

Documento de Trabajo del INDES

**LA VIVIENDA EN AMERICA
LATINA**

Alan Gilbert

Tabla de contenidos

Prefacio.....	3
Resumen Ejecutivo.....	5
Antecedentes del Problema de la Vivienda en América Latina.....	10
<i>Visión Regional.....</i>	<i>12</i>
<i>Variaciones entre Países en la Seriedad y la Forma del Problema de la Vivienda..</i>	<i>14</i>
<i>Variaciones entre Países en la Calidad de la Vivienda.....</i>	<i>15</i>
<i>Desigualdad Social y Económica en la Vivienda</i>	<i>17</i>
<i>¿Mejoramiento o Deterioro de la Vivienda?</i>	<i>18</i>
Entendiendo el Problema de la Vivienda en América Latina.....	21
<i>Las Políticas de Vivienda.....</i>	<i>24</i>
<i>Planteamiento sobre el Déficit Habitacional</i>	<i>26</i>
<i>La Demanda por Títulos de Propiedad</i>	<i>27</i>
<i>Aspectos Esenciales de la Propiedad.....</i>	<i>31</i>
<i>La Vivienda como Activo</i>	<i>33</i>
<i>La Vivienda como Fuente de Ingresos.....</i>	<i>34</i>
<i>El Rol de la Vivienda para Renta</i>	<i>35</i>
Formulando una Política de Vivienda.....	40
<i>El Rol del Estado en el Sector Habitacional.....</i>	<i>41</i>

*Aspectos Claves para Ayudar a los Pobres a través de la Política
Habitacional.....49*

Conclusiones.....74

Bibliografía.....79

Prefacio

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) organiza programas de capacitación para funcionarios de gobierno en la América Latina y el Caribe. Estos programas enfatizan estrategias para la reducción de la pobreza y la provisión de servicios sociales, particularmente en educación y salud. El INDES está considerando extender sus programas para incluir una discusión sobre el huérfano actual de la política social que es la vivienda. Esto nos plantea tres preguntas. Primero, ¿por qué el tema de la política habitacional debería ser incluido en los programas de capacitación? Segundo, ¿cuáles son las preguntas intelectuales interesantes que actualmente se están formulando en el área de la política habitacional? Y, finalmente, si un componente sobre la política habitacional fuera añadido en los cursos, ¿qué exactamente debiera de ser incluido?

Este documento trata de responder a estas preguntas aunque, dadas las limitaciones de espacio, la discusión se acorta necesariamente en varios aspectos. En el afán de ser conciso, el documento no puede profundizar en ninguno de los puntos que se plantean, así que frecuentemente para llenar algunos de las brechas me he limitado a señalar el estado de la discusión en la literatura existente. Pero si muchos de los puntos de discusión no han recibido la debida atención, aún quedan otros que apenas si fueron mencionados. En este último grupo se incluyen los siguientes temas:

Primero, el documento incluye muy poco acerca del mercado habitacional para los segmentos económicos superiores. Esto es defensible dada la orientación que tienen los cursos del INDES hacia la erradicación de la pobreza y el énfasis en problemas sociales. Sin embargo, esto también refleja mi propia experiencia e intereses. Esto no significa que la vivienda para la clase media así como el impacto de las políticas habitacionales del ‘sector formal’ sobre los grupos de menores ingresos no tengan una importancia fundamental. La literatura reciente sobre los mercados habitacionales y el financiamiento de viviendas es elocuente en recordarnos de la necesidad de entender las interrelaciones entre las diferentes partes de la economía. Como un miembro asalariado de la fraternidad de las ciencias sociales, yo tengo una creencia firme en estudiar esa totalidad.

Segundo, el documento se enfoca casi enteramente sobre la vivienda individual. Con esto no se quiere ofender a los que creen, correctamente, que la iniciativa del gobierno en el sector habitacional para grupos de menores ingresos debería limitarse a proveer servicios e infraestructura. Tampoco se desea negar la importancia crítica que el transporte y el propio trazo urbano juegan en la vida de los vecindarios. Tal como sucede con otros asuntos que no se discuten aquí, estas omisiones se explican por la limitación de espacio. Al hacerse énfasis sobre la vivienda individual, el rol que las comunidades juegan estableciendo y mejorando sus barrios también resulta ser desatendido. Esto no se hace para disminuir en ningún sentido el significado político y social de los múltiples movimientos sociales, como las organizaciones de inquilinos y los grupos de defensa civil, que han aparecido en América Latina desde hace generaciones. El rol que posee la sociedad civil para responder al problema habitacional es claramente

fundamental. Este documento discute muy poco el rol que los diferentes miembros de una familia tienen en la creación y uso de la vivienda, y de cómo los diferentes tipos de vivienda afectan a personas de diferentes edades y sexo de maneras tan distintas. Documentos completamente nuevos pueden y deberían ser escritos acerca de estos temas.

Tercero, el documento muestra un sesgo muy fuerte hacia mis propios intereses y obsesiones dentro del campo de la política habitacional como son los grupos de menores ingresos. La expansión de las secciones sobre la satisfacción que trae el ser dueño de su propia casa, el rol de los conjuntos habitacionales de arrendamiento, y el uso de la vivienda para generar ingresos, refleja mi temor de que demasiados gobiernos en América Latina y demasiados oficiales en Washington, D.C. mantienen un énfasis equivocado sobre sus políticas habitacionales. Espero que mi entusiasmo sobre estas cuestiones sea transmitido a algunos de mis lectores. Pero de cualquier manera, ¿por qué defender tal sesgo? En estos días del post-modernismo, cuando pocos académicos creen en la objetividad y cuando la democracia más importante del mundo elige a su presidente sin siquiera contar todos los votos, ¿acaso la subjetividad no sea la nueva ortodoxia?

Finalmente, el documento no discute una serie de contextos sobre los cuales se ha conducido el debate de la política habitacional. El documento debía haber provisto un informe más explícito sobre la relación entre el ciclo económico y las condiciones habitacionales. También debía haber confrontado con mayor severidad la noción de cómo establecer mercados más eficientes en un ambiente económico y financiero que aparentemente se vuelve cada día más y más volátil. El documento debía haber enfrentado el tema de la inequidad, y dado un peso adecuado al problema de la segregación social y residencial. También debía haber elaborado mucho más sobre los cambios en las formas de gobierno, tales como descentralización, privatización y democratización, dados los grandes cambios que han estado ocurriendo en estas áreas en el transcurso de la última década. Sin ninguna duda, alguna discusión acerca de la forma en que la sociedad Latinoamericana ha cambiado en las últimas décadas habría sido relevante.

Sin embargo, aunque han sido omitidos demasiados asuntos y tópicos tentadores, la longitud excesiva del documento abre la posibilidad de que algo de interés haya sido incluido. Puesto que los motivos para escribir el documento fueron los de introducir el problema de la vivienda a aquellos que generalmente lo ignoran, así como modificar las opiniones de otros que tal vez conozcan demasiado los detalles de la política habitacional, la falta de cobertura total no debiera ser del todo inapetente para el lector.

Resumen Ejecutivo

El INDES ejecuta programas de capacitación para oficiales de gobierno en América Latina y el Caribe. Estos programas enfatizan estrategias para la reducción de la pobreza y la provisión de servicios sociales, particularmente en educación y salud. El INDES está considerando extender sus programas para incluir una discusión sobre el huérfano actual de la política social que es la vivienda. Esto nos plantea tres preguntas. Primero, ¿por qué el tema de política habitacional debería ser incluido en los programas de capacitación? Segundo, ¿cuáles son las preguntas intelectuales interesantes que actualmente se están formulando en el área de la política habitacional? Y, finalmente, si un componente sobre la política habitacional fuera añadido en los cursos, ¿qué exactamente debería ser incluido? El objetivo principal del documento es responder a estas preguntas.

En la actualidad, demasiados gobiernos en América Latina ignoran el problema habitacional. Planifican su desarrollo económico y social sin dar provisión adecuada a la vivienda. Hay muchas razones para ello, pero claramente ni la política económica ni la política social debían ignorar el rol tan importante que puede jugar la política habitacional para mejorar el bienestar personal.

América Latina tiene un déficit habitacional muy grande compuesto por una carestía en el número de viviendas y por deficiencias físicas dentro de las viviendas existentes. De acuerdo a una serie de estimaciones, este déficit es equivalente a un poco más de la mitad de todas las viviendas existentes. Sin embargo, la seriedad del problema habitacional varía mucho dentro de la región, entre países, dentro de cada país e incluso dentro de cada ciudad. Los países pobres tienden a tener peores condiciones habitacionales que los países más ricos, y las condiciones de vida son típicamente peores en las áreas rurales. Además, la forma del problema habitacional varía de lugar a lugar. Por ejemplo, la proporción de propietarios de viviendas y la disponibilidad de servicios varían considerablemente en cada ciudad. Las condiciones de vida también varían enormemente dependiendo de la clase social, edad y género de los individuos.

A pesar de los graves problemas que la región enfrenta, y a pesar del consenso de que las condiciones de vivienda siguen deteriorándose, hay algunas señales positivas. Aún cuando la proporción de viviendas de auto-construcción dentro del inventario habitacional en las zonas urbanas ha aumentado en general, la calidad de la mayoría de estas viviendas informales también ha ido mejorando, obteniendo acceso al agua corriente, electricidad, alcantarillado y otros servicios. Dado que el tipo de tenencia es un indicador de la calidad habitacional, la proporción de los que son dueños de su vivienda ha crecido dramáticamente en la mayoría de las ciudades durante las últimas cuatro décadas.

Al igual que la belleza, la mala calidad de una vivienda depende del gusto del observador. Por consiguiente, no hay una manera satisfactoria de definir exactamente el problema habitacional. Los estándares físicos son importantes mas no para aquellos que necesitan gastar sus limitados ingresos en alimentos. Los expertos en la vivienda argumentan que un albergue adecuado debe

definirse en términos de los ingresos de cada familia y de su posición en el ciclo de vida. A los políticos no les satisface tal definición y tienden a prometer a sus electores viviendas de alta calidad. Un resultado de esas promesas es que las expectativas de la gente sobre su vivienda tienden a subir en términos de la calidad y la perspectiva de hacerse dueños de la misma. Estándares progresivamente más altos hacen que un inventario estable del déficit habitacional nacional sea muy difícil de lograr. Recortar el déficit habitacional es imposible mientras se están especificando estándares cada vez más altos.

La mayoría de las familias Latinoamericanas aspiran a ser dueñas de su vivienda y la mayoría de los gobiernos estimulan esa aspiración, ya sea ofreciendo subsidios o bien ilícitamente fomentando tipos de tenencia de tierra que son informales. El ser dueño de su vivienda trae muchos beneficios a las familias, de manera muy importante el sentido de seguridad. Sin embargo, algunas de las ventajas de ser dueño han sido exageradas. Por ejemplo, no es necesariamente cierto que cada familia logre incrementar sus activos por el simple hecho de hacerse dueño de una vivienda de auto-construcción, dado que venderla no es nada fácil. Por otra parte, la vivienda sí puede ser utilizada efectivamente para generar ingresos suplementarios al permitir la operación de una pequeña empresa o la renta de algunas habitaciones.

De cualquier forma, muchas familias pobres tendrán dificultades para llegar a ser propietarios de su vivienda. Y aunque la mayoría de las familias quisieran algún día adueñarse del lugar en que viven, muchas otras lo prefieren postergar, incluyendo a los jóvenes, los geográficamente inestables, los que se han separado recientemente de sus cónyuges y aquéllos que quisieran utilizar su capital para otros propósitos. Afortunadamente, aún cuando los gobiernos no fomentan la vivienda para arrendamiento, el sector privado sí ofrece todo tipo de opciones para inquilinos. Como hay pocas empresas comerciales dedicadas a las viviendas para renta, la mayor parte de la inversión proviene de propietarios individuales. Una grande cantidad de habitaciones está disponible en los crecientes barrios de viviendas de auto-construcción. Muchos de los colonizadores antiguos de esos barrios son ahora los que ofrecen habitaciones en renta. Tales opciones no son perfectas pero también es cierto que se han difundido muchos mitos acerca de propietarios avaros, rentas demasiado altas, evicciones frecuentes y acoso constante. Los propietarios de viviendas en renta lo hacen no como un negocio por sí mismo sino, más bien, como un medio para suplementar los ingresos de la familia, otra forma de salir adelante.

Los gobiernos debían formular una política para el sector habitacional tal como lo hacen para los sectores de salud, educación y empleo. Tal política tendría que reconocer que la vivienda impacta al sector social y al económico, y que contribuye tanto a la producción como al consumo. La inversión en vivienda genera crecimiento económico y empleos. Además, mucha gente en América Latina gana parte o todos sus ingresos trabajando desde su casa. Los gobiernos necesitan incorporar dentro de sus programas para empleo y desarrollo, incentivos para nuevos tipos de trabajo basado en casa.

Los gobiernos prácticos tratarán de diseñar políticas que mejoren las condiciones de la vivienda pero, al mismo tiempo, deberán estar conscientes de sus limitaciones fiscales para conseguir esos objetivos. La mayoría de las dificultades que afligen al sector habitacional no se originan dentro del mismo. Muchas empiezan con la extensiva pobreza en la región; no es coincidencia que la gente pobre viva generalmente en malas viviendas. Si la pobreza disminuyera, la situación de la vivienda mejoraría casi automáticamente. De otra forma, será muy difícil mejorar la vivienda.

Aunque no sea posible resolver el problema de la vivienda, dada la dificultad de reducir la pobreza sustancialmente, los gobiernos pueden hacer mucho para ir mejorando la situación. Pero para mejorar algo, los gobiernos tendrán que pensar sus políticas con mayor claridad, y demostrar que de verdad están dispuestos a evitar soluciones populistas y adoptar políticas, a veces poco populares hacia algunos grupos influyentes de la sociedad. Esta tarea no es nada fácil pero nos recuerda que en el sector habitacional no hay ninguna panacea.

Para mejorar la vivienda se necesita ir más allá del sector habitacional. Es difícil lograr mejoras importantes a no ser que los siguientes aspectos ya estén resueltos: un servicio civil suficientemente honesto y eficiente, un sistema de recaudación fiscal sin tanta evasión, un sistema político que ofrezca alguna continuidad dentro de una misma administración y de una administración a la siguiente, y un sistema razonable que permita identificar aquéllos que viven en la pobreza. Un balance práctico entre las fuerzas del mercado y el control estatal es también necesario. Hoy en día, hay quizás demasiada confianza en el poder de las fuerzas del mercado. En la práctica, el mercado se desempeña muy bien en algunas cosas pero no necesariamente en otras, sobre todo cuando en una sociedad hay mucha desigualdad.

Para mejorar las condiciones de la vivienda los gobiernos necesitan trabajar conjuntamente con el sector privado y la sociedad civil. En este sentido, el argumento de utilizar 'estrategias de empoderamiento' es correcto. Pero tal vez la sabiduría convencional ha ido demasiado lejos en alabar las virtudes del mercado. El mercado no siempre funciona bien y los mercados de tierras y viviendas muy a menudo fallan aún más que otros. Los gobiernos no debían dudar en intervenir cuando es necesario. No todas las agencias de gobierno se desempeñan mal en sus intervenciones, y hay muchos ejemplos exitosos alrededor del mundo, aun en el sector habitacional.

La clave para mejorar las condiciones de la vivienda es asegurarse que los insumos para la provisión de viviendas estén disponibles; hoy en día, muchos de estos insumos son escasos. Muchas tierras se mantienen fuera del mercado por razones especulativas. Tampoco hay suficientes tierras con servicios porque las agencias que los debían proveer carecen de recursos y a veces hasta de capacidad técnica para lograr resultados adecuados. El agua potable fluye por cañerías averiadas y se desperdicia antes de llegar a su destino. Los materiales de construcción son demasiado caros, aun aquéllos utilizados en el sector de auto-construcción. El crédito para comprar viviendas no se otorga a familias pobres, aún cuando éstas posean

suficientes activos para respaldar un préstamo. Todas estas deficiencias reflejan tanto fallas del mercado como fallas del gobierno.

