

# Cartografías geopolíticas de las ideologías habitacionales latinoamericanas

(2005-2015)

Geopolitical mappings of Latin American housing ideologies

(2005-2015)

Mapeamentos geopolíticos das ideologias de habitação latino-americanas

(2005-2015)

Cartographies géopolitiques des idéologies du logement en Amérique latine

(2005-2015)

▲ Fotografía: Metrovivienda, Bosa, diciembre de 2014. tomada por los autores.

Recibido: 25/03/2017  
 Aprobado: 14/08/2019

## Cómo citar este artículo:

HIDALGO-DATTWYLER, R., SANTANA-RIVAS, D. y QUIJADA-PRADO, P. (2019). "Cartografías geopolíticas de las ideologías habitacionales latinoamericanas (2005-2015)". Bitácora Urbano Territorial, 30 (1): 127-139. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.62962>

## Autores

### Rodrigo Hidalgo-Dattwyler

Doctor en Geografía Humana  
 Pontificia Universidad Católica de Chile  
 rhidalgd@uc.cl  
<http://orcid.org/0000-0001-6092-1547>

### Daniel Santana-Rivas

Doctor en Geografía  
 Universidad de Antioquia  
 daniel.santana@udea.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0003-4855-5710>

### Paula Quijada-Prado

Doctora en Geografía Humana  
 Universidad de Concepción  
 paulaquijada@udec.cl  
<https://orcid.org/0000-0001-9769-0930>

## Resumen

---

Las geografías de las políticas habitacionales presentan un carácter multiescalar, ya que afectan niveles estatales, regionales y locales de la vida social. No obstante, su dimensión geopolítica no ha sido abordada en la investigación urbana latinoamericana. Por lo tanto, el objetivo del artículo es comparar los contenidos socioespaciales de las políticas habitacionales a partir de una diferenciación geopolítica entre estados neoliberales y neodesarrollistas. A partir de una base de datos cronológico de políticas de vivienda en la región, se realizó un análisis mediante un ejercicio de crítica de la ideología que busca identificar puntos convergentes y divergentes de las políticas habitacionales latinoamericanas entre 2005 y 2015 basados en siete ejes críticos. Se concluye que, a pesar de la diversidad entre ambos bloques geopolíticos y las diferencias internas dentro de ellos, se ha favorecido a los sectores financiero-inmobiliario nacionales o internacionales con una consecuente reducción del habitar al hábitat.

### Palabras clave:

vivienda social,  
neoliberalismo,  
neodesarrollismo, ideología,  
política habitacional,  
Latinoamérica

## Autores

---

### Rodrigo Hidalgo-Dattwyler

Doctor en Geografía Humana de la Universidad de Barcelona y Geógrafo por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es Profesor Titular y director del Programa de Doctorado en Geografía del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica. Ha sido profesor visitante en universidades de Argentina, Brasil, México y Colombia y autor de decenas de artículos y libros sobre temas de geografía social urbana, políticas habitacionales en Chile y América Latina y pensamiento geográfico.

### Daniel Santana-Rivas

Doctor en Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Geografía y Geógrafo de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es docente e investigador en el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia. Sus campos de actuación son la geografía urbana, económica y política, la crítica a la teoría urbana y geográfica. Sus temas de interés giran en torno a los procesos de financiarización y reestructuración urbana, en particular, del mercado inmobiliario y la vivienda.

### Paula Quijada-Prado

Doctora en Geografía Humana de la Universidad de Barcelona, obtuvo su Suficiencia Investigadora en Geografía Humana y la Aptitud Pedagógica de la Universidad de Alicante y es Geógrafa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es Profesora Asociada y directora del Máster en Análisis Geográfico del Departamento de Geografía de la Universidad de Concepción, Chile. Sus campos de interés son la geografía urbana, económica y política, la vivienda, las políticas habitacionales latinoamericanas y la geografía histórica.

## Abstract

---

The geographies of housing policies have a multiscale character, since they affect state, regional and local levels of social life. However, its geopolitical dimension has not been addressed in Latin American urban research. Therefore, the objective of the article is to compare the socio-spatial contents of housing policies based on a geopolitical differentiation between neo-liberal and neo-developmental states. Based on a chronological database of housing policies in the region, an analysis of criticism of the ideology that seeks to identify convergent and divergent points of Latin American housing policies between 2005 and 2015 based on seven critical axes was developed. It is concluded that, despite the diversity between the two geopolitical blocks and the internal differences within them, the national or international financial-real estate sectors have been favored with a consequent reduction of habitat.

### Keywords:

social housing, neoliberalism, neodesarrollism, ideology, housing policies, Latin America.

## Résumé

---

Les géographies des politiques du logement ont un caractère à plusieurs échelles puisqu'elles affectent les niveaux de la vie sociale étatiques, régionaux et locaux. Cependant, sa dimension géopolitique n'a pas été abordée dans les recherches urbaines en Amérique Latine. Par conséquent, l'objectif de l'article est de comparer le contenu socio-spatial des politiques de logement sur la base d'une différenciation géopolitique entre les États néolibéraux et néodéveloppementaux. Sur la base d'une base de données chronologique des politiques de logement dans la région, une analyse de la critique de l'idéologie visant à identifier les points convergents et divergents des politiques de logement en Amérique latine entre 2005 et 2015 sur la base de sept axes critiques a été développée. Il est conclu que, malgré la diversité des deux blocs géopolitiques et leurs différences internes, les secteurs de l'immobilier financier nationaux ou internationaux ont été favorisés, entraînant une réduction conséquente de l'habitat.

## Resumo

---

As geografias das políticas habitacionais têm caráter multiescala, pois afetam os níveis estadual, regional e local da vida social. No entanto, sua dimensão geopolítica não foi abordada na pesquisa urbana latino-americana. Portanto, o objetivo do artigo é comparar o conteúdo socioespacial das políticas habitacionais com base em uma diferenciação geopolítica entre estados neoliberais e neodesenvolvimentistas. Com base em um banco de dados cronológico das políticas habitacionais da região, foi desenvolvida uma análise das críticas à ideologia que busca identificar pontos convergentes e divergentes das políticas habitacionais latino-americanas entre 2005 e 2015, com base em sete eixos críticos. Conclui-se que, apesar da diversidade entre os dois blocos geopolíticos e as diferenças internas entre eles, os setores imobiliário-financeiro nacionais ou internacionais foram favorecidos com a consequente redução do habitat.

### Palavras-chave:

habitação social, o neoliberalismo, neodesenvolvimentalismo, ideologia, políticas habitacionais, Latino-américa.



