

ACCESO A LA VIVIENDA EN TIEMPOS NEOLIBERALES: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS EFECTOS E IMPACTOS DE LA NEOLIBERALIZACIÓN EN LAS CIUDADES DE SANTIAGO, MÉXICO Y LONDRES*

Walter Imilan**, Patricia Olivera***, Joe Beswick****

Resumen

La crisis de la vivienda pública se deriva de una serie de acciones de neoliberalización de las políticas habitacionales: creación de mecanismos financieros, políticas excluyentes y privatizadoras que limitan el acceso a la vivienda para las clases sociales más necesitadas. El presente texto explora un análisis de este proceso a través de un método comparativo en tres ciudades: México, Santiago y Londres. Apoyándonos en literatura latinoamericana y anglosajona analizamos los efectos socio espaciales y político institucionales de la transformación del

THE ACCESS TO HOUSING IN NEOLIBERAL TIMES: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EFFECTS AND IMPACTS OF NEOLIBERALIZATION ON SANTIAGO, MEXICO CITY AND LONDON*

Walter Imilan**, Patricia Olivera***, Joe Beswick****

Abstract

The public housing crisis is the result of a series of neoliberal actions promoted by housing policies such as the creation of funding mechanisms and exclusionary and privatization initiatives that restricted the access of the poor to housing. This paper analyzes this process by comparing the situation of three cities: Mexico City, Santiago and London. Through the review of Latin American and Global North literature, we analyze the socio-spatial and political-institutional effects derived from the transformation of the access to social

acceso a la vivienda con foco en la vivienda pública, antes y después de la puesta en marcha de políticas neoliberales que transforman radicalmente el rol del Estado, los mecanismos de financiamiento, la composición de clase de los beneficiarios de la política, la emergencia de problemas alrededor de la tenencia y las nuevas geografías urbanas de la vivienda social. Las trayectorias analizadas en los tres países son diversos y presentan elementos específicos, sin embargo, permite comprender de forma comparativa la actual crisis global de la vivienda social avanzando en teorizaciones más cosmopolitas sobre los procesos de neoliberalización.

PALABRAS CLAVE: VIVIENDA PÚBLICA/SOCIAL; CRISIS DE LA VIVIENDA; MERCANTILIZACIÓN DE LA VIVIENDA; FINANCIARIZACIÓN DE LA VIVIENDA; POLÍTICAS NEOLIBERALES DE VIVIENDA

Recibido: 11-03-2016
Aceptado: 30-09-2016

- * Texto escrito en el marco de la red de investigación Contested Cities (Grant Agreement FP7-PEOPLE PIRSES-GA-2012-318944).
- ** Chile. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile. Correo electrónico: wimilan@uchilefau.cl.
- *** México. Universidad Autónoma de México. Correo electrónico: 21oliverap@unam.mx.
- **** Reino Unido. University of Leeds. Correo electrónico: joek-sbeswick@gmail.com.

housing before and after the implementation of the neoliberal policies that modified the role of the State, funding mechanisms and the social background of beneficiaries and triggered the emergence of tenure issues and new urban geographies within the context of social housing. The experiences of these three countries differ from each other and show unique features; however, they allow us to comparatively understand the current social housing crisis and develop a cosmopolitan theory about neoliberalization processes.

KEYWORDS: SOCIAL/PUBLIC HOUSING; HOUSING CRISIS; HOUSING COMMODIFICATION; HOUSING FINANCIALIZATION; NEOLIBERAL POLICIES ON HOUSING

Received: 11-03-2016
Accepted: 30-09-2016

- * Paper written in the framework of Contested Cities research network (Grant Agreement FP7-PEOPLE PIRSES-GA-2012-318944)
- ** Chile. The Housing Institute, Faculty of Architecture and Urban Development, University of Chile. Email: wimilan@uchilefau.cl
- *** Mexico. Universidad Autónoma de México. Email: 21oliverap@unam.mx.
- **** United Kingdom. University of Leeds. Email: joeksbeswick@gmail.com.

Introducción

Los mecanismos de acceso a la vivienda experimentaron durante la segunda mitad del siglo XX una transformación significativa. Hacia mediados del siglo pasado el Estado asume el rol de proveedor de vivienda a amplios sectores de la población, impulsado tanto por socialdemócratas en Europa como desarrollistas en América Latina, sustentado en un amplio consenso social el Estado es apreciado como un actor central en el proceso habitacional. La sostenida transferencia de partes de este proceso desde la década de 1980 a actores privados con intereses mercantiles se identifica como el núcleo de la neoliberalización en las políticas urbanas. La privatización del acceso a la vivienda ha generado modelos que lejos de resolver las demandas habitacionales históricas ha permitido la emergencia de nuevas vulnerabilidades y desigualdades socioespaciales¹. Los efectos e impactos de estas políticas de neoliberalización de alcance global poseen similitudes y diferencias entre los países en que se han implementado. El presente texto aborda de forma comparativa los efectos e impactos socioespaciales de la introducción de políticas habitacionales neoliberales en el acceso a la vivienda en las ciudades de México, Santiago de Chile y Londres, ciudades específicas pero que se despliegan en contextos nacionales. Un análisis comparativo

entre estas tres ciudades provee de nuevos elementos para comprender qué tipo de crisis emergen en el campo habitacional como consecuencia de más de dos décadas de implementación sistemática de políticas de privatización del acceso a la vivienda.

En la Ciudad de México en la actualidad se considera que un 60% de la población que demanda soluciones habitacionales no tiene cabida en los programas de vivienda, mientras que sólo el 8% de la oferta se dirige a los segmentos más precarizados². La financiación privada expande su accionar cubriendo incluso la vivienda de autoconstrucción mientras que aumentan los montos de créditos, los plazos de pagos y las opciones de cofinanciamiento. La vivienda pública es excluida de las áreas centrales, mientras que en la periferia se mantiene la producción de vivienda informal. Por su parte, el modelo chileno, fuertemente privatizado, fue elogiado en América Latina durante la década de 1990. A este tiempo, Chile fue el único país del continente que disminuyó el déficit habitacional, demostrando así que la expansión de un sistema de subsidios estatales con foco en la población más vulnerable parecían ser una respuesta adecuada a las demandas habitacionales. Este supuesto éxito, no obstante, fue posible a costa de disminuir los estándares de calidad y, por sobre todo, localizando a la población vulnerable en áreas de la periferia y extraperiferia urbana, generando una serie

1 Urban and spatial planning and design, 2015.

2 Schteingart y García, 2006.

de nuevas vulnerabilidades³. En Reino Unido la era Keynesiana post Segunda Guerra Mundial fue testigo de la construcción de un enorme nivel de vivienda pública de arriendo de propiedad del Estado, con disponibilidad de arriendos accesibles y que llegó a proveer de vivienda a un tercio de la población del Reino Unido incorporando a diferentes segmentos sociales. Las políticas neoliberales desde 1979 han desmantelado este modelo a través de la privatización, la transferencia de inmuebles y la reducción y redirección de los fondos del Estado, facilitando la acumulación privada. Habitantes de la clase obrera acceden en la actualidad a viviendas del inseguro sector de arriendo privado, apoyado por subsidios estatales. Una amplia crisis habitacional ha retornado –en cuanto accesibilidad y demanda–, después de haber sido parcialmente erradicada en décadas pasadas.

Los mecanismos y políticas neoliberales que se introducen en los tres países son similares, los modelos habitacionales que resultan de ella son, no obstante, diferentes. Una serie de autores señalan que las políticas de tipo neoliberal son articulaciones institucionales que se insertan de forma situada a marcos institucionales e historias políticas locales⁴. En esta línea, nuestro interés comparativo no tiene por objeto profundizar ni en los tipos de políticas específicas que se implementan ni en los

modelos de acceso a la vivienda que resultan de ello, sino en los efectos e impactos en la desigualdad socioespacial que emergen de estos procesos. En efecto, los procesos llamados de forma general como neoliberales son diversos y sus efectos e impactos también deben ser leídos en mérito de sus trayectorias locales para poder develar el “neoliberalismo realmente existente”⁵ en cada contexto político, institucional y cultural. Por cierto, al hablar de neoliberal es necesario diferenciar por una parte la ideología neoliberal en cuanto a un conjunto de supuestos teóricos sobre el funcionamiento del mercado libre, y por otra, el neoliberalismo como proyecto de reestructuración que se encuentra “situado” en contextos producidos históricamente y que enmarcan estas acciones en estructuras institucionales, marcos normativos, políticas públicas y disputas de poder, entre otras. En esos términos, el presente texto no compara las estructuras institucionales que sostienen políticas neoliberales, así como tampoco las políticas en sí mismas, lo que podría conducir a una descripción extrema de la especificidad, más bien ponemos el foco en el producto de estas acciones.