Ninguna forma de desarrollo habitacional puede lograrse sin tierras ni servicios. La escasez de tierras con servicios ha sido y puede seguir siendo uno de los problemas principales que enfrentan los programas de vivienda en la región. Las autoridades de América Latina tienen una doble tarea. Primero, tienen que remediar los problemas causados por fracasos anteriores y, segundo, tienen que anticipar las demandas futuras y evitar que los antiguos fracasos se repitan.

Muchas familias en Latinoamérica viven en conjuntos habitacionales irregulares. Esas familias han invadido tierras, comprado terrenos sin obtener los respectivos permisos o comprado viviendas previamente construidas en asentamientos ilegales. ¿Qué se debía hacer con estos asentamientos irregulares? El consenso es que muy pocos de ellos debían ser demolidos. En realidad, tendría que haber una muy buena justificación para expulsar a familias pobres fuera de sus hogares. Normalmente, el desarrollo de los asentamientos irregulares es la manera preferida para mejorar las condiciones de vivienda en las zonas urbanas, estableciendo infraestructura y servicios y dejando el resto a las mismas familias. Hay muchas experiencias que demuestran cómo hacerlo, y la única pregunta difícil de resolver es cómo garantizar que se recobren los costos. Muchos argumentan que las dificultades de estas personas debían ser simplificadas extendiéndoles títulos de propiedad. A pesar de ser una idea práctica, las ventajas de la legalización son frecuentemente exageradas. La legalización de títulos por sí misma no convence a los banqueros a hacerles préstamos a los pobres, ni genera actividad en el sector habitacional, ni acelera el mejoramiento de las viviendas, ni tampoco consigue automáticamente que se introduzcan los servicios. La legalización de títulos es sólo una parte del amplio conjunto de necesidades que hay en el sector habitacional.

Otra prioridad es la de prevenir futuros asentamientos irregulares. Distribuyendo tierras con servicios en cantidades mayores ciertamente ayudaría a prevenir la creación de nuevos asentamientos irregulares puesto que permite a las familias pobres construir sus propias viviendas de una manera incremental. Además, al instalarlos antes de que se construyan las viviendas, los costos de proveer servicios serían más bajos. El desarrollo urbano debía anticiparse designando áreas residenciales adecuadas, lo que también ayudaría a prevenir la formación de asentamientos que representan un peligro para sus habitantes y que son muy caros para establecer servicios, tales como aquellos en laderas demasiado pronunciadas o en tierras sujetas a inundaciones. En un mundo imperfecto, la lógica de ofrecer 'terrenos y servicios' es impecable. Desafortunadamente, el desarrollo de tales proyectos ha sido inusitado en América Latina y particularmente en las ciudades más grandes; pocos gobiernos se han manifestado a favor. Esta deficiencia debía ser subsanada.

Una de las principales barreras que impiden mejorar las viviendas de los grupos de menores ingresos es la ineficiencia que muestran los mercados de tierras en las ciudades Latinoamericanas. Estos mercados no funcionan porque hay demasiadas personas que carecen de títulos de propiedad que les impide utilizar sus tierras como colateral o incluso para

venderlas. En la periferia de muchas ciudades, la especulación en tierras y su concentración en pocas manos aumenta el costo de las nuevas viviendas. Un problema adicional es que el costo relativo de las tierras con servicios aumenta por la provisión inadecuada de servicios. Algunos de estos problemas son causados por fallas en el mercado, otros por fallas en el Estado. Ambos necesitan ser remediados.

La intervención efectiva del gobierno en el mercado de tierras es deseable si se pueden reducir algunas de las fallas del mercado. La experiencia en Santiago durante la década de 1980 sugiere que, aunque es esencial buscar la forma en que el mercado de tierras funcione eficientemente, ese mercado por si mismo no podrá mejorar la calidad de la vivienda. A no ser que exista una expansión adecuada en términos de servicios e infraestructura, un mercado eficiente no conducirá más que a precios más altos para tierras con servicios. Se podría argumentar que los gobiernos en América Latina depositan demasiada confianza en las virtudes inherentes de los mercados de tierras completamente libres.

Un sistema financiero que funcione es absolutamente necesario para permitir que un mayor número de familias logren financiar la compra de una vivienda en el sector formal. Es necesario rectificar la discriminación existente en el financiamiento de viviendas que favorece excesivamente a aquellos con ingresos mayores. Además, debe prestarse más atención al financiamiento para la compra y venta de propiedades usadas. Después de todo, en la medida en que las ciudades se envejecen, sus conjuntos habitacionales se van convirtiendo en propiedades usadas. No hay ninguna razón para que la compra y venta de viviendas más antiguas no puedan ser financiadas de la misma forma y al mismo costo que se ofrece a las propiedades nuevas.

Uno de las principales razones por la cual muchos gobiernos han suministrado títulos de propiedad, es precisamente para fomentar la extensión de créditos a los pobres. Desafortunadamente, los mecanismos del sector financiero formal no han sido muy efectivos para las familias pobres. Pocos bancos están preparados para otorgar créditos a personas en áreas pobres, y aun el sector de micro-finanzas parece renuente a facilitarles créditos para vivienda. Por ende la mayor parte de los créditos para vivienda se otorgan a grupos de ingresos medianos y de los sindicatos favoritos. En el futuro, debía haber mas créditos para los pobres aunque se tenga que reconocer que muchos de ellos seguirán renuentes a pedirlos. Habrá que formular estrategias para dar créditos a empresas pequeñas localizadas en los asentamientos de auto-construcción, incluyendo a los propietarios de viviendas para renta.

Los subsidios a la vivienda son, frecuentemente, una manera práctica de utilizar los recursos estatales, pero siempre debían ser vistos como parte de una estrategia global para suministrar vivienda y servicios sociales. Los subsidios no debían ser utilizados si acarrear distorsiones a los sectores habitacional y financiero, o si los fondos pudieran ser gastados mas efectivamente en otras necesidades de mayor interés social, como la provisión de infraestructura, salud o educación. Algunos argumentarían que la mejor manera de ayudar a los pobres es suplementar sus ingresos en vez de proveer subsidios para su vivienda. Cuando se ofrecen subsidios a la

vivienda, éstos no se debían dirigir solamente a sectores pobres que ya son propietarios de su vivienda. En la mayor parte del mundo desarrollado, los subsidios son generalmente otorgados a los que rentan su albergue y no hay razón convincente por la cual esta política tuviera que ser diferente en América Latina. Por último, los subsidios necesitan ser restringidos a los que son realmente pobres, hoy en día los más afluentes reciben una mayor proporción de los beneficios.

La política habitacional debe ser neutral en cuanto a la forma de tenencia sobre la propiedad. Muchos gobiernos proveen incentivos generosos al segmento de la vivienda ocupada por sus propietarios pero muy pocos tratan de mantener, y mucho menos de incrementar, la cantidad de la vivienda para arrendamiento. Hay razones poderosas para que ambos segmentos recibieran un tratamiento equitativo por parte del gobierno. Las asentamientos de auto-construcción tienen el mejor potencial de expandir al segmento de la propiedad para renta. Mejorar los asentamientos no sólo repercutiría favorablemente en la vida de los dueños de vivienda sino también, al incentivarse la renta de habitaciones adicionales, en la vida de sus inquilinos.

Las sociedades en América Latina también debían tratar de revertir algunas de las tendencias sobre las que se han desarrollado las áreas urbanas y así evitar un futuro problemático (aunque dichas tendencias no son exclusivas de la región). Algunas de ellas son: el empuje hacia la posesión individual de la vivienda, una meta que no es posible alcanzar; la creciente dependencia en el automóvil que alienta la expansión sin límites de la ciudad y consigue que la provisión de infraestructura sea mucho más cara; y la creciente inhabilidad para invertir suficientemente en los servicios y amenidades públicas. Rectificar cualquiera de esas tendencias ayudaría a mejorar la situación habitacional para muchos.

Antecedentes del Problema de la Vivienda en América Latina

¿Es cierto que la vivienda constituye un elemento integral de la política social en América Latina? En muchos países, la respuesta a esta pregunta es ambigua en el mayor de los casos. La educación, la salud pública y el sistema de seguridad social son claramente atendidas como problemas sociales. No es así con la vivienda que tiene un balance precario entre lo económico y lo social. La consecuencia inmediata de esa posición intermedia es que tanto los planificadores dedicados a la economía como aquéllos dedicados a lo social acaban desatendiendo la vivienda. Los economistas no consideran que la inversión en la vivienda sea tan importante como la necesidad de generar exportaciones o de reducir el desempleo. La mayoría de los planificadores sociales ni siquiera consideran la política habitacional como parte de sus funciones. Si bien es cierto que los políticos hacen promesas durante las elecciones para invertir en mejorar la vivienda, una vez en el poder se muestran reacios a incrementar el presupuesto estatal para pagar la inversión prometida.

¿Por qué la vivienda ocupa esa posición intermedia? Para algunos economistas la vivienda es difícil de aceptar como elemento integral de la política macro-económica porque la consideran parte del consumo y no parte de la inversión. La inversión en la vivienda aparece en un rango

bastante bajo dentro de la lista de prioridades de los economistas cuando se compara su importancia respecto a la de generar exportaciones, aumentar ahorros o desarrollar fuentes de energía y redes de transporte. Mejorar la calidad de la vivienda no hace que una economía sea más competitiva. La importancia de la vivienda sube en la lista de prioridades solamente durante épocas de recesión cuando se utiliza como fuente de generación de empleos.

¿Por qué los planificadores sociales no acogen con más entusiasmo al sector habitacional? Parte de la respuesta se encuentra en la forma en que la política social evolucionó históricamente. En la mayor parte del mundo, esa evolución estuvo basada en la atención a grupos de personas en condiciones de excepción. Los programas de pobreza atendían solamente a los muy pobres. La educación pública se ocupaba de la gente joven (y ni siquiera todos porque los niños en edad pre-escolar no eran incluidos). La salud pública atendía a la gente enferma y a las mujeres en estado de gravidez. La seguridad social se ocupaba de los ancianos. El problema con la vivienda es que ésta abarca todos los grupos; todos excepto los más ricos necesitan ayuda para obtener una casa. Ocasionalmente se establecía un programa de viviendas para mejorar algún asentamiento problemático. Pero ésto era excepcional, comunmente en respuesta a alguna emergencia o algún desastre natural. Usualmente los programas de vivienda pública o social evolucionaron como una reacción a las demandas presentadas por intereses más concretos; tales como viviendas para los militares o para los empleados de gobierno. Los programas de vivienda pública eran motivados por demandas políticas y no por una filosofía de desarrollo social.

Sin embargo, el problema fundamental que ha enfrentado quienes propugnan la creación de una política habitacional siempre ha sido su costo. El sector habitacional es extraordinariamente costoso porque todos requieren de una casa y porque esas casas son bastante caras de construir. El costo per cápita de la vivienda es muy alto comparado con el costo per cápita de proveer la educación primaria o la atención médica en un hospital. Pocos gobiernos fuera de Europa Occidental se han propuesto invertir muchos recursos en programas sociales y, por ende, la vivienda generalmente se ha descalificado como un contendiente serio por los mismos recursos. Aunque muchas de las constituciones nacionales en países Latinoamericanos hablan de la vivienda digna como un derecho humano, la práctica social raramente ha correspondido a esas palabras tan elevadas.

A pesar de las peculiaridades que encontramos en el sector habitacional, es difícil comprender porqué la vivienda no ha sido admitida como un problema social. Para enunciar lo obvio:

- La calidad de vivienda es un factor crítico para determinar el estado de salud de la población;
- Una casa es un elemento esencial para la manutención de la estima personal y familiar;
- La vivienda consume un parte sustancial del presupuesto familiar;
- Para los afortunados que son propietarios, la vivienda representa la fuente principal para la acumulación de activos;

- La localidad de la vivienda ayuda a determinar el acceso a buenas escuelas, trabajos y facilidades de naturaleza social;
- La vivienda es un indicador crítico de clase social – hasta cierto punto, el lugar de residencia revela lo que uno es;
- La solidaridad familiar es más difícil de mantener cuando las condiciones de vivienda son malas;
- La vivienda es un mecanismo importante que los pobres utilizan para protegerse a ellos mismos de angustias económicas;
- La protesta política en las zonas urbanas muy a menudo se hace por cuestiones relacionadas con la vivienda y su entorno.

En suma, una política social efectiva no puede ser desarrollada sin haberse considerado el problema de la vivienda.

Visión Regional

Millones de familias Latinoamericanas se enfrentan con un problema grave en la vivienda. Habitan casas que carecen de saneamiento adecuado, tienen un servicio irregular de electricidad, y están hechas de materiales de baja calidad que no ofrecen ningún tipo de seguridad. Millones de familias más viven en construcciones sólidas y con servicios, pero en condiciones de hacinamiento. Los problemas de la vivienda existen en ciudades grandes y pequeñas aunque son probablemente mucho más serios en las áreas rurales. Además de las familias que viven en albergues endebles, asentamientos hacinados y albergues sin servicios adecuados, millones adicionales podrían decir que tienen un problema con su vivienda. Viven en casas que no satisfacen sus necesidades y ambiciones: tienen dificultades para pagar su renta o cuota mensual, viven muy lejos de sus trabajos, moran en casas muy pequeñas o preferirían ser propietarios y no inquilinos. En pocas palabras, en todo el continente el problema de la vivienda es vasto.

En 1996 CEPAL trató de medir las dimensiones del problema de la vivienda en América Latina y el Caribe calculando el déficit habitacional de la región. Calcularon el déficit cuantitativo comparando el número total de familias con el inventario de casas en existencia y anotando el número de casas que faltaban. Después, midieron el déficit cualitativo anotando el número de familias que vivían en casas a las que les faltaba algún aspecto esencial para considerarse viviendas. La Tabla 1 demuestra los resultados así obtenidos.¹

**Tabla 1: EL DEFICIT HABITACIONAL EN AMERICA LATINA, 1995
(en miles de casas)**

Región	Inventario	Déficit	Déficit	Déficit
--------	------------	---------	---------	---------

	Estimado	Cuantitativo	Cualitativo	Total
México y América Central	22.495	7.122	4.850	11.972
El Caribe	7.494	2.810	1.407	4.217
Total	99.538	27.995	25.659	53.654

El déficit cuantitativo es igual a la diferencia entre el número de familias y el número de viviendas en el inventario (se ha tomado el estimado más bajo de los dos que fueron calculados por CEPAL).

El déficit cualitativo es igual a la proporción de casas donde no hay agua potable.

Fuente: UNECLAC (1996)

Hay todo tipo de problemas cuando se calcula el déficit habitacional. Más adelante en el documento, resalto mis dudas acerca del valor real que puede existir en hacer este tipo de cálculos. De todas formas, los números de CEPAL son útiles porque no dejan duda de que América Latina se enfrenta a un problema muy severo en la vivienda. La Tabla 1 demuestra que el déficit habitacional equivale aproximadamente al 54 por ciento del inventario actual de viviendas.

Cualquiera que sean las dificultades en América Latina con respecto a la vivienda, a muy pocas personas les afecta la carencia total de algún albergue. De acuerdo al Estudio de Indicadores Habitacionales del Banco Mundial, el 0.6 por ciento de la población “duerme afuera de moradas o dentro de refugios temporales establecidos por instituciones caritativas” (World Bank, 1993: 14). En el mundo entero, el porcentaje equivalente es del 0.3 por ciento y en los países industrializados del 0.9 por ciento. La mayoría de la gente en América Latina vive en casas, aún cuando sea en situaciones de hacinamiento, sin servicios o inseguras. Algunos niños viven en la calle pero la literatura al respecto falla al no reconocer que la mayoría de esos niños podrían regresar a vivir a la casa familiar. Los Chilenos han mantenido la preocupación con la carencia total de morada pero su población de *allegados*, casi por definición, tienen una casa – que simplemente es compartida con familiares (Mercado, 1992; Necochea, 1987).

