reproducción de la vida material de los sujetos. Efectivamente, la reproducción de la vida material es entendida, en ese sentido, como “condición fundamental de toda historia” (MARX, 1970: 28)<sup>2</sup>: “[...] la primera premisa de toda existencia humana y también, por tanto, de toda historia, es que los hombres se hallen, ‘para hacer historia’, en condiciones de poder vivir. Ahora bien, para poder vivir hace falta comer, beber, alojarse bajo un techo, vestirse y algunas cosas más (MARX, 1970: 28)”. Se hace referencia aquí al “proceso de vida real” (MARX, 1970: 26) dentro del cual las capacidades humanas se encuentran fuertemente inhibidas o potenciadas por las condiciones materiales. (RIZZO, 2012)

De lo que se trata ahora es de remitir el esfuerzo político público a una complementaria expresión política: lo que aquí daremos en llamar una política de reproducción social en el habitar. El objetivo prioritario es trascender el falaz reduccionismo de las puras demandas sociales interpretadas a su modo por el sistema político institucionalizado para afrontar la tarea de promover, como iniciativa a la vez social y política, que el propio habitar, como expresión cotidiana y corriente de la reproducción social, desarrolle, desde abajo, una política más que reivindicativa, propositiva y protagónica, que retroalimente la producción del hábitat. Tal es la cuestión que se debatirá a continuación

### **Política de reproducción social en el habitar**

*Las condiciones de producción son a la vez las de reproducción. Ninguna sociedad puede producir continuamente,*



*esto es, reproducir, sin reconvertir continuamente una parte de sus productos en medios de producción o elementos de la nueva producción.*

Karl Marx. El capital

A unas políticas públicas de producción del hábitat le han de corresponder, en reciprocidad, unas políticas de reproducción social en el habitar. A los modos hegemónicos de producción empresaria inmobiliaria le siguen, funcionales y obedientes, unos modos de consumo que operan como mecanismo de retroalimentación y legitimación. Es ya hora que los modos sociales de producción del hábitat, tales como los modos cooperativos, que han conseguido, con no poca lucha, sobrevivir y desarrollarse, tengan un lugar político para ser promovidos y potenciados también y necesariamente, en lo que toca a la reivindicación política de los modos de vida que propician. El habitar humano, en la actualidad, es un terreno de reproducción social en disputa política.

Bajo la locución “reproducción social” se suele entender aquel mecanismo por el cual un modo productivo es capaz de retroalimentarse a efectos de proseguir, en su funcionamiento, más o menos idéntico a sí mismo. En la vida social existen, de hecho, unos mecanismos que aseguran, día a día, el mantenimiento operativo del estatus quo. De este modo, a un modo determinado de producción de mercancías, le corresponde un modo más o menos estable de modos de consumo que legitiman el ciclo y el sistema que los comprende. Si bien esto es verificable, al menos en una apreciable medida, no es menos cierto que también en las sociedades y en sus modos de producción también se operan cambios, de una manera que la reproducción social nunca es, de modo efectivo, completamente consumada. La reproducción social se debate en una contradicción sorda entre la regeneración sistémica y el cambio social más o menos gradual o drástico.

Si los procesos que funcionan sistemáticamente en una sociedad tienden siempre a ser reproductivos, ¿de dónde surge el



cambio? Se propone aquí la tesis de que el recurso a modelos reproductivos no impide dar cuenta del cambio, sino que conduce a una concepción distinta del cambio. Se puede formular de otra manera esta tesis diciendo que no puede haber un modelo sistemático del cambio (evolucionista, dialéctico o estructural); el cambio se opera siempre en el encuentro entre procesos reproductivos incompatibles. El cambio no puede surgir de un modelo, porque no hay modelo concebible del "encuentro" entre procesos independientes o relativamente independientes en toda configuración histórica concreta (sea ésta económica, social o simbólica). (PASSERON, 1983)