Cartografías geopolíticas de las ideologías habitacionales latinoamericanas  
(2005-2015)

### Mots-clés:

logement social, néolibéralisme, néodéveloppementalisme, idéologie, politiques du logement, Amérique Latine.

## Introducción

En *What is ideology?*,<sup>[1]</sup> un segmento del documental *The pervert's guide to ideology*, Slavoj Žižek (2012) recurre a una metáfora cinematográfica para ejemplificar el despliegue de la ideología y de su crítica. Por su parte, John Nada, protagonista del filme *They live* (Carpenter, 1988), se pone unos lentes de sol que le sirven para detectar discursos ocultos en la ciudad de Los Ángeles: sin ellos puestos, observa una valla publicitaria de una playa en el Caribe, mientras que, al ponérselas, identifica un mensaje oculto: “cásate y reproducete”. Lo mismo le ocurre con un magazine cuyo mensaje oculto es “obedece” o un billete que traduce “seré tu Dios”. Esos discursos ocultos, configurados para distorsionar o moldear determinada realidad, constituyen lo que Žižek (2013) denomina ideología, mientras que los lentes analíticos para interpretarlos y desenmascararlos son la crítica de la ideología.

*¿cuáles serían los mensajes ocultos –o no tan ocultos– que revelarían unos lentes de la crítica a la ideología, al observar con detenimiento una vivienda social producto de las políticas estatales recientes en América Latina?*

Si se asume que la vivienda es un elemento ideológico –y más la de carácter social o público– para esconder, distorsionar o legitimar determinadas relaciones sociales de producción, como se ha reconocido en diferentes momentos y variantes de la teoría urbana crítica (Castells, 1978; Harvey, 1985; Pradilla, 1987; Marcuse, 2001; Gilbert, 2002; Crawford y Flint, 2015; Hidalgo, Santana y Alvarado, 2016), se podría plantear el siguiente interrogante: ¿cuáles serían los mensajes ocultos –o no tan ocultos– que revelarían unos lentes de la crítica a la ideología, al observar con detenimiento una vivienda social producto de las políticas estatales recientes en América Latina?

Para responder a esa pregunta habría que trazar un mapa de las políticas estatales de vivienda social en la región. Una opción sería construirlo a partir de un análisis comprehensivo de casos de estudio de escala nacional, como los de Argentina (Baer y Kauw, 2016), Brasil (Shimbo, 2010), Chile (Rodríguez y Sugranyes, 2004; Rodríguez y Rodríguez, 2012; Farías, 2014), Colombia (Gilbert, 2014; Beuf, 2016), Ecuador (Córdova, 2015), México (Coulomb y Schteingart, 2006), Perú (Calderón, 2005) o Venezuela (Pulido, 2014). La otra opción sería llevar a cabo un análisis comparativo de conjuntos definidos, en función de características como el peso de las economías de la región (Murray y Clapham, 2015), por su carácter paradigmático (Miotto, 2015) o a partir de su nexos con un proceso social de escala global, pero con manifestaciones localizadas como el de la financiarización (Fix, 2010).

En el presente artículo se optó por la segunda alternativa. No obstante, el ejercicio de geografía comparada propuesto aquí se orientó a discernir diferencias internas –dentro del mismo bloque ideológico– y externas –entre ideologías contrapuestas desde lo retórico– entre modelos nacionales de provisión de vivienda social que son producto de dos grandes regímenes,<sup>[2]</sup> los cuales han delineado la geografía política de América Latina durante los últimos 15 años. Por un lado, el régimen neoliberal

[1] El segmento mencionado se encuentra disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5Ch5ZCGi0PQ>

[2] Se entiende este concepto como la articulación de ciertas políticas económicas con discursos ideológicos encaminados a legitimarlas (Peet, 2012).

adoptado, bajo diversas trayectorias espacio temporales, por un conjunto de países que ahora conforman un bloque geopolítico denominado como Alianza del Pacífico y, por otro, el régimen neodesarrollista que siguieron, con especificidades locales, un conjunto de Estados de orientación progresista y con una retórica antineoliberal, agrupados principalmente en el Mercosur. En consecuencia, el propósito de este artículo es comparar, mediante un ejercicio de crítica de la ideología, las políticas de provisión de vivienda social promulgadas durante los últimos diez años bajo los regímenes neoliberales en Chile, Colombia y México y bajo los regímenes neodesarrollistas en Argentina, Brasil y Venezuela.

El ejercicio comparativo partió de la premisa de que la ideología es un mecanismo esencial de la producción y la reproducción del espacio, ya que legitima, niega o facilita determinadas prácticas sociales y espaciales (Hidalgo, Santana y Alvarado, 2016). Se basó en el análisis de políticas y programas de vivienda social a partir de una serie de ejes críticos, entre los cuales se encuentra tanto la espacialidad de las mismas, como los argumentos políticos, sociales y económicos que buscan legitimarlas. Para lo anterior, se recurrió a la base de datos elaborada por Quijada (2011), clasificando la información a partir de los siguientes ejes críticos:

- Focalización social: grupos objetivo por ingreso u otra condición social.
- Implantación espacial: localización en determinadas áreas del país, de las regiones metropolitanas o ciudades.
- Concepción del habitar: discursos sobre la integración de las viviendas a su entorno territorial.
- Concepción del hábitat:<sup>[3]</sup> características de la vivienda.
- Mecanismos de financiamiento.
- Agentes claves.
- Argumentos sociales, políticos y económicos que sustentan cada política o programa.

En la primera parte del artículo se reflexiona sobre

[3] Lefebvre (1980) diferencia entre habitar y hábitat: la primera categoría hace referencia a la práctica socioespacial de residir no solo en el lugar de morada sino en el conjunto de valores de uso y bienes comunes que definan a la ciudad, mientras que la segunda hace explícita el carácter de espacio vivido que tiene la vivienda.

la pertinencia teórica de la categoría de ideología en su rol de trama de significados que guían determinadas pautas de producción y reproducción espacial del habitar y hábitat de provisión estatal. Posteriormente, se lleva a cabo la crítica de las ideologías de la vivienda social en los países neoliberales, describiendo las geografías de las políticas públicas en esa materia. Luego, se abordan los modelos de provisión de vivienda social en los Estados neodesarrollistas que, aunque buscan legitimación a partir de la integración masiva de poblaciones excluidas, suelen presentar coincidencias con el régimen neoliberal en las formas de financiamiento y el robustecimiento de agentes inmobiliarios privados. Se finaliza con la presentación de las conclusiones del periodo analizado y apuntes sobre sus trayectorias más recientes.