Variaciones entre Países en la Seriedad y la Forma del Problema de la Vivienda

La seriedad del problema de la vivienda varía de país en país. En general, Argentina, Chile y Uruguay tienen mucho menos problemas que el resto de la región. Lo que pudiera constituir un problema grave, digamos, en Argentina, podría ser insignificante en Bolivia. También hay

diferencias importantes entre las condiciones habitacionales de una ciudad a otra. La Tabla 2 trata de calcular cuántas son las casas que se necesitan en algunos países de América Latina. Demuestra que el déficit cuantitativo y cualitativo en la vivienda es menos que una cuarta parte del número de viviendas permanentes en Argentina y Chile, mientras que en Guatemala y Perú el déficit estimado es más grande que el inventario total de viviendas en esos países.

Tabla 2: DEFICIT ESTIMADO DE VIVIENDAS EN AMERICA LATINA EN 1995

País	Viviendas Permanentes (000's)	Déficit Cuantitativo (%)	Déficit Cualitativo (%)	Déficit Total (%)	Déficit Total (000's)
Argentina	8,044	17.7	4.6	22.3	1,794
Bolivia	1,468	36.5	33.3	69.8	1,025
Brazil	32,459	24.9	39.0	63.9	20,758
Colombia	6,557	19.4	21.8	41.2	2,699
Chile	3,098	13.2	9.6	22.8	704
Cuba	2,382	30.9	15.6	46.5	1,108
Rep. Dominicana	1,818	16.7	12.9	29.6	598
Ecuador	2,136	18.1	52.3	70.4	1,505
Guatemala	1,543	64.8	41.9	106.7	1,646
México	15,271	19.0	21.4	40.4	6,181
Perú	3,842	44.5	57.9	104.4	3,934
Venezuela	3,351	35.1	5.2	40.3	1,350
TOTAL	89,584	25.8	28.6	54.4	48,766

El déficit cuantitativo es igual a la diferencia entre el número de familias y el número de viviendas permanentes (ha sido tomado el estimado más bajo de los dos calculados por CEPAL).

El déficit cualitativo es igual a la proporción de casas no provistas de servicio de agua potable.
Fuente: UNECLAC (1996)

La Tabla 2 también demuestra que la naturaleza del problema de la vivienda varía entre países. En general, Argentina, Uruguay y Venezuela no poseen demasiadas viviendas por debajo del estándar; lo que a ellos les falta es una cantidad suficiente de moradas. Otros países necesitan más que nada construir viviendas adicionales para acomodar a los desposeídos de vivienda y a los que viven en condiciones de hacinamiento, pero también necesitan que se mejore la calidad del inventario habitacional. Ciertamente, el problema principal en Ecuador y Perú es la necesidad de hacer mejoramientos puesto que el déficit cualitativo es mucho más grande que el déficit cuantitativo.

Las formas en que el problema de la vivienda varía entre países y entre ciudades se enfatiza en la Tabla 3, que demuestra cómo los principales problemas que enfrenta una ciudad pueden ser de poca envergadura en otra. Así, una ciudad puede tener mala infraestructura y servicios pero las casas pueden ofrecer amplios espacios a los moradores. En otra ciudad, familias enteras pueden sufrir de hacinamiento severo pero su acceso a los servicios puede ser superior. Partiendo de la información compilada en la tabla, las condiciones habitacionales aparentan ser peores en Quito que en otras ciudades, pero es más difícil afirmar si los problemas en Bogotá son peores que los que tiene Kingston. Las condiciones en Bogotá son mucho más congestionadas y la distancia al trabajo mucho más larga. Sin embargo, una proporción menor de las familias en Kingston tiene acceso al agua potable y es dueño de su vivienda. Esas variaciones confirman que la calidad habitacional en las ciudades es muy susceptible a las diferencias locales que se establecen por el mercado de tierras, clima, características del empleo y la habilidad del gobierno para proveer servicios. A menudo es peligroso hacer generalizaciones.

Tabla 3: INDICADORES DE LA VIVIENDA EN CIUDADES SELECTAS ALREDEDOR DE 1990

Ciudad	Area Cuadrada (m ² por persona)	Personas/ Cuarto	Agua Potable / Terreno (%)	Ilegalidad (%)	Distancia al Trabajo (minutos)	Propiedad Privada (%)
Bogotá	8.8	1.7	99	08	90	62
Caracas	16.0	2.0	70	54	39	65
Kingston	15.3	1.5	87	33	60	41
Monterrey	8.6	1.2	91	04	25	83
Quito	8.6	1.8	76	40	56	79
Rio de Janeiro	19.4	1.0	97	16	107	62
Santiago	15.9	1.2	99	0	51	80

Fuente: World Bank (1992b)

Variaciones entre Países en la Calidad de la Vivienda

Regularmente se expresa bastante preocupación con respecto al estado de la vivienda en las áreas urbanas, particularmente en las ciudades más grandes. Esto es una reacción al crecimiento inusitado de los asentamientos de auto-construcción y al miedo por las repercusiones políticas de que exista tanta 'marginalidad'. En la práctica, las condiciones habitacionales de las áreas urbanas son normalmente mejores que aquéllas que encontramos en las áreas rurales. En Colombia en el año 1993, si bien es cierto que el 27 por ciento de las familias urbanas fueron catalogadas por tener algún problema habitacional, bajo ese mismo rubro fueron clasificadas el 65 por ciento de las familias rurales (Giraldo, 1997: 203). Como la Tabla 4 demuestra, casi

todas las familias urbanas tienen acceso al agua potable, en cambio relativamente pocas familias rurales se encuentran en posición similar.

**Tabla 4: FAMILIAS EN AREAS URBANAS Y RURALES
CARECEN DE AGUA POTABLE, 1997-8
(porcentaje)**

QUE

País	Area Urbana	Area Rural	Total
Bolivia	12.6	70.2	35.0
Brazil	9.0	19.3	10.9
Chile	1.2	47.8	7.7
Colombia	1.6	30.7	12.5
El Salvador	41.3	74.5	53.9
Honduras	10.7	71.3	42.6
México	24.1	34.7	28.1

Fuente: Adaptado de UNECLAC/UNCHS (2000: 91)

A pesar de la imagen que usualmente se proyecta acerca de las viviendas en las zonas urbanas de América Latina, lo que es sorprendente es que el hacinamiento sea aun más prevalente en las zonas rurales. La Tabla 5 demuestra que, al menos en los pocos países donde se han recolectado datos, una casa rural en promedio aloja de un medio a un tercio de persona por habitación más que el promedio que se aloja en una vivienda urbana. La seriedad del problema de vivienda en las zonas rurales no puede ser relegado al olvido; a pesar de la mayor atención que se preste a las condiciones habitacionales en las grandes ciudades. Esto es particularmente cierto en aquellos países de la región donde la población aborigen constituye una mayoría.

Tabla 5: PERSONAS POR HABITACION EN AREAS URBANAS Y RURALES DE PAISES SELECCIONADOS

País	Total	Area Urbana	Area Rural	Ciudad Capital
Colombia 1993	n.a.	1.6	2.3	n.a.
Honduras 1988	2.2	1.8	2.6	1.6
México 1990	1.5	n.a.	n.a.	1.2
Panamá 1990	1.6	1.4	1.9	1.3
Perú 1990	2.0	1.9	2.4	1.6

Fuente: UNCHS (1996b)

La calidad de las viviendas también varía sustancialmente entre las ciudades dentro de un mismo país. En Colombia, por ejemplo, la calidad de las casas en las ciudades costeñas de Quibdó y Buenaventura es peor que la de las ciudades del altiplano como Medellín o Manizales (Giraldo, 1999). Sin embargo, no sólo la calidad varía; también la forma de la tenencia. En ciudades como Bogotá y Medellín, un número muy grande de familias viven en habitaciones rentadas; en cambio, en Cúcuta o Valledupar, las familias viven en su ‘propia’ vivienda aunque haya sido conseguida por medio de invasiones de tierras.

Desigualdad Social y Económica en la Vivienda

La seriedad del problema de la vivienda claramente fluctúa de acuerdo a la clase social. Las familias ricas viven en viviendas espaciosas donde se proveen todos los servicios. En cambio, la calidad de la vivienda de un individuo pobre depende de su edad, su nivel de ingresos y otras circunstancias personales; algunas familias pobres se albergan adecuadamente, muchas otras no. Cualquier generalización acerca de las condiciones habitacionales debe tomar en cuenta la clase social.

En Colombia en el año 1993, el 43 por ciento de las familias urbanas con ingresos de menos de dos salarios mínimos al mes tenían algún problema habitacional, comparado con el ocho por ciento de aquéllos cuyos ingresos eran más de diez salarios mínimos. También, el 51 por ciento del estimado déficit habitacional estaba compuesto por el 33 por ciento de las familias que ganaban menos de dos salarios mínimos (Giraldo, 1993a, 1993b).

Al demostrar la dramática variación en la prestación de servicios con el nivel de los ingresos, la Tabla 6 confirma las dificultades especiales que tienen los pobres en las zonas urbanas.

Tabla 6: PRESTACION DE SERVICIOS POR NIVEL DE INGRESOS EN LIMA, 1990 (Porcentaje con Servicios)

Servicio	10% Inferior	10% Superior	Todo Lima
Agua Corriente en Casa	57.3	91.3	70.0
Camión de Agua Potable	20.0	4.4	8.6
13 horas o más de Agua por Día	19.0	23.5	18.6
Alcantarillas	63.5	93.2	71.5
Electricidad	87.5	98.6	90.5
Cocina con Kerosene	87.8	12.8	55.7

Fuente: Glewwe and Hall (1992: 30)

Ciertos grupos de la población, por supuesto, padecen de las peores condiciones económicas y ellos son los que muestran una necesidad magnificada de vivienda. Las familias que son dirigidas por mujeres solas tienden a ser aun más pobres y tienen mayor necesidades. Similarmente, el creciente número de ancianos en América Latina es afectado por problemas habitacionales especiales.

¿Mejoramiento o Deterioro de la Vivienda?

De acuerdo con Nieto (1999), el déficit habitacional de la región “a crecido año tras año”; con la única excepción de Chile, que ha logrado reducir su déficit habitacional en los últimos diez años. Los números que regularmente expresan el déficit habitacional sugieren que la situación de la vivienda en América Latina se está deteriorando (UNECLAC /UNCHS, 2000: 30). Observaciones similares se han hecho en toda América Latina durante los pasados cincuenta años.

La Tabla 7 muestra cómo la incidencia de viviendas de auto-construcción ha ido incrementando durante las últimas décadas en varias de las principales ciudades de la región y aparentemente respalda la interpretación de que la situación habitacional se ha ido deteriorando. Muchos interpretan este crecimiento de las viviendas de auto-construcción como un corolario al crecimiento del déficit habitacional. Puesto que el sector formal no ha sido capaz de proveer suficientes viviendas, las familias pobres han sido forzadas a obtener un albergue a través de sus propios medios. Debido a esta situación, el número de asentamientos, invasiones de tierras y apropiación ilegales, han crecido inexorablemente en América Latina.

Tabla 7: CRECIMIENTO EN LOS NUMEROS DE CASAS DE AUTO-CONSTRUCCIÓN POR CIUDAD, 1952 A 1991

Ciudad	Año	Población de la Ciudad (000's)	Población en Barrios de Auto-construcción (000's)	Porcentaje
Ciudad de México	1952	2,372	330	14
	1966	3,287	1,500	46
	1970	7,314	3,438	47
	1976	11,312	5,656	50
	1990	15,783	9,470	60
Lima	1956	1,397	112	8
	1961	1,846	347	17
	1972	3,303	805	24
	1981	4,608	1,455	32
	1989	6,234	2,338	38
Caracas	1961	1,330	280	21
	1964	1,590	556	35
	1971	2,200	867	39
	1985	2,742	1,673	61
	1991	2,966	1,238	42
Bogotá	1955	917	367	40
	1965	1,782	766	43
	1975	3,069	921	30
	1985	4,123	1,278	31
	1991	4,824	1,254	26

Fuente: Adaptado de Gilbert (1996: 74-5)

El problema con la Tabla 7 y para decir la verdad, con mucho del pensamiento acerca del problema habitacional en América Latina, es que se basa implícitamente en la falsa premisa de que la calidad de construcción de la vivienda de auto-construcción es universalmente mala. Muchos propietarios de albergues inicialmente endebles gradualmente los transforman en casas de dos y tres pisos. Las autoridades gradualmente proveen infraestructura y servicios a los asentamientos irregulares. Por consiguiente, los números tan seductores de la Tabla 7 carecen de sentido. En términos de la calidad de la vivienda, importa muy poco si una casa empezó su existencia en un asentamiento informal.

Otra evidencia sugiere también que la calidad habitacional ha mejorado con el paso del tiempo. Si asumimos que una buena parte de los números incluídos en la Tabla 8 son precisos, la calidad de servicios e infraestructura a nivel nacional ha mejorado en la mayoría de los países. Hay dos razones que lo explican. La primera es que sobre los últimos cuarenta años se ha hecho en la región una inversión tremenda para aumentar la provisión de infraestructura y servicios. Préstamos internacionales e inversiones domésticas han atraído mejoría en los servicios. Si se puede argumentar que la mayor parte de la capacidad adicional para producir electricidad y agua potable fue instalada con la intención de atender fines industriales y comerciales, mucho de este crecimiento paró siendo utilizado para satisfacer las necesidades de nuevas áreas residenciales (Gilbert y Ward, 1985). La segunda razón es el proceso de urbanización en sí mismo, una de cuyas ventajas es la concentración de habitantes en un área menor. Generalmente es más fácil proveer agua y electricidad a una ciudad que a una población rural dispersa. La evidencia en la Tabla 4, muestra que las áreas urbanas tienen mejores servicios que las áreas rurales.

Tabla 8: CASAS CON AGUA, ALCANTARILLAS Y ELECTRICIDAD EN PAISES SELECCIONADOS , 1970-98 (porcentajes)

País	Año	Agua Corriente	Alcantarillas	Electricidad
Bolivia	1970	39.3	21.6	34.3
	1980	---	22.7	59.3
	1990	57.5	---	55.5
	1997	65.0	28.6	---
Brazil	1970	32.8	---	47.6
	1980	54.9	27.7	68.5
	1990	80.9	---	---
	1997	91.1	40.6	---
Chile	1970	81.6	---	---
	1980	81.4	---	84.6
	1990	87.9	69.9	88.1
	1998	92.3	77.3	---
Colombia	1970	67.8	51.4	62.6
	1980	70.5	59.4	---
	1991	86.2	---	---
	1998	87.5	79.5	---
Guatemala	1970	42.3	---	28.5
	1980	52.3	18.6	37.2
México	1970	61.0	---	58.9
	1980	70.7	43.7	76.5
	1990	79.4	52.2	87.5
	1998	72.1	60.5	---
Perú	1970	29.6	22.1	32.1
	1980	37.9	28.9	44.9
	1990	46.7	40.0	54.9
Venezuela	1970	72.4	40.3	76.8
	1980	85.3	---	88.6
	1990	92.1	---	---
	1998	92.9	73.7	---

Fuentes: Para agua corriente y servicio de alcantarillas: 1970-1980 Wilkie, Alemán y Ortega, eds. (2000: Tabla 829); 1990-

97 UNECLAC/UNCHS (2000: Tablas A-9 to A-12); para electricidad: Wilkie, Alemán y Ortega, eds. (2000: Tabla 829).

Finalmente, muchos consideran que una importante dimensión de la calidad habitacional es el tipo de tenencia de la vivienda. En la medida que la mayoría de los Latinoamericanos expresan una preferencia muy fuerte a ser propietarios de sus viviendas (ver secciones abajo), la proporción de las familias que son dueñas de sus propias viviendas es a menudo interpretado como un signo de mejoría dentro del sector habitacional. Ciertamente, la mayoría de los gobiernos en la región han mantenido políticas muy fuertes para alentar esta preferencia. Con ese parámetro, no cabe la menor duda de que las condiciones habitacionales han mejorado. Aún en las ciudades más grandes, donde la proporción de dueños tiende a ser más baja, la Tabla 9 demuestra que en verdad se ha experimentado un aumento dramático en la proporción de dueños de sus propias viviendas durante la última mitad de siglo.