Jean-Claude Passeron discute acerca de las condiciones que legitiman un sistema social o un modo de producción. "Salvo el caso de emergencia de legitimidades carismáticas, siempre inestables y esporádicas mientras no se "rutinicen" en instituciones o tradiciones, la fuerza propiamente simbólica de una legitimidad organizada y durable se debe a la circularidad de su funcionamiento y al carácter cíclico de su reproducción." (PASSERON, 1983). Hay, en la vida social, mecanismos que se activan para resultar mutuamente funcionales y regenerativos, dispositivos que verifican la funcionalidad operativa de la vida social en fases alternadas y recurrentes. Gracias a estos mecanismos es que las sociedades "funcionan" y los sistemas productivos se confirman su eficacia relativa.

En lo que respecta al modo de producción empresario inmobiliario, el consumo de construcciones como bienes de cambio resulta un mecanismo de reproducción: hay producción en esta modalidad porque hay mercado al que le es funcional. Pero cuando el mecanismo social de reproducción es la habitación de bienes de uso las cosas cambian de cariz: por una parte, se observa una sobreproducción de bienes inmobiliarios como objeto de inversión y reserva de valor en contradicción con las penurias de demandas habitacionales crónicamente insatisfechas. Con todo, el modo empresario inmobiliario resulta hegemónico, en un contexto social en que la habitación es asumida, de



modo ideológico, como un simple consumo. De hecho, en el habitar del conjunto de la sociedad se observa un fenómeno de reproducción social no siempre regenerativo: la habitación social es, en los hechos, un mecanismo de reproducción social en disputa.

Si toda estructura social se define por un sistema de diferencias (económicas, políticas, simbólicas) entre grupos y define en consecuencia un sistema de relaciones desiguales entre esos grupos, las estrategias de los grupos o linajes favorecidos que se orientan en cada generación en función de la renovación en el grupo o linaje de sus oportunidades sociales positivas disponen siempre de más medios, más información, más alcance, en pocas palabras más eficacia, que las estrategias inversas (de movilidad social, de igualamiento de las condiciones o de subversión del conjunto del orden) llevadas por grupos desfavorecidos que intentan escapar a sus oportunidades sociales negativas. (PASSERON, 1983)

Una política de reproducción social en el habitar implica la forja, tanto en la conciencia social popular como en las prácticas habitables cotidianas, de unas condiciones de reproducción social, que pongan a la consumación habitable como elemento legitimador de nuevos modos sociales de producción del hábitat. Son los modos sociales de producción los que deben arrojar enseñanzas y directrices a nuevos modos de habitar, que constituirán, de modo crítico y políticamente explícito, instancias de reproducción social de otra ciudad. Para ello no basta con dar voz y prestar oídos a los activistas sociales; es necesario promover experiencias, apoyar iniciativas, difundir aprendizajes. Para ello no basta con la exposición académica; se impone una difusión amplia y profunda en la conciencia social. Porque no habrá cambio social si no se cambia, a la vez y de modo correspondiente, a la producción y a la reproducción sociales.

Una política que opere sobre los mecanismos críticos de la reproducción social en el habitar consigue, en principio, replantear a fondo las limitantes de la política social de vivienda. En efecto, la acción política

en este ámbito invita y promueve en los urbanitas una nueva actitud, proclive al cambio y a la exigencia de nuevas formas de vida, así como renovadas investiduras ciudadanas. Una política del habitar supera, en este sentido, tanto la menesterosidad necesitada de dádivas, como las prácticas clientelares paternalistas. Una política del habitar comienza por ser, en el fondo, una operación de dignificación ciudadana.