La pregunta que guía nuestro texto es: ¿Cuáles son los impactos y efectos socioespaciales que se producen como consecuencia de la introducción de políticas neoliberales en el acceso a la vivienda

3 Rodríguez y Sugraves, 2005.

4 Janoshka, 2011; Brenner y Theodore, 2002; Peck, 2010.

5 Brenner y Theodore, 2002.

(pública)? Abordamos esta pregunta desde la perspectiva del comparativismo de procesos en contextos urbanos diferentes. Nuestra metodología se vincula al llamado “giro comparativo” desarrollado en años recientes en los estudios urbanos que se propone tensionar la visión norte-céntrica que ha definido los modelos de análisis urbano, pero también intenta superar la supuesta imposibilidad de teorizar más allá de un particularismo radical. La perspectiva comparativa deviene en una herramienta para un urbanismo poscolonial⁶, que invita a “descentrar” el conocimiento producido, esto implica que tanto la teoría como los datos de los tres lugares que estudiamos pueden ser interrogados para construir una teoría cosmopolita de la neoliberalización. La aspiración cosmopolita de la teoría se refiere al intento de captura de la multiplicidad de formas en las cuales el mundo social es construido en diferentes modernidades⁷. Los tres países estudiados han experimentado la neoliberalización de sus políticas de vivienda social⁸, pero este estudio no se concentra en ninguno de ellos en particular ni tampoco se trata de un recuento sobre el neoliberalismo. La experiencia de Londres –como ciudad del Norte– no es tomada como arquetípica mientras que las otras ciudades medidas en función de la teoría y los hallazgos de

ésta. Por el contrario, las experiencias neoliberales en las tres ciudades son consideradas equivalentes en importancia y en su propio mérito como objeto de neoliberalización. El marco para la comparación fue desarrollado colectivamente a través del cuestionamiento de los procesos experimentados en los tres países, esto permite que las similitudes y diferencias en los tres casos contribuyan a la construcción de una teorización más completa y cosmopolita sobre la relación entre neoliberalismo y vivienda.

Como punto de partida proponemos un análisis de cuatro dimensiones que hemos identificado como relevantes, estas son: la tendencia a la propietarización, las geografías que emergen del proceso habitacional, composición de clases sociales que acceden a la vivienda pública y los modelos de financiamiento involucrados.

Propietarización de la tenencia. La propiedad privada ha devenido en la forma privilegiada por los modelos neoliberales para el acceso de vivienda. Si bien, en Chile la propiedad privada históricamente ha sido la base y aspiración de la tenencia, en Reino Unido y México la propietarización se ha impulsado fuertemente apoyada por el Estado. Nos preguntamos ¿qué tipo de tenencias se han desarrollado y cuál es el rol del Estado en ellas?

6 McFarlane y Robinson, 2012; Mcfarlane, 2010; Nijman, 2007; Robinson, 2006, 2011; Ward, 2008.

7 Delanty, 2006.

8 Hodgkinson, Watt y Mooney, 2013.

Geografías de la vivienda. Los movimientos de capital financiero e inmobiliario en la ciudad configuran los mercados de suelo que impulsan procesos de gentrificación y reurbanización de áreas centrales, expansión de la periferia y creación de nuevos centros. La localización de la vivienda pública juega un rol central en fortalecer o disminuir la desigualdad de acceso a los beneficios de la ciudad. Nuestra pregunta es ¿qué tipos de geografías surgen de las políticas neoliberales de vivienda?

Composición de clases. Las políticas habitacionales se han focalizado en segmentos sociales heterogéneos. En América Latina el foco ha sido sobre trabajadores formales en primera instancia, pero también en habitantes en condición informal de vivienda y trabajo. Los llamados “marginados”⁹ de mediados del siglo XX, que habitaban en la informalidad, jugaron un rol importante en la construcción de las ciudades y de promover políticas de vivienda. Con el cambio de siglo, lejos de desaparecer estos segmentos de población, se reproducen y en algunos casos se reformulan en conexión con economías globalizadas¹⁰. En países como Reino Unido, la desindustrialización y el despliegue de economías de la información ha dado nacimiento a nuevos segmentos sociales precarizados en su inserción económica y social. En este contexto, nos

preguntamos ¿qué tipo de habitantes acceden a la vivienda social?

Financiamiento. La generación de modelos mixtos de financiamiento, con aportes del Estado y una creciente participación de la banca privada y otros agentes financieros ha sido un paso fundamental en la comodificación de la vivienda pública. Sin embargo, el financiamiento del Estado continúa jugando un rol central en el acceso a la vivienda de la población más vulnerable. Nos preguntamos, ¿qué tipo de modelos se han desarrollado en el financiamiento en el acceso a la vivienda?

Para abarcar estas cuatro dimensiones el texto se organiza en tres secciones. La primera sintetiza los debates que cruzan la definición de lo neoliberal en el ámbito urbano en cada una de los países en que se insertan nuestros casos de estudio. La segunda sección aborda lo que hemos llamado modelo pre-neoliberal y neoliberal en cada uno de los casos. En la tercera sección presentamos los principales hallazgos de nuestro ejercicio comparativo.

9 Lomnitz, 1975.

10 Lins Ribeiro, 2012.

Debates en torno al neoliberalismo y vivienda

En México, el gobierno nacional adoptó el giro neoliberal desde 1983 privatizando el sector paraestatal, liberalizando rápidamente la economía. Sin embargo desde los setenta empezaron las políticas financieras neoliberales que condujeron al endeudamiento mientras que en el campo urbano se limita el gasto social. El Banco Central pasó a ser dirigido por funcionarios designados por el Banco Mundial, quienes aplicaron políticas neoliberales para favorecer a los exportadores, con devaluación de la moneda, congelamiento de los salarios, aumento de precios¹¹, y la eliminación de los subsidios a la vivienda pública. En 1992 el gobierno federal acogió el *Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda* en acuerdo con la política de disminución del papel regulador del Estado en la promoción de la vivienda pública¹². Los políticos convertidos a la doctrina neoliberal fusionaron los intereses públicos y privados de manera paulatina y firme, manifiestos de manera discursiva, jurídica y práctica siguiendo las nuevas reglas y ordenamientos políticos de las reformas neoliberales en México bajo las directrices del mercado, liberalización y privatización de las empresas del

Estado. El discurso empleado fue la elevación de la competitividad y el crecimiento económico.

Desde la academia, un sector adoptó una perspectiva crítica. Para González Casanova, el neoliberalismo se constituyó en un modo de dominación y acumulación, en voz de los “expertos” la gestión urbana se la denominó gobernanza¹³. Hasta 1992, el Estado había aprovechado la autoconstrucción como “válvula de escape” para frenar la presión social y facilitar la dotación de suelo y vivienda sin erogaciones significativas. Con la privatización del ejido se propuso revertir la ocupación y tenencia ilegal del suelo y de la vivienda, a partir de su incorporación al mercado inmobiliario, y con ello, una parte de la autoconstrucción se capitalizó. No obstante que el Estado conservó el control del suelo, su expropiación y zonificación, incluyendo densidades y reservas de suelo, gestó mecanismos de acceso a la vivienda ligados al mercado. Por otro lado, los movimientos urbanos demandan la producción social de la vivienda sin fines de lucro, en oposición a la política de mercado¹⁴. La crítica frontal más fuerte al neoliberalismo procedió de los zapatistas en su manifiesto de 2006 “Primera Declaración de La Realidad: Contra el neoliberalismo y por la humanidad”, entendido como “crimen histórico de la concentración de privilegios,

11 González Casanova, 2013.

12 Informes anuales Banco Mundial, 1990-1998.

13 González Casanova, 2013, p. 203.

14 Ortiz, 2012.

riquezas e impunidades, democratiza la miseria y la desesperanza”¹⁵.

En 1979 la Política de Desarrollo Urbano promulgada por la dictadura de Pinochet en Chile estableció que el suelo era un bien no-escaso, diluyendo en los hechos, la regulación de su uso. Esta medida, la más radical de las políticas neoliberales chilenas aplicadas al campo urbano, fue derogada al poco tiempo en el marco de una crisis política y económica en el que se sumerge el régimen dictatorial. Una segunda etapa de reformas se inicia el año 1983 caracterizada por un mayor pragmatismo que va a dar forma a las características fundamentales del modelo de política social bajo el neoliberalismo chileno, resumida en selectividad y focalización del gasto, privatización de la provisión de servicios y descentralización de la política social¹⁶. Desde 1990, con el fin de la dictadura y el inicio de un ciclo de gobiernos de partidos de centro izquierda se profundiza y refina la lógica neoliberal¹⁷. Durante dos décadas el desarrollo del proyecto neoliberal en Chile no vio mayores obstáculos de resistencia u oposición política o social significativa. En general, un consenso transversal

se afianzó en términos que el “modelo”¹⁸ ha generado una ampliación del acceso al consumo de diversos tipos de bienes y servicios. La actual crisis en campos como la educación y vivienda, que se desarrolla desde hace una década, se relaciona, paradójicamente, con la expansión masiva de su acceso. Efectivamente, la provisión privada de servicios y la focalización del gasto del Estado a través de la lógica subsidiaria a la demanda ha logrado un éxito cuantitativo, cubriendo a amplios segmentos sociales pero sacrificando calidad de los bienes y servicios y a costa de un alto nivel de endeudamiento individual. En Chile, salud, educación y vivienda son ampliamente tratados antes que como un derecho como bienes mercantiles a los cuales el Estado asegura su acceso.¹⁹

La falta de regulación de la planificación regional y urbana ha sido sindicada como la principal responsable en la generación de nuevas vulnerabilidades y de un desarrollo urbano, en general, con baja sustentabilidad. Incluso esta crítica es parte de un consenso amplio de sectores académicos, políticos e inmobiliarios que se ha expresado en la Política Nacional de Desarrollo Urbano²⁰ publicada el año 2015, sin cuestionar, no obstante, las

15 Primera declaración de la realidad (...), 1996.

16 Taylor, 2003.

17 Moulian, 1997.

18 En Chile se suele llamar como “el modelo” al arreglo político institucional que surge de la implementación de políticas neoliberales en la dictadura y que luego será consolidado por las fuerzas democráticas.