**Tabla 9: EL DESARROLLO DE LA PROPIEDAD PRIVADA
EN CIUDADES SELECCIONADAS DESDE 1950
(Porcentaje de familias dueñas de su vivienda)**

Ciudad	1947-52	1970-73	1990-93
Ciudad de México	25	43	70
Guadalajara	29	43	68
Bogotá	43	42	54
Medellín	51	57	65
Santiago	26	57	71
Rio de Janeiro	33	54	63
Buenos Aires	27	61	72

Fuente: Gilbert (1998: 92) basado en datos del censo.

Entendiendo el Problema de la Vivienda en América Latina

Al describir la situación actual de la vivienda en América Latina, resulta claro que no hay una forma satisfactoria para definir exactamente la naturaleza del problema. Como la belleza, la mala vivienda se define en el gusto del observador. Como ocurre al debatir la mayoría de los problemas sociales, la primera dificultad para llegar a cualquier tipo de definición práctica radica en poder establecer y concordar con un estándar aceptable de la vivienda. Cualquier definición está sujeta a una cantidad enorme de suposiciones culturales, ideológicas y económicas. La interpretación de una persona acerca de cuál sería el mínimo razonable no va a concordar en definitiva con la opinión de la siguiente persona. La segunda dificultad es que, aún cuando se pudiera llegar a una definición sin ambigüedades de lo que es aceptable, proveer esa solución en la práctica acarrearía costos que pocas sociedades podrían cubrir, y que ni siquiera estarían dispuestos a contemplar. Consecuentemente, el proceso de definir el problema de la vivienda es

un proceso altamente politizado. A los gobiernos les interesa reducir el problema al número de personas que viven en albergues inadecuados, mientras que a los grupos opositores les interesa inflar los números en cuestión.

A) Identificando Aquéllos con un Problema Habitacional

Claramente, las personas que no poseen ni siquiera un techo sobre sus cabezas tienen un problema habitacional enorme. Pero en América Latina, y aun en la mayor parte del mundo, la vasta mayoría tiene acceso a algún tipo de albergue. El problema no es tanto la ausencia de vivienda sino su mala calidad. ¿Pero qué significa tener un albergue de mala calidad? Tratar de definir la naturaleza del albergue de mala calidad nos lleva a un mundo de estándares y expectativas complicados. Una sólo definición es difícil porque la cultura, la clase social y el poder influyen en nuestros esfuerzos para determinar qué es normal y qué no es razonable. Por ejemplo, si utilizamos el término ‘villa miseria’, tenemos que reconocer que la calidad y la forma física de estos barrios en La Paz o Tegucigalpa es distinta que las ‘villas miseria’ de Zurich o Bonn. Incluso lo que en La Paz o Tegucigalpa se considere como una ‘villa miseria’ va a depender de quien está observando. Adicionalmente, las ‘villas miseria’ no son homogéneas; hay muchos tipos distintos de ‘villas miseria’. El calificativo de ‘villa miseria’ incluye a las unidades rentadas densamente habitadas del centro de la ciudad, e incluye también a las casas hechas de materiales endebles en las que habitan muchas familias en América Latina. Las ‘villas miseria’ incluyen también a casas mejor construidas a las que no llegan los servicios, particularmente de agua, electricidad y drenaje.

El término también incluye a viviendas con servicios pero localizadas en lugares peligrosos: cerca de ríos propensos a inundarse, sobre laderas inestables, en zonas de terremotos, etc. Esa lista ilustrativa de las características de una ‘villa miseria’ demuestra lo difícil que es definirla. La definición del problema de la vivienda es tan complicado como tratar de definir a la enfermedad. ¿Qué tan enfermo necesita estar uno para que lo declaren enfermo? Arquitectos, ingenieros, planificadores, políticos y gente ordinaria hacen conclusiones diferentes al definir el problema de la vivienda. Esas diferencias se derivan del hecho que cada quien mantiene una opinión distinta acerca de lo que una vivienda ‘adecuada’ y congruente con el presupuesto familiar debería ser, de su tamaño óptimo y la naturaleza de la unidad familiar que la habita, y acerca del rol que esa vivienda debería jugar en la vida de las personas.

La dificultad en tratar de definir lo que es el albergue inadecuado se muestra muy claramente cuando consideramos otros esfuerzos que se han hecho para definir lo que es aceptable o inaceptable. Tres definiciones siguen: una ofrecida por el Ministerio de Planificación de Chile (MPC), la segunda tomada de la constitución Venezolana, y la tercera de mi propia invención.

MPC (1996: 163) “Para que la vivienda responda a sus funciones debe cumplir con un mínimo de requisitos materiales y de acceso a redes de servicios básicos e infraestructura de equipamiento comunitario. A nivel social, el parque habitacional debe permitir a cada familia satisfacer estas necesidades, en condiciones mínimas, con autonomía residencial; lo que implica

que cada hogar requiere una vivienda independiente, por lo que deberán existir en cantidad suficiente para que todos los hogares puedan acceder a una casa.”

Venezuela (2000): “Artículo 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.”

Banco Interamericano de Desarrollo (1993): La gente vive en viviendas de mala condición cuando ocurre cualquiera de las siguientes condiciones:

- Más de 1.5 personas viven en cada habitación;
- La casa no ofrece acceso fácil al agua potable;
- La casa no posee de facilidades sanitarias;
- La casa carece de una fuente confiable y segura de electricidad;
- La construcción física de la casa no puede impedir que entre la lluvia;
- La construcción es físicamente insegura; y
- La tenencia segura es amenazada por la posible evicción o porque la familia no puede pagar por la vivienda.

Las diferencias entre estas tres definiciones son interesantes pero, al final de cuentas, cada una enfatiza el punto de que el mínimo aceptable para un albergue requiere que éste tenga acceso a servicios y que sus habitantes no vivan hacinados. Las tres definiciones asumen que una vivienda que no mantiene tales condiciones se considera inadecuada. Sin embargo, ésta no es la opinión de los expertos en la materia. Algunos comentaristas han argumentado, desde hace mucho tiempo, que las definiciones de la calidad de la vivienda son irrelevantes a la política habitacional, al menos en un plazo corto. La pregunta clave es considerar qué rol juegan las viviendas en la vida de la gente.

Hace algún tiempo John Turner (1968) demostró que no es muy útil proveer a una familia pobre con una casa de tres dormitorios y con todos los servicios correspondientes cuando es imposible que esa familia pueda pagar la renta o hipoteca. En cierta ocasión, Turner ofreció una comparación entre dos familias, la primera viviendo en un albergue formal y la segunda en una cabaña situada en el patio trasero de la casa de algunos familiares (Turner, 1976). A pesar de que las condiciones en que vivía la primera familia eran superiores a las de la segunda, los gastos de vivienda de la primera eran muy superiores a los que ellos realmente podían pagar. Turner argumentó que dadas las circunstancias de esas familias, la cabaña ofrecía una solución más apropiada que la casa con tres dormitorios.

Este argumento constituyó parte de la tesis de Turner en el sentido que las prioridades habitacionales cambian con el transcurso del tiempo. Esto ha sido representado en su famoso diagrama (Figura 1) demostrando las distintas prioridades habitacionales durante los diferentes periodos del ciclo familiar. La necesidad principal del inmigrante recién llegado, del que abre los asentamientos irregulares, es de un albergue temporal cerca del lugar donde trabaja; el tipo de tenencia y la calidad del albergue son cuestiones secundarias. En contraste, el inmigrante ya más establecido con una familia creciente, el que consolida los asentamientos irregulares, requiere de más espacio y se preocupa menos de la localidad y de la calidad de la arquitectura. Este último factor no es importante porque el objetivo de la familia es de mejorar la calidad de su albergue con el paso del tiempo. Lo que la familia creciente necesita más durante ese período es seguridad sobre su tenencia y acceso a los servicios básicos. Solamente cuando sus ingresos aumentan, las familias comienzan a desear el tipo de vivienda que es común entre las familias de clase media. En ese momento, una casa ‘aceptable’ siempre deberá tener paredes sólidas y vecinos de ‘mejor clase social’.

El argumento de Turner no se hace para justificar la continua existencia de viviendas de mala calidad. El no está diciendo que la gente pobre quiere vivir en viviendas malas; simplemente está señalando que los gobiernos deberían reconocer que la pobreza fuerza a las familias pobres a escoger entre necesidades básicas que los sectores más prósperos caracterizamos como absolutas. Dado que un ingreso bajo sólo puede cubrir lo esencial, es necesario priorizar las necesidades. Para la persona que se está muriendo de hambre, en su lista de prioridades la vivienda se encontrará muy baja en relación con la comida. Y para el emprendedor comerciante, vivir en una casa decente puede ser de segunda prioridad respecto a invertir en su empresa.

Desafortunadamente, expertos en el área habitacional han tenido poca comprensión sobre lo que la gente pobre necesita, y la crítica sobre su falta de ‘pericia’ tiene ya una larga historia. Esa historia ciertamente precede a los que son reconocidos hoy en día como los gurús de la vivienda de auto-construcción: Abrams, Koenigsberger, Mangin y Turner. De acuerdo con Harris (1998: iv): “Durante los últimos años de la década de 1940 y en los primeros de 1950... Thomas Crane reconoció la importancia de la auto-construcción como un elemento en el desarrollo de las comunidades y fue muy escéptico frente al supuesto conocimiento y a las premisas que propugnaban los expertos en la vivienda informal; él afirmó su fé en la capacidad de las familias para entender sus propias necesidades y en su habilidad para satisfacerlas; argumentó que los gobiernos debían facilitar la auto-construcción, no dirigirla.” Sin duda, la gente en Atenas o en Roma tuvieron las mismas quejas contra sus arquitectos!

Las Políticas de Vivienda

En la sección previa indicamos que es extremadamente difícil definir la naturaleza de la mala vivienda. Pero aunque pudiéramos hacerlo de una manera técnicamente satisfactoria, ¿ayudaríamos a los que definen la política? La respuesta es probablemente que no por las siguientes razones:

Primero, cualquier pronunciamiento público sobre el problema de la vivienda siempre está determinado por la realidad política y por lo que los políticos están tratando de conseguir. Quiero decir que lo que los gobiernos se dispongan a hacer depende de que tanta presión tienen y que tan cerca se encuentre el ciclo electoral. Sus prioridades de acción dependen del poder de los grupos de presión interesados en el sector habitacional y en las otras demandas que puedan existir. En tiempos normales, los gobiernos aceptan que existe un problema con la vivienda pero toman acciones limitadas para resolverlo porque tienen demasiados problemas pendientes. Solamente cuando el problema de la vivienda se convierte en un fuego que amenaza con salirse fuera de control entonces se le da a la vivienda una prioridad más alta. En esos momentos, la forma y la definición del problema cambia. Ciertas veces, el problema clave es el de prevenir las invasiones de tierras baldías. En otras ocasiones, el problema radica en mantener bajos los precios de vivienda para renta. Algunas otras veces, el problema es buscar la forma de mejorar las condiciones en los asentamientos irregulares. Frecuentemente, la vivienda ha recibido una prioridad más alta como forma de generar empleos. En la práctica, por consiguiente, el problema de la vivienda siempre es definido políticamente.

Segundo, tanto como en la salud y la educación, los gobiernos solo pueden tomar acciones limitadas para resolver el problema de la vivienda. Esto se debe a que la habilidad del gobierno y de la sociedad para resolver sus problemas depende de la situación económica. La mala vivienda, tal como la mala salud, es un problema que aflige a los pobres. Por lo tanto, la solución real del problema habitacional es levantar el nivel de vida en general con ingresos más altos, con mejores fuentes de empleo, e introduciendo una política social apropiada a las circunstancias. La raíz del problema de la vivienda, y cualquier solución potencial, está más allá del sector habitacional.

Tercero, el arte de la política, siendo el arte de cómo ganar las elecciones, se define con el hacer promesas. En general, los políticos prefieren prometer lo que creen que la gente desea. El dilema ha sido aparente en Africa del Sur desde que la ANC tomó el poder en 1994. Como Simkins (1997: 331-2) lo describe: “En términos de la vivienda, nosotros estábamos reacios a hacer la transición de viviendas hechas en masa por el Estado a una asistencia a las viviendas de auto-construcción. El Estado, particularmente los políticos... preferían una casa de tres dormitorios para cada familia... El asentamiento electrificado con albergues endebles, una posibilidad que apenas comienza a existir, no proporciona un sentimiento de satisfacción en la gente, así que la política habitacional de hoy en día causa cierta molestia.” El mismo dilema parece encontrarse en el pensamiento Bolivariano en Venezuela.

Al hacer sus promesas electorales, los políticos levantan las expectativas de la gente y, con el transcurso del tiempo, especialmente cuando las condiciones económicas mejoran, también aumentan las perspectivas sobre cual sería el mínimo aceptable para un albergue. Así es como cualquier definición de ‘*villa miseria*’ que se haga hoy incluirá una buena porción de albergues que en algún momento fueron considerados perfectamente aceptables. Las expectativas son modificadas también, usualmente en sentido ascendente, por los programas de televisión que

enseñan como vive la gente en lugares afluentes. Por eso, la *'vivienda digna'* de la que tantas constituciones en América Latina hablan como un derecho del pueblo, no es un concepto muy claro. Por supuesto, una buena parte de estas constituciones fueron escritas hace más de doscientos años así que aunque trataran de definir la naturaleza de una casa decente, sería sorprendente si esa definición tan antigua permaneciera válida en las condiciones actuales.

Los intentos por definir la calidad mínima de la vivienda, tal como las definiciones de línea de pobreza y de salario mínimo, están sujetos a expectativas ascendentes. Mientras más logremos mejorar las condiciones habitacionales, más sube el estándar básico. Dado que la vivienda es determinada culturalmente, el problema nunca puede ser resuelto. ¿Cuántas familias que viven hoy en casas con tres dormitorios no desearían casas con cuatro dormitorios? Cuando las expectativas suben, el problema de la vivienda que había sido resuelto, crece en paralelo. Por lo tanto, el problema de la vivienda no tiene solución. El único objetivo válido es el de tratar de seguir mejorando la calidad de las viviendas con el paso del tiempo.

Planteamiento sobre el Déficit Habitacional

Pensar en términos de un déficit habitacional fue común durante la época en que los gobiernos creían en demoler asentamientos y en reconstruir el inventario de viviendas. Fue comprobado que tal sistema no funcionaba ni siquiera en los países más ricos; y aunque continúa recibiendo apoyo del sector de la construcción, raramente constituye una manera sensible para proseguir en América Latina. Primero, los déficits habitacionales están calculados con métodos bastante dudosos. Para definir ese déficit es necesario clasificar a todas las viviendas en términos de si son o no satisfactorias, usando como base sus características físicas. Esto asume que aquellas viviendas que no llegan al estándar mínimo necesitan ser reemplazadas. En las ciudades de América Latina, esto es una manera peligrosa de pensar puesto que muchas casas no caben dentro de la dicotomía establecida. Si muchas casas proveen albergue inadecuado es porque carecen de ciertos servicios como, por ejemplo, agua corriente. Esas casas y sus servicios pueden ser mejorados con el tiempo. Al definir parte del inventario habitacional como *'inadecuado'* simplemente alienta la idea de que todo el conjunto necesita ser reemplazado. Tal forma de pensar se debe evitar.

Segundo, los cálculos del déficit habitacional tienden a olvidar si la población, e incluso el gobierno, pueden pagar por las soluciones que ostensiblemente son mejores. Cualquier respuesta a largo plazo requiere que se demuestre una conjunción entre la oferta y la demanda. No tiene sentido aumentar la oferta si hay muy poca demanda efectiva. En Colombia, un vasto número de casas que fueron construidas durante la mitad de la década de 1990 permanecen vacías por falta de demanda. El inventario de viviendas creció pero la población local no puede vivir en ellas por falta de recursos para pagar.