Las políticas sociales de vivienda son radicalmente resignificadas en el marco de una explícita política del habitar. En lo que toca a los sujetos políticos, ya no se trata de beneficiarios como destinatarios pasivos de una política extraña, sino de protagonistas capaces de señalar el camino de una reconstitución plena de la ciudad. Tampoco se trata de políticos paternalistas que dictaminen, a su arbitrio, qué necesidades deben ser atendidas y de qué modo responder a las demandas sociales. Una política del habitar es la protagonista que empoderan a los ciudadanos en lo que toca a su constitucional estar en el mundo, desarrollarse en él y construirlo a su imagen y designio.

La política del habitar supone una superación de las iniciativas bienintencionadas de inclusión social para abordar una fase superior que expresa una apropiada y sensata forma de promoción social. En efecto, son los habitantes, haciendo acopio de su madura cultura de producción social del hábitat, los que se vuelven capaces de instruir al sistema político institucionalizado acerca de los modos de reconstruir la ciudad para quienes la habitan. Hay que apostar por que los carenciados, humillados y postergados puedan tener la oportunidad de reivindicar su profunda condición urbanita, su potencial de cambio y su capacidad propositiva. Pero para esto es necesario una política que recolocque el habitar urbano en el sitio que el modo capitalista de producción le ha usurpado, así como la matriz del consumo generalizado de mercancías ha supuesto el mecanismo falaz de reproducción social dominante.

La reivindicación de los modos sociales de habitar es un componente ineludible para que las políticas sociales de vivienda se recalifiquen como política pública. El cambio social en el habitar ya

no puede confiarse a las tradicionales modalidades provistas por el mercado inmobiliario: las fuerzas sociales deben repotenciarse al amparo de un Estado que se comprometa con el vuelco político decisivo. *“Una concepción que reubica el rol del Estado en la centralidad del cambio, evidentemente implica el asumir plenamente la formulación de la política en todas sus dimensiones.”* (PORTILLO, 2010, p. 88) En virtud de ello, se debe comenzar por reconsiderar los propios sujetos sociales y su investidura ciudadana.

Así como en el pasado los beneficiarios de las políticas habitacionales fueron considerados usuarios y luego clientes, la orientación actual requiere ubicar al destinatario como **ciudadano**, Es decir, sujeto de derecho y obligaciones y activo partícipe de la producción habitacional con la que se verá beneficiado. Se trata de superar el asistencialismo dadivoso y la relación de cliente sujeto de crédito, por una ciudadanía que integre social y culturalmente no solamente satisfaciendo el requerimiento de vivienda sino también contribuyendo a una democracia activa. (PORTILLO, 2010, p. 91)

La ciudadanía no es una investidura lista para usar y simplemente disponible; es resultado de una autogestión constructiva paciente y colectiva, que debe desarrollarse en un marco propicio. Precisamente, una política del habitar tiene por misión apoyar y promover esta investidura: conseguir que los urbanitas se corten a su medida el traje que portarán en la vida urbana, el hábito que les permitirá hacer efectivas sus demandas y propuestas.

La propuesta de la forja de una política de reproducción social en el habitar tiene importantes consecuencias en la concepción y desarrollo de la producción integral del hábitat. Se trata aquí de dar voz y de invitar al debate enriquecedor con los activistas sociales por la vivienda, que han acopiado ingentes caudales de experiencia y conciencia social y que, convenientemente apoyados y promovidos, pueden y deben inspirar las líneas rectoras de esta política del

habitar. Los movimientos sociales que han llevado a cabo la ingente y sacrificada tarea de dar forma organizada y sistemática a los modos sociales de producción deben tener la palabra.

El marco de la política del habitar se vuelve propicio no sólo para potenciar y profundizar las demandas sociales de vivienda, sino que consigue sustentar una política de producción del hábitat desde un origen alternativo al tradicional. Mientras que el mercado atiende a los consumidores, una política del habitar propicia la constitución de una ciudadanía sabedora de derechos, exigente en demandas y empoderada por medios de producción especialmente preparados al efecto.