19 Atria, Larrain, Benavente, Couso y Joignant, 2013; Mayol, 2012.

20 Giménez y Ugarte, 2014.

bases del “modelo”. Desafíos recientes en el campo de la vivienda y ciudad han sido abordados con una profundización de los mecanismos de mercado para la provisión de vivienda. Este ha sido el caso de las políticas de reconstrucción post 27F (terremoto y tsunami de 2010), en las que se apostó por un rol radical de agentes privados en la provisión de vivienda con un fuerte apoyo financiero del Estado, con resultados más bien irregulares²¹. El proceso de reconstrucción post 27F no fue objeto de debate público pese a sus deficientes e irregulares resultados.

En el debate público, y en parte el académico, se discute el incremento en los montos de subsidios, mayor participación ciudadana en el diseño de los proyectos habitacionales y construcción en áreas centrales de la ciudad de la vivienda pública, todas medidas que tiende a “corregir” el modelo más que a limitarlo o transformarlo²².

En Londres y Reino Unido, el tema de la vivienda ha ocupado en años recientes los primeros lugares de la agenda política. Existe un amplio consenso que Londres está atrapado en una aguda y creciente crisis habitacional²³, en los últimos tres años en la prensa se han publicado más artículos sobre la “crisis habitacional” que en los anteriores

diez años. Sin embargo, esta preocupación con la crisis habitacional no ha producido una discusión amplia que aborde la complejidad de las causas. En vez de ello, al interior de los partidos políticos gobernantes y paisaje mediático, la narrativa en torno a la crisis rara vez va más allá del superficial nivel del recuento de la demanda/oferta de la economía política habitacional. La vivienda social ha significado tradicionalmente en el Reino Unido vivienda pública de arriendo, la que se ha mantenido fuera del debate, y aún más, cuando se menciona “housing council” habitualmente hecho desde una perspectiva de derecha o conservadora, se hace en vínculo con una forma anticuada de política pública, como un “relicto de los primeros estados de bienestar”, así como de “erróneo intervencionismo estatal”. El proceso de neoliberalización al cual la vivienda pública ha sido sometido, nunca es invocado por su nombre, así como tampoco sus efectos se encuentran en el centro del debate habitacional. En Reino Unido, “neoliberalismo” no es un concepto utilizado entre los diferentes partidos políticos o la prensa, tampoco refiere a un tipo de cambio de época en términos económico y político.

En contraste, dentro de la academia británica, “neoliberalismo” ha recibido una importante atención

21 Learning from 27F (...), 2015; Sehnbruch, Agloni, Imilan y Sanhueza, 2016.

22 Rodríguez y Sugranyes, 2005; Janoschka y Casgrain, 2010.

23 Edwards, 2015; Watt y Minton, 2016.

crítica, desde las humanidades y las ciencias sociales el término se ha empleado para explicar numerosos cambios políticos, económicos y sociales. Sin embargo, entre los académicos en estudios habitacionales, si bien hay un amplio reconocimiento respecto a las diferencias significativas entre las políticas actuales y las de post-guerra, no hay un marco conceptual de consenso a través del cual interpretar estos cambios. En efecto, un conjunto diverso de marcos de lectura ha sido utilizado para iluminar los aspectos de la naturaleza del cambio, incluyendo la “residualización” de la vivienda pública²⁴, la “privatización” de la vivienda pública²⁵, junto a una comprensiva tesis de “modernización”²⁶. En un ámbito no necesariamente incompatible con el análisis sobre la neoliberalización de las políticas de vivienda pública, se han desarrollado tendencias de análisis que tienden a desacoplar cambios en las políticas de vivienda desde transformaciones más amplias de la economía política²⁷, tal vez como síntoma de los cambios en los análisis de clases en los estudios habitacionales²⁸. Pese a este contexto, existe una creciente literatura que vincula directamente las transformaciones en la política pública a los de regímenes de acumulación del capital –articulando los argumentos más

24 Forrest y Murie, 1983; Malpass, 1990.

25 Cole y Furbey, 1994; Forrest y Murie, 1988.

26 Malpass y Victory, 2010.

27 Hodkinson, Watt y Mooney, 2013.

28 Watt, 2011.

críticos en los análisis previos–, interpretando de forma robusta políticas de vivienda pública a través de un lente de “neoliberalización”, observando las políticas de vivienda pública como un importante dispositivo para prolongar o resolver la crisis habitacional²⁹

Modelos pre-neoliberales y liberales

CIUDAD DE MÉXICO

La Constitución Mexicana de 1917 consideró la obligación de los empleadores de suministrar vivienda de alquiler para sus trabajadores en las ciudades mexicanas. La producción de vivienda pública a través de empresas del Estado y con fondos privados se desarrolló entre las décadas de 1925 y 1971 con tres tipos de promociones. En principio la vivienda obrera en áreas cercanas a las fábricas; posteriormente, entre 1940 y 1960, la edificación de grandes conjuntos por las instituciones de seguridad social representadas por el IMSS para trabajadores del sector privado y el ISSSTE del sector público, Fuerzas Armadas, paraestatales como

29 Hodkinson y Robbins, 2012; Hodkinson, Watt y Mooney, 2013; Hodkinson, 2012; Smyth, 2012; Watt, 2009a.

Petróleos Mexicanos (Pemex) y asimismo a través de banca pública Banobras; en la década de 1960, estas instituciones promovieron 53.622 viviendas sociales en alquiler, tales acciones —aunque importantes— resultaron insuficientes. El financiamiento combinó los fondos federales, empresariales y externos del Banco Mundial para apoyar la producción de conjuntos de vivienda en alquiler. Estas promociones beneficiaron sobre todo a las clases medias asalariadas del sector privado y a los trabajadores del sector público. A partir de esa década se detonó la informalidad masiva, asociada con la política de sustitución de importaciones que impulsaba un proceso de industrialización. La informalidad alcanzó más del 60% del total de vivienda a finales de la década, los conjuntos habitacionales el 12%, la producción de vivienda obrera prácticamente desapareció y el resto se gestionó con producción por encargo. Infonavit surgió en 1972 para atender a trabajadores asalariados del sector privado y en 1982 el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonahapo) para población que no era sujeta a ningún tipo de crédito con ingresos menores de dos salarios mínimos³⁰.

Entre 1972 y principios de la década de 1980, el 83% de los créditos públicos fueron asignados a los trabajadores en el rango de 1 a 3 salarios mínimos, en contraste con el 25% en 2000³¹. En 2012 se

otorgaron créditos de vivienda terminada al 4.5% de segmentos menores de 4 salarios mínimos³². El modelo de urbanización informal masiva disminuyó notablemente hasta 1990, la auto-construcción hizo asequible la vivienda popular para alrededor del 65% de los ciudadanos; no obstante los gobiernos locales se enfrentaron a los ocupantes, pero al mismo tiempo les permitieron la posesión informal de la tierra y su legalización³³. En estas condiciones la población sufrió una elevada inseguridad de la tenencia de la vivienda, lo cual dio paso a la política de clientela en lugar de la distributiva.