Tercero, los cálculos de déficit siempre producen objetivos que muy pocos gobiernos pueden cubrir. Con la excepción notable de Chile, desde 1990 ningún país en América Latina ha podido construir suficientes unidades de vivienda para satisfacer el incremento natural de nuevas

familias. El pensar en términos de un déficit produce objetivos imposibles; es tal vez más conducente a paralizar la acción que a estimularla.

La Demanda por Títulos de Propiedad

Se pone mucha atención a la manera en que la gente pobre invade tierras en muchas ciudades de América Latina, donde incluso se ha convertido en el método acostumbrado de conseguir un terreno. La mayoría de los asentamientos para gente pobre en las ciudades del Perú, y las costas caribeña de Colombia y Venezuela se han formado a través de invasiones. En otros lugares, las invasiones de tierra han ocurrido sólo en determinadas épocas, usualmente en momentos en que las autoridades se han hecho de la vista gorda. Tal es el caso en ciertas ciudades de Brazil, en Santiago antes de 1973, y en partes de México. Algunas veces los gobiernos se convierten en los actores principales que alientan la invasión de tierras. En Lima, por ejemplo, la invasión en grande escala de tierras estatales fue estimulada por primera vez durante la administración del Presidente Odría en la década de 1940 (Collier, 1976). Similarmente, los principales partidos políticos han alentado la invasión de tierras estatales desde hace muchos años en varias ciudades de Venezuela (Ray, 1969; Gilbert y Healey, 1985). En Chile, invasiones de tierra fueron estimuladas por todas las facciones políticas durante la tremendamente politizada campaña electoral de 1970 (Kusnetzoff, 1987; 1990).

Sin embargo, en la mayor parte de América Latina la invasión de tierra no es la manera normal en que la gente pobre obtiene su terreno. En mucho de Colombia y Ecuador, en el sur de Brazil y en México, la mayoría de los asentamientos de auto-construcción son fundados en tierras pagadas por los habitantes (Doebele, 1975; Gilbert, 1981; Gilbert y Ward, 1985; Beijgaard, 1995). Estos asentamientos son ilegales, no en el sentido de que la tierra fue ilegalmente apropiada, sino que no se ajustan a las reglas de planificación. La ilegalidad consiste en la falta de servicios, algo que puede ser resuelto con la provisión de infraestructura. En otros lugares, casas que son perfectamente decentes y bien proveídas de servicios simplemente carecen de títulos de propiedad propiamente registrados; esas viviendas son ilegales en un sentido técnico. En México, la situación ha sido tradicionalmente más complicada porque mucho del crecimiento urbano ha ocurrido sobre tierras de los ejidos. Debido a que las comunidades agrarias que controlaban esas tierras no podían venderlas legalmente, era imposible que las autoridades extendieran títulos a sus ocupantes (Azuela, 1989; Jones y Ward, 1998; Fernandes y Varley, 1998).

Muchas de esas formas ilegales proveen a sus ocupantes con terrenos de los cuales nunca serán removidos. Por mucho que se pidan títulos legales, los que compran terrenos en asentamientos ilegales saben perfectamente que ellos son los propietarios desde el momento en que pagan un depósito al que construye ilegalmente en el asentamiento. Esos nuevos dueños proceden con la construcción de sus casas sin importarles mucho el peligro de ser expulsados. Los que invaden tierras tienen una mayor incertidumbre con respecto a su tenencia legal pero, contando con el apoyo de poderosos políticos que los apadrinan, también llegan a sentirse bastante seguros. Solamente los asentamientos que amenazan los intereses creados son propensos a ser

removidos, por ejemplo, por su proximidad a las áreas residenciales de la élite. La mayoría de los programas de evicción más notorios que ocurrieron en Caracas, Rio de Janeiro, ciudad de México y Santiago afectaron a comunidades localizadas cerca del centro o de suburbios para la élite (Coulomb y Sánchez, 1991; Dwyer, 1975; Hardoy y Satterthwaite, 1981; Scarpaci, Pio-Infante y Gaete, 1988; Valladares, 1978). El otro denominador común en las evicciones es cuando un gobierno autoritario o militar se encuentra en el poder; gobiernos democráticos se muestran mucho más reacios a enviar las tropas.

En asentamientos que no han sido amenazados con la evicción, la ilegalidad parece no tener ningún efecto en las intenciones de sus habitantes frente a la construcción. La mayoría se muestra preparada a construir aún sin poseer un título sobre su propiedad (Varley, 1987). Cualquier duda que pudieran haber tenido se disuelve en el momento que las autoridades comienzan a proveer servicios en el asentamiento. Una vez que el agua potable y la electricidad se hacen presentes, ya no hay barrera que impida el crecimiento de las viviendas de auto-construcción. Así es como viviendas de dos y tres pisos aparecen, aún cuando su dueño carece de un título legal sobre el terreno. Skinner, Taylor, y Wegelin (1987: 236) concluyen su revista favorable de los programas de mejoramiento del Tercer Mundo: “Los impactos tienden a beneficiar a las comunidades de bajos ingresos, que a su vez son estimuladas a hacer una inversión sustancial en sus viviendas individuales, mayormente debido al aumento en la seguridad *de facto* sobre su tenencia de la tierra que les fue concedida por tales programas.”

Sin embargo, la mayoría de los habitantes en asentamientos de auto-construcción aprecian la seguridad completa que sólo un título de propiedad les daría, un sentimiento que muchos gobiernos en la región han reconocido cuando han montado programas masivos de registro (ver sección abajo). Además, la falta de títulos claramente complica los procesos de compra-venta y de extensión-obtención de créditos. Por ende, escritores como Hernando de Soto creen que la falta del título legal es un aspecto absolutamente crítico para mejorar las condiciones de los pobres (De Soto, 2000).

De acuerdo a de Soto (2000), los pobres han acumulado ahorros considerables de los cuales muchos se concentran en bienes raíces. El problema consiste en que no tienen título legal sobre esa propiedad: “Los habitantes pobres de estas naciones – cinco sextos de toda la humanidad – si tienen posesiones, pero carecen de un proceso con el que puedan respaldar esa propiedad y crear capital. Tienen casas pero no títulos; cosechas sin escrituras; empresas sin estatutos de incorporación” (De Soto, 2000: 6-7).

Su planteamiento no está enteramente fuera de lugar pues existe un problema muy grande cuando la gente no tiene títulos de propiedad. De acuerdo al documento del Banco Mundial sobre la política de la vivienda de 1993: “El registro de los derechos de propiedad en asentamientos con ocupantes ilegales es... importante para facilitar transacciones comerciales de tierras y viviendas así como para dar a los ocupantes una protección legal. Fomenta la compra y la venta de viviendas y hace posible que las familias puedan cambiar de una casa a otra que les sirva mejor, en términos de sus necesidades y presupuestos. También incrementa las

opciones sobre el tipo de tenencia que es ofrecida a las familias, permitiéndoles hacerse dueños o rentar tal como lo vean conveniente” (World Bank, 1993: 117). En base a su trabajo realizado en Guayaquil, Ecuador, Lanjouw y Levy (1998) tienen cierta evidencia para apoyar estos argumentos. Sin embargo, en mi opinión, su conclusión más significativa es que el mayor beneficio de los programas de registro de propiedad redundará en “los asentamientos más recientes y más desorganizados” y en “las familias más vulnerables de esas comunidades”.

En la práctica, el grado de vulnerabilidad de los asentamientos informales varían considerablemente dependiendo de una multitud de factores, incluyendo la identidad del propietario original, la localización del terreno, los usos alternativos de esa tierra, el tipo de gobierno y la cercanía a las elecciones.

Ahi donde las autoridades mismas han sido agentes en la promoción de invasiones de tierras y otras formas de ilegalidad, ellas también se han mostrado interesadas en remover esa ilegalidad. Muchos gobiernos, legítimos o no, autoritarios o no, han buscado la popularidad a través de la entrega de títulos a un gran número de residentes ilegales. El gobierno militar de Chile otorgó más de 500,000 títulos de tierra entre 1979 y 1989, y los dos gobiernos democráticos que le sucedieron distribuyeron 150,000 títulos más antes de 1998 (Rugiero, 1998: 31 y 51). En Perú, la nueva Comisión para Formalizar la Propiedad Informal (COFOPRI) logró registrar casi 1,134,000 títulos de propiedades urbanas entre 1996 y 2000 (Calderón, 2001). Ha sido tan común esta práctica que el verdadero peligro es que no se está haciendo para ayudar a los pobres. Algunos han argumentado que el motivo real detrás de estos programas de registro ha sido expandir la base del impuesto sobre la propiedad y de comenzar a cobrar por los servicios (Ward, 1989). Otros han notado que el registro de propiedad es relativamente barato, especialmente cuando a los beneficiarios se les cobra por el servicio, y siempre representa una estrategia habitacional que es mucho más económica que el de proveer viviendas completas o incluso infraestructura y servicios (Fernandes y Varley, 1998).

Algunos escritores de la izquierda política argumentan que el hecho de extender títulos es peligroso porque puede permitir que familias con mejores ingresos desplacen a los inquilinos más pobres de los asentamientos irregulares, que se aumenten las rentas y que se introduzcan cargos por los servicios e impuestos (Burgess, 1982). Sin embargo, no hay mucha evidencia que demuestre la validez de estos argumentos y el debate real acerca de títulos de propiedad es decidir si representan alguna diferencia notable en las vidas de los pobres. Las preguntas siguientes son relevantes a esta cuestión.

Primero, ¿es cierto que el proceso de mejoramiento de las viviendas se acelera al otorgarse título legal sobre las tierras? En la práctica, hay bastante evidencia en el sentido que los residentes mejoran sus casas sin tener nada parecido a un título legal (Payne, 1989; Razzaz, 1993; Varley, 1987). Como Payne (1989: 44) lo dijo: “La percepción sobre la seguridad de tenencia es más crítica para emprender la inversión para el mejoramiento habitacional que el estatus legal por sí mismo; y claramente la provisión de servicios públicos es visto por los residentes como una evidencia muy fuerte de que han sido oficialmente aceptados y por ende

contemplan una seguridad *de facto* en su tenencia.” La percepción de seguridad es clave y Razzaz (1993: 349) argumenta: “La evidencia empírica conduce a un espectro continuo de seguridad en los asentamientos ilegales que depende menos del status legal exacto y mucho más en la percepción que los ocupantes tienen sobre los riesgos de ser expulsados o que sus casas sean demolidas, en la provisión incremental de servicios y en el pasar del tiempo.” En Bogotá, los residentes empiezan a construir sus casas contando únicamente con un recibo que comprueba sus pagos por el terreno. Esta gente se encuentra dispuesta a construir porque tienen la confianza de que su tenencia es segura. Aunque no hay duda de que el otorgar título legal renueva la confianza de residentes que previamente permanecían temerosos y estimula la inversión, otras veces es la misma inversión espontánea la que consigue que se otorguen los títulos de propiedad (Hirschman, 1984). En base a la experiencia en Jordán, Razzaz (1993: 350) se pregunta la dirección de causalidad y asevera que “es la consolidación e inversión en la vivienda la que contribuye a mayor seguridad en la tenencia”.

Segundo, ¿es cierto que la extensión de títulos legales abre las puertas de los bancos y prestamistas a los residentes en asentamientos informales? En la práctica, los sistemas de financiamiento formales se enfrentan con varias dificultades al tratar de alcanzar a los pobres. “Los reglamentos que gobiernan las hipotecas son usualmente dirigidos para aquellas viviendas ocupadas por su dueño, lo que hace pocoatractivo, o imposible para las instituciones financieras, extender créditos para viviendas en renta o condominios, o para mejorar una morada en terreno con servicios” (World Bank, 1993: 118). Además, para quienes prestan para hipotecas les es muy difícil verificar los ingresos de personas con trabajos informales y de estimar con certeza esos ingresos partiendo de un análisis del impuesto sobre la renta” (Ferguson, 1999: 187) amén de que muchas entidades de préstamo no creen que los pobres pagarán las deudas contraídas (UNCHS, 1996: 370). Finalmente, a las entidades formales de créditos no les satisface la ganancia tan baja que obtienen al prestar a los pobres. Experiencia más reciente en Lima sugiere que el otorgamiento de títulos puede ocasionar un aumento de préstamos en los mercados formales. De las aproximadamente 200,000 familias que recibieron títulos legales en 1998 y 1999, casi el 23.8% había pedido préstamos para expandir o renovar sus casas (Calderón, 2001; Conger, 1999; Panaritis, 2001). Estos números son impresionantes y hacen aparecer a Lima de una manera muy diferente a la de Bogotá, donde mucho menos familias estaban preparadas para pedir un préstamo usando como garantía el título de su casa y donde las entidades de préstamo parecían no estar del todo convencidas de las virtudes de los títulos legales (Gilbert, 2000). Sin embargo, Calderón señala que una vasta cantidad de los préstamos provino de instituciones del Estado y que “no hay ninguna conexión entre el registro oficial de la propiedad y el acceso a préstamos provenientes de bancos privados”.

Tercero, tal vez no sea correcto afirmar que los pobres están desesperados por obtener préstamos. Ciertamente dentro de los beneficiarios de los subsidios habitacionales en África del Sur, “los beneficiarios que indicaron que no querían endeudarse con una hipoteca representaban una proporción de tres a uno que si quería endeudarse” (Tomlinson, 1999a, 1999b: 1357). Para muchas familias verdaderamente pobres, pagar un préstamo se convierte en una carga que puede poner en peligro la viabilidad financiera de la familia entera. Como Rogaly

y Johnson (1997: 119) lo indicaron, los préstamos “pueden dañar o ayudar a la gente pobre. Una relación financiera de endeudamiento es una manera en que la falta de poder de los grupos pobres se afianza”. Muchas familias pobres se muestran menos que entusiastas por obtener préstamos de entidades formales o, incluso, de nadie más.

Aspectos Esenciales de la Propiedad

En toda América Latina, los gobiernos han buscado la forma de alentar la ocupación de la vivienda por parte de sus dueños. Han extendido subsidios en las hipotecas para la clase media, construido casas baratas para grupos privilegiados, concedido subsidios a los pobres para que puedan comprar casas, y tal vez lo más significativo, permitido que los pobres ocupen informalmente las tierras. La proliferación de las viviendas de auto-construcción ha logrado incrementar la incidencia de propietarios en las ciudades de América Latina. Típico es el párrafo recientemente introducido en la constitución Venezolana que asevera: *“El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas”* (Venezuela, 2000). Así es que los gobiernos en América Latina prefieren una vivienda ocupada por sus dueños y han hecho poco o nada por desarrollar o impulsar la vivienda para arrendamiento (ver la siguiente sección).

Esta política sesgada de los gobiernos en América Latina sigue la práctica de muchos países desarrollados (exceptuando Alemania y Suiza) (Harloe, 1985; 1993; Ball, Martens y Harloe, 1986). Los gobiernos han impulsado la vivienda ocupada por su dueño porque creen que tal política es popular y porque creen que una sociedad en la que una mayoría de la población es propietaria será más propensa a mantener cierta estabilidad. Esta creencia no es nueva. Hace bastante tiempo, Bellman (1927: 54) indicó que “el hombre que tiene algo que proteger y mejorar –y tiene algún interés por su país– naturalmente dirige sus pensamientos en la dirección de un gobierno sano, ordenado y por consiguiente centrado en la economía. El hombre frugal se convierte muy raramente, o más bien nunca, en un agitador extremista. Para él la revolución es la maldición.” Y parece que este tipo de creencia es todavía más antigua. En los Estados Unidos “la creencia que, comparados con los que rentan, los propietarios son mejores ciudadanos y vecinos e inclusive mejores personas... se puede ubicar en el principio de la cultura Americana. El punto de vista dominante de los colonos era que la propiedad era una indicación muy buena acerca del valor moral de una persona. De hecho, a aquellos que rentaban no les fue permitido participar en las elecciones federales sino hasta 1860” (Rohe y Stewart, 1996: 38).