## Trazar el mapa de las ideologías habitacionales en América Latina

Con el giro cultural y las críticas al estructuralismo marxista, el interés por la ideología como una categoría fundamental de la teoría social y espacial crítica ha disminuido e, incluso, se ha optado por el análisis de tramas de sentidos y significados agrupadas bajo el concepto grueso y apolítico de imaginarios. No obstante, dicha categoría teórica es fundamental para comprender cómo se legitiman ciertas prácticas de producción y reproducción del espacio desde los discursos oficiales (Hidalgo, Santana y Alvarado, 2016), ya que, como lo señalaba Lefebvre (1976: 46), “el espacio es político e ideológico. Es una representación literalmente plagada de ideología. Existe una ideología del espacio”. Podría plantearse que la producción del espacio produce ideologías (Goonewardena, 2005), siendo la sostenibilidad el ejemplo más contemporáneo y global.

Se asume aquí que las ideologías son discursos tendientes a legitimar, justificar o refutar las instituciones existentes (Lefebvre, 1980), por lo que actúan como una matriz retórica que permite o niega ciertas prácticas socioespaciales, dándoles un sentido imaginable o no imaginable, deseable o indeseable (Žižek, 1999; Hidalgo, Santana y Alvarado, 2016). Aunque la ideología puede ser un conjunto de discursos fantásticos, su rol para estructurar la realidad es evidente, incluso, en sociedades que son conceptualizadas como postideológicas o postpolíticas (Žižek, 2013). Al ser la vivienda un elemento central de la práctica socioespacial del habitar, esta puede ser dotada de un

conjunto de significados y sentidos ideológicos, como se ha reconocido en ciertas variantes de la teoría urbana crítica anglosajona (Harvey, 1985; Marcuse, 2001; Allen, 2008; Gilbert, 2002; Crawford y Flint, 2015) y latinoamericana (Castells, 1978; Bolaffi, 1975; Pradilla, 1987; Coulomb, 2013).

A pesar de que la literatura mencionada ha aportado elementos analíticos para identificar los contenidos ideológicos de las políticas de vivienda, no resulta así con relación a cómo la provisión pública habitacional media entre las matrices ideológicas más abstractas –con sus respectivas utopías sociales– y las prácticas sociales concretas de producción y uso de la vivienda. Tampoco es evidente en esas variantes de la teoría urbana crítica de qué manera las políticas de vivienda social al internalizar matrices discursivas con contenidos ideológicos precisos posibilitan o imposibilitan distintas formas de organización socioespacial. Sobre esos dos elementos analíticos se profundizará a partir de casos particulares en América Latina.

### La producción neoliberal de las políticas habitacionales: los casos de Chile, Colombia y México

Los casos seleccionados con regímenes neoliberales y analizados en el presente artículo son Chile, el país arquetípico del neoliberalismo habitacional; Colombia, una réplica del modelo subsidiario chileno desde la década de 1990; y México, otro Estado paradigmático por la presencia de gobiernos nacionales de derecha y por la escala masiva de sus políticas de vivienda.

La revisión de las principales políticas habitacionales de escala nacional en Chile,<sup>[4]</sup> Colombia<sup>[5]</sup> y México<sup>[6]</sup> entre 2005 y 2015, a partir de los ejes críticos mencionados con anterioridad, revela una gran homogeneidad de principios, mecanismos de financiamiento y focalización, así como de concepción de habitar y hábitat. En los tres casos el Estado asume un rol subsidiario donde su intervención se justifica solamente para facilitar la acción de agentes financieros e inmobiliarios privados que, de otra forma, no estarían interesados en invertir en la construcción y financia-

miento de vivienda social. Lo anterior ha implicado un alejamiento parcial (Colombia) o total (Chile y México) del Estado en las fases de diseño urbano de los conjuntos de vivienda, de la producción directa de la misma e, incluso, de su asignación a los grupos sociales a los cuales van dirigidos.

La focalización de esas políticas tiende a ser cada vez menor, sobre todo, en los casos de Chile y Colombia, ya que en México el tamaño demográfico de los grupos vulnerables facilitaría economías de escala para los promotores inmobiliarios. En los dos primeros países, factores como la demanda efectiva limitada por la alta informalidad del empleo, que restringe el acceso a créditos (Colombia) y a los procesos de crecimiento de los grupos de ingreso medio (Chile), han hecho que el Estado amplíe los criterios subsidiarios a las clases medias. Ejemplos de ello han sido los subsidios a la clase media en Chile, como el D.S 40, que se asocian con subsidios de localización adicionales si la vivienda se encuentra en el centro o pericentro de las ciudades o los incentivos creados por el gobierno de Juan Manuel Santos en Colombia (2010-2018), que subsidian, además del pago de la vivienda, la tasa de interés de créditos hipotecarios y se suman a una ampliación de los topes mínimos de precios para considerar una vivienda en la categoría social.

Las lógicas de habitar demuestran también coincidencias: la gran mayoría son políticas de vivienda urbana, mientras que la de carácter rural queda subrepresentada en programas muy pequeños (Chile) o inexistentes (Colombia). La localización de la vivienda urbana tiende a favorecer entornos periurbanos dado que estos no requieren del pago de rentas altas del suelo ni procesos de participación ciudadana con las comunidades aledañas, ofreciendo a los constructores, bajo normativas desreguladoras, unas economías de escala que garantizan la producción rápida y masiva de macroproyectos. No obstante, la perifización<sup>[7]</sup> de la vivienda social ya no se circunscribe a los límites de la ciudad, sino a los de las grandes regiones urbanas latinoamericanas. Aunque lo anterior es una característica común a los tres casos analizados, en Chile ha habido un interés particular por el desarrollo de vivienda social en entornos centrales y pericentrales, que se ha convertido en una medida para facilitar la renovación urbana agenciada por las clases medias, más que un acicate verdadero para la mixtura social y la equidad (Hidalgo, Alvarado y Santana, 2016).

Finalmente, las políticas en torno al hábitat se han

[4] Se estudiaron los programas que estructuran la Política Urbano-Habitacional de 2007 (MINVU, 2007), los cuales incluyen el Decreto Supremo 40 (D.S 40) de subsidios para clase media, los programas del Fondo Solidario de Vivienda (FSV), los subsidios al arriendo (D.S 52) y el sistema de subsidio unificado.

[5] Se abordaron los programas de *Vivienda Gratuita*, *Mi Casa Ya* y el Decreto 1310 de 2012, que reglamenta los macroproyectos de Vivienda de Interés Social.

[6] La Ley de Vivienda de 2006 y el Programa Nacional de Vivienda (2014-2018).