La política de vivienda neoliberal se basa en la gestión público-privada actualmente en dos vertientes, por un lado con la implementación de proyectos de usos mixtos (Áreas Estratégicas, Zonas de Desarrollo y Centros de Transporte y Multimodal) en los cuales una pequeña parte, menor a 10% corresponde a vivienda. Por otro lado, la política sectorial de vivienda social por parte del Instituto de Vivienda del Gobierno de la Ciudad de México atiende preferencialmente a grupos populares organizados para financiar vivienda en propiedad privada. En la primera, se promueve vivienda vertical en la ciudad interior, para sectores sociales de ingresos medios altos como parte de grandes desarrollos. Es decir, se articulan instancias del gobierno local, estatal y privadas con proyectos

30 Ortiz, 2012.

31 Schteingart y García, 2006.

32 Infonavit, 2013.

33 Olivera, 2014.

dirigidos hacia los llamados polos urbanos, corredores y nodos de transferencia intermodal. En todos ellos se busca crear nuevas centralidades de barrio concentradoras de servicios y esto se multiplica en varias zonas de la ciudad. Esta estrategia combina acciones público privadas de vivienda, infraestructura y servicios para atraer grandes promociones económicas privadas. La financiación de la vivienda ofrece el apoyo de las instancias públicas para la obtención de créditos en co-financiamiento público y privado³⁴. Esta política de vivienda tuvo un fuerte impulso a partir de 2000, se abrieron las promociones inmobiliarias en áreas centrales y después en toda la Ciudad de México en conjunción con las nuevas estrategias financieras, la simplificación del marco normativo para la edificación y la desregulación del mercado de vivienda. A su vez, se destinan apoyos del Gobierno Federal a través de Infonavit para la obtención de créditos individuales y subsidios a desarrolladores privados para vivienda social, en asociación con las instancias locales del Instituto de Vivienda. Estas promociones tienden a dirigirse a las periferias de la Ciudad de México sacrificando la calidad por la cantidad, ya que en los programas de trabajo, no se menciona nada relativo al diseño y calidad de la vivienda³⁵.

34 Infonavit, 2015.

35 Expo Vivienda y Construcción CANADEVI 2012.

El diagnóstico del gobierno de la ciudad, en consonancia con el de ONU Habitat³⁶, considera un reto el incremento de la demanda de vivienda, puesto que la población se estabiliza y crecen los segmentos demográficos de edades intermedias. Reconoce la segregación social en torno a vivienda y servicios urbanos, no obstante sigue invisibilizando tanto el acceso a la vivienda para los sectores con menos de 3 salarios mínimos, como el problema del agua y movilidad en toda la ciudad. También se reconoce la relegación a la periferia de la vivienda social y popular debido a los altos “costos” del suelo en la ciudad central. La política habitacional apoya los desarrolladores privados como *la opción* para que la población acceda a una vivienda digna. Por una parte, el Banco Mundial calcula un rezago de 700.000 viviendas al año, lo que constituye un gran mercado. Desde fines de la década de 1990 el Estado canaliza los créditos hipotecarios de los beneficiarios a siete grandes empresas inmobiliarias que producen casi la totalidad de vivienda de interés social. Estas empresas participan en toda la cadena del sector, desde la adquisición del suelo, realizan obras de infraestructura, la construcción de la vivienda en grandes conjuntos, la promoción comercial y enlazan a los demandantes con el financiamiento público y privado combinado para el acceso a esta vivienda-mercancía. Estas grandes

36 México: perfil del sector vivienda, 2013.

empresas inmobiliarias y financieras operan en áreas centrales de la ciudad y se han convertido en grandes especuladores del suelo, con apoyo del gobierno de la Ciudad de México y del gobierno federal. Emplean plantas de producción de concreto *in situ*, lo que abarata la fabricación de viviendas pequeñas, de mala calidad, monótonas en tiempos y costos muy reducidos³⁷.

Entre 1976 y 1988 los organismos públicos de los gobiernos federales, Estado de México y la Ciudad de México, integraron los programas de autoconstrucción de vivienda financiados con subsidios y con fondos públicos, privados y externos. Los neoliberales convirtieron lo ilegal en legal con la intervención oficial, la auto-construcción originó un programa de vivienda social con créditos desde el equivalente de 1,5 a 2,5 salarios mínimos. Esto se llevó a cabo debido a la presión de los movimientos sociales para tener acceso a la vivienda. Los precios de la vivienda y el suelo se duplicaron después de la desregulación de la vivienda pública en 1992. Desde entonces, se han orientado los créditos a clases medias de ingresos más altos, en lugar de otorgarlos a sindicatos o a grupos más precarizados. En efecto, el financiamiento privado pasó de dirigirse a trabajadores con 3 salarios mínimos en 1992, a los receptores de 6 salarios mínimos en 2014³⁸. De acuerdo con Schteingart

y García³⁹, entre 1999 y 2005 se construyeron 270.000 viviendas con promociones de crédito público. Teniendo en cuenta que el 66% de la población total gana 2 salarios mínimos y el 30,9% gana de 2 a 4 salarios mínimos, esto significa que la autoproducción de vivienda predomina y esta se dirige hacia la periferia. A partir del acceso al programa de mejoramiento de vivienda se ha posibilitado la ampliación y albergue de nuevas familias, mitigando el problema del hacinamiento y deterioro de la vivienda popular en las periferias. Mientras que en las áreas centrales de la Ciudad de México ocurre la expulsión de población de estos estratos y se produce vivienda para clases medias-altas, segmentos mayores de 8 salarios mínimos, esto es el 12,5%⁴⁰.

SANTIAGO DE CHILE

1953 es un año clave en Chile para el desarrollo de una política sistemática de vivienda social impulsada por el Estado gracias a la creación de la CORVI (Corporación de la Vivienda). Si bien, desde principios del siglo XX la vivienda había ganado terreno como campo de debate político, social y de acciones de intervención, recién en el contexto de un pensamiento desarrollista basado en la industrialización y la formación de una administración profesional y técnica del Estado, se articula

37 Esquivel, Maya y Cervantes, 2005.

38 Infonavit, 2015.

39 Schteingart y García, 2006.

40 *Ibid.*, p. 50.

una política masiva y de impacto socio-espacial relevante.

A través de la CORVI el Estado toma el protagonismo para abordar el problema del déficit habitacional. Hasta entonces, acciones fragmentadas implementadas por el Estado, la Iglesia Católica y empresas privadas que invierten parte de sus utilidades en vivienda para sus trabajadores, habían tímidamente enfrentado la demanda creciente por vivienda en áreas urbanas metropolitanas. La CORVI integra la demanda por vivienda reunidas en diferentes Cajas de Ahorros (instituciones que co-financian la vivienda para trabajadores). Adicionalmente la CORVI desarrolla un programa arquitectónico y urbano basado en el pensamiento de la arquitectura moderna, siguiendo las formulaciones de los diferentes CIAM⁴¹. Este paradigma impulsa la densificación en áreas centrales y pericentrales, y la industrialización en la construcción de vivienda.

La población que accede a la vivienda CORVI se compone principalmente por trabajadores insertos en la economía formal, se trata de obreros calificados, empleados públicos y privados. En general, es una población con ingresos estables y con capacidad de ahorro, son personas que pertenecen a clases medias emergentes, representan también un tipo de habitante urbano y moderno. Las

migraciones campo-ciudad de mediados del siglo XX detonaron el crecimiento masivo de población marginada de los procesos de modernización, que encuentra en la informalidad, de vivienda y trabajo, la posibilidad de sobrevivencia⁴². Esta población visibiliza su demanda por ciudad a partir de 1956, fecha en que se realiza la primera invasión de tierra en Santiago, la primera “toma” de terreno entendida como acción colectiva. Desde entonces y hasta la década de 1990 las “tomas” son el espacio de desarrollo del “movimiento de pobladores” que lucha por la vivienda digna, jugando un rol significativo en el escenario político y social del país⁴³.

Frente a esta nueva y creciente demanda, el Estado ofrece un camino paralelo al desarrollado por la CORVI. A partir de las tomas de terreno el Estado urbaniza nuevos terrenos y entrega soluciones habitacionales básicas, con equipamiento mínimo. La autoconstrucción con asistencia del Estado deviene en políticas públicas. La vivienda y el barrio son concebidos como una construcción colectiva, donde la colaboración entre los vecinos es fundamental. Si bien, este tipo de producción social del hábitat se diferencia fuertemente de los grandes proyectos de vivienda pública estatal impulsados por la CORVI, ambas intervenciones buscan emplazar las nuevas construcciones en áreas centrales y pericentrales de la ciudad, cercanas a áreas

41 Aguirre y Rabi, 2009.

42 Germani, 1976.

43 Espinoza, 1988.

industriales y con acceso a servicios. Así mismo, los conjuntos contemplan equipamiento comunitario y áreas verdes. Muchos de los conjuntos CORVI llevaban el nombre de “remodelación” en alusión al objetivo de renovar áreas centrales precarizadas o subutilizadas de la ciudad. En todos los proyectos de vivienda impulsados por la política pública el objetivo es la formación de propiedad privada, el arriendo u otras formas comunales o cooperativas de acceso a la vivienda no fueron considerados de forma sistemática.

Las reformas neoliberales en Chile en la década de 1980 introducen el principio subsidiario del Estado que focaliza la política de vivienda sólo en los segmentos sociales que no pueden participar por sí mismos en el mercado privado de vivienda. En un contexto dictatorial, se restringe todo tipo de participación ciudadana. Durante este período los estándares de calidad de la vivienda subsidiada caen a su mínimo histórico, en tamaño, calidad y acceso a servicios e infraestructura.