En América Latina, hay pocas dudas de que la mayoría de las familias prefieren llegar a ser propietarias de su vivienda (Gilbert y Varley, 1991; Selby, Murphy y Lorenzen, 1990). Ciertamente, pocos residentes de los asentamientos de bajos ingresos alrededor de Bogotá parecen dudar de que ser dueños de su vivienda es la mejor opción. Durante entrevistas llevadas a cabo durante 1997, un propietario habló orgullosamente de la “gloria de la casa” y otro celebró que “aquél que tiene casa propia es un rey”.

El deseo generalizado de llegar a ser propietarios ayuda a explicar la tendencia a aumentar la proporción de viviendas privadas que ha ocurrido en tantas ciudades de América Latina (ver Tabla 9). Este deseo de ser dueño permanece constante independientemente de la clase social o el nivel de ingresos de la persona. Estudios acerca de lo que los pobres en Colombia, México y Venezuela desean, dejan muy poca duda de que algún día todos ellos quisieran llegar a ser propietarios de su vivienda (Gilbert y Varley, 1991; Gilbert *et al.*, 1993). No solo expresan sus deseos verbalmente sino que demuestran con sus acciones que en efecto, pretenden realizar ese sueño. Encuestas demuestran que aunque una mayoría de los propietarios rentó o vive en condominios, muy pocos de los que rentan fueron alguna vez propietarios (*ibid*; Jacobs y Savedoff, 1999).

¿Por qué la gente desea hacerse propietaria? En Gran Bretaña y en los Estados Unidos, y dentro de las clases más afluentes, la apreciación de activos es sin lugar a dudas un factor dentro de la ecuación. Para ellos comprar una casa tiene mucho sentido económico. La gente pobre en América Latina piensan de forma similar. Cuando se preguntó a Bogotanos pobres si creían que ser dueños de una casa era una buena inversión, pocos lo dudaron (Gilbert, 1999). Uno indicó a quemarropa que “es la mayor inversión que he hecho en mi vida”. Muchos de los propietarios creían que el valor de su propiedad ya había aumentado y que iba a seguir haciéndolo. Aunque hay razón para dudar que los cálculos económicos que hacen son siempre correctos (ver la siguiente sección) queda muy claro que ellos creen que poseer una casa es una buena inversión.

Otros factores, sin embargo, son aún más importantes. Ciertamente, cuando a un grupo de propietarios en los asentamientos de auto-construcción consolidados alrededor de Bogotá, se les preguntó por qué ellos valoraban ser dueños, dos respuestas dominaron. El ser dueño les permite dejar una pequeña herencia a los hijos y les provee cierta seguridad a ellos mismos para cuando sean viejos. Dejar alguna propiedad a los hijos es claramente algo que los jefes de las familias sentían como fuerte obligación de padres. Aunque pocos habían escriturado sus testamentos y conocían las posibles complicaciones al tratar de traspasar la propiedad por medio de la herencia, no cabía ninguna duda en la sinceridad con que expresaban sus sentimientos. En forma similar, el rol que la propiedad tenía en resguardar los riesgos de la vejez era vitalmente importante. Como lo puso uno de los dueños: “para aquéllos que no poseen nada, el sólo lograr un techo seguro para uno y sus hijos es una buena inversión”. Un poco rezagada pero con un porcentaje del 19 por ciento de las respuestas, estuvo la ventaja de no tener que pagar renta (Gilbert, 1999).

En resumen, ser propietario es una manera de resguardar la familia contra un futuro incierto. Como un propietario en Oaxaca indicó: “No importa que pase con mi trabajo o conmigo, yo sé que voy a tener un lugar donde vivir” (Murphy, 1994: 212). Los pobres en toda América Latina son ignorados de muchas formas por el Estado. Tienen acceso parcial a la infraestructura, servicios, asistencia médica y educación. La mayoría de los trabajadores en el sector informal tienen pocas expectativas de conseguir una pensión. Cuando la gente queda desempleada casi nunca hay pagos por parte del Estado para ayudarles a mantener a su familia. Los subsidios que

se han ofrecido en las sociedades de América Latina en los servicios sociales, como transporte, infraestructura y comida, han sido severamente reducidos en años recientes como resultado de la crisis de la deuda y del ajuste estructural. El nuevo énfasis en focalizar los subsidios por segmento social ha sido exitoso para alcanzar a las familias más pobres aunque también ha reducido drásticamente el número total de familias que reciben ayuda. En tal ambiente, los pobres de las zonas urbanas han sido forzados a proveerse de algún tipo individualizado de seguro social, como es el lograr adueñarse de su vivienda.

La Vivienda como Activo

En muchos países desarrollados, las familias reciben incentivos para comprar una vivienda porque la compra es percibida como una buena inversión. En Gran Bretaña, Saunders (1990: 117) argumenta que “los dueños de viviendas tienden a hacer su compra por consideraciones financieras en primera instancia”, y sus cálculos demuestran que ese juicio es correcto. Similarmente, en los Estados Unidos, Rohe y Stewart (1996: 44) mantienen que los dueños de viviendas “esperan acrecentar su riqueza a través de la apreciación en su propiedad”, y Megbolugbe y Linneman (1993: 660) reportan que “cerca del 80 por ciento de los Norteamericanos consideran que ser dueños de una vivienda es una buena inversión”.

Por supuesto, no todos los investigadores están convencidos de que cada dueño de vivienda logra incrementar su riqueza. Aun en los Estados Unidos, “familias de bajos y moderados ingresos tienden a ganar menos y arriesgar más cuando son dueños de sus viviendas” (McCarthy, Van Zandt y Rohe, 2001: 1). Acertarle al momento oportuno para comprar es crítico y hacerse dueño puede muy bien costarle mucho dinero al comprador desafortunado. En Holanda, los precios de las viviendas cayeron estrepitosamente en los primeros años de la década de 1980, en Gran Bretaña los últimos años de la década de 1980 no fueron un tiempo propicio para hipotecarse, y la inversión tan maravillosa que ofrecía Bogotá en los primeros años de la década de 1990 cambió de carácter durante la segunda mitad. Las posibilidades para acumular capital también dependen de la localidad específica. Mientras que casas en algunas áreas subirán de valor, en otras no sucederá así (Edel, Sclar y Luria, 1984; Smith, 1987). Factores similares operan en las ciudades de América Latina. En Bogotá, cálculos por Jaramillo y Parias (1995) demuestran que el auge del sector habitacional de la década de 1990 benefició principalmente a la gente que vivía en las áreas más afluentes del norte de la ciudad. Aun allí, sin embargo, los precios se mantuvieron estables en términos reales entre 1989-96. Desde entonces el precio de las viviendas habrá decaído en un 40 por ciento.

Si bien muchas familias con ingresos superiores y medios han perdido dinero traficando en bienes raíces, es posible argumentar que los pobres raramente han logrado ganancias al ser dueños de sus viviendas. La razón es simple. Investigaciones en Santiago y Bogotá demuestran que las familias que son propietarias de su casa casi nunca se mudan y que el mercado para casas usadas es muy limitado. Muy pocas familias de bajos ingresos se mudan en Santiago aún cuando la propiedad tiene un título legal y la vivienda ha sido construída por el sector formal (Gilbert *et al.*, 1993: 92; Richards, 1994: 136; Crespo *et al.*, 2000; Pérez-Iñigo González,

1999). Una encuesta realizada en la ciudad durante 1995 encontró que la mudanza de residencias es tan extremadamente limitada que existe entre las clases media y baja, una ausencia “virtual de mercado de viviendas” (CADE Consultores, 1995: 2). Aunque a un número considerable de familias les gustaría mudarse, muchísima gente permanece en su vivienda ‘de por vida’. El problema era tan severo durante la década de 1990 que el gobierno de Eduardo Frei introdujo un programa especial para fomentar la mudanza de residencias (Held, 2000; Pérez-Iñigo González, 1999; Almarza, 1997; 2000).

La movilidad de los dueños en los asentamientos pobres de Bogotá es también extremadamente limitada. La edad media de los dueños con más de veinte años de edad, que vivían en cuatro asentamientos encuestados, era de 19 años (Gilbert, 1999). Ese promedio, por supuesto, representa un estimado bastante conservador puesto que la mayoría de las familias continuarán viviendo en esa misma casa por muchos años más. Solamente cuatro dueños, de un grupo de 276, se había mudado al asentamiento durante el último año y tan sólo catorce se habían mudado en los últimos cinco años. Una inmovilidad similar se encuentra en Caracas y en la ciudad de México (Gilbert *et al.*, 1993). El Estudio de Indicadores Habitacionales del Banco Mundial confirma que, comparada con el estándar internacional, la movilidad dentro de las grandes ciudades de América Latina es muy limitada (Persaud, 1992: 46-7).

Por supuesto, a veces la venta de propiedades dentro de los asentamientos de auto-construcción se acelera. En dos invasiones de tierra que ocurrieron en Valencia, Venezuela, por ejemplo, la mayoría de los habitantes terminó comprando algo: el 23 por ciento de los residentes había comprado una casa, el 32 por ciento había comprado un terreno con algún tipo de vivienda, y el 11 por ciento había comprado solamente un terreno (Gilbert y Healey, 1985: 122). Debe notarse que estos asentamientos eran relativamente nuevos y que pocos de los residentes compraron algo que fuera sustancial. El problema no es la falta de demanda por viviendas en los asentamientos informales, sino que la demanda efectiva es pequeña. La disponibilidad tan limitada de créditos es un factor crítico puesto que, en su ausencia, los habitantes pueden pagar por terrenos y viviendas endeblés pero no pueden proporcionarse las casas de dos o tres pisos que a veces se venden a precios de hasta USD \$20,000 y USD \$50,000. En esas circunstancias, los propietarios de viviendas de auto-construcción venden sus viviendas, de buena calidad, con gran dificultad o a un precio menor de lo que realmente valen (Gilbert, 1999).

La Vivienda como Fuente de Ingresos

Si existen algunas razones para dudar sobre la vivienda de auto-construcción como una fuente significativa para la apreciación de activos, no hay duda de que la gente pobre en América Latina frecuentemente utiliza sus viviendas para generar ingresos (Strassman, 1987; Gilbert, 1988). Muchos de los propietarios operan empresas desde su casa: tiendas, pequeños talleres, escuelas, cafés y restaurantes. Además, algunos rentan parte del espacio que poseen para que otras personas pongan su negocio. Aunque negocios basados en casa son más comunes en los asentamientos de auto-construcción, bastantes tiendas y otras actividades comerciales también

se pueden encontrar en áreas más formales pero pobres. Empresas basadas en casa son particularmente importantes para un grupo de personas: “las mujeres dedicadas a su hogar” (Moser, 1996: 47).

La fuente más común de ingresos para empresas basadas en casa es la renta pagada por inquilinos. La evidencia que existe ahora demuestra que la vasta expansión de las viviendas de arrendamiento que ocurrió en las últimas décadas, ha sido generada en los asentamientos de auto-construcción. En cuatro asentamientos alrededor de Bogotá, entre el sesenta y el setenta por ciento de las viviendas rentan habitaciones y en promedio esas viviendas albergan a dos familias como inquilinos. En estos asentamientos, hay más familias de inquilinos que de propietarios. Alquilar habitaciones es una fuente sustancial de ingresos para muchos, aunque sea una fuente dominante para pocos.

Por consiguiente, los propietarios de las viviendas de auto-construcción tal vez no consigan ganar una apreciación en sus activos en bienes raíces pero esas mismas viviendas, definitivamente les ayudan a suplementar sus ingresos.

El Rol de la Vivienda para Renta

La imagen general de la vivienda de arrendamiento, en la mayoría de los países del mundo, no es muy positiva. Solamente los Alemanes y los Suizos parecen aceptar este tipo de vivienda como una alternativa aceptable (Harloe, 1985). En otras partes, la opinión pública considera que los propietarios cobran rentas excesivas, expulsan a sus inquilinos, forzan a la gente a vivir en condiciones poco sanitarias, y son generalmente unos explotadores. Los inquilinos harían cualquier cosa para poder dejar de rentar, pero su pobreza se los impide. Sin duda esta imagen tiene mérito pero es también una representación exagerada e incluso irrelevante. Por mucho que la gente desee vivir en sus propias casas, muchos no van a lograrlo de manera inmediata. Aunque la proporción de dueños de su propia vivienda se ha incrementado alrededor del mundo, la proporción de inquilinos parece seguir aumentando en ciudades como Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador), Kumasi (Ghana), Cairo (Egipto), Delhi (India), La Paz (Bolivia) y Benín (Nigeria) (Beijaard, 1995; Klak y Holtzclaw, 1993; Korboe, 1992; Wikan, 1990; Ozo, 1993; Wadhva, 1993). Aun en aquellas ciudades donde la proporción de propietarios está creciendo dramáticamente, el número absoluto de inquilinos también está aumentando. En la ciudad de México, por ejemplo, mientras que la proporción de los propietarios aumentó del 27 por ciento en 1950 al 70 por ciento en 1990, el número de familias sin su propia vivienda creció de 484,000 a 932,000; la mayoría de éstos fueron convirtiéndose en inquilinos. Con estos números, es vital que entendamos como opera el sector de viviendas de arrendamiento en las áreas residenciales de bajos ingresos, y que rectifiquemos la imagen tan negativa que tiene este sector.

A) ¿Quieren las Familias Poseer su Propia Vivienda Inmediatamente?

Aunque existe una preferencia muy extendida por llegar a ser dueño de una vivienda, muchas familias permanecen en viviendas de arrendamiento o en condominios aún cuando poseen los recursos suficientes para comprarse una casa. Esto es particularmente cierto entre la mitad más pobre de la población de países en desarrollo. La evidencia en México demuestra que muchos inquilinos deciden permanecer en viviendas rentadas, llenas de gente, aún cuando tienen dinero para hacerse dueños de una vivienda de auto-construcción (Gilbert y Varley, 1991). Se muestran renuentes porque hacerse dueño de ese tipo de vivienda implica un enorme esfuerzo y sacrificio; incluyendo un largo período de vivir sin infraestructura ni servicios, y con distancias más grandes que recorrer puesto que los asentamientos de auto-construcción nuevos se localizan casi siempre en zonas lejanas y tienden a ser provistos con el peor servicio de autobuses. Cuando los inquilinos dicen que quieren una casa propia, no quiere decir que están preparados a construir su propio albergue. Ellos quieren ser dueños pero de una casa construida formalmente, no de una cabaña en los asentamientos. Otros inquilinos que aspiran a llegar a ser propietarios de su vivienda quizá prefieren esperar algún tiempo. Los jóvenes, los que están siempre en movimiento y los que acaban de llegar a la ciudad parecen estar muy satisfechos de poder rentar (Gilbert *et al.*, 1993).

B) ¿Es Impopular el Rentar una Vivienda?

La creencia convencional indica que los inquilinos desprecian a los propietarios que les alquilan la vivienda y detestan aun más el tener que pagar la renta mensual. Reportando sobre una encuesta realizada en Oaxaca, México, Selby *et al.* (1990: 160) sugiere que “rentar una vivienda es visto por los habitantes de zonas urbanas como algo muy desagradable.... De todas las deudas que ellos enfrentan, (pagar la renta) es la más detestable.” Mi propia investigación indica que aunque los inquilinos desearían dejar de pagar renta, y que uno de los motivos para llegar a ser dueño es precisamente poner el dinero que va a la renta en algo que le pertenece, el desprecio por los dueños de viviendas en arrendamiento no es tan común.

Los resultados de diversas encuestas demuestran que, aunque cuando hay conflictos entre los dueños y sus inquilinos, las peleas serias no son frecuentes (Beijaard, 1992; Gilbert y Varley, 1991; Gilbert *et al.*, 1993). La mayoría de estos conflictos ocurren en áreas del centro de las ciudades donde una buena parte de los dueños no viven en las mismas unidades y donde el mantenimiento de las propiedades ha decaído. Cuando los dueños viven en las mismas moradas que alquilan, o muy cerca de ellas, la frecuencia de los conflictos parece ser mucho menor. La experiencia en Africa del Sur parece ser similar (Gilbert *et al.*, 1997; Watson, y McCarthy, 1998).