[7] Se entiende por perifización la implantación de conjuntos habitacionales a distancias cada vez más amplias de las ciudades y aglomeraciones metropolitanas.

centrado en el acceso a la propiedad privada de la vivienda, aunque, en años recientes, se han multiplicado y probado programas de alquiler que distan mucho de las iniciativas socialdemócratas, ya que son promovidos mediante formas financiarizadas como el *leasing* y la acción directa de bancos e instituciones financieras privadas. Pese a que en Chile la política urbano-habitacional permitió una mejora del tamaño promedio de las viviendas, no ha sido así en Colombia y México en donde la calidad de las casas y departamentos es bastante baja.

### ¿Distintos caminos neodesarrollistas llevan a lo mismo? Los casos de Argentina, Brasil y Venezuela

Los experimentos políticos contraneoliberales puestos en práctica primero en Venezuela (1998) y luego en Argentina –postcrisis de 2001–, Brasil, Bolivia, Ecuador y Uruguay divergen en distintos aspectos económicos, políticos y sociales, sin embargo, tienen como eje común, además de su tinte progresista, un intento por redistribuir socialmente los excedentes económicos. Así, el término neodesarrollismo ha sido propuesto para agrupar a estos países y sus estrategias de redistribución social, basadas en la captación de ingresos provenientes de los impuestos a los capitalistas y de las rentas producto de la extracción de recursos naturales o de la agroindustria (Katz, 2015).

Los casos seleccionados con regímenes neodesarrollistas analizados en el presente artículo son Argentina, en donde el Programa Federal de Construcción de Viviendas fue uno de los ejes centrales de la política federal de vivienda tras la crisis del 2001, dando origen al programa focalizador *Techo Digno* (2009);<sup>[8]</sup> Brasil, un ejemplo paradigmático de las políticas habitacionales progresistas con *Minha Casa, Minha Vida* (2009); y Venezuela, país en el cual la *Misión Vivienda Venezuela* (2008) jugó un rol fundamental para perpetuar el chavismo en el poder, en particular durante las elecciones presidenciales de 2012 y 2013.

La provisión de vivienda social fue una de las estrategias emprendidas por los Estados neodesarrollistas para distribuir los excedentes. Los principios que rigieron estas políticas de vivienda apuntaron

a satisfacer las necesidades habitacionales mediante una intervención estatal más fuerte y decidida, aunque los mecanismos operativos fueron muy distintos: por ejemplo, tanto en Venezuela como en Brasil se produjo una mayor articulación público-privada, ya que empresas privadas de la construcción fueron las encargadas de la producción de las viviendas, siendo agentes foráneos (empresas chinas, iraníes o bielorrusas) en el primer caso y nacionales en el segundo. En Argentina no se dio paso a esa articulación marcada entre agentes públicos y privados, puesto que el gobierno nacional asumía el coste de la construcción de viviendas e infraestructuras (en las provincias y la Ciudad de Buenos Aires) con recursos del superávit fiscal y sin mediar reintegros. Con respecto al financiamiento, en el caso brasileño fue más intensa la ampliación del mercado hipotecario, mientras que en el argentino el financiamiento público representó hasta un 100%,<sup>[9]</sup> al menos para los grupos más vulnerables.

Los criterios de focalización convergen, exceptuando el caso argentino, con los que fueron descritos para los Estados neoliberales. La *Misión Vivienda Venezuela* buscaba ser una solución habitacional no solo para grupos de ingreso bajo, sino para clases medias, al igual que la política *Minha Casa, Minha Vida*. Por el contrario, el programa *Techo Digno* en Argentina se focalizó en las clases populares y apuntaba, esencialmente, a cubrir las necesidades habitacionales de los sectores pobres y medios urbanos. A pesar de su carácter progresista, las políticas de los tres casos analizados se orientaron al acceso a la propiedad privada –por sorteo o postulación directa– o al mejoramiento de las viviendas existentes, más que al fomento de distintas formas de propiedad habitacional colectiva.

Las lógicas de habitar que encarnan esas políticas no son coincidentes. Por un lado, en el caso venezolano se destacan distintas tipologías de proyectos ubicados en sectores rurales y periurbanos bajo la figura de macroproyectos –el más emblemático es *Ciudad Caribia*–, que fueron construidos para reforzar la organización política de los consejos comunales como forma de democracia directa, al igual que la construcción, ocupación y remodelación de zonas pericentrales y centrales en las áreas metropolitanas y municipios urbanos controlados por el chavismo. Por otro lado, en Argentina y Brasil las tendencias a la producción periférica de la vivienda social fueron más la regla que la excepción, aunque existiesen programas que plan-

[8] El Programa Federal de Construcción de Viviendas Argentinas, puesto en marcha en 2003, se orientó, por un lado, a la mejora del hábitat y, por otro, a la reactivación productiva (SSDUyV, 2007, citado en Barreto, 2012). En concreto, el programa *Techo Digno* buscó atender a los hogares de más bajos ingresos con necesidades de vivienda a través de la financiación con recursos presupuestarios nacionales.

[9] Para más información, revisar el Convenio Marco del Programa Federal Plurianual de Construcción de Vivienda entre la Nación y las Provincias, Artículos 17 al 20.

