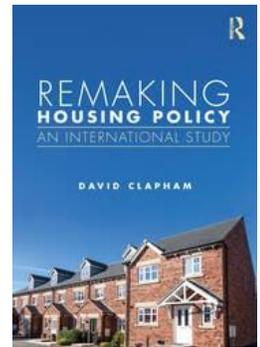


# Remaking Housing Policy: An International Study, de David Clapham

David Clapham. Nueva York, Routledge. 2019. 225 pp.



ISBN: 978-1-138-19393-2

**JOSEPH PALUMBO.** Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina | [j.palumbo@conicet.gov.ar](mailto:j.palumbo@conicet.gov.ar) | [ID 0000-0003-3309-4165](https://orcid.org/0000-0003-3309-4165)

Fecha de entrega: 15 de julio de 2022 / Fecha de aprobación: 20 de octubre de 2022

Encontrar una definición concisa y precisa de qué es la política habitacional a veces resulta desafiante. Aunque existe una amplia literatura sobre el tema, la cual se nutre de investigaciones provenientes de diversas disciplinas y perspectivas, no siempre se delimita de manera explícita a la política habitacional en tanto objeto de estudio. Los trabajos que se ocupan de la política habitacional pertenecen en su mayoría a los estudios urbanos, los estudios de las políticas públicas, y los estudios sociales sobre la vivienda – todos campos multidisciplinarios, que en el mejor de los casos logran ser inter- o transdisciplinarios. Si bien esta particularidad hace que dichos campos sean propicios a intercambios y debates fructíferos, son por otro lado susceptibles a cierto grado de eclecticismo teórico. En línea con eso, al adentrarse en la literatura especializada sobre política habitacional es posible percibir por momentos cierto desorden conceptual. Entonces, resulta de mucho interés el libro *Remaking Housing Policy* de David Clapham, dado que propone no solamente una definición clara de la política habitacional, sino también un marco analítico con un sinfín de puntos de entrada para su abordaje. En ese sentido, el autor encara su discusión concibiendo la política habitacional como cualquier acción emprendida por un Estado o agencia gubernamental a fin de influir en los procesos o resultados en torno a la vivienda (p. 11). A partir de esa definición tan abierta, pero a la vez precisa, tan concreta pero a la vez maleable, el autor expone su visión sobre el estado actual de la política habitacional, construyendo una rica discusión con conceptos, casos de estudio y debates provenientes de una vasta y variada literatura. Elige seis países – Argentina, Australia, China, Estados Unidos, Reino Unido y Suecia – para ilustrar sus argumentos con experiencias concretas de distintos contextos, sometiendo las construcciones conceptuales a la evidencia empírica que ha recolectado a lo largo de sus años de investigación sobre el asunto.

Ahora bien, siendo un texto escrito en inglés por una persona oriunda de Reino Unido y destinado a una audiencia genéricamente “internacional”, cabe la pregunta de por qué leerlo desde América Latina. ¿Qué tendrá para decir sobre la política habitacional que podría resultar relevante a un contexto tan ajeno a la realidad del autor como es el de nuestra región? Lejos de tratarse de un prejuicio, un acercamiento cauteloso al texto tendría una razón de ser válida, si se parte de una crítica descolonial a la producción del conocimiento *en y desde* América Latina. Surge de la necesidad de encender la vigilancia epistemológica y de mantener una mirada crítica ante marcos analíticos desarrollados en (¿y para?) contextos foráneos, que a veces se adoptan mecánicamente para interpretar o explicar realidades locales. No obstante esta advertencia, también se podría argumentar que es ventajoso considerar la utilidad de distintas

herramientas conceptuales que invitan a desnaturalizar nociones preconcebidas y arraigadas, dando motivos para acercarse a ellas con la mente abierta a fin de (re)pensar nuestras políticas.

Dicho eso, es menester destacar que el autor del libro es un reconocido experto en temas de vivienda y política habitacional, con numerosas publicaciones a lo largo de las últimas tres décadas (Clapham et al., 1990, entre otros). Con formación en política social y planificación, actualmente se desempeña como profesor emérito en el Departamento de Estudios Urbanos de la Universidad de Glasgow. Participó en la compilación de un ambicioso libro editado con pretensiones de ser una suerte de enciclopedia de los estudios sociales sobre la vivienda – *Sage Handbook of Housing Studies* (Clapham et al., 2012) – y durante 12 años dirigió la influyente revista *Housing, Theory and Society* donde actualmente es integrante del comité editorial. Asimismo, ha publicado trabajos en coautoría con Claudia Murray sobre políticas habitacionales recientes de América Latina y de Argentina (Murray & Clapham, 2015, 2020).

Este libro – publicado por Routledge en 2019 – es el fruto de esas décadas de trabajo sobre el tema, y es presentado por el autor como un “manual” para estudiantes de la temática, que al mismo tiempo pretende constituir un aporte a la labor académica, técnica y política. Primero, lo primero: el título del libro funciona en parte como un llamado a la acción, una convocatoria a *rehacer* (o *reconstruir*) la política habitacional. Esta exhortación se encuentra fundamentada en las primeras páginas de la introducción, donde Clapham plantea su tesis central: en las últimas décadas, se ha observado a nivel mundial una tendencia hacia la paulatina *neoliberalización de la política habitacional*. Esto ha implicado, básicamente, un progresivo retiro (¿o reorientación?) de la acción estatal en materia de hábitat, dejando el acceso a la vivienda de millones de personas vulnerables en aquellas manos invisibles (¿o inservibles?) del mercado. Esta tendencia, según el autor, se manifiesta a través de una serie de procesos que inciden directamente sobre la cuestión de la vivienda, y por ende son relevantes al análisis de las políticas habitacionales: la privatización, la mercantilización, la comodificación,<sup>1</sup> la financiarización, y la individualización. Estos conceptos apoyan la tesis central del autor respecto a la consolidación de un tipo de política habitacional particular alrededor del mundo, forjado bajo la hegemonía neoliberal contemporánea.

Los primeros capítulos desarrollan el grueso del contenido teórico de la obra. En particular, interesa leer en conjunto los capítulos 2 y 3 que profundizan en dos cuestiones interrelacionadas: una delimitación conceptual de la política habitacional (que se reprodujo arriba), junto con una interesante discusión sobre otro concepto que permite explorar sus especificidades, el de *régimen de vivienda*. Este último refiere al conjunto de prácticas sociales que se articulan en torno a la provisión y distribución de la vivienda, junto con las estructuras de poder, discursos, y arreglos institucionales que lo sostienen en un país determinado. El autor sugiere que el régimen de vivienda guarda una relación dialéctica con las políticas habitacionales; aquél tiene un rol preponderante en sostener ciertas políticas, que a su vez están siempre sujetas a cambiantes condiciones estructurales, relaciones de fuerza y coaliciones políticas. Se adopta un enfoque discursivo respecto a las políticas públicas, según el cual políticas concretas resultan de complejos “juegos de lenguaje” donde diversos actores dirimen sus intereses e intentan incidir en la agenda estatal. Asimismo, se señala que incorporar la noción de régimen de vivienda al marco conceptual favorece análisis comparativos como el que se pretende lograr con el presente libro.

---

<sup>1</sup> Cabe señalar la sutileza de la distinción entre las voces inglesas *marketisation* (mercantilización) y *commodification* (que suele traducirse también como mercantilización, pero aquí se ha optado por comodificación). Mientras el primer término alude a la penetración de mecanismos de mercado en la provisión de la vivienda, el segundo hace referencia más explícitamente al carácter de objeto financiero que adquiere la vivienda en el momento actual, donde se prioriza su valor de cambio por encima la necesidad social que satisface.

El capítulo 4, en cambio, aborda las complejidades del mercado en relación a la vivienda, algo que cualquier investigación sobre política habitacional debe contemplar si se pretende lograr un análisis integral. Clapham ofrece una lectura del rol del Estado en la construcción y sustento del mercado de la vivienda, sosteniendo que la acción estatal resulta imprescindible considerando las particularidades de la vivienda como bien económico. No obstante, este capítulo es una de las partes del libro donde más se nota la falta de inclusión de perspectivas provenientes del Sur Global, debido a la ausencia de cuestiones como el papel de la renta del suelo urbano o el nexo entre lo “formal” y lo “informal” en la producción de la vivienda y de la ciudad, que han sido extensamente teorizadas en las ciencias sociales latinoamericanas (Jaramillo, 2009; Salazar Cruz, 2012). De todas maneras, estos primeros capítulos brindan una batería de herramientas analíticas robustas para atender a los componentes centrales de las políticas habitacionales.

