

---

## **Problematizando el concepto de hábitat y su relación con las políticas sociales**

MESA 2: Políticas sociales y sociedad: lecturas sociológicas.

MESA 13. Neoliberalismo y debates urbanos: ciudad, conflictos sociales y acción colectiva.

Florencia Bareiro Gardenal. Universidad Nacional de La Matanza.

[bareirogardenal@gmail.com](mailto:bareirogardenal@gmail.com)

### **Resumen**

En la presente ponencia se realizará, un recorrido conceptual sobre la noción de hábitat para luego indagar sobre cómo definen diferentes autores a las políticas sociales traducidas en políticas urbanas, de vivienda, y habitacionales y buscar una relación entre estos conceptos.

El concepto de hábitat ha mutado a lo largo de los años complejizándose y ampliando su alcance desde concebirlo sólo como “techo” en condiciones de salubridad básicas, pasando por la reivindicación de una vivienda digna y adecuada, hasta lo que Lefebvre (1968) desarrolló como derecho a la ciudad y que Harvey (2013) continuó problematizando. De esta manera, se pretende deslindar el hábitat y la vivienda de la conceptualización que los reduce a meros objetos mercancía y así resaltar su dimensión social y cultural además de evidenciar las múltiples interrelaciones que presenta en relación con la organización social, el ordenamiento territorial, la preservación ambiental y el fortalecimiento de la economía social y solidaria. Esto último se hace presente en la producción social del hábitat, es decir, una autogestión que se da desde los mismos pobladores que no cuentan con un apoyo material del estado, ni seguridad en la tenencia del terreno, ni regulación alguna.

Aquí es donde aparece el rol del estado relacionado a las políticas sociales que intervienen en el hábitat, Oszlak (1991) habla de las políticas urbanas y los diferentes intereses a los que afectan y promueven desde donde emergen el caos y la irracionalidad. En la misma línea, Ortiz Flores (2011) subraya que, ante el abandono de la planificación territorial y urbana por parte de muchos gobiernos, sólo se proyectan negocios inmobiliarios que conllevan a prácticas irresponsables que llena al mundo de artículos superfluos, sin satisfacer las necesidades y derechos humanos fundamentales de sus habitantes generando una paradoja en la que existen al mismo tiempo millones de viviendas vacías y millones de familias sin

---

techo. El impacto físico, territorial y social de las políticas habitacionales ha llevado a construir un hábitat abstracto y deshumanizado, caracterizado por el caos y la monotonía.

**Palabras claves: Hábitat, políticas sociales, derecho a la ciudad.**

## 1. Introducción:

El concepto de hábitat ha mutado a lo largo de los años complejizándose y ampliando su alcance desde concebirlo sólo como “techo” en condiciones de salubridad básicas, pasando por la reivindicación de una vivienda digna y adecuada, hasta lo que Lefebvre (1968) desarrolló como derecho a la ciudad y que Harvey (2013) continuó problematizando. De esta manera, se pretende deslindar el hábitat y la vivienda de la conceptualización que los reduce a meros objetos mercancía y así resaltar su dimensión social y cultural además de evidenciar las múltiples interrelaciones que presenta en relación con la organización social, el ordenamiento territorial, la preservación ambiental y el fortalecimiento de la economía social y solidaria. Esto último se hace presente en la producción social del hábitat, es decir, una autogestión que se da desde los mismos pobladores que no cuentan con un apoyo material del estado, ni seguridad en la tenencia del terreno, ni regulación alguna.

Aquí es donde aparece el rol del estado relacionado a las políticas sociales que intervienen en el hábitat, Oszlak (1991) habla de las políticas urbanas y los diferentes intereses a los que afectan y promueven desde donde emergen el caos y la irracionalidad. En la misma línea, Ortiz Flores (2011) subraya que, ante el abandono de la planificación territorial y urbana por parte de muchos gobiernos, sólo se proyectan negocios inmobiliarios que conllevan a prácticas irresponsables que llena al mundo de artículos superfluos, sin satisfacer las necesidades y derechos humanos fundamentales de sus habitantes generando una paradoja en la que existen al mismo tiempo millones de viviendas vacías y millones de familias sin techo. El impacto físico, territorial y social de las políticas habitacionales ha llevado a construir un hábitat abstracto y deshumanizado, caracterizado por el caos y la monotonía.

Ante este panorama se busca trazar un hilo conducido por el concepto de “hábitat” teniendo en cuenta sus múltiples dimensiones para luego vincularlo con las políticas sociales que responden a estas dimensiones: el espacio, la casa y los servicios básicos urbanos. Este

---

---

recorrido teórico se hace pertinente en el marco del proceso de escritura de la tesis de maestría para poder ir delimitando los conceptos claves y sus interrelaciones. Las políticas sociales y el hábitat son temas que se vienen estudiando en trabajos anteriores y tienen relación con la línea de investigación del Grupo de Estudios Sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE).