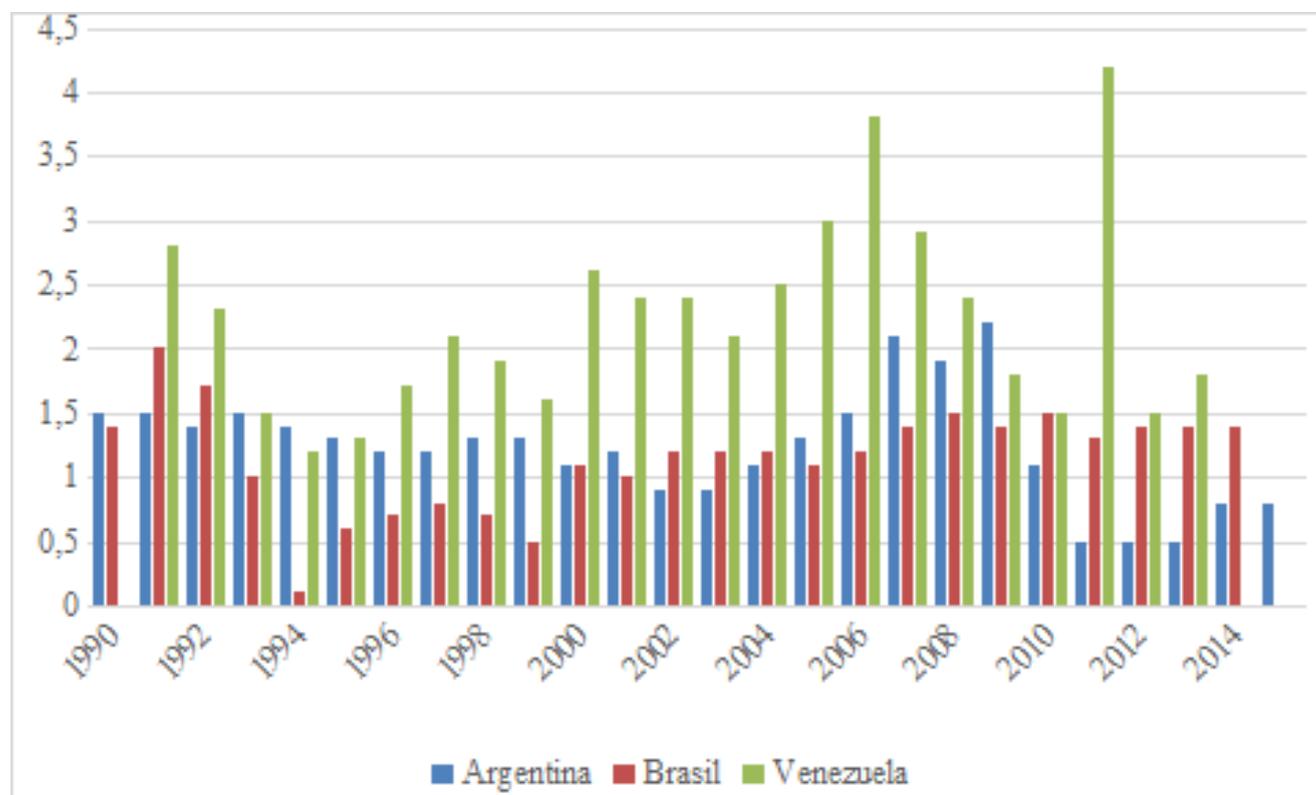


Figura 1. Porcentaje del PIB dedicado a la inversión habitacional en los Estados neodesarrollistas  
Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (s.f. a).

teaban lógicas de construcción descentralizadas en niveles medios e inferiores de la red urbana nacional. Las lógicas del hábitat tampoco son cuantitativamente diferentes de las propuestas por los Estados neoliberales, sin embargo, en el discurso se reconoce que la producción habitacional tiene aspectos cualitativos –se resaltan aspectos como el tamaño, los acabados y las obras de urbanismo de los conjuntos–.

## ¿Qué oculta el mapa ideológico de la vivienda social?

Al analizar las cifras de la inversión en vivienda social por parte de los Estados neodesarrollistas (Figura 1) y neoliberales (Figura 2) se evidencian ciertas diferencias ideológicas entre ambos grupos. Por un lado, Argentina, Brasil y Venezuela impulsaron incrementos del gasto social en materia habitacional con temporalidades distintas –2005-2009, 2000-2014 y 2004-2011, respectivamente–, que coincidieron con los años de auge del precio internacional de ciertas materias primas y productos agropecuarios produci-

dos en cada país.

Por otro lado, Chile, Colombia y México se destacan por las magras proporciones del PIB invertidos en vivienda social. En Chile, aunque hubo una ligera tendencia ascendente desde 1999, no se ha traspasado la barrera del punto porcentual. En Colombia, a pesar de las políticas neoliberales de provisión de vivienda gestionadas por el gobierno de Juan Manuel Santos, los niveles no llegan al de la década de 1990. México es, quizás, el único ejemplo dentro de esta categoría que tuvo un crecimiento acelerado de la inversión habitacional pública desde 1997.

En la Tabla 1 se presentan las diferencias y similitudes entre los distintos ejes críticos que componen las ideologías habitacionales en los Estados neoliberales y neodesarrollistas.

A pesar de esas diferencias ideológicas, el análisis geopolítico de las políticas habitacionales hecha a partir de las prácticas sociales de provisión de vivienda genera al menos dos preguntas: ¿por qué hay tantas similitudes entre dos ideologías habitacionales