El propósito de la CORVI, como expresión de una economía política desarrollista, de localizar nuevas viviendas en áreas centrales es reemplazado por

el dictamen del mercado del suelo. La población más vulnerable es desplazada hacia la periferia y extraperiferia, en los sectores de menor valor del suelo⁴⁴. La propiedad privada se mantiene como un principio insoslayable, en parte en continuidad con la etapa anterior, pero también como una forma de fortalecer la noción de propietario que se encuentra en la base del proyecto neoliberal impulsado por la dictadura.

La “Concertación de Partidos por la Democracia”⁴⁵ llega al poder en 1990 y establece la reducción del déficit habitacional como la principal meta en política habitacional durante los siguientes 10 años. Los principios que marcan esta etapa son los de propiedad privada, mercado del suelo como organizador de la localización, focalización del financiamiento estatal a través de subsidio a las personas excluidas del mercado privado de vivienda y una creciente privatización del proceso habitacional.

Entre 1990 y 2014 más de 2,3 millones de subsidios habitacionales fueron ejecutados, correspondiendo el 56% de ellos al 20% más pobre de la población⁴⁶. El aparente éxito de la política de vivienda durante la década de 1990 muestra su

44 Molina, 1993.

45 La Concertación de partidos por la democracia es una coalición de partidos de centro izquierda organizados para la recuperación de la democracia posterior a la dictadura que ha gobernado Chile entre 1990-2009 y 2014- 2017.

46 Observatorio de vivienda, MINVU: www.observatoriahabitacional.cl.

contracara a mediados de los 2000. La construcción masiva en áreas de bajo valor de suelo da nacimiento a barrios fuertemente segregados, sin servicios, y una serie de características que fortalecen su estigmatización territorial⁴⁷. Adicionalmente, estas áreas de la ciudad devienen en polos de marginalidad, delincuencia, narcotráfico y violencia. Bajo el aparente éxito del modelo chileno de vivienda que ha disminuido el déficit habitacional se encuentra, no obstante, la generación de nuevas vulnerabilidades, estigmatización y exclusión, dando nacimiento a geografías de la desigualdad como efecto de la implementación de políticas neoliberales y su mercantilización de la vivienda.

En la última década, la política de vivienda ha intentado corregir estos efectos nocivos sin cambiar los principios establecidos desde 1990. La relación entre Estado chileno e industria inmobiliaria privada se ha estrechado al aumentar los montos y tipos de subsidios que se transfieren al sector privado. Recientemente, ha surgido un nuevo segmento de habitantes vulnerables que prefieren habitar en condiciones precarias y de hacinamiento en áreas pericentrales de la ciudad de Santiago en vez de acceder a una vivienda subsidiada que lo expulsa hacia la periferia. Este se transforma en el mejor testimonio de una política que presenta más oscuros que claros en la actualidad.

LONDRES

Desde 1919 surge en Reino Unido un modelo que mandata al Estado a construir, administrar y mantener “vivienda pública de renta”. *City councils* locales se establecen como los principales desarrolladores y proveedores de vivienda de arriendo, lo que permitió generar una oferta transversal para distintos sectores de la sociedad británica logrando un consenso político sólido. El modelo se había desarrollado de forma gradual y de una manera no completamente planificada en respuesta a crisis económicas y políticas, y en función de la devastación y disminución de la oferta como producto de las guerras mundiales.

La operacionalización del modelo se lleva a cabo en la escala comunal. Autoridades locales gozaron de relativa libertad para planificar de forma estratégica, determinar las necesidades de construcción si bien el financiamiento se basaba en un modelo centralizado. La administración municipal convoca al sector privado para la construcción con financiamiento del Estado central: impuestos y rentas locales y préstamos subsidiados por el Estado. Hacia 1979 se habían construido 6,6 millones de viviendas públicas, proveyendo de techo a cerca de un tercio de la población del Reino Unido. Londres consistentemente concentró un alto porcentaje de

47 Tapia Z., 2011; Rodríguez y Sugranyes, 2005.

arriendos sociales, en 1981 sobre el 35% de los hogares de la ciudad consisten en residentes de viviendas públicas. La geografía del modelo era compleja, especialmente en Londres, cada municipio jugaba un rol significativo en determinar la cantidad de vivienda pública que se construía en su territorio, implementando o ignorando las presiones del gobierno central. El resultado fue que la construcción masiva de vivienda pública en áreas centrales o pericentrales de la ciudad, con menor participación en la periferia y extraperiferia. El área central de Londres hacia 1961 era dominada por el arrendamiento privado mientras que en las áreas periféricas se concentraba la ocupación de propiedad, al cabo de dos décadas, la vivienda pública dominaba en las áreas centrales, mientras que la ocupación de propiedad se mantenía en la periferia⁴⁸.

Las áreas centrales de la ciudad fueron políticamente controladas por autoridades progresistas del laborismo que intentaron quebrar el vínculo entre pobreza y vivienda pobre, mientras que conservadores controlaban las áreas periféricas de Londres se mantenían resistentes al desarrollo de proyectos de vivienda social en sus municipios con el fin de mantener la baja densidad y los anillos verdes para sus votantes de clases medias⁴⁹. Sin embargo, grandes proyectos inmobiliarios fueron

construidos en la periferia de Londres, e incluso en la extra periferia, a menudo apoyados por el gobierno central de Londres. La geografía exacta de la vivienda pública fue determinada por la producción de los *city councils* quienes construyeron a partir de programas de “limpieza de *slums*” y de recuperación de edificios destruidos por los bombardeos durante la Segunda Guerra Mundial.

El *Council Housing* fue una forma de tenencia generalizada y una alternativa al mercado de la propiedad privada o de arriendo privado, que sistemáticamente fueron disminuyendo su participación en el sistema de vivienda del Reino Unido desde la década de 1980. Las tipologías de vivienda eran diversas, si bien sólo unas pocas han primado en el imaginario popular. *Council houses* incluyeron construcciones en altura y baja altura, de frontis continuo y viviendas aisladas, casas y vivienda individual hasta complejos del tamaño de un pequeño poblado. La tenencia podría ser ampliamente descrita como orientada a la clase trabajadora, sin embargo, habría que advertir sobre dos características respecto a la constitución de clase pre-neoliberal. Primero, se trató de una genuina tenencia generalizada con una ocupación mixta, vivienda para población de ingresos medios y altos, junto a la tradicional clase trabajadora. La aspiración era la conformación de comunidades mixtas, en que “el

48 Hamnett, 2003.

49 Young y Kramer, 1978; Hamnett, 2003.

doctor, el almacenero, el carnicero y obrero agrícola vivieran en la misma calle”, como apunta Nye Bevan, uno de los políticos laboristas de posguerra más asociado a este modelo⁵⁰. Esta mezcla parcial de clases en efecto se cumplió, en 1979 “el 20% del 10% de la población más rica en el Reino Unido vivía en una vivienda social”⁵¹. Segundo, si bien se consideraba una tenencia para la clase trabajadora, este modelo nunca realmente se orientó a los segmentos más pobres. En efecto, principalmente la tenencia fue objeto del segmento más pudiente de la clase trabajadora, mientras que los más vulnerables accedían a viviendas en pobres condiciones en el sector de arriendo privado⁵².

Otras características centrales del modelo incluyeron: i) seguridad de la tenencia, con tenedores que tenían el derecho de arrendar la vivienda de por vida, e incluso con posibilidad de traspasarla a sus hijos una vez muertos; ii) arriendos adecuados a partir de un modelo de ingreso; y iii) un grado de control ciudadano sobre la gestión de la vivienda a través de la elección local de los consejos. En general, si bien los consejos de viviendas fueron diferentes a otras dimensiones del Estado de bienestar británico (en particular salud y educación) nunca lograron una provisión universal, y la ideología de la vivienda como *commodity* nunca

fue completamente desplazada, pese a que la escala del modelo y su provisión no puede ser subestimada, se erigió sin parangón en otros países capitalistas similares.

La privatización del modelo británico representa una de las más significativas aplicaciones de la política neoliberal alrededor del mundo⁵³. El actual “modelo de vivienda pública” es radicalmente distinto a su predecesor, tanto cuantitativa como cualitativamente.

En 1981 más del 35% de los hogares londinenses era tenencia de vivienda social⁵⁴. La externalización de la provisión de vivienda experimentó 54 transferencias de stock a asociaciones habitacionales en Londres entre 1997 y 2007, operación que involucró a 68 mil habitantes⁵⁵.