C) ¿Es Inseguro el Arrendamiento como una Forma de Tenencia?

El rentar no siempre implica una tenencia insegura. Durante el siglo XIX en Inglaterra, la renta era insegura porque las habitaciones se entaban semanalmente. Sin embargo, en las ciudades de América Latina, los inquilinos no se mudan con frecuencia. Lo cierto es que en las viviendas públicas en renta y en las viviendas de propiedad privada protegidas por la legislación al

inquilino el problema es precisamente el contrario: los inquilinos están sobreprotegidos y no se mudan con suficiente frecuencia.

Si la seguridad en la tenencia es supuestamente uno de los principales beneficios de ser propietario, parece ser que muchas familias en México y Santiago logran satisfacer este objetivo viviendo en casas de arrendamiento. Por ejemplo, para inquilinos de los centros habitacionales del Cairo, Nueva Delhi o la ciudad de México que tienen su tenencia asegurada por la legislación, el rentar les da tanta seguridad como el ser dueños (Gilbert, *et al.*, 1993; UNCHS, 1989). En Nueva Delhi y en el Cairo, los derechos de tenencia de los inquilinos incluso se pueden traspasar a los hijos. En otras partes, la tenencia es menos segura, pero en ciudades como Caracas, Guadalajara o Santiago, pocos inquilinos se mudan con frecuencia y, en algunas áreas residenciales del centro de las ciudades, las mismas familias se quedan en la misma casa por períodos muy largos. Una encuesta levantada cerca del centro de la ciudad de México demostró que, el promedio de residencia de las familias en las últimas dos casas era de 17 y 8 años respectivamente, y que un 73 por ciento de ellos había vivido 10 años o más en su última casa. Aun en los asentamientos informales alejados de las áreas centrales, donde los controles sobre el arrendamiento de viviendas no se aplican, los inquilinos habían vivido un promedio de tres años en su casa actual y 5 años en la casa previa. Si la seguridad de tenencia es una ventaja del ser dueño, muchas familias Mexicanas logran lo mismo al rentar.

Lo opuesto a la tenencia estable para el inquilino es, por supuesto, que durante ciertos períodos, la tenencia del propietario se convierte en una actividad inestable. Cuando la volatilidad de la economía causa que los precios aumenten rápidamente, que los ingresos bajen o que el desempleo crezca, muchos de los dueños pierden sus viviendas al no poder mantenerse al día con sus hipotecas. Esto se presentó como un problema muy grave en Gran Bretaña al comienzo de la década de 1990 y en Colombia en 1999 (Camacol, 2000).

D) ¿Son las Rentas Demasiado Altas?

El costo de rentar, en relación a los ingresos, varía considerablemente entre las distintas ciudades. En Santiago las rentas son aparentemente muy altas, constituyen el 30 por ciento de los ingresos de una familia. En contraste, el promedio del costo de renta en la ciudad de México es menos del diez por ciento de los ingresos familiares (Gilbert *et al.*, 1993). Esa variación se explica por el costo relativo de adquirir un terreno. En algunas ciudades las tierras son muy caras pero en otras, pueden ser invadidas o compradas a precios módicos. Si bien las invasiones de tierra no han sido permitidas en Santiago desde hace mucho tiempo, todavía es posible conseguir terrenos baratos en tierras que pertenecen a los ejidos que rodean a muchas de las ciudades mexicanas; y en algunas ciudades de Colombia y Venezuela todavía se pueden obtener tierras a través de invasiones. Como los niveles de renta están altamente relacionados con el costo de ser propietario, ahí donde las rentas son baratas, muchos inquilinos prefieren permanecer así.

En Santiago, donde las rentas son muy altas, los inquilinos están ansiosos por escapar (Gilbert *et al.*, 1993).

E) La Gente Rica es Dueña, la Gente Pobre Renta

Las familias de inquilinos en Quito, Santiago y la ciudad de México son, aparentemente, más pobres que las familias que son propietarias (Gilbert *et al.*, 1993; Klak and Hotzclaw, 1993: 270). Sin embargo, es importante hacer una distinción entre los ingresos de las familias y los ingresos per cápita. Las familias de inquilinos tienden a ser más pequeñas, así que muchas veces tienen ingresos per cápita más altos (Gilbert *et al.*, 1993). Las familias más necesitadas, en ciertas ciudades, son precisamente aquellas que viven dentro de sus propias casas; han logrado convertirse en 'dueñas' de endebles casas de auto-construcción porque no pueden pagar una renta. Cuando los muy pobres tienen la opción de invadir tierras, y con eso dejar de pagar rentas, muy a menudo toman ese riesgo. En Caracas y la Ciudad de México, este proceso ha producido que la mayoría de los habitantes de terrenos invadidos tengan un ingreso por familia y per cápita, más bajo que los de aquellos inquilinos que rentan en el centro de la ciudad (Coulomb y Sánchez, 1991; Camacho y Terán, 1991).

F) ¿Rentar Representa una Tenencia Equitativa?

Los dueños de propiedades para arrendamiento en los asentamientos de auto-construcción parecen ser bastante similares a sus inquilinos y a otros dueños de viviendas en el mismo asentamiento. En Caracas, la Ciudad de México y Santiago, aunque los dueños de viviendas para renta son generalmente más afluentes que los otros dueños, también es cierto que tienen un ingreso per cápita muy similar al de sus inquilinos. Todos pertenecen a la misma clase social. La característica más distintiva de los propietarios de viviendas para renta es que son más viejos que los demás. Por su edad avanzada, la probabilidad que sean pensionados es mayor, así como aumenta también la probabilidad de que vivan en propiedades más grandes y que hayan vivido por más tiempo en su vivienda.

Las investigaciones indican que pocos dueños de viviendas para renta conducen su negocio en grand escala. Mientras que durante los siglos XIX y principios del XX era típico que los propietarios fueran dueños de varias propiedades para arrendamiento, la gran mayoría ya han desaparecido de la escena. En Bogotá, Bucaramanga, Caracas, Guadalajara, la Ciudad de Guatemala, La Paz, la Ciudad de México, Santa Cruz y Santiago, lo usual es que el dueño de la propiedad de renta haya sido uno de los que inicialmente levantó su vivienda de auto-construcción (Beijaard, 1992; Coulomb, 1985; Edwards, 1982; Gilbert, 1983, 1993, 1999; Gilbert y Varley, 1991; Green, 1988; Rodas y Sugranyes, 1988; Van Lindert, 1991). Muchos de ellos residen con sus inquilinos y muy pocos poseen más de un par de propiedades. En los asentamientos consolidados de la periferia de Santiago, el 70 por ciento de los propietarios rentan a un sólo un inquilino, en la Ciudad de México representa el 75 por ciento, y en Caracas el 66 por ciento. En las áreas centrales de esas ciudades, la mayoría de los propietarios de viviendas para renta operan en una escala muy limitada. En la Ciudad de México, la subdivisión de la propiedad por medio de la herencia ha reducido gradualmente el nivel de concentración de propiedades.

La razón por la cual se rentan habitaciones es para poder ahorrar. Los propietarios no se preocupan tanto por las rentas tan bajas que puedan devengar porque su prioridad es la ser dueños de algo. Además de atraerles cierta importancia social, el rentar parte de su propiedad les ofrece una forma de ahorro confiable. Comparado con mantener cuentas en los bancos u otras formas de inversión, el ahorro expresado en términos de ladrillos y cemento es algo que ellos comprenden mejor.

G) ¿Son las Condiciones de Vida Mejores en Casas Ocupadas por sus Dueños?

Entre la gente pobre en América Latina, muchos de los inquilinos viven en mejores condiciones que los dueños de viviendas. Aun cuando los que rentan generalmente ocupan menos espacio que los que son dueños, la calidad de su albergue es superior; esto se explica de manera simple: los dueños casi siempre viven en asentamientos localizados en la periferia de la ciudad y viven por tanto en malas condiciones por muchos años; tienen que esperar largos períodos para acceder a servicios. Muchas familias jóvenes se ven forzadas a vivir en asentamientos nuevos con servicios inadecuados de agua, electricidad y educación; en contraste, los inquilinos tienden a vivir en residencias dentro de barrios ya establecidos, tanto así que su proporción aumenta de acuerdo con la edad del asentamiento de auto-construcción (Gilbert, 1999; Gilbert y Ward, 1985; Van Lindert, 1991). Por mucho que las viviendas en renta no constituyan una buena vivienda, al menos ofrecen los preciados servicios básicos.

H) ¿Se Hace Inversión en las Viviendas para Renta?

En el pasado, el negocio de las viviendas para arrendamiento era muy rentable e incluso era uno de los más seguros. En América Latina, aquellos con espíritu emprendedor buscaban invertir en este negocio. Hasta la Iglesia Católica y los líderes revolucionarios de México invirtieron sus fondos en viviendas para renta (Perló-Cohen, 1979; Kowarick y Ant, 1988; Scobie, 1974; Violich, 1944). Los reportes de hoy en día indican que ésta ya no es la realidad; la inversión en viviendas para renta no es rentable. La combinación de los impuestos sobre la renta y la propiedad, los controles de precios sobre las rentas mismas, los requerimientos de dar mantenimiento apropiado a la vivienda y la dificultad para expulsar inquilinos se combinan para generar una situación en la cual, el propietario que acate todas las leyes pierda dinero. Al menos, el margen de ganancia en ese tipo de inversión es más bajo de lo que se puede obtener en otras actividades comerciales.

Pero si el propietario con fines comerciales se muestra renuente a hacer este tipo de inversión, hay otros grupos de pequeños propietarios en los asentamientos de auto-construcción que continúan construyendo viviendas para renta. ¿Por qué existe esa diferencia de comportamiento? La razón principal es, tal vez, que los dos grupos operan con una lógica económica distinta. Antes que maximizar sus ganancias, los pequeños propietarios están mayormente interesados en generar ingresos adicionales. Muchos no tienen ni idea de cuanta

ganancia podrían obtener. Es precisamente esa falta de sentido comercial lo que explica la expansión del inventario de viviendas para renta. La mayoría de los pequeños propietarios en Caracas y Santiago reconocen que rentar no produce ingresos grandes, especialmente considerando todas las molestias que acompañan esta actividad (Gilbert *et al.*, 1993).

El raciocinio que empuja a la actividad de arrendar viviendas no tiene nada que ver con la obtención de ganancias. Los propietarios no se preocupan mucho de que las rentas sean bajas, ya que su motivo principal para construir fue lograr hacerse dueño de esa propiedad, muchos ni siquiera pensaron en construir exclusivamente para rentar; construyeron para sus familias pero ahora sus hijos mayores ya han salido de la casa. Al encontrarse con habitaciones vacías, las van rentando (Gilbert y Varley, 1991; Camacho y Terán, 1991). Si las familias de sus hijos mayores deciden regresar entonces esas habitaciones dejan de ser rentadas. En la Ciudad de México, la vivienda es usada con mucha flexibilidad. Puede acomodar a la familia, o cuando apremie la necesidad se puede rentar cuando los hijos han salido de la casa, o bien puede ser usada para acomodar a miembros de la familia extendida o a *paisanos* (Coulomb y Sánchez, 1991).

Cualquiera que sea la motivación y a pesar del olvido total por parte de las autoridades, en el sector de vivienda para renta de las ciudades de América Latina se están haciendo una enorme cantidad de inversiones en pequeña escala (ver sección abajo).

Formulando una Política de la Vivienda

Los gobiernos deberían formular una política de la vivienda tal como lo hacen en los sectores de salud, educación y empleo. Tal política debería reconocer que la vivienda es un sector que tiene aspectos tanto económicos como sociales; es un sector que contribuye a la producción así como al consumo. Es parte del sector económico en el sentido de que la construcción de viviendas contribuye a disminuir la pobreza al generar empleos en la industria de la construcción. Dado el gran número de personas que ganan su manutención desde su casa, el sector habitacional también contribuye a combatir el desempleo. Como la construcción de viviendas requiere de financiamiento a largo plazo, una estrategia de la vivienda necesita tomar en cuenta al sector financiero. Así mismo, la política habitacional tiene otro aspecto económico por la manera en que las decisiones adoptadas por el gobierno pueden afectar al tipo de crecimiento urbano. Una estrategia para promover áreas residenciales de baja densidad, por ejemplo, resultará en un crecimiento excesivo de la ciudad y tiene implicaciones serias para el transporte y los servicios.

La vivienda es igualmente un ingrediente crítico en la política social, por la manera en que impacta las condiciones de vida de las familias. La reducción de la pobreza debe incluir un componente habitacional, en particular cuando la vivienda es de tanta importancia a los grupos más necesitados. El mejoramiento de las viviendas representa una buena forma de dar asistencia a la gente pobre porque la vivienda está fuertemente relacionada con la incidencia de mala salud y de contaminación ambiental (Hardoy y Satterthwaite, 1990; Hardoy, Mittlin, y

Satterthwaite, 1993; Harpham *et al.*, 1988; UNCHS, 1996).

Si es obvio que los gobiernos deberían desarrollar una política habitacional, debería ser igualmente claro que no hay manera de resolver la mayoría de los problemas de vivienda. Como las Tablas 1 y 2 sugieren, la mayor parte de los países de América Latina sufren de un problema habitacional más grande de lo que cualquier gobierno sería capaz de resolver. Todo lo que un gobierno puede hacer es formular una estrategia que estimule un progreso constante. Para lograr esto, el gobierno debería establecer objetivos concretos, contra los cuales se pueda medir el progreso.

Los objetivos deben establecerse consultando a la sociedad civil y al sector privado porque los recursos del gobierno son limitados.² Sin duda, muchas veces habrá diferencias entre los problemas definidos y los que la política pretende resolver. Sin embargo, sería sorprendente si no se alcanzara algún acuerdo en tratar de resolver lo siguiente: (1) mejorar las condiciones de vida, particularmente de los pobres, mujeres y niños; (2) aumentar las tasas de empleo y los ingresos a través de inversión en el sector habitacional; y (3) elevar la calidad del medio ambiente urbano.

Los gobiernos deben evitar concentrarse en sólo algunos elementos del problema habitacional en detrimento de otros, porque una estrategia limitada puede ser contraproducente. Por ejemplo, no tiene sentido desarrollar una política que busque eliminar el déficit habitacional para familias de bajos ingresos cuando la clase media no puede encontrar viviendas adecuadas (World Bank, 1993). En tales circunstancias, la acción del gobierno conducirá simplemente a que la demanda por parte de la clase media, suba los precios de las viviendas destinadas a los más pobres. Por eso los gobiernos deberían garantizar que la clase media tenga acceso a un sistema financiero operativo y que no existan leyes que desestimen la inversión en el área de viviendas para arrendamiento. El énfasis reciente que las agencias multilaterales de préstamos han mantenido sobre la reforma de la política habitacional son sensibles a este asunto.

El Rol del Estado en el Sector Habitacional

Por mucho tiempo ha existido un gran debate ideológico sobre el rol apropiado del Estado en la política económica y social. Las diferencias entre la escuela que propone la substitución de importaciones y aquellos que abogan por la orientación a las exportaciones fueron un reflejo de ese gran debate; así como fueron las discusiones sobre las lecciones que debían ser derivadas del modelo de desarrollo empleado por Asia del Este. Desde la década de 1950 hasta la mitad de 1970 se pensó que la falla del mercado era la mayor causa del subdesarrollo en América Latina. Durante la década de 1980, la culpa se transfirió al gobierno. El debate se ha vuelto un poco más equilibrado desde los primeros años de la década de 1990. Hoy en día, hay un cierto consenso en aceptar que el mercado y el gobierno tienen su propio rol y que la cuestión central es encontrar un balance entre los dos. El Banco Interamericano de Desarrollo (1999a: párrafo V) indica que “el ‘consenso de Washington’ compuesto por el mercado y estados minimalistas no será suficiente para conseguir el tipo de crecimiento expansivo que necesita la región.”