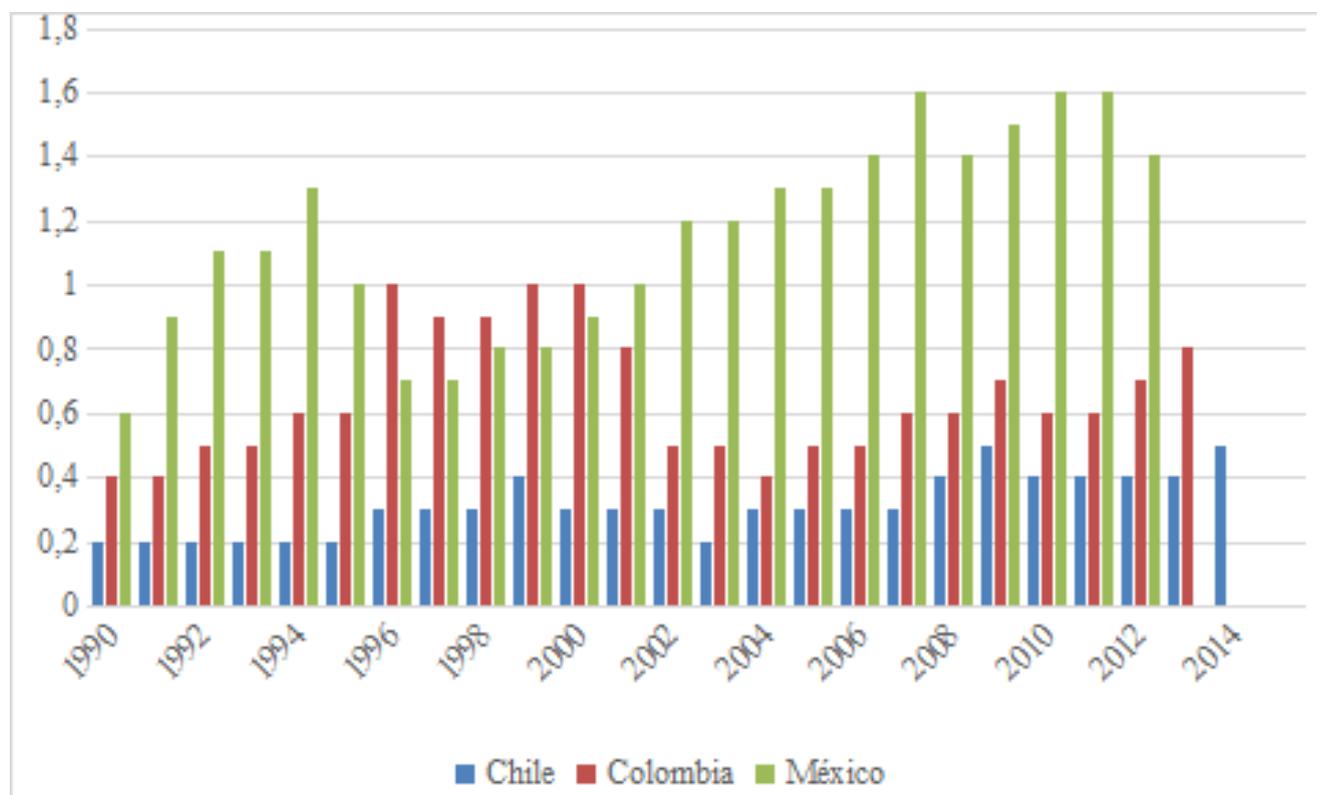


Figura 2. Porcentaje del PIB dedicado a inversión habitacional en los Estados neoliberales  
Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (s.f. a).

tan diferentes? Y ¿cuáles son las condiciones que se ocultan detrás del mapa ideológico contemporáneo de la provisión de vivienda social en América Latina? Se plantea esencialmente una sola respuesta, la cual se desarrolla a continuación.

Las actividades de producción, circulación y consumo de ambiente construido –lo que incluye infraestructuras, edificaciones y viviendas– han tomado un mayor peso en las estrategias de reproducción del capitalismo, tal como lo previó Lefebvre (1976; 1980; 2013). Para el contexto anglosajón, Merrifield (2014) describe un modo parasítico de urbanización basado en el descentramiento de las actividades de la economía productiva y en la multiplicación *in situ* de prácticas urbanas de especulación con rentas inmobiliarias, articuladas cada vez más a los mercados globales de capitales financieros.

En el contexto latinoamericano, a pesar de la fragmentación de la información específica sobre el tema, se podría sugerir que los excedentes provenientes del ciclo expansivo de los precios de las materias primas y de los productos agropecuarios, así como de las

ganancias de la industria –en los casos de México y Brasil, principalmente–, en conjunto con una ampliación y articulación mayor de los mercados financieros nacionales –que son una manifestación emergente del proceso de financiarización (de Mattos, 2016)– han facilitado que la producción de ambiente construido sea una alternativa muy rentable para realizar capitales –provenientes de distintas fuentes, como se ha mencionado–, tanto en los Estados neoliberales como en los neodesarrollistas, potenciando la reproducción del capitalismo a partir de las actividades de producción inmobiliaria (Santana, 2018).

Aunque ese proceso tiende a generalizarse en la región, con particularidades para cada contexto nacional, la relación entre el crecimiento del PIB financiero y la construcción es mucho más estrecha en países como Brasil, México, Perú, Ecuador o Chile, mientras que la dependencia del PIB total con respecto al financiero es mayor en los Estados cuya macroeconomía tiene un acento neoliberal –Colombia, México, Chile–. En el primer caso se podría considerar que la producción de ambiente construido es un ámbito dinamizado, en tanto en el segundo, la hipertrofia del sector finan-

<b>Dimensión</b>	<b>Políticas habitacionales en Estados neoliberales</b>	<b>Políticas habitacionales en Estados neodesarrollistas</b>
<b>Focalización social</b>	Desfocalización hacia arriba (grupos de ingreso medio) o hacia abajo (grupos de bajos ingresos).	Desfocalización hacia arriba (grupos de ingreso medio) o hacia abajo (grupos de bajos ingresos).
<b>Implantación espacial</b>	<p>Predominan lógicas de perifización que implican la edificación de conjuntos habitacionales ya no solo en los perirurbanos metropolitanos cercanos, sino en las periferias de las regiones urbanas.</p> <p>Las lógicas de recentralización de la vivienda social han aparecido solo de manera puntual y poco frecuente en Chile y en menor medida en Colombia o México.</p>	Combina lógicas de perifización y recentralización en la implantación de conjuntos habitacionales, predominando de manera muy marcada las primeras, sobre todo con relación a la vivienda nueva.
<b>Concepción del habitar</b>	Proyectos habitacionales masivos con deficiencias de accesibilidad y disponibilidad de comunes urbanos: equipamientos y espacios públicos.	<p>Proyectos habitacionales masivos con deficiencias de accesibilidad y disponibilidad de comunes urbanos.</p> <p>En contadas excepciones existen estrategias para articular los proyectos con formas de organización política y social local, por ejemplo, los consejos comunales en Venezuela.</p>
<b>Concepción del hábitat</b>	Acceso a la propiedad privada habitacional, aunque sean viviendas con estándares funcionales y estéticos bajos.	Predomina la tenencia en propiedad (aunque no se haga énfasis en ello). El estándar técnico es muy variable, pero predominan la serialidad de los diseños, aunque las superficies mínimas tienden a ser algo mayores.
<b>Mecanismos de financiamiento</b>	Combina financiamiento propio (ahorro) y estatal (subsidios directos e indirectos).	Combina financiamiento propio y estatal, con énfasis en el último.
<b>Agentes claves</b>	El Estado solamente facilita la acción de agentes privados: constructores, promotoras inmobiliarias, bancos e instituciones financieras.	El Estado, mediante su política habitacional, asume un rol más decisivo en materia de financiación, pero encarga la construcción directa a empresas privadas locales o extranjeras.
<b>Argumentos sociales, políticos y económicos con los cuales se sustentan y legitiman</b>	Facilita la constitución de una sociedad de propietarios residenciales, aunque el interdiscurso deja entrever el interés por convertir la provisión de vivienda social en un negocio privado.	Promueve la inclusión social de los hogares de ingresos medios y bajos, facilitando el acceso a la vivienda, aunque manteniéndolos e insertándolos, respectivamente, en la sociedad de consumo, con lo que ello implica: acceso a crédito, nuevos patrones de consumo, entre otros.

Tabla 1. Diferencias y similitudes entre distintas dimensiones que componen las ideologías habitacionales en los Estados neoliberales y neodesarrollistas  
Fuente: elaboración propia.