Esta externalización y transferencia de inmuebles fue combinado con una masiva reducción en el gasto gubernamental sobre el modelo pre-neoliberal. Primero, hubo una dramática disminución en el nivel de gasto del Estado a apoyo para la construcción de nuevas edificaciones. En el auge de la era de posguerra, en 1970, 28.000 de un total de 37.000 de nuevas viviendas fueron públicas⁵⁶. Sin embargo, entre el 2006/07 esta cantidad apenas se había reducido a dos mil. Segundo, el nivel del

50 Bevan citado en Mullard y Swaray, 2008.

51 Hills, 2007, p. 45.

52 Hamnett, 2003.

53 Hodkinson, Watt y Mooney, 2013.

54 Watt, 2009b.

55 *Ibíd.*

56 *Ibíd.*

gasto estatal para la manutención de las viviendas ya existente fue reducido. Este hecho por sí mismo forzó a las autoridades locales a privatizar la propiedad de la vivienda pública con el objeto de renovar el stock o poder acceder a financiamiento privado para poder renovar las viviendas ya existentes.

En forma paralela, se incorpora un nuevo elemento en el financiamiento del subsidio a la demanda, aumentando los subsidios para la ocupación de propietarios, lo cual se establece como el tipo de tenencia deseable, tanto en términos políticos como morales, mientras que otros tipos de tenencia son vistos como pasos previos para alcanzar la propiedad.

En este nuevo modelo la clase obrera y población de bajos ingresos es apoyada para acceder al arriendo de vivienda privada por medio de subsidios estatales, en un mercado desregulado de arriendo. En Londres, esta política ha tenido consecuencias como es la gentrificación de áreas centrales⁵⁷. El gasto público en beneficios de vivienda ha sido 20 veces mayor al gasto en provisión de vivienda⁵⁸, ilustrando que la neoliberalización de la vivienda pública no ha significado una disminución del gasto público en vivienda, sino un redireccionamiento del gasto hacia la propiedad inmobiliaria y el capital.

La composición de clase sobre la tenencia ha sido significativamente alterada, mientras que en el modelo anterior se propiciaba la mezcla social y la vivienda social era una opción generalizada, en el nuevo modelo la vivienda social es una tenencia residual⁵⁹. La demanda por vivienda social no ha disminuido en concordancia con la reducción de disponibilidad, permitiendo el acceso al stock existente a los grupos más vulnerables que no se encuentran en condiciones de acceder al mercado privado de vivienda. Esta residualización ha sido conducida y fortalecida en parte por la estigmatización de la tenencia pública, ahora fuertemente asociada a segmentos sociales “violentos” y “holgazanes” que se “aprovechan” del Estado.

La geografía del nuevo modelo es ampliamente determinado por procesos aliados de privatización y gentrificación. El derecho a comprar ha reducido dramáticamente el número de vivienda social en Londres. Mientras que la vivienda social pre-neoliberal se localizó principalmente en áreas centrales de la ciudad, este stock se ha reducido a través de su transferencia a propietarios individuales. Buena parte de este stock ha terminado en manos de los llamados propietarios que “compran para arrendar”, personas de las clases medias y altas quienes compran un pequeño número de propiedades para arrendar en sector privado con subsidios del

57 Davidson y Lees, 2005; Hamnett, 2003; Imrie y Lees, 2014.

58 Jefferys, Lloyd, Argyle, Sarling, Crosby y Bibby, 2015.

59 Malpass 1990.

gobierno. Este segmento de compra para el arriendo domina el sector de arriendo privado de Londres, con un bajo nivel de participación de propietarios institucionales e inversionistas en el mercado de arriendo de la ciudad. El arriendo privado ha devenido en la forma más común de tenencia para la clase obrera en Londres, cerca del 40% de las viviendas vendidas bajo el esquema del derecho de venta ahora retorna al mercado de arriendo a través de los llamados compra para arriendo, a valores de hasta 7 veces del valor de arriendo que ofrecían los consejos⁶⁰. De esta forma, la clase obrera londinense se ha movido hacia el arriendo privado y con ello ha perdido la seguridad de la tenencia que gozaba en el modelo anterior. Mientras que en el sector privado la seguridad de la tenencia se restringe a un año, los consejos de vivienda pública también han erosionado sus estándares, reduciendo la seguridad de la tenencia entre 2 y 5 años.

El producto del proceso neoliberal ha sido una evidente crisis de vivienda, tanto dentro como fuera del modelo pre-neoliberal. Una de cada 10 familias en Londres está en listas de espera por vivienda pública -380.301 hogares en 2011- lo que significa un incremento de cinco veces desde 1997⁶¹. Londres en su conjunto está experimentando una aguda crisis habitacional, caracterizada por ser poco asequible, récord por su bajo nivel de oferta,

incremento del déficit habitacional y desplazamiento⁶². Estos elementos deben ser considerados como los principales efectos de la neoliberalización de la vivienda pública.

Análisis y discusión

Basado en la sección precedente se pueden resumir las dimensiones analizadas en cada uno de los tres casos de estudio en la forma en que se presentan en la tabla 1.

Del análisis de las cuatro dimensiones propuestas se identifican algunos hallazgos que permiten discutir los efectos socioespaciales y político institucionales de las trayectorias de neoliberalización de los tres casos de estudio, estos son: propietarización y financiamiento, expulsión y estigmatización, y focalización / residualización.

Propietarización y financiamiento. Propiedad comunal, colectiva o cooperativa es desmontada por las nuevas políticas bajo la hegemonía de la propiedad privada. En el período pre-neoliberal, los modelos de financiamiento siempre involucran a diferentes actores, el Estado juega un rol decisivo en proveer recursos para la activación de la industria de la construcción. En el modelo neoliberal se consolida la propiedad privada como tenencia, esto es

60 Copley, 2014.

61 Households on Local Authority (...), 2016.

62 Dorling, 2015; Edwards, 2015; Jefferys, Lloyd, Argyle, Sarling, Crosby y Bibby, 2015.

TABLA 1. COMPARACIÓN EN LOS IMPACTOS DE LA INTRODUCCIÓN DE POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL ACCESO A LA VIVIENDA EN MÉXICO, SANTIAGO Y LONDRES.

Modelos	Chile	México	UK	
Pre-neoliberal	Tenencia	Propiedad privada	Arriendo, con tenencia vinculada al trabajo (1950). Autoproducción informal (A partir década 1960). Programas de vivienda para asegurar tenencia privada (década 1979).	Arriendo, con tenencia de por vida
	Geografías	Localización en áreas centrales, cercana a lugares de trabajo. Autoconstrucción asistida en áreas pericentrales	Construcción de vivienda obrera alrededor de empresas industriales (entonces en suburbios, hoy en ciudad interior). Autoconstrucción informal en áreas pericentrales. Grandes conjuntos en áreas pericentrales	Mayor parte de la vivienda social construida en áreas centrales y pericentrales. Habitualmente inserta en programas de mejoramiento de barriadas.
	Composición de clases	Clases obrera calificada y clase medias insertas en economía formal. Habitantes informales - "pobladores" - son beneficiarios de programas especiales de autoconstrucción asistida y provisión de servicios	Originalmente clase obrera. Autoconstrucción, por "trabajadores excedentes", en economía informal	Tendencia a la tenencia diversa, si bien, principalmente se orienta a clase obrera calificada
	Financiamiento	Estado central y aporte privado, en forma de ahorro del beneficiario o de aporte en la autoconstrucción.	Estado central a través de fuentes públicas, privadas locales y externas	Financiado por Estado central, impuestos locales y arriendos, complementado por préstamos subsidiados para la construcción
Neoliberal	Tenencia	Propiedad privada	Propiedad privada, legalización de la tenencia informal en vivienda autoconstruida a propiedad privada	Arriendo, con inseguridad de la tenencia, habitualmente un año
	Geografías	Creciente localización en áreas periféricas y extraperiféricas. Masiva concentración de vivienda social	Localización en áreas periféricas	Vivienda social en áreas centrales en constante disminución debido a la privatización. Se incrementa la vivienda "no adecuada"
	Composición de clases	Focalización a los segmentos más vulnerables	Mayor participación de créditos para clases medias	Focalización a los segmentos más vulnerables
	Financiamiento	Estado financia a través de subsidios directos a las personas más vulnerables. Sistemas de financiamiento mixto (ahorros y/o créditos bancarios) para segmentos pobres o clases medias bajas	Fondos privados y públicos locales, otros se negocian en mercados de deuda y capital para generar economías de escala justificado por el alto déficit, aparecen intermediarios privados entre la oferta y los instrumentos financieros	Reducción masiva de fondos para vivienda social nueva y existente. Estado redirecciona gasto a subsidios para arriendo en el sector privado. Incremento del rol del financiamiento privado en todos los aspectos

Fuente: Elaboración propia

particularmente claro en el caso de Londres, que experimenta una venta de la vivienda pública de arriendo, por su parte, en México y Chile se promueve el acceso de clases medias (vía subsidios) al mercado privado de vivienda. Londres ha visto gentrificarse el stock de lo que fue vivienda pública de arrendamiento. A su vez, en México se privatiza la vivienda social producida con fondos internacionales de donación después del sismo 1985 (Programa Renovación Habitacional).