## **2. Al interior del concepto del hábitat ¿Qué dimensiones lo conforman?**

Para problematizar el concepto de hábitat es pertinente abordar algunos conceptos que lo subyacen y la manera en que diferentes exponentes fueron complejizándolo a través del tiempo. Una de las dimensiones más importantes del concepto del hábitat es el espacio o lugar (Santos, 1995; Harvey, 1996) también llamado “espacio social” (Lefebvre, 1974) o espacio urbano (Soja, 2000). Otras dimensiones que lo integran son: la casa o vivienda (Bachelard, 1957), el acceso a los servicios básicos (Pírez, 2000) y el acceso a la ciudad en sí vinculado a la cercanía con fuentes de trabajo, educación, recreación, movilidad y transporte, así como su configuración tendiente a reproducir las lógicas del sistema capitalista (Harvey, 1973; Santos, 1996; Davis, 2006).

Cuando nos referimos al espacio lo entendemos como un conjunto indisoluble, solidario y contradictorio, de sistemas de objetos, sistemas de acciones y sus interrelaciones no consideradas aisladamente sino como el contexto único en el que se realiza la historia (Santos, 1996). Estos objetos son cada vez más artificiales y condicionan la forma en que se dan las acciones y, por otro lado, el sistema de acciones lleva a la creación de objetos nuevos o se realiza sobre objetos preexistentes. En esta interacción y dialéctica “el espacio encuentra su dinámica y se transforma” (Santos, 1996: 55)

Tanto el tiempo y el espacio como el lugar son construcciones sociales (Harvey, 1996). Pero, a este último concepto se le puede asignar un doble significado según Harvey (1996): (a) “una simple posición o localización dentro de un mapa del espacio-tiempo constituido en el seno de determinado proceso social o (b) una entidad o permanencia que se produce dentro de la construcción del espacio-tiempo y lo transforma” (Harvey, 1996: 380).

---

Los lugares pueden comprenderse como configuraciones internamente heterogéneas, dialécticas y dinámicas, de “permanencias” relativas en el espacio-temporalidad global de los procesos sociales. Siguiendo a Harvey (1996) los lugares son el “locus” de imaginarios, como institucionalizaciones, como configuraciones de relaciones sociales, como prácticas materiales, como formas de poder y como elementos del discurso.

En la misma línea, Santos (1996) plantea que los lugares pueden ser vistos como un lugar intermedio entre el mundo y el individuo tensando la individualidad y la globalidad en un dinamismo que se está recreando a cada momento en una relación permanentemente inestable. Esta misma tensión aparece también en el espacio que se ofrece al conjunto de personas que en él actúan como un conjunto de potencialidades de valor desigual, cuyo uso tiene que ser disputado a cada instante, en función de la fuerza de cada persona (Santos, 1996).

Este espacio constituye así “un medio de producción, un medio de control y, en consecuencia, de dominación y de poder” (Lefebvre, 1974: 86). Este espacio es social porque es el que transitan, modifican y producen los seres humanos y sirve como un instrumento de análisis de la sociedad donde se establecen diferentes relaciones: las relaciones sociales de reproducción y las relaciones de producción. Se tiene que considerar que es el espacio social el que incorpora los actos sociales:

(..) el espacio social “incorpora” los actos sociales, las acciones de los sujetos tanto colectivos como individuales que nacen y mueren, que padecen y actúan. Para ellos, su espacio se comporta a la vez vital y mortalmente: se despliegan sobre él, se expresan y encuentran en él las prohibiciones; después mueren, y ese mismo espacio contiene su tumba. (Lefebvre, 1974: 93)

Lefebvre retoma la noción de “habitar” en lugar de “hábitat” ya que pone en cuestión esta dicotomía refiriéndose a la alienación urbana como consecuencia de la producción autoritaria y capitalista del espacio que puede devenir en vivirse como segregación socioespacial, como dominación y cosificación cultural o como extrañamiento al medio urbano:

(...) los ciudadanos no controlan los procesos ni los medios ni el producto final. La participación deviene simulacro y se mantiene por cauces inocuos. A menudo ni siquiera se comprenden los códigos simbólicos del entorno construido ni se participa de la centralidad urbana en tanto que se produce una condensación espacio-temporal de las relaciones sociales. (Lefebvre, 1974: 45)

Ante la producción del espacio, que es aquello a lo que Lefebvre llama “hábitat”, aparece el universo del “habitar” que significa apropiarse del espacio. Esto es, convertir el espacio en lugar, adaptarlo, usarlo, transformarlo y verter sobre él la afectividad del usuario, la imaginación habitante. A través del habitar se accedería al ser, a la sociabilidad y el habitante rompería con el monólogo del urbanismo tecnocrático.

En esta línea, Soja (2000) denomina “dialéctica socio-espacial” al vínculo entre la espacialidad y la sociabilidad. En esta dialéctica emerge el espacio urbano como referencia a la ciudad en tanto fenómeno histórico-social-espacial. La especificidad espacial urbana sobre la que escribe Soja refiere a las configuraciones específicas de las relaciones sociales, de las formas de construcción y de la actividad humana en una ciudad, y en su esfera geográfica de influencia que emerge activamente de la producción social del espacio urbano en tanto contexto o “hábitat material y simbólico distintivo para la vida humana” (Soja, 2000: 36).