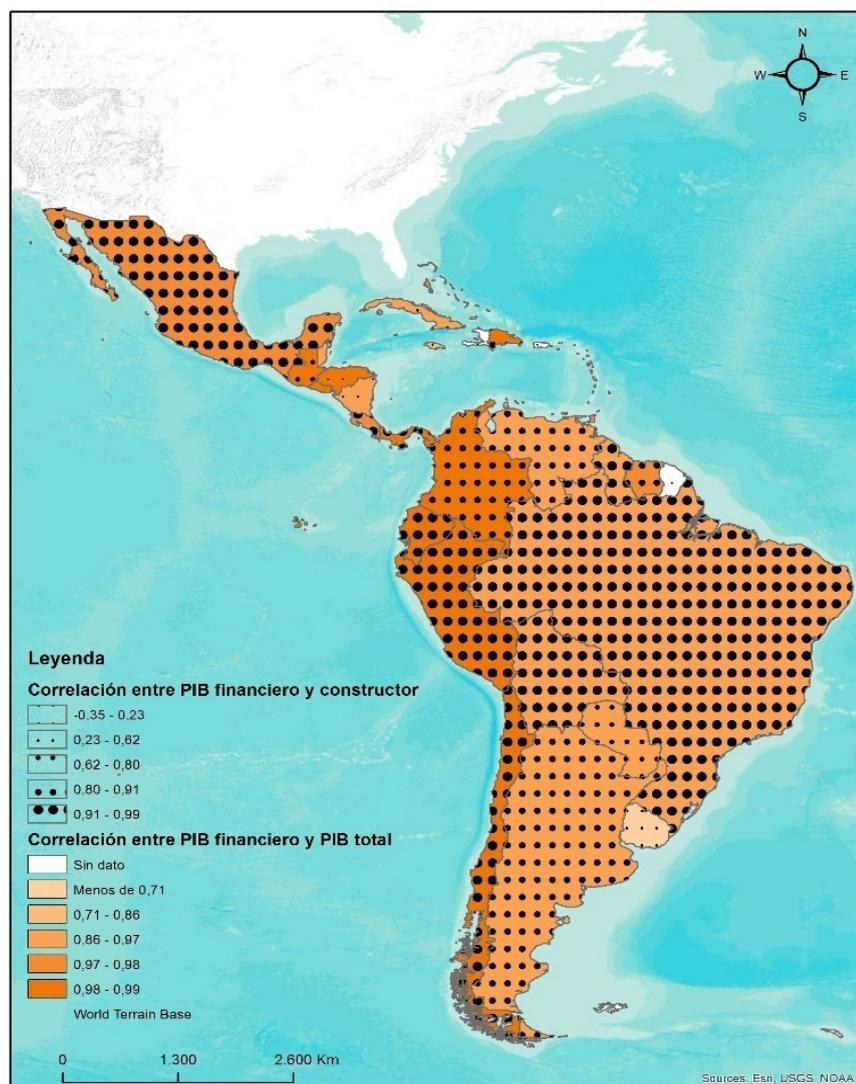


Figura 3. Correlaciones entre el PIB financiero y total y entre el PIB financiero

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (s.f. b) y de la construcción (1990-2015)

ciero podría desembocar en crisis financieras catalizadas a partir de burbujas inmobiliarias particulares (Figura 3).

## Conclusiones

Los contenidos ideológicos implícitos en una vivienda construida mediante el programa brasileño *Minha Casa, Minha Vida*, a partir de la política chilena del Fondo Solidario de Vivienda o del plan colombiano *Mi Casa Ya* no son muy diferentes. La perspectiva neoliberal busca ampliar el tamaño de la sociedad de consumo haciendo énfasis en el acceso a la vivienda en propiedad y, aunque el neodesarrollista pretende incluir a una gran proporción de la población que

siempre ha estado excluida del acceso a la vivienda, también lo hace mediante el acceso a la propiedad privada.

En el último caso, las políticas de vivienda desempeñan un rol reformista que, aunque es útil para solventar un problema social estructural, agudiza la contradicción enunciada por Lefebvre (1980) entre el acceso a un hábitat precario –una vivienda pequeña, estandarizada y no siempre diseñada de manera funcional– y la negación del habitar en la ciudad, ya que la periferización sigue siendo una práctica común. Esta contradicción también se presenta en el caso de los Estados neoliberales, pero agudizada por la construcción masiva de guetos de vivienda social en ciudades mexicanas, colombianas o chilenas.

Se podría concluir que, tanto en el ámbito de los Estados desarrollistas como en el de los neoliberales, las ideologías habitacionales, a pesar de las diferencias en sus contenidos –objetivos, principios sociales, normatividad–, han sido fantasías que estructuran una realidad nueva: la intención por parte del Estado de facilitar la expansión de los negocios inmobiliarios vinculados a la producción capitalista de ambiente construido. Esa estrategia de reproducción capitalista que se basa en la articulación estrecha y muchas veces corrupta entre el Estado y los capitalistas financieros, constructores e inmobiliarios –el escándalo transnacional y multilatinio de Odebrecht es solo un ejemplo– es la que está haciendo y rehaciendo el mapa de los procesos de urbanización en América Latina y de la producción habitacional para las clases trabajadoras.

Por esa razón, se podría afirmar que las políticas habitacionales emprendidas por los Estados neodesarrollistas no implicaron, necesariamente, nuevas relaciones sociales de producción de espacio urbano –reivindicaciones realmente concretadas del derecho a la ciudad o a la justicia espacial–, sino que abrieron la puerta a nuevas formas de endeudamiento y consumo que serán fácilmente capitalizables y redituables para los gobiernos neoliberales que han ido reemplazándolos.

En los Estados neoliberales, la vivienda social se ha usado como una herramienta política que busca promover la fantasía de que el neoliberalismo tiene un rostro humano y atenuar las contradicciones sociales que engendra la mercantilización creciente de los comunes urbanos y territoriales, ofreciendo como contraprestación el acceso en propiedad privada a una vivienda usualmente precaria y escindida de las centralidades que articulan la vida urbana.

Finalmente, se podría sostener que la vivienda social está jugando un rol central en la estrategia de reproducción capitalista mediante la producción de ambiente construido urbano, ya sea a partir de la redistribución estatal de excedentes económicos o a través de la financiarización y construcción de un mercado de capitales inmobiliarios. No obstante, los hallazgos derivados de este análisis son solo preliminares y deben ser ampliados a partir de ejercicios de comparación por diferencias, así como con datos de largo plazo sobre los ciclos de acumulación en la construcción, de provisión de vivienda social y de urbanización.