Expulsión y estigmatización. Durante el modelo pre-neoliberal se promovió la localización de la vivienda social en áreas centrales. La cercanía a servicios e infraestructura y a las fuentes laborales es una condición central para que la vivienda tenga capacidad de disminuir las desigualdades socioespaciales. La oportunidad que representan programas de mejoramiento de barrios (Londres y Santiago), de recuperación post guerra (Londres) o post terremoto en áreas centrales (México), es significativa para mantener a los más vulnerables en áreas centrales. A partir de la década de 1980 la expulsión hacia la periferia de la vivienda pública se constituye en el principal elemento en la conformación de nuevas geografías urbanas. En Londres y México el stock de vivienda en áreas centrales tiende a ser privatizado, en México y Santiago la ampliación de las periferias urbanas se realiza mediante la construcción masiva de

proyectos habitacionales para clases trabajadoras y medias bajas. La pérdida de centralidad implica una disminución de la accesibilidad a equipamiento e infraestructuras, adicionalmente impacta en una creciente estigmatización de sus habitantes y barrios. Los conjuntos de vivienda social son estigmatizados como centros de economías criminales, violencia y abandono por parte del Estado, fortaleciendo la exclusión social sobre el habitante de vivienda pública considerado como inhábil para proveerse por sí mismo de un lugar en la ciudad.

Focalización / residualización. En los modelos pre-neoliberales las políticas de acceso a la vivienda se centran en las clases trabajadoras. Los principales beneficiarios no fueron particularmente los grupos más vulnerables de la sociedad. Para acceder a la vivienda social era necesario el pago regular de arriendos (Reino Unido) o ahorros (Chile y México), lo que implicaba un trabajo estable y con una remuneración adecuada. Tanto en México como en Chile se aborda de forma parcial la situación de los invasores de tierra. La neoliberalización en Chile y Reino Unido ha derivado en procesos de residualización⁶³, es decir, la vivienda social es disponible para aquellos de mayor necesidad que no pueden participar del mercado de vivienda. El mercado es visto como el proveedor de vivienda preferido para la población en general, mientras que la vivienda pública permanece sólo para aquellos que

63 Forrest y Murie, 1983.

no tienen otra opción, concebido en muchos casos como un “servicio de ambulancia” por parte del Estado⁶⁴. La tenencia pública está constituida por un importante porcentaje por personas económicamente inactivas, madres solteras, jubilados, desempleados, entre otros. Esta situación ha servido como recurso para la construcción de discursos que estigmatizan la vivienda pública. En México por el contrario, la vivienda pública no ha sido ni residualizada ni estigmatizada, sino orientada hacia clases medias.

Conclusiones

Ciertamente los procesos de neoliberalización son diversos, se desarrollan sobre tradiciones específicas y se despliegan sobre la complejidad de cada sistema político nacional que, en términos prácticos, resultan irreductibles entre sí.

Nuestro ejercicio comparativista identifica tres conceptos relevantes para describir los impactos y efectos de las políticas neoliberales en el campo del acceso a la vivienda. Primero, se consolida un concepto de propiedad privada como forma hegemónica de acceso a la vivienda. Si bien en América Latina, el llamado “sueño de la casa propia” ha jugado un rol central en las aspiraciones en el acceso a la vivienda, en el contexto neoliberal, se trata de

desmontar y desincentivar otras formas de propiedad, ya sean de tipo cooperativa, pública o colectiva. En esos términos, la propietarización opera en el fortalecimiento de una epísteme que incentiva la propiedad privada individual como único horizonte deseado.

En segundo término, la “pérdida de centro” de los grupos más vulnerables como consecuencia de la desregulación de los mercados del suelo, implica la expulsión hacia la periferia de los más pobres. La vivienda social fue apreciada durante buena parte del siglo XX como un mecanismo para disminuir las desigualdades y construir un sentido de colectividad entre los habitantes urbanos, la crisis habitacional actual se refiere justamente a esta incapacidad, mientras que su acceso se hace cada vez más restringido, una vez que se accede a ella, ésta no asegura ser un activo para mejorar las condiciones de vida, más bien en muchos casos, deviene en una nueva forma de exclusión. Estas nuevas geografías se encuentran en la base de la emergencia de demandas como el del “derecho a la ciudad”, entendido justamente como el derecho al acceso de los beneficios de la ciudad, negados en parte por la localización habitacional.

La focalización se contrapone con la noción “universal” de acceso a la vivienda. Esta lógica sustentada por la subsidiariedad supone la

64 Harloe, 1978.

complementariedad con los mercados privados. La definición de condiciones para ser beneficiario de apoyo en el acceso a la vivienda, es un proceso relevante de economía política que se orienta a consolidar los mercados de vivienda privado.

El ejercicio de comparación que hemos realizado genera tres aprendizajes relevantes. En primer término la importancia de establecer modelos de análisis que integran escalas y actores, y no sólo restringirlo a una dimensión físico espacial, institucional o de economía política.

En segundo término, la relevancia de observar los efectos e impactos más que las políticas en sí y su implementación. En tercer término, nuestro análisis aporta la producción de una teoría más cosmopolita de la neoliberalización. Ejemplo de ello es la tendencia a la privatización de la propiedad, si bien esto resulta un hilo conductor en el Reino Unido y en buena parte de los países europeos, en relación con las experiencias latinoamericanas, emerge más bien una tendencia a abolir otras formas de propiedad y tenencia. Descolonizar la teorización implica no sólo comprender los caminos específicos de cada contexto social, sino también explorar elaboraciones críticas que sean coherente con ello y en formas de actuar localmente situado.

La evidente polisemia de lo que se denomina de forma amplia como “políticas neoliberales”, requiere de delimitaciones que fortalezcan su capacidad analítica, en efecto, disminuir la inespecificidad

para señalar un ciclo de políticas enmarcadas en un espíritu de época. Es central encontrar empírica y comparativamente los márgenes analíticos de un concepto de este tipo de forma de poder ejercer lecturas críticas y más certeras sobre la producción socio-espacial actual.

Bibliografía

AGUIRRE, Beatriz y RABI, Salim. La trayectoria espacial de la Corporación de la Vivienda (CORVI). *Diseño Urbano y Paisaje*. 6(18), 2009.

ATRIA, Fernando; LARRAÍN, Guillermo; BENAVENTE, José Miguel; COUSO, Javier; JOIGNANT, Alfredo. El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público. Santiago, Debate. 2013.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. *Antipode*. 34(3), 349-379, 2002. DOI 10.1111/1467-8330.00246.

COLE, Ian y FURBEY, Robert. The Eclipse of Council Housing. London, Routledge. 1994.

COPLEY, Tom. From Right to Buy to Buy to Let. [En línea]. *Tom Copley AM - Labour London Assembly Member*. 2014. [Fecha de consulta: 4 marzo 2016]. Disponible en: <http://tomcopley.com/wp-content/uploads/2014/01/From-Right-to-Buy-to-Buy-to-Let-Jan-2014.pdf>

DELANTY, Gerard. The cosmopolitan imagination: Critical cosmopolitanism and social theory. *The*

- British Journal of Sociology*. 57(1): 25–47, 2006. DOI 10.1111/j.1468-4446.2006.00092.x.
- HOUSEHOLDS on Local Authority Waiting List, Borough.** [En línea]. *London DataStore*. 2016. [Fecha de consulta: 3 marzo 2016]. Disponible en: <http://data.london.gov.uk/dataset/households-local-authority-waiting-list-borough/resource/dac0e8c2-94af-4c5e-b9b9-ef294bfe3915>
- DAVIDSON, Mike y LEES, Lorretta.** New-Build ‘Gentrification’ and London’s Riverside Renaissance. *Environment and Planning A*. 37(7): 1165-1190, 2005. DOI 10.1068/a3739.
- DORLING, Danny.** All That Is Solid. How the Great Housing Disaster Defines Our Times. London, Penguin Books. 2015.
- EDWARDS, Michael.** Prospects for land, rent and housing in UK cities. [En línea]. *UK, Government Office for Science*. 2015. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/future-of-cities-land-rent-and-housing-in-uk-cities>.
- ESPINOZA, Vicente.** Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987. *EURE*. 24(72): 71–84, 1998. DOI 10.4067/S0250-71611998007200004.
- ESQUIVEL, Teresa; MAYA, Esther y CERVANTES, Jorge.** La promoción privada de grandes conjuntos habitacionales. *Scripta Nova*. 9,194(21), 1 agosto 2005.
- FORREST, Ray y MURIE, Alan.** Residualization and Council Housing: Aspects of the Changing Social Relations of Housing Tenure. *Journal of Social Policy*. 12(04): 453-468, 1983. DOI 10.1017/S0047279400013088.
- Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing. London, Routledge. 1988.
- GERMANI, Gino.** Urbanización, desarrollo y modernización. Argentina, Paidós. 1976.
- GIMÉNEZ, Pilar, ed. y UGARTE, José Ramón, ed.** Política nacional de desarrollo urbano: ciudades sustentables y calidad de vida. [En línea]. PNUD, MINVU. 2014. ISBN 978-956-9432-05-7. Disponible en: <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>.
- GÓNZALEZ CASANOVA, Patricio.** Democracia, neoliberalismo y lucha por la emancipación. *Desacatos*. (42): 203-213, mayo 2013.
- HAMNETT, Chris.** Gentrification and the middle-class remaking of Inner London, 1961-2001. *Urban Studies*. 40(12): 2401-2426, 2003. DOI 10.1080/0042098032000136138.
- HARLOE, Michael.** The Green Paper on Housing Policy. En: BROWN, Muriel, ed. y BALDWIN, Sally, ed. *The Year Book of Social Policy in Britain 1977*. London, Routledge, Kegan Paul. 1978.
- HILLS, John.** Ends and means: the future roles of social housing in England. *CASereport*. (34), 2007. ISSN 1465-3001.
- HODKINSON, Stuart.** The return of the housing question. The commons and their im/possibilities. *Ephemera: Theory & Politics in Organization*. 12(4): 423-444, 2012.