¿Es la vivienda, en tanto elemento construido o adquirido individualmente, capaz de mejorar, por si sola, las condiciones de vida de sus ocupantes? Frente a esta pregunta, es importante tener en cuenta los elementos que componen la interioridad del lugar para vivir, pero al mismo tiempo deben involucrarse elementos propios de los entornos próximos y remotos. El hábitat es soporte y condición, al tiempo que es espacio resignificado y reconstruido por la cultura, así como, según lo plantea la organización Hábitat International Coalition (HIC) el conjunto de condiciones ambientales y materiales que permiten la satisfacción de las necesidades vitales y la supervivencia de una especie. Este hábitat está determinado además por factores económicos, sociales, culturales y políticos que facilitan o limitan el acceso de todos a los bienes y servicios que la sociedad produce. (AGUDELO, VACA, y GARCÍA UBAQUE, 2013)

La política del habitar debe inspirarse a fondo y desarrollarse en la acumulación de experiencia y conciencia social forjada en la producción social del hábitat, llevada a cabo por sacrificados actores movilizados al respecto que ya cuentan con una trayectoria histórica y que – y esto es lo más importante – entreven un futuro de cambio. Ya no se trata de asistir a sectores sociales desvalidos, sino de escuchar y promover activamente instancias de intercambio conceptual con los sectores movilizados.

La producción social del hábitat, principalmente aquella que se apoya en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores, contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa. Al acrecentar la capacidad de gestión de los pobladores organizados y su control sobre los procesos productivos del hábitat; al derramar los recursos provenientes del ahorro, el crédito y los subsidios en la comunidad en que se desarrollan las acciones; al fortalecer así los circuitos populares de mercado, contribuye a potenciar la economía de los participantes, de la comunidad barrial en que se ubican y de los sectores populares en su conjunto. Al poner al ser humano, individual y colectivo, al centro de sus estrategias, su método de trabajo y sus acciones, pone en marcha procesos innovadores de profundo contenido e impacto transformador. (ORTIZ FLORES, 2004)

Con la propuesta de desarrollo de una política de habitar culmina una operación de teoría política que tiende a contornear de un modo congruente con las necesidades de la hora el que se definía como “el problema social de la vivienda” en los albores de la moderna ciudad industrial. Como es natural, no se niega de ningún modo la pertinencia y oportunidad de una sensata y sensible política social de vivienda, pero, tal como ya se ha visto, ésta debe ser superada en dos planos superiores: el de la producción integral del hábitat y en la forja de la reproducción social en el habitar.

### **De la política social de vivienda a la política de habitar**

Puede concluirse que, en lo que respecta a una eventual política habitacional integral y universal, de carácter público, esta tiene tres planos de significación en los que desarrollarse: en primer lugar, el de las políticas sociales de vivienda; en segundo, el de las políticas integrales de producción del hábitat y, por fin, el de una política pública de reproducción social en el habitar. Planteadas las cosas de este modo, se puede



considerar que el enfoque propuesto apuesta tanto a la integralidad, en el sentido de abordar los problemas estructurales del habitar en la totalidad comprensiva de sus dimensiones, a la vez que también aspira a una universalidad que conlleva, de modo necesario, una propuesta de cambio social, toda vez que la hegemonía la inviste el interés público de la mayoría social habitante y no ya la del mercado inmobiliario.

Con mucho, el plano de las políticas sociales de vivienda es el que ha tenido más desarrollo histórico relativo. También es el plano en que los alcances y limitaciones son más evidentes en la actualidad. En lo que respecta a nuestra realidad latinoamericana, es mucho aun lo que resta por hacer al respecto, si bien es cierto también que deben superarse las inercias de una tradición asistencialista, paternalista, clientelar y carente. En este sentido, hay todo un rico bagaje de experiencias y aprendizajes que sirven de marco crítico y aleccionador.