Debates acerca de las políticas habitacional y urbana han seguido más o menos las mismas líneas, aún cuando se han producido ciertas diferencias en su cronología a causa de la segmentación del conocimiento. Muchos expertos en este sector, principalmente arquitectos, ingenieros y planificadores, no han sido expuestos a los debates que ocurren en las ciencias sociales, y muy pocos científicos sociales han mostrado interés por la vivienda. Cuando los dos grupos al fin se han puesto en contacto, el resultado ha sido, o bien de desconfianza mutua o de simple incredulidad! Pero lo que ha ocurrido en el extenso campo del desarrollo, encuentra condiciones paralelas en el sector habitacional. En los países industrializados durante los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, y en Gran Bretaña aún antes que eso, la política habitacional estaba dominada por la creencia de que la falta de albergue era causada, fundamentalmente, por un falla del mercado. Millones vivían en conjuntos habitacionales de baja calidad porque proveerlos de viviendas adecuadas no atraía al mercado porque no generaba suficientes ganancias. El origen de esta filosofía se remonta al menos hasta Marx y Engels (Engels, 1892). Los gobiernos de estos países, y particularmente aquellos de Europa Occidental y del Norte, respondieron al problema de una manera bastante consistente estableciendo agencias públicas. En Gran Bretaña, la construcción de viviendas por parte del Estado fue un componente muy grande en la oferta de viviendas; ya para 1979 representaban aproximadamente el 30 por ciento del inventario habitacional (Daunton, 1987). En Glasgow durante la década de 1970, las viviendas hechas por el Estado constituían la mitad del inventario. Los conjuntos habitacionales públicos ofrecían un paralelo arquitectónico al pensamiento económico de Keynes: donde el problema de albergue era más grande, el Estado intervenía con mayor fuerza para resolverlo. Cuando la revolución de Thatcher se afirmó en el sector público del país, la mitad de los conjuntos habitacionales públicos fueron vendidos a sus ocupantes. Más de una década después, el sector privado juega un rol más importante en la provisión de viviendas a los pobres de Gran Bretaña; no cabe duda que los tiempos cambian y las opiniones también.

Los países en América Latina siguieron una ruta bastante similar. Durante los años entre las dos guerras mundiales, muchas agencias públicas empezaron a construir casas para la gente pobre o al menos para aquellos que pertenecían a los sindicatos poderosos (de los militares, la policía, los estibadores y otros). El gobierno Colombiano estableció la ICT en 1939, Venezuela fundó el Banco Obrero en 1928, y en México la Dirección de Pensiones Civiles empezó a construir casas para sus afiliados desde 1926. Ya en la década de 1950, casi todos los países de América Latina tenían por lo menos una agencia pública, y muchos tenían varias, especializada en la vivienda. Tales agencias aumentaron de importancia durante el período de la Alianza para el Progreso, cuando instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo invirtieron fondos en la región, una buena parte destinados a la vivienda. Grandes complejos habitacionales públicos como la Ciudad Kennedy en Bogotá, y la Isabelica en Valencia, Venezuela, fueron construídos durante aquel período. Casi todas las ciudades en América Latina muestran esa fuerte marca de complejos habitacionales públicos que constituyen casi el 15 por ciento del inventario total en ciudades como Bogotá, Caracas, Ciudad de México y

Santiago, y en proporciones todavía más grandes en las nuevas ciudades ‘planificadas’ como Brasilia y la Ciudad Guyana.

En los países desarrollados, la mayor parte de los complejos habitacionales públicos fueron rentados a beneficiarios con un subsidio bastante alto. Sin duda que eran políticas que reflejaban la creencia de que la vivienda pública era una solución temporaria. Pero esto también era consistente con la forma dominante de tenencia de aquellos tiempos; la vasta mayoría de las familias pobres, y aun las de clase media durante las décadas de 1930 y 1940, eran inquilinos y así iban a permanecer por muchos años más. Desafortunadamente, al operar complejos habitacionales para arrendamiento, muchos de los gobiernos se dieron cuenta de que no sabían ser propietarios. Las rentas fueron fijadas inicialmente a precios muy bajos y no aumentaron de acuerdo al movimiento del resto de los precios. Como consecuencia, el mantenimiento que se podía dar a los complejos era limitado y se fueron deteriorando hasta parecer casi villas miseria. En América Latina, la experiencia fue probablemente peor. En México y en Venezuela, la mayoría de los inquilinos ni siquiera pagaba la renta. Como los gobiernos no tenían, ni deseos ni capacidad de expulsar a los morosos, las agencias de vivienda terminaron con problemas financieros severos. La historia de los gobiernos actuando como empresarios de viviendas para renta no es una historia feliz (UNCHS, 1989; Gilbert y Varley, 1991).

Reconociendo este problema, la mayoría de los gobiernos decidieron vender el inventario de viviendas públicas a sus moradores y empezar a construir viviendas públicas para venta que, por ser destinadas a los pobres, fueron altamente subsidiadas. Esta estrategia desafortunadamente también trajo otra serie de problemas.

Primero, las viviendas eran altamente subsidiadas y los gobiernos con pocos recursos no podían construir sino un pequeño número de unidades. Como consecuencia, el número de familias beneficiadas representaba una fracción de las que necesitaban mejores viviendas. Cuando el gobierno trató de reducir el costo de la vivienda pública para lograr un incremento en la oferta y hacerlas más accesibles a los pobres, la calidad de construcción sufrió. Muchas agencias fueron acusadas de estar construyendo villas de miseria oficiales. Segundo, debido al desbalance entre la oferta y la demanda, las listas de espera para las unidades se alargaron. Los sistemas de entrega de viviendas se corrompieron o fueron ignorados. El clientelismo político se infiltró dentro de los mecanismos de distribución. Algunos de los gobiernos trataron de encontrar una manera más justa de distribuir las viviendas y, ya sea con un sentido de angustia o de populismo desquiciado, el ICT en Colombia recurrió, por un corto plazo, a un sistema de lotería durante la década de 1980. Cualquiera que haya sido el sistema empleado, al final muy poca gente pobre logró recibir vivienda pública subsidiada y muchas de estas viviendas terminaron en manos de familias que no eran las más necesitadas (Klak, 1992a; Mayo, 1999). Tercero, debido a que la vivienda pública era construida directamente por entidades gubernamentales o por compañías privadas contratadas por el gobierno, muy pocas fueron construidas con eficiencia, en cantidad suficiente y con buena calidad; como es el caso con la mayoría de los contratos para trabajos públicos, la corrupción era como una plaga.

Mayo (1999: 41) crítica a los complejos de vivienda pública durante la década de 1960 porque “eran de escala modesta, inaccesibles a los pobres, dirigidos a segmentos de población no apropiados, y bastante ineficientes. Además, seguían el paradigma típico de los programas estatales de vivienda de aquellos tiempos – buscando la ayuda del gobierno para diseñar, producir y distribuir las ‘soluciones’ habitacionales que al final no lograban atender las necesidades de los pobres ni de la economía en general.” En la década de 1980, en paralelo con el avance del pensamiento económico que cuestionaba al Estado, el concepto que creó las agencias de vivienda pública en América Latina se había desprestigiado. Ya para 1993, el Banco Mundial (1993: 90) estaba recomendando que: “la privatización en la construcción de vivienda pública debía ser acompañada por la privatización generalizada de las empresas del sector público” (World Bank, 1993: 62). Al mismo tiempo, USAID ya criticaba las “burocracias centralizadas” y cantaba las virtudes del mercado (Kimm, 1993: 49).

El nuevo paradigma que estaba destinado a reemplazar a la construcción de vivienda pública tuvo sus orígenes en Chile y fue el resultado directo de la introducción de la escuela de economía de Chicago dentro de la administración pública de ese país (Valdés, 1995). El gobierno de Pinochet decidió atacar el problema de una manera diametralmente opuesta a las políticas ‘socialistas’ de sus predecesores que habían tratado de construir cantidades masivas de viviendas utilizando agencias estatales.³ Aunque acatando su agenda económica neoliberal, el gobierno de Pinochet estaba preparado a continuar la tradición Chilena de ofrecer vivienda subsidiada a los pobres. Sin embargo, el nuevo sistema iba a ser dirigido por el mercado y estaba rodeado de un sistema mucho más competitivo desde el punto de vista económico y financiero (Arellano, 1982).

Del lado de la oferta, el Estado dejaría de estar involucrado en la construcción de la vivienda pública, que en cambio sería contratada al sector privado respondiendo a señales provenientes del mercado. En vez de que los constructores privados respondieran a las instrucciones del Estado, ellos tendrían que competir para producir lo que los consumidores pidieran. La empresa privada podría construir unidades a un precio por debajo de aquél que tenía la contratación pública y al mismo tiempo podían proveer opciones de vivienda a los pobres.

Del lado de la demanda, los subsidios serían otorgados directamente a las familias pobres para que ellas a su vez lo pudieran usar en el mercado de viviendas. El sistema de distribución garantizaría que los beneficiarios fueran no sólo pobres, sino que estuvieran preparados a ayudarse a si mismos. Para determinar esta última condición, se investigaba la habilidad de las familias para mantener un nivel de ahorros por un período de tiempo. Las posibilidades de obtener un subsidio se fortalecían mientras más largo era su récord de ahorro y más grandes eran esos ahorros. El ministerio de viviendas públicas anunciaba las reglas de juego y los formularios para hacer solicitudes donde se explicaba cómo una familia podía obtener un subsidio habitacional. Porque las reglas para distribuir los subsidios eran abiertas y transparentes, la corrupción y el favoritismo político eran imposibles.

Desde 1977, después de numerosas modificaciones en sus estructuras, el nuevo mecanismo de subsidios basado en la demanda fue consolidado en la práctica Chilena. No tuvo un éxito inmediato y tuvieron que pasar varios años antes de que llegara a funcionar de manera apropiada; irónicamente, sus mejores resultados fueron obtenidos bajo los gobiernos democráticos de la década de 1990. Los gobiernos de Concertación empezaron a jactarse de que Chile era ahora el único país en América Latina que había logrado reducir su déficit habitacional.

Gradualmente, la influencia del modelo Chileno se expandió a otros países de la región. Costa Rica, Colombia, Ecuador y Panamá adoptaron modelos de subsidio muy influenciados por la experiencia Chilena (Held, 2000; Pérez-Iñigo González, 1999); Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela manifestaron tener mucho interés en el mismo. Instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y particularmente la USAID influyeron en la difusión del ‘modelo de la vivienda’ Chileno. Ya para 1993, el modelo tipo Chileno se había convertido en la reconocida ‘mejor práctica’. En principio, el modelo tenía tres elementos que fueron intrínsecamente aceptados dentro del nuevo modelo de desarrollo: la focalización explícita a los pobres, transparencia y la provisión de un mercado privado (World Bank, 1993: 126).⁴

El modelo Chileno también ayudó a satisfacer otro aspecto propugnado por el Banco Mundial en el sector habitacional, la necesidad de cambiar la organización del financiamiento y la administración de la vivienda. Sin la contribución de un ambiente económico y una política habitacional correctos, cualquier esfuerzo de proveer viviendas a los pobres fracasaría. Como lo puso el Banco Mundial (1993: 53): “Proyectos que no han podido desempeñarse con éxito dentro del marco regulatorio, institucional, y económico han tenido un impacto menor en las condiciones generales de la vivienda.” En el futuro las políticas del Banco Mundial para la extensión de préstamos debían adoptar “un sistema facilitador dentro del sector habitacional que tenga como su primer objetivo crear un ‘sector que funcione bien’ sirviendo las necesidades de todos los grupos interesados” (Mayo, 1999: 39).

El documento sobre el Sector Habitacional del Banco Mundial (1993) forma, hoy en día, la base sobre la cual se desarrolla mucho del pensamiento sobre la vivienda. Su influencia es muy clara sobre las políticas operacionales para la vivienda que tiene el Banco Interamericano de Desarrollo (1995 y 1999b), así como en el encargo que en 1999 el Banco Mundial mismo le hizo al autor principal del documento original, para escribir un reporte técnico sobre subsidios a la vivienda. Los parámetros clave de la política habitacional recomendada por Washington sirven para “reenfocar a los gobiernos de los países en vías de desarrollo para que eviten involucrarse en la construcción, mercadeo, financiamiento, y mantenimiento de unidades habitacionales, y así facilitar la expansión del sector privado en tales actividades” (World Bank, 1993: 62). Para lograrlo, los gobiernos necesitan lograr un mejor “derecho privado sobre la propiedad, sistema hipotecario, subsidios focalizados, reforma al sistema reglamentario, organización de la industria de construcción y desarrollo institucional”. La Figura 2 muestra un enfoque de lo que esta política busca prescribir y proscribir.

Figura 2: LAS PRESCRIPCIONES Y PROSCRIPCIONES PARA LOGRAR QUE LOS MERCADOS DE VIVIENDA FUNCIONEN

Instrumentos	Prescripción	Proscripción
Desarrollo de los Derechos de Propiedad	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Regularizar la tenencia de la tierra ◆ Expandir el registro de tierras ◆ Privatizar el inventario de viviendas públicas ◆ Establecer impuesto sobre la propiedad 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Hacer evicciones masivas ◆ Institucionalizar costosos sistemas de titulación ◆ Nacionalizar la tierra ◆ Desalentar transacciones de tierras
Desarrollo del Financiamiento Hipotecario	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Permitir préstamos del sector privado ◆ Prestar a tasas de interés positivas ◆ Hacer cumplir la ejecución forzosa de una hipoteca ◆ Establecer reglamentos para los seguros ◆ Introducir mejores instrumentos crediticios 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Permitir tasas de interés subsidiadas ◆ Discriminar contra la inversión en viviendas de arrendamiento ◆ Descuidar la movilización de recursos ◆ Permitir altas tasas de incumplimiento
Racionalización de los Subsidios	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Hacer los subsidios transparentes ◆ Focalizar los subsidios a los pobres ◆ Subsidiar a la gente, no a la vivienda ◆ Someter los subsidios a revisión 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Construir vivienda pública subsidiada ◆ Permitir subsidios escondidos ◆ Permitir que los subsidios distorcionen a los precios ◆ Utilizar el control de rentas como subsidio
Provisión de la Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Coordinar el desarrollo urbano ◆ Enfatizar la recuperación de costos ◆ Basar la provisión en la demanda ◆ Mejorar la infraestructura de los asentamientos irregulares 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Permitir sesgos contra la inversión en infraestructura ◆ Utilizar preocupaciones del medio ambiente como una razón para erradicar asentamientos irregulares
Regulación de la Tierra y la Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reducir la complejidad regulatoria ◆ Revisar los costos de la regulación ◆ Remover las distorsiones de precio ◆ Remover la escasez artificial 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Imponer estándares inalcanzables ◆ Mantener reglas que no se pueden hacer efectivas ◆ Diseñar proyectos sin relación con la reforma regulatoria / institucional
Organización de la Industria de la Construcción	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Eliminar prácticas monopólicas ◆ Fomentar la entrada de pequeñas empresas ◆ Reducir el control a las importaciones ◆ Apoyar la investigación en prácticas de construcción 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Permitir largos retrasos en la extensión de permisos ◆ Instituir reglamentos que inhiban la competencia ◆ Continuar con monopolios públicos
Desarrollo de las Políticas y del Marco Institucional	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Equilibrar el papel de los sectores públicos y privados ◆ Crear un foro para dirigir todo el sector de la vivienda ◆ Desarrollar estrategias de fomento ◆ Vigilar el desenvolvimiento del sector 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Involucrarse en la entrega directa de vivienda pública ◆ Descuidar el papel de los gobiernos locales ◆ Sostener instituciones financieramente insostenibles

Alrededor del mundo pocos gobiernos se han opuesto a esta política por tres razones principales. Primero, aceptan que la tradición de proveer viviendas a través del Estado tuvo muchos problemas (aunque se debiera reconocer que no