- HODKINSON, Stuart y ROBBINS, Glynn.** The return of class war conservatism? Housing under the UK Coalition Government. *Critical Social Policy*. 33(1): 57-77, 2012. DOI 10.1177/0261018312457871.
- HODKINSON, Stuart; WATT, Paul y MOONEY, Gerry.** Introduction: Neoliberal housing policy – time for a critical re-appraisal. *Critical Social Policy*. 33(1): 3-16, 2013. DOI 10.1177/0261018312457862.
- IMRIE, Rob, ed. y LEES, Lorretta, ed.** Sustainable London?: The Future of a Global City. Bristol, Policy Press. 2014.
- IMRIE, Rob, ed.; LEES, Lorretta, ed. y RACO, Mike, ed.** Regenerating London: Governance, Sustainability and Community in a Global City. London, Routledge. 2009.
- INFONAVIT.** Informe anual de actividades 2012. México, Infonavit. 2013.
- INFONAVIT.** Informe anual de actividades 2014. México, Infonavit. 2015.
- JANOSCHKA, Michael.** Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. *Investigaciones Geográficas*. (76): 118-132, 2011.
- JANOSCHKA, Michael y CASGRAIN, Antoine.** Urbanismo neoliberal y gentrificación en Santiago de Chile. Diálogos entre teoría urbana y reivindicación vecinal. [En línea]. *Documento de estudio Polar. Movimiento de Pobladores en Lucha*. 2010. Disponible en: http://penalolenvotano.bligoo.cl/media/users/17/863351/files/167929/MPL_Gentrificacion.pdf
- JEFFERYS, Pete; LLOYD, Toby; ARGYLE, Andy; SARLING, Joe; CROSBY, Jan y BIBBY, John.** Building the Homes We Need. [En línea]. KPMG. 2015. Disponible en: <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2015/03/building-the-homes-we-need.pdf>.
- LEARNING from 27F:** A Comparative Assessment Of Urban Reconstruction Processes After The 2010 Earthquake In Chile. Santiago, Columbia-Chile Fund de Columbia Global Center Santiago, CONICY. 2015.
- LINS RIBEIRO, Gustavo.** La globalización popular y el sistema mundial no hegemónico. *Nueva Sociedad*. (241): 36-60, 2012.
- LOMNITZ, Larissa.** Cómo sobreviven los marginados. México, Siglo XXI. 1975.
- MALPASS, Peter.** Reshaping housing policy: subsidies, rents and residualisation. London, Routledge. 1990.
- MALPASS, Peter y VICTORY, Ceri.** The Modernisation of Social Housing in England. *International Journal of Housing Policy*. 10(1): 3-18, 2010. DOI 10.1080/14616710903565647.
- MAYOL, Alberto.** El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo. Santiago, LOM. 2012.
- McFARLANE, Colin.** The comparative city: Knowledge, learning, urbanism. *International Journal of Urban*

- and Regional Research*. 34(4): 725-742, 2010. DOI 10.1111/j.1468-2427.2010.00917.x.
- McFARLANE, Colin y ROBINSON, Jennifer.** Introduction - Experiments in Comparative Urbanism. *Urban Geography*. 33(6): 765-773, 2012. DOI 10.2747/0272-3638.33.6.765.
- MÉXICO: perfil del sector vivienda.** México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. 2013. ISBN 9786070240959.
- MOLINA, Irene.** El programa de erradicación de campamentos en la Región Metropolitana (1979- 1984): implicancias socioeconómicas y espaciales. Santiago, Universidad Católica de Chile. 1993. Licenciatura en Geografía.
- MOULIAN, Tomás.** Chile actual: anatomía de un mito. 16ª ed. Santiago, LOM. 1997. ISBN 956282022X.
- MULLARD, Maurice y SWARAY, Raymond.** New Labour and Public Expenditure En: BEECH, Matt, ed. y LEE, Simon, ed. Ten Years of New Labour. London, Palgrave Macmillan. 2008. p. 35-49.
- NIJMAN, Jan.** Introduction—Comparative Urbanism. *Urban Geography*. 28(1): 1-6, 2007. DOI 10.2747/0272-3638.28.1.1.
- OLIVERA, Patricia.** Neoliberalismo en la ciudad de México: polarización y gentrificación. En: HIDALGO, Rodrigo, ed. y JANOSCHKA, Michael, ed. La ciudad neoliberal. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2014. p. 151-177. Serie Geolibros 19.
- ORTIZ, Enrique.** La producción social del hábitat. HICAL. 2012
- PECK, Jamie.** Constructions of Neoliberal Reason. Oxford, Oxford University Press. 2010.
- PRIMERA declaración de la realidad. Contra el neoliberalismo y por la humanidad.** [En línea]. *Enlace zapatista*. 1996. Disponible en: <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1996/01/01/primeradeclaracion-de-la-realidad-contra-el-neoliberalismo-y-por-la-humanidad/>.
- ROBINSON, Jennifer.** Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture. *International Journal of Urban and Regional Research*. 35(1): 1-23, 2011. DOI 10.1111/j.1468-2427.2010.00982.x.
- Ordinary Cities: Between Modernity and Development. London, Routledge. 2006.
- RODRÍGUEZ, Alfredo, ed. y SUGRANYES, Ana, ed.** Los con techo: un desafío de la política de vivienda social. Santiago, Ediciones SUR. 2005.
- SCHTEINGART, Martha y GARCÍA, Beatriz.** Nuevas políticas de vivienda en México. Nuevas relaciones entre sector público y privado, retos para el futuro. En: La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas. México, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, Cámara de Diputados. 2006. p 39-50. Colección legislando la agenda social. ISBN: 968-9097-03-2.
- SEHNBRUCH, Kirsten; AGLONI, Nurjk; IMILAN, Walter y SANHUEZA, Claudia.** Social Policy Responses of the Chilean State to the Earthquake and Tsunami

- of 2010. *Latin American Perspectives*. 2016. DOI 10.1177/0094582X16648955.
- SMYTH, Stewart.** The Privatisation of Council Housing: Stock transfer and the struggle for accountable housing. *Critical Social Policy*. 33(1): 37-56, 2012. DOI 10.1177/0261018312457870.
- TAPIA ZARRICUETA, Ricardo.** Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980- 2002. *Revista INVI*. 26(73): 105-131, 2011. DOI 10.4067/S0718-83582011000300004.
- TAYLOR, Marcus.** The reformulation of social policy in Chile, 1973-2001: questioning a neoliberal model. *Global Social Policy*. 3(1): 21-44, 2003. DOI 10.1177/14680181030030010101.
- URBAN and spatial planning and design.** [En línea]. *Habitat III*. 2015. Disponible en: <https://www2.habitat3.org/file/498395/view/542869>
- WARD, Kevin.** Editorial-Toward a Comparative (Re)turn in Urban Studies? Some Reflections. *Urban Geography*. 29(5): 405-410, 2008. DOI 10.2747/0272-3638.29.5.405.
- WATT, Paul.** Whatever Happened to Class in Housing Studies? En: Housing Studies Association Conference (2011, University of York). Housing in Hard Times: Class, Poverty and Social Exclusion.
- Housing Stock Transfers, Regeneration and State-Led Gentrification in London. *Urban Policy and Research*. 27(3): 229-242. 2009a. DOI 10.1080/08111140903154147.
- Social housing and regeneration in London. En: IMRIE, Rob, ed.; LEES, Loretta, ed. y RACO, Mike, ed. *Regenerating London: Governance, Sustainability and Community in a Global City*. New York, Routledge. 2009b.
- WATT, Paul y MINTON, Anna.** London's housing crisis and its activisms. *City*. 20(2): 204-221. 2016. DOI 10.1080/13604813.2016.1151707.