Por su parte, el plano de la producción integral del hábitat se ve marcado por la oposición de dos modalidades de producción: la industrial-mercantil provista por el mercado y las distintas modalidades de la producción social del hábitat, de autogestión y autoconstrucción solidaria y organizada, que han demostrado, con sobradas pruebas, su validez y resultados ampliamente preferibles. De este modo social de producción no sólo emerge una producción alternativa dirigida a la habitación popular, sino una rica experiencia de ingeniería política social que no se contenta con la producción material, sino que también realiza importantes aportes tanto en la cultura tectónica como en modos alternativos de gestión y habitación.

En fin, el plano quizá relativamente más incipiente lo constituya la propuesta de una política pública de reproducción social en el habitar, concebida como un territorio en donde la producción integral del hábitat, de nuevo cuño, se retroalimente con exigencias ciudadanas maduras y profundas. Es de hacer notar que tal aspecto no ha merecido aún la atención que merece y estas líneas apuestan a poner tal cuestión sobre la mesa.

## Bibliografía

AGUDELO, C., VACA, M., y GARCÍA UBAQUE, C. Modelo de producción social del hábitat frente al modelo de mercado en la construcción de vivienda de interés social. *Tecnura*, p 37-52, 2013.

CARMAN, M., VIEIRA, N., y SEGURA, R. Introducción. Antropología, diferencia y segregación urbana. En M. CARMAN, N. VIEIRA DA CUNHA, y R. SEGURA (Edits.), *Segregación y diferencia en la ciudad* p. 11-36, Quito: FLACSO, Sede Ecuador, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2013

IAMAMOTO, M. *Servicio social y división del trabajo*. Un análisis crítico de sus fundamentos. San Pablo: Cortez, 1992

MAGRI, A. *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica*. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. Montevideo: Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República, 2015

MINUCHIN, L. (2019). De la demanda a la prefiguración. Historia del derecho a la ciudad en América Latina. *Territorios*, 271-294. Disponible en 2019doi:https://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6363

MIRANDA GASSULL, V. (2017). El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de sectores desposeídos. *Territorios*(36), 217-238. 2017 Disponible en doi:https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4440

ORTIZ FLORES, E. *La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?*, 2004 Recuperado el 12 de octubre de 2021, de Mundo Urbano: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2003/51-numero-21/66-3-la-produccion-social-del-habitat-opcion-marginal-o-estrategia-transformadora>

ORTIZ FLORES, E. Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. En ARÉBALO, Martha, et. al., *El camino posible*. Producción social del hábitat en América Latina (págs. 13-44). Montevideo: Trilce, 2011

PASSERON, J.-C. La teoría de la reproducción como una teoría del cambio: una evaluación crítica del concepto de contradicción interna. *Estudios Sociológicos*, 1(3), 417-442, 1983 Obtenido de <https://doi.org/10.24201/es.1983v1n3.1321>

PORTILLO, A. *Vivienda y sociedad. La situación actual de la vivienda en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura UDELAR, 2010. Recuperado el 11 de octubre de 2021, de <http://www.fadu.edu.uy/sociologia/files/2012/02/Vivienda-y-Sociedad.pdf>

RIZZO, N. Un análisis sobre la reproducción social como proceso significativo y como proceso desigual. *Sociológica*(77), 281-297, 2012

ROSENTHAL, C., et. al. (2005). Calidad de vida urbana: demandas sociales de los sectores populares y respuestas del gobierno municipal. Mar del Plata, Argentina. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. Recuperado el 07 de octubre de 2021, de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiadelapoblacion/53.pdf>

SZUPIANY, E. (2018). La ciudad fragmentada. Una lectura de sus diversas expresiones para la caracterización del modelo latinoamericano. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*(19), 99-116, 2018

VÍO, M., et. al. (2007) *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Recuperado el 08 de octubre de 2021, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100720101204/dt49.pdf>

## Notas

- 1 Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo, Uruguay, ORCID n° 0000-0002-3013-7249, E-mail: nestor.casanova.1958@gmail.com
- 2 La ideología alemana

 10.17771/PUCRio.OSQ.60391