El autor retoma el argumento más sólido de Lefebvre en el cual “todas las relaciones sociales ya sea relativas a la clase, la familia, la comunidad, el mercado o el poder estatal, permanecen abstractas e infundadas hasta no ser expresamente espacializadas, es decir, convertidas en relaciones espaciales materiales y simbólicas” (Soja, 2000: 38). Este proceso de materialización y contextualización real e imaginario no es algo simple ya que se encuentra lleno de movimiento y cambio, tensión y conflicto donde aflora la política e ideología, las pasiones y los deseos.

Ante las dualidades que aparecen al estudiar el espacio, como se ve en Lefebvre, Soja propone una dialéctica del espacio urbano donde combina el primer y segundo espacio en un tercero para ampliar su alcance y complejidad. El primer espacio es aquel percibido física y empíricamente como forma, proceso y configuración de la vida urbana plausible de ser medida y cartografiada. El segundo espacio es el campo mental conceptualizado en imágenes, pensamientos reflexivos y representaciones simbólicas concebidos por el imaginario urbano en tanto mapa mental con el que se experimenta la ciudad y como aquella utopía urbana que afecta nuestra experiencia y conducta urbana. El tercer espacio es enteramente vivido, un lugar que es simultáneamente real e imaginario, actual y virtual, lugar de experiencia y agencia estructuradas, individuales y colectivas.

Esta dialéctica del espacio urbano tiene que considerarse en relación a los múltiples significados que asume y retomando a Harvey (1973) uno de ellos es el suelo urbano que, enmarcado en la economía capitalista, no es una mercancía normal ya que tiene conceptos de valor de uso y valor de cambio particulares. Por ejemplo, el suelo y sus mejoras tienen una localización fija y absoluta, no pueden ser trasladados; son mercancías de las que ninguna persona puede prescindir; cambian de mano con relativa infrecuencia; el cambio en el mercado se produce en un tiempo muy corto, mientras que el uso se extiende a lo largo de un período de tiempo. Por último, el suelo y sus mejoras tienen numerosos y diferentes usos que no se excluyen entre sí para el usuario.

Es interesante pararnos en este último punto en el que Harvey (1973) toma como ejemplo a una casa que puede ser usada simultáneamente de muchas formas diferentes ya que proporciona:

- Alojamiento.
- Una cantidad de espacio para el uso exclusivo de sus ocupantes.
- Intimidad.
- Una localización mejor o peor respecto a los lugares de trabajo, zonas comerciales, servicios sociales, familias, amigos, incluyendo la posibilidad de trabajar en la propia casa.
- Una localización más o menos próxima con respecto a los focos de polución, zonas de aglomeración, zonas de delincuencia, etc.

- 
- Una localización con respecto a un vecindario que tiene características físicas, sociales y simbólicas que otorgan un estatus social.
  - Un medio de almacenar y aumentar la riqueza.

A esto se le puede agregar una noción subjetiva sobre la casa retomando a Bachelard (1957) ya que ella alberga el ensueño e integra los pensamientos, los recuerdos y los sueños de las personas. El pasado, el presente y el porvenir dan a la casa dinanismos diferentes. El autor refiere a que, sin la casa, el ser humano sería un ser disperso, porque ésta es el primer mundo que tiene, es su “gran cuna” antes de ser “lanzado al mundo”. De esta manera concluye en que “todo espacio realmente habitado lleva como esencia la noción de casa” (Bachelard, 1957: 28).

Si indagamos en lo que Harvey (1973) llama “sistema de sostén de vida del individuo” vemos que está vinculado estrechamente a los valores de uso reflejado en necesidades y exigencias sociales. Estas necesidades no son constantes “ya que son categorías de la conciencia humana y al cambiar la sociedad transforma la conciencia de la necesidad” (Harvey, 1973: 103). El problema, según el autor, radica en definir a qué es relativa esta necesidad y en llegar a comprender cómo surgen las necesidades. Algunas de las categorías que permanecen constantes son la necesidad de: “comida, vivienda, servicios médicos, educación, servicios sociales y ambientales, bienes de consumo, oportunidades de diversión, distracciones vecinales, servicios de transporte” (Harvey, 1973: 103).

Ante estas necesidades aparece la falta o insuficiencia como respuesta en algunos sectores de la sociedad. Esta desigualdad social se puede ver claramente reflejada en los accesos a los servicios urbanos. Siguiendo a Pírez (2000) la insuficiencia en el desarrollo de las redes que permiten prestar los servicios y por ende acceder a ellos está asociada, en términos generales, con los territorios urbanos en donde se asienta la población de menores recursos.

---

Los servicios son una consecuencia y a la vez, una condición de la aglomeración de población y actividades en el territorio como son las ciudades o barrios. Según Pérez (2000):

Los servicios urbanos deberían satisfacer un conjunto muy amplio de necesidades, como soporte y condición del funcionamiento de las actividades y de las relaciones sociales (producción económica, reproducción de la fuerza de trabajo, reproducción de relaciones sociales, etc.). De ellos depende, particularmente, la capacidad de las ciudades de producir riqueza y de distribuirla entre sus habitantes (Pérez, 2000: 11).

En particular, el territorio de América Latina muestra un conjunto de problemas centrales comunes en relación a los servicios urbanos:

coberturas insuficientes que excluyen una porción importante de la población; calidad deficiente que tiene un impacto directo en la calidad de vida, en particular la de la población usuaria (o excluida) de escasos recursos y, vinculado con este segundo aspecto, graves impactos ambientales derivados del hecho de que el crecimiento de las necesidades ha sido persistentemente más rápido que el de los recursos financieros asignados y las capacidades de previsión, planeación y regulación” (Duhau, 1991: 87; citado en Pérez, 2000: 12).

Estos problemas confluyen en el ámbito de la ciudad que para Santos (1996) es el lugar donde hay más movilidad y encuentros. Este movimiento “se potencia en los países subdesarrollados, en virtud de la enorme variedad de situaciones personales de ingreso, del tamaño desmesurado de las metrópolis y del menor coeficiente de racionalidad en la actuación de la máquina urbana” (Santos, 1996: 272).

Siguiendo a Pérez (2000) la configuración territorial y el funcionamiento de la ciudad constituyen procedimientos que distribuyen bienes socialmente producidos en dos parámetros:

- La ciudad distribuye “lugares” dentro del territorio de la aglomeración. Se distribuyen territorialmente a las personas y a las cosas donde la accesibilidad es el resultado de su localización.
- La ciudad distribuye infraestructuras, equipamientos y servicios estableciendo las condiciones para su producción y consumo y para su vinculación con la situación (económica, social y cultural) de la población (Pírez, 2000:12).

Para esta distribución operan tres “procedimientos” principales: “los procedimientos del mercado que oponen la satisfacción de necesidades y producción de ganancias económicas; los procedimientos gubernamentales que obvian o modifican a los primeros, con la introducción de criterios públicos; y, procedimientos sociales, desarrollados por la población para satisfacer de manera directa alguna de sus necesidades que no logran satisfacer dentro de los anteriores, aunque no los excluyan totalmente” (Pírez, 2000: 13).

En la próxima sección veremos como este entramado de actores: el mercado, el Estado y la sociedad civil se tensionan en las cuestiones sociales que tienen que ver con el hábitat, el acceso al suelo y a la vivienda. Observaremos cómo se busca dar alguna respuesta a esta problemática a través de las políticas sociales.

### **3. Las políticas sociales vinculadas al hábitat**

En primera instancia, de todos los actores en juego dentro de la cuestión social, nos interesa comenzar por definir al Estado para entender cómo se opera desde las políticas. Este actor de la sociedad es quien, en palabras de Scribano y De Sena (2013), por su capacidad coercitiva y por la generalidad del alcance de su intervención, se constituye como la institución política por excelencia y el principal ejecutor de políticas orientadas a producir efectos que involucran a la sociedad en su conjunto, contribuyendo de tal manera a modelar de modo decisivo el ámbito público y privado de la misma.

El Estado es “la máxima instancia de articulación social” (Oszlak, 1997: 3) pero el papel que cumple fue cambiando en las últimas décadas respecto la responsabilidad asumida por los

---

estados subnacionales y el sector privado en la producción de bienes y servicios. Su rol se concibe como una expresión político-ideológica de la agenda estatal vigente que representa el “espacio problemático de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores y que constituyen el objeto de acción del estado, su dominio funcional” (Oszlak, 1997: 5).

Es en este punto donde toman lugar las políticas que pueda adoptar el Estado como diversas opciones de resolución a las problemáticas sociales que interpelan al territorio. Es por esto, que Tamayo Sáez (1997) define a las políticas públicas como un “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas y este proceso comienza justamente cuando se detecta la existencia de un problema que, debido a su importancia, merece su atención” (Tamayo Sáez, 1997: 2).

Dentro de las políticas públicas se encuentran las políticas sociales que podemos decir que apuntan, según Danani (2009) a representar un campo de políticas complejo en el que están contenidas múltiples dimensiones que se relacionan entre sí: los procesos político-culturales, económicos e institucionales, pero también el género, la edad, la orientación ideológica, entre otros aspectos que están presentes en este campo y se vinculan y moldean recíprocamente.

Siguiendo a De Sena (2014), se debe prestar atención al lugar que ocupan las políticas sociales en las sociedades actuales en términos de estructuración social, qué rol e influencia poseen en la definición y configuración de la cuestión social, qué bienes y servicios ponen en circulación, desde qué esferas de la estructura social y hacia cuales, qué implican en términos normativos, qué impacto producen en términos de reproducción o disminución de las desigualdades existentes, en qué medida se vinculan con otras políticas públicas, por qué son exclusivamente intervenciones estatales; entre otros interrogantes.

Esto se vuelve pertinente debido a que “las políticas sociales hacen sociedad” (De Sena, 2014). Entonces, según la autora, el pensar en el tratamiento y regulación de la cuestión social implica también comprender y develar las formas en que las políticas públicas y entre ellas,

---

las sociales, crean subjetividades y configuran modelos y estructuras de sensibilidades que afectan las formas de vivenciar (y vivenciarse) de los sujetos intervenidos.

Siguiendo esta línea Carballada (2010) indica que lo social y las problemáticas que emergen desde aquí aluden a varias cuestiones,

no se vincula solo con la pobreza, sino que también con sus formas específicas, con los procesos de pauperización, con el impacto en la vida cotidiana de los pobres, así como con otros asuntos que interpelan a la sociedad en su conjunto y que trascienden la esfera de la pobreza: la locura, la enfermedad, la conflictividad, los mecanismos de cohesión, los derechos sociales y civiles. Estos son los emergentes de la tensión entre integración y desintegración de ese todo que se denomina sociedad (Carballada, 2010: 51).

Las políticas sociales ocupan un lugar en el régimen de acumulación y son parte nodal del modo de regulación social y político al mismo tiempo que tienen influencia sobre los comportamientos de los actores (Cena, 2014). La autora indica que, en el marco del neoliberalismo, la implementación de las políticas sociales se vio modificada en lo que se llama “la nueva cuestión social” relacionada a crear subjetividades que fueran agentes de sus propios contextos de carencias para poder depositar en los individuos la responsabilidad de modificar sus condiciones materiales de producción y reproducción de la vida. De esta manera influyó en el diseño, justificación e implementación de las políticas sociales conformando dispositivos que buscaron movilizar el accionar de los individuos y de los grupos familiares.

Dentro de esta cuestión social y de la “nueva cuestión social” aparece interpelada la cuestión urbana y según Castells (1974) “el corazón del análisis sociológico de la cuestión urbana está en el estudio de la política urbana”. Está en la articulación de los procesos designados como urbanos con el campo de la lucha de clases, y con la intervención de la instancia política. Siguiendo al autor el estudio de la política urbana se descompone así en dos campos analíticos indisolublemente ligados en la realidad social: la planificación urbana, bajo sus diferentes formas, y los movimientos sociales urbanos:

---

Por un lado, el estudio de la intervención de los aparatos de Estado, en todas sus variantes, sobre la organización del espacio y sobre las condiciones sociales de reproducción de la fuerza de trabajo. Por el otro, el estudio de la articulación de la lucha de clases, incluida la lucha política, en el campo de las relaciones sociales así definido (Castells, 1974: 310).

En este marco, cuando hablamos de intervenciones de los aparatos del Estado, retomando a Rodríguez y Di Virgilio (2010) se hace referencia a la multiplicidad de políticas, programas y proyectos que desde diferentes instancias y niveles del gobierno tienen capacidad para modelar la vida cotidiana de las familias, sus formas de organización social y el territorio en el que habitan.

Las autoras coinciden en que las intervenciones estatales producen importantes marcas en la vida cotidiana de las familias de sectores populares, en las formas de organización social y en el hábitat en tanto que contribuyen a definir unas “estructuras de oportunidades” para dar respuesta a los requerimientos de su vida cotidiana:

Las estructuras de oportunidades se definen aquí como las probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos. El término estructura alude al hecho de que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades (Katzman 1999: 9; citado en Rodríguez y Di Virgilio, 2010).

Esto se vincula entonces con las características del mercado de tierras y con el tipo de hábitat en el que las familias desarrollan su vida cotidiana, por un lado, y por el otro, con las condiciones de su localización asociadas a formas diferenciales de acceso al suelo, a los servicios, a los equipamientos urbano, a los lugares de trabajo, etc.

Como adelantamos en el anterior apartado el suelo urbano y su mejoramiento, así como la vivienda tienen dos aspectos contradictorios desde el momento en que se transforma en mercancía capitalista: tiene un valor de uso y un valor de cambio. Esta es “una contradicción de la base económica del capitalismo” (Topalov, 1979) Aquí es donde el mercado y el estado entran en tensión, y las políticas estatales, según Topalov se convierten en una acción sobre las condiciones de valorización del capital empeñado en la producción y la circulación de la vivienda:

La política de la vivienda consiste, en efecto, en una intervención que modifica numerosos aspectos del proceso concreto de consumo. Ante todo, transforma el valor de uso de la vivienda de los trabajadores: sus características concretas como producto, y su localización en el espacio urbano. En seguida, actúa sobre el costo de consumo de la vivienda para su ocupante: el nivel del alquiler o el del costo de acceso a la propiedad. Modifica también las formas de ocupación de la vivienda, por ejemplo, estableciendo normas de ocupación en función del tamaño de la familia. Contribuye también a transformar las relaciones de propiedad (Topalov, 1979: 62).

En otros trabajos (Bareiro Gardenal, 2020) se hizo referencia a las políticas de vivienda convencionales o hegemónicas y no convencionales o alternativas (Gráfico 1). Las convencionales se caracterizan por la intervención sistemática del Estado en todas las instancias que determina el proceso de producción y provisión de viviendas pero que, en general, esta producción se vuelve inaccesible para los sectores pobres urbanos. Como consecuencia, estos sectores continúan habitando lugares “socialmente inaceptables” ubicados en la periferia urbana. Estas políticas surgieron en el contexto de modernización que caracterizaron a los países subdesarrollados en la etapa que va desde la década de 1940 hasta 1960 pero que no contribuyeron a reducir la pobreza en estos países (Ramírez, 2002: 13).

También este modelo hegemónico se relaciona con las llamadas “intervenciones directas del Estado” que nombra Zapata (2017) y remiten a las acciones que suponen la construcción directa de nuevas viviendas a través de empresas estatales o, preferentemente, constructoras privadas que son entregadas “llave en mano” a sus destinatarios convirtiéndolos en receptores

---

pasivos ya que en estos procesos no existen una consulta interactoral. Estas viviendas se asientan en zonas periféricas, con deficiente accesibilidad y acceso a servicios públicos, así como baja densidad poblacional. La asignación de éstas se realiza, en general, por un listado que establece un orden entre la población destinataria en función de su nivel de precariedad y/o vulnerabilidad social y urbana.

Por otro lado, “las políticas no-convencionales se definen como intervenciones parciales, graduales, de distinta intensidad, dimensión, carácter e importancia, en ese proceso, dirigidas a hacerlo avanzar, a contribuir a la consolidación de formas habitacionales que cada vez se aproximen más a los niveles socialmente aceptables” (Ramírez, 2002: 15). De esta manera, según el autor, se reconoce y valoriza la importancia social de la ocupación ilegal de tierras urbanas sin utilizar, como una acción de los sectores en situación de pobreza para resolver su problema habitacional cuando otras alternativas no existen.

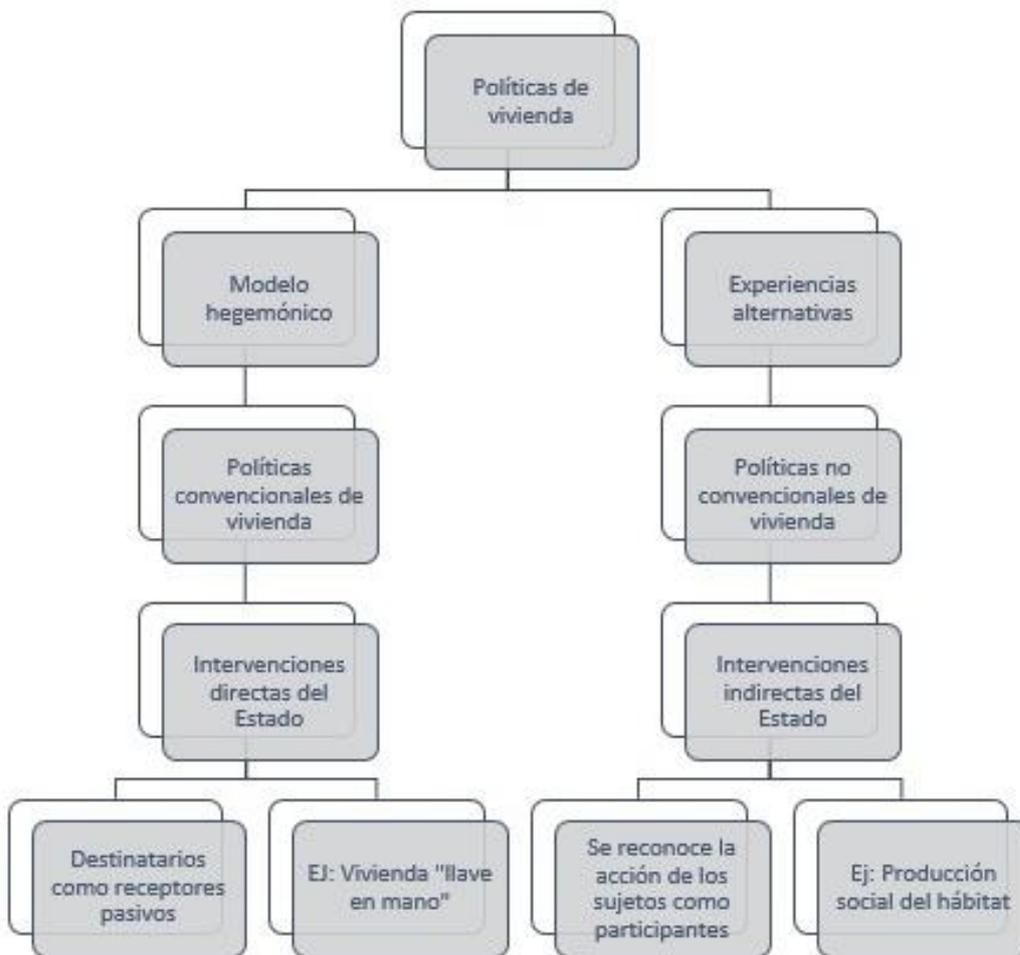
Dentro de estas políticas alternativas se incluye a la “producción social del hábitat” (CELS, 2015) como aquellas estrategias y capacidades adquiridas históricamente por la población, en forma individual, familiar o asociada, para generar partes, o la totalidad de los espacios habitacionales y servicios urbanos, con el objeto de satisfacer sus necesidades, realizadas a través de modalidades autogestionarias y sin fines de lucro:

En forma colectiva la producción social del hábitat es un sistema de generación de bienes y servicios habitacionales, que incorpora la concertación de distintos actores (Estado, organizaciones de la comunidad, ONG, universidades, sector productivo, entre otros), y que permite el desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias, mediante la participación sustantiva de las organizaciones sociales en el proceso de planificación, gestión y ejecución de la totalidad de su hábitat, adaptado a su perfil sociocultural y adecuado a sus posibilidades (CELS, 2015: 100).

En coincidencia con esta perspectiva, Ortiz Flores (2010) describe a la producción social del hábitat como “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes

urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro. Promueve las capacidades autogestivas y de decisión de los participantes y da prioridad al valor de uso por encima del valor mercantil de las construcciones y espacios que genera” (Ortiz Flores, 2010: 6)

**Gráfico 1: Políticas de vivienda**



Fuente: Bareiro Gardenal, 2020 p. 208.

Pero como nombramos anteriormente, las políticas urbanas incluyen no solo a las políticas de vivienda sino también a las políticas habitacionales que, en teoría, tienden a responder a las problemáticas del mejoramiento del espacio, la infraestructura y de los servicios básicos urbanos. Respecto a esto último se retoma a Pérez (2000) que refiere al gran problema de la gestión de servicios en América Latina desde los tres actores, el mercado, el Estado y la sociedad civil:

(...) los procedimientos gubernamentales no lograron garantizar el carácter público de los servicios, en su función de integración. Los procedimientos de mercado no dan respuesta, particularmente en las condiciones del contexto de las sociedades de América Latina, a la necesidad de incorporar y mantener en los servicios a la población de muy bajos recursos. Los procedimientos sociales se muestran limitados (...) Las experiencias analizadas permiten afirmar que en las sociedades de la región sigue siendo necesaria la participación de la población de menores recursos en la producción y gestión de los servicios para poder acceder a ellos (Pírez, 2000: 74-75).

Es pertinente ahora preguntarnos a qué responden las políticas urbanas y poner en discusión aquellas respuestas que efectivamente realizan los diversos Estados (latinoamericanos) ante esta problemática. En este sentido, Delgadillo (2014) analiza una serie de “recetas” urbanísticas probadas en otros contextos que impulsan políticas públicas con el fin de:

- Confrontar distintas problemáticas urbanas.
- Generar competitividad económica.
- Construir una buena imagen de la ciudad (Delgadillo, 2014: 90).

Este “Urbanismo a la Carta” que nombra el autor abarca acciones puntuales, planes estratégicos; la realización de megaproyectos; la recuperación de centros históricos; así como acciones de marketing urbano. Estas políticas son promovidas por “consultores foráneos, por las agencias de cooperación internacional y por los profesionistas locales” (Delgadillo, 2014: 91) Además, estas estrategias solo actúan en las zonas más privilegiada de las ciudades donde parece “cumplirse la utopía de la equidad social y territorial”:

La inversión pública no sólo mejora y amplía los espacios públicos en las áreas más rentables y visibles de las tres ciudades, sino que revaloriza la propiedad privada, pero dicha inversión pública no es recuperada. Además, al no realizarse este tipo de acciones públicas (ni en su dimensión física ni económica) en espacios públicos en los barrios populares, ni en las periferias

---

distantes dichas acciones contribuyen a la profundización de la segregación social y espacial de la ciudad (Delgadillo, 2014: 108).

El concepto de segregación socioespacial siguiendo a Rodríguez et al. (2007) alude a la expresión territorial que adquieren los patrones de localizaciones de diferentes segmentos sociales de población y de sus actividades como parte del proceso de producción de la ciudad donde los sectores excluidos del mercado obtienen las peores localizaciones urbanas y/o viven en las mayores condiciones de precariedad (físicas y socioculturales).

Se puede hipotetizar que, además de la exclusión del mercado, la exclusión de intervenciones estatales en tanto políticas urbanas de receta como nombra Delgadillo y/o políticas de vivienda que solo responden a una de las tantas dimensiones del complejo concepto de “hábitat”, siguen perpetuando la configuración de ciudad que describe Oszlak (1983):

En las áreas más marginales no existen redes de distribución de agua corriente y la que se obtiene es escasa o se halla contaminada. No existen tampoco cloacas, desagües o pavimentos. A veces, ni siquiera tienen el servicio de la luz eléctrica y se recurre como a una práctica difundida el “enganche” a la red pública. No existe tampoco una red de gas que llegue a todos los lugares y se obtiene sólo en garrafas. Los residuos se queman a cielo abierto y donde existe recolección el servicio es habitualmente contratado privadamente por los vecinos. No existen hospitales cercanos y las escasas escuelas están repletas de alumnos en varios turnos. El alumbrado público es deficiente y la vigilancia policial casi nula. El transporte al centro de la metrópoli es oneroso, insume un tiempo excesivo y se efectúa en condiciones infrahumanas. El paisaje urbano de esas zonas acusa la presencia de construcciones precarias, industrias contaminantes, barro, basura, ausencia de espacios verdes, de caminos transitables y de planificación urbana (Oszlak, 1983:35-36).

#### **4. Reflexiones finales:**

---

A través de este recorrido se busco trazar un hilo conductor que atravesase el concepto de hábitat debido a que presenta múltiples dimensiones lo cual complejiza su análisis que también se vincula a las políticas sociales. Se comenzó por la base de todo hábitat: el espacio o lugar, para descubrir lo que diversos autores fueron teorizando a través de los años en una trama compleja de significados acerca del espacio social o urbano que configura y se configura en las relaciones sociales.

Dentro de este espacio aparece la casa o vivienda que al mismo tiempo también se exterioriza en diversas funciones tanto materiales como simbólicas, ya sea albergue o “la gran cuna” del ser humano. Se pone en cuestión a este objeto, que es sumamente necesario para la vida en sociedad, dentro de la economía capitalista donde supone tanto un valor de cambio como un valor de uso.

Otra de las dimensiones que aparece en el hábitat son los servicios urbanos y su insuficiente gestión ya sea desde el ámbito privado como desde el ámbito público. En este sentido se va configurando un modelo de ciudad que coincide en el sur global y específicamente en Latinoamérica donde aparece una segregación socio-espacial enmarcada en una centralidad que expulsa hacia los márgenes a las poblaciones con peores situaciones sociales, económicas y habitacionales.

Lejos de “reparar” algunas de estas problemáticas encontramos que las políticas sociales traducidas en políticas urbanas, de vivienda o habitacionales, se vuelven un paliativo que fomenta acciones alternativas de parte de la sociedad civil que recurren a la informalidad y/o ilegalidad. O repiten recetas urbanísticas que nada tienen que ver con las necesidades reales de la población y continúan reproduciendo esta lógica de expulsión y segregación socio-espacial.

## **5. Bibliografía:**

Bachelard, G. (1957) La poética del espacio. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina

---

Carballeda, A. (2010) "La Cuestión Social como cuestión nacional, una mirada genealógica". Revista de la Facultad de Ciencias Sociales UBA N°76. Pp. 50-57

Castells, M. (1974) "La cuestión urbana". España: Siglo XXI editores.

Cena B., R. (2014) "Imagen Mundo y Régimen de sensibilidad. Un análisis a partir de las políticas sociales de atención a la pobreza implementadas en Argentina" en Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad - RELACES, N°14. Año 6. Abril 2014 - Julio 2014. Córdoba. ISSN: 1852.8759. pp. 81-93. Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/308>

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2015). Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derecho-a-la-tierra-y-a-la-vivienda-aportes-al-consenso-nacional-para-unhabitat-digno/> . Fecha de consulta: 23/04/21.

Danani, C. (2009) "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización", en: Magdalena Chiara, Mercedes Di Virgilio (organizadoras), Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo Libro. Pp. 25-52.

Davis, M. (2006) Planeta de ciudades miseria. España: Ediciones Akal.

De Sena, A. (2014). Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción. Estudios Sociológicos Editora, Ciudad de Buenos Aires.

Harvey, D (1996) Justice, Nature & the Geography of Difference. Massachusetts: Blackwell Publishing

Harvey. D. (1973) Social Justice and the city. Londres: Edward Arnold (Publisher)

Harvey. D. (2013). Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal.

Lefebvre, H. (1968). El derecho a la ciudad. Barcelona: Península

Lefebvre, H. (1974) "La producción del espacio". Madrid, España: Capitán Swing.

Ortiz Flores, E. (2010) Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México. Hábitat

---

y Sociedad, 1. Pp. 55-70. Disponible en: [www.habitatysociedad.us.es](http://www.habitatysociedad.us.es). Fecha de consulta, 23/04/21.

Oszlak, O. (1983) "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano". Punto de vista, vol 16. Pp. 25-32. Disponible en: <http://www.comisionporlamemoria.org/archivos/jovenesymemoria/volumen13/docs/3.Identidad-del-barrio/Texto%208.pdf>. Fecha de consulta, 23/04/21.

Oszlak, O. (1997) "Estado y sociedad ¿nuevas reglas de juego?". Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 9. Pp 7-61.

Pírez, P. (2000). Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos. *Serie: Medio Ambiente y Desarrollo*, 26.

Ramírez, R. (2002) "Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana". Revista invi, vol. 17, N° 45. Pp. 9-57

Rodríguez, M. C.; Di Virgilio, M. M.; Procupez, M.; Ostuni, F.; Mendoza, M.; Morales, B. (2007) Producción social del hábitat y políticas en el área Metropolitana de Buenos Aires: historia de desencuentros. Buenos Aires: Documento de trabajo N°49, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2011); "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial". En Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar. Buenos Aires: PROMETEO. Pp.16-52

Santos, M. (1995) *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-tau

Santos, M. (1996) *A Natureza do espaço*. Edición en español (2000) Barcelona: Editorial Ariel, S.A

Scribano, A.; De Sena, A. (2013) "Los planes de asistencia social en buenos aires: una mirada desde las políticas de los cuerpos y las emociones". *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, N° 59. Pp 1-25

Soja, E. (2000) *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Los Ángeles, Blackwell Publishing.

---

TAMAYO SÁEZ, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en: Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), La Nueva Administración Pública. Alianza Universidad, Madrid. Pp. 281-312.

Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. México: Edicol.

Zapata, M. C. (2017) “La política habitacional porteña bajo la lupa”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.