En cuanto a los capítulos 5 a 11, se consideran diferentes aspectos de la política habitacional, sus modalidades concretas y sus impactos. En estos capítulos, el autor explora diferentes tópicos, así como los motivos de abordarlos desde la política habitacional y qué tipos de acción estatal existen para hacerlo, ilustrando con experiencias concretas tomadas de los seis países elegidos. Los temas abordados incluyen: la calidad material y simbólica de la vivienda desde la perspectiva de sus residentes (capítulo 5); la localización de la vivienda y el entorno barrial (capítulo 6); las formas de provisión de la vivienda y el déficit habitacional (capítulo 7); las disposiciones estatales en relación al acceso a la vivienda y sus impactos en la asequibilidad (capítulo 8); y otras cuestiones más puntuales, como la población en situación de calle (capítulo 10) y los cruces entre la política habitacional y consideraciones sobre la sustentabilidad ambiental (capítulo 11). En el capítulo 9 sobre la provisión estatal de la vivienda, el autor contrasta las situaciones de países como Estados Unidos e Inglaterra (donde la vivienda pública es a menudo vista como una “última opción”, restringida y estigmatizada) con la particular experiencia de China, para problematizar la *doxa* neoliberal respecto al accionar estatal, que invariablemente conduce al fracaso. Sin embargo, es notorio que el concepto subyacente de “provisión estatal de la vivienda” es el de los sistemas de alquiler público – modelo dominante en Europa y Estados Unidos – revelando cierto sesgo eurocéntrico y/o anglosajón en el análisis.

Todos estos capítulos se encuentran poblados con breves e interesantes casos de estudio, los cuales se van intercalando con el desarrollo del texto y proveen material empírico a ser sometido al análisis. De la experiencia argentina, el único país latinoamericano y del “Sur Global” incluido en el libro, el autor incluye apenas tres casos de estudio: el programa Rosario Hábitat de mejoramiento barrial en asentamientos informales de aquella ciudad; algunas modalidades de atención a la población en situación de calle en Buenos Aires; y una breve historia de instituciones de financiamiento de la vivienda en el país, con énfasis en la experiencia del Pro.Cre.Ar de la última década. De nuevo, en relación a la selección de casos es imposible ignorar el sesgo eurocéntrico/anglosajón del libro: tres de los seis países incluidos son de habla inglesa y tienen lo que se conoce como un Estado de bienestar de tipo liberal. Así, los otros tres se ven obligados a representar una inmensa diversidad de abordajes de la cuestión habitacional, y por ende terminan ofreciendo una visión muy parcial. Sin embargo, otras discusiones críticas del libro han señalado que esto es a propósito, dado el enfoque centrado en una crítica al régimen neoliberal, más nítidamente representado a través de los tres países anglosajones (Stephens, 2020). A pesar de que el autor aclara el propósito meramente ilustrativo de los casos, ante la ausencia de otros trabajos de semejante envergadura y teniendo en cuenta el recorte ambicioso del libro, es tentador leer el texto como si se tratara del estudio comparativo definitivo de las políticas habitacionales a nivel internacional. Esto es sin dudas una virtud de la obra, pero podría constituir por otro lado un arma de doble filo; como lector, me encontré pidiendo más al libro de lo que el autor mismo planteaba como sus objetivos.

Por último, el capítulo 12 repasa las principales lecciones de los casos y los temas analizados, y se intenta ofrecer líneas de cara al futuro. Notando el estatus dominante del discurso neoliberal sobre la vivienda en múltiples contextos, el autor reafirma su intención de construir una hoja de ruta para salir de la sombra de ese modelo y de tal manera superar sus limitaciones. Si bien Clapham propone una serie de recomendaciones concretas para repensar y reconstruir las políticas habitacionales a partir de una visión crítica de las tendencias actuales –hasta habla de construir un régimen alternativo, reflexionando sobre su posible contenido– sería apresurado afirmar que sus recomendaciones pretenden constituir una receta, o que podrían hacerlo. Habiendo tantos ejemplos de fallidas políticas “enlatadas” en América Latina, nuestras sensibilidades están quizás especialmente refinadas a la hora de considerar propuestas que se gestan fuera de la región. De todas maneras, la conclusión del libro esboza algunos debates dignos de retomar.

*Remaking Housing Policy* es una fascinante apuesta a construir conocimiento teóricamente fundamentado sobre las políticas habitacionales y la cuestión de la vivienda desde la óptica de las ciencias sociales. Contempla simultáneamente diversos elementos concretos en relación a la acción estatal (instituciones, recursos, actores) que al mismo tiempo se encuentran permeados por la dimensión ideológica y simbólica, ya que concibe a las políticas como discursos. El autor navega hábilmente la compleja relación entre lo particular y lo general, integrando aspectos del desarrollo histórico y contextual de sus casos con los procesos estructurales que indudablemente los afectan. En ese sentido, vale la pena recurrir al libro a fin de obtener una visión general de los debates que se dan actualmente en el campo de la política habitacional. Ofrece además un análisis filosófico del lugar de la vivienda en el capitalismo contemporáneo, con algunas ideas que podrían inspirar fructíferas agendas de investigación sobre sus manifestaciones en nuestra región. Por ejemplo, si bien es evidente que fundamenta su discusión de lo que él llama “individualización” casi exclusivamente en la experiencia de la privatización de viviendas sociales *a la europea*, también nos da mucho de qué pensar en un momento en el cual – al menos en Argentina – el enfoque predominante de “integración socio-urbana” de las villas y asentamientos populares tiene como uno de sus objetivos principales la regularización dominiar y el otorgamiento de títulos de propiedad (individuales). Esto, por supuesto, calza perfectamente con las recomendaciones del Banco Mundial de la década de 1990, que confiaban plenamente en que un mercado que “funcionara bien” terminaría con los problemas habitacionales en la región.

El libro ofrece un detallado análisis de diversas problemáticas en torno a la vivienda y al hábitat. Pese al claro sesgo epistemológico del “Norte Global”, ofrece una discusión temática muy interesante y no tan habitual en textos sobre políticas públicas pensadas desde las ciencias sociales, y menos aún en relación a la vivienda. Entonces, ofrece una buena guía para encarar un estudio similar centrado en los sistemas de vivienda y las políticas habitacionales en la región, algo que se ha intentado hacer pocas veces, aunque con interesantes resultados (ver por ejemplo Sepúlveda Ocampo & Fernández Wagner, 2006; Ward, Jiménez Huerta & Di Virgilio, 2015). Por otro lado, para las personas interesadas en determinado aspecto de la política habitacional o intervenciones en relación a una problemática particular (la población en situación de calle, por ejemplo), la organización temática permite una lectura a medida. En diferentes momentos a lo largo del texto, Clapham afirma la razón de ser de su libro: más que un ejercicio meramente académico, más que un intento de ordenamiento conceptual en un campo de estudios atravesado por múltiples disciplinas, se trata de un trabajo que busca dotar(nos) de herramientas para participar en esos juegos del lenguaje que según el autor constituyen un momento decisivo en la definición de las políticas públicas.

## Bibliografía

- **Clapham, D., Clark, W. A. V., & Gibb, K. (Eds.). (2012).** *The SAGE Handbook of Housing Studies*. SAGE.
- **Clapham, D., Kemp, P., & Smith, S. (1990).** *Housing and Social Policy*. Macmillan.
- **Jaramillo, S. (2009).** *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- **Murray, C., & Clapham, D. (2015).** Housing policies in Latin America: Overview of the four largest economies. *International Journal of Housing Policy*, 15(3), 347–364. <https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1055090>
- **Murray, C., & Clapham, D. (2020).** Housing policies in Argentina under President Macri (2015–2019): A divided nation perpetuating path dependency. *International Journal of Housing Policy*, 20(4), 491–512. <https://doi.org/10.1080/19491247.2020.1775929>
- **Salazar Cruz, C. E. (Ed.). (2012).** *Irregular: Suelo y mercado en América Latina*. El Colegio de México.
- **Sepúlveda Ocampo, R. P., & Fernández Wagner, R. (2006).** *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. Centro Cooperativo Sueco.
- **Stephens, M. (2020).** A Review of “Remaking housing policy: An international study”, By David Clapham. *International Journal of Housing Policy*, 20(2), 302–304. <https://doi.org/10.1080/19491247.2020.1716290>
- **Ward, P. M., Jiménez Huerta, E. R., & Di Virgilio, M. M. (Eds.). (2015).** *Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas: Una nueva generación de estrategias y enfoques para 2016* ONU-Hábitat III. Editorial Universidad del Rosario.