## Bibliografía

- ALLEN, C. (2008). *Housing market renewal and social class*. Nueva York: Routledge.
- BAER, L. y KAUW, M. (2016). "Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013". *Eure*, 42 (126): 5-25. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001>
- BARETO, M. (2012). "Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)". *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 5 (9): 12-30. Consultado en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5387>
- BEUF, A. (2016). "La producción de vivienda social en Colombia: un modelo en tensión". En: P. Abramo, M. Rodríguez y J. Erazo (eds.), *Procesos urbanos en acción. ¿Desarrollo de ciudades para todos?* Quito: Abya Yala, UFRJ, CLACSO, pp. 393-420.
- BOLAFFI, G. (1975). "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema". En: E. Maricato (org.), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. San Pablo: Alfa-Omega, pp. 37-70.
- CALDERÓN, J. (2015). "Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú". *Eure*, 41 (122): 17-47. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000100002>
- CARPENTER, J. (Dir.). (1988). *They live*. Estados Unidos: L. F. P. Alive Films (productor), Universal Pictures, Carolco Pictures.
- CASTELLS, M. (1978). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- CEPAL. (s.f. a). Portal de inversión social en América Latina y el Caribe. Consultado en: <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/2016>
- CEPAL. (s.f. b). CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones. Consultado en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)
- CÓRDOVA, M. (2015). "Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador". *Íconos*, 53: 127-141. <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1530>
- COULOMB, R. (2013). "La política de vivienda de los Estados latinoamericanos". En: B. Ramírez y E. Pradilla (eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. 2. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 563-616.
- COULOMB, R. y SCHEINGART, M. (2006). "Conclusiones". En: R. Coulomb y M. Scheingart (eds.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Porrúa, pp. 495-544.
- CRAWFORD, J. y FLINT, J. (2015). "Rational fictions and imaginary systems: cynical ideology and the problem figuration and practise of public housing". *Housing Studies*, 30 (5): 792-807. <https://doi.org/10.1080/02673037.2015.1013092>
- DE MATTOS, C. (2016). "Lógica financiera, geografía de la financiarización y crecimiento urbano mercantilizado". En: A. Orellana, F. Link y J. Noyola (eds.), *Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad*. Santiago de Chile: RiL, pp. 29-55.
- FARÍAS, I. (2014). "Improvising a market, making a model: social housing policy in Chile". *Economy and Society*, 43 (3): 346-369. <https://doi.org/10.1080/03085147.2014.881596>
- FIX, M. (2011). *Financiarização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, tesis para optar al título de Doctor en Desarrollo Económico.

- GILBERT, A. (2002). "Power, ideology and the Washington Consensus: the development and spread of Chilean housing policy". *Housing Studies*, 17 (2): 305-324. <https://doi.org/10.1080/02673030220123243>
- GILBERT, A. (2014). "Housing policy in Colombia". En: J. Bredenoord, P. van Lindert y P. Smeets (eds.), *Affordable housing in the urban global south: seeking sustainable solutions*. Londres: Routledge, pp. 256-270.
- GOONEWARDENA, K. (2005). "The urban sensorium: space, ideology and the aestheticization of politics". *Antipode*, 37 (1): 46-71. <https://doi.org/10.1111/j.0066-4812.2005.00473.x>
- HARVEY, D. (1985). *Consciousness and the urban experience. Studies in the history and theory of capitalist urbanization*. Oxford: Blackwell.
- HIDALGO, R., ALVARADO, V. y SANTANA, D. (2016). "Los expulsados de la metrópoli: expolio y esquilmo en la locación de la vivienda social en la ciudad neoliberal. Una perspectiva de Santiago y Valparaíso". *Estudios Socioterritoriales*, 20: 41-55. Consultado en: <https://text-br.123dok.com/document/y96g0dvy-los-expulsados-de-la-metropoli-expolio-y-esquilmo-en-la-locacion-de-la-vivienda-social-en-la-ciudad-neoliberal-una-perspectiva-de-santiago-y-valparaiso.html>
- HIDALGO, R., SANTANA, D. y ALVARADO, V. (2016). "Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa". En: R. Hidalgo, et al. (orgs.), *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Geolibros, pp. 24-66.
- KATZ, C. (2015). "¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil". *Serviço Social & Sociedade*, 122: 224-249. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.021>
- LEFEBVRE, H. (1976). *Espacio y política*. Barcelona: Península.
- LEFEBVRE, H. (1980). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- LEFEBVRE, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- MARCUSE, P. (2001). "The liberal/conservative divide in the history of housing policy in the United States". *Housing Studies*, 16 (6): 717-736. <https://doi.org/10.1080/02673030120090502>
- MERRIFIELD, A. (2014). *The new urban question*. Londres: Pluto Press.
- MINVU. (2007). *Política Urbano-Habitacional*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MIOTO, B. (2015). *As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980-2013)*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, tesis para optar al título de Doctor en Economía.
- MURRAY, C. y CLAPHAM, D. (2015). "Housing policies in Latin America: overview of the four largest economies". *International Journal of Housing Policy*, 15 (3): 2-18. <https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1055090>
- PEET, R. (2012). "Locura y civilización: capitalismo financiero global y el discurso antipobreza". En: N. Benach (ed.), *Richard Peet. Geografía contra el neoliberalismo*. Barcelona: Icaria, pp. 229-255.
- PRADILLA, E. (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México: Fontamara.
- PULIDO, N. (2014). "Bordes urbanos metropolitanos en Venezuela ante nuevas leyes y proyectos inmobiliarios". *Cuadernos de Geografía*, 23 (1): 15-38. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v23n1.41086>
- QUIJADA, P. (2011). "Recursos en internet para el estudio del problema de la vivienda social en América Latina (III): legislación sobre vivienda y vivienda social entre 1973 y 2010". *Ar@cne*, 154. Consultado en: <http://www.ub.es/geocrit/aracne/aracne-154.htm>
- RODRÍGUEZ, A. y RODRÍGUEZ, P. (2012). "Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad". En: M. Belil, J. Borja y M. Corti (eds.), *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria, pp. 131-153.
- RODRÍGUEZ, A. y SUGRANYES, A. (2004). "El problema de los con techo". *Eure*, 91 (30): 53-65. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009100004>
- SANTANA, D. (2018). *Geografías de la acumulación por urbanización en Chile (1975-2015): zutopías de la vivienda, distopías urbanas?* Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, tesis para optar al título de Doctor en Geografía
- SHIMBO, L. (2010). *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. San Pablo: Universidade de São Paulo, tesis para optar al título de Doctor en Urbanismo.
- ŽIŽEK, S. (1999). "Introdução: o espectro da ideologia". En: S. Žižek (ed.), *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, pp. 7-38.
- ŽIŽEK, S. (2013). *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- ŽIŽEK, S. (Escritor). (2012). *The pervert's guide to ideology*. Reino Unido: S. Fiennes, K. Holly, M. Rosenbaum y J. Wilson (productores), P Guide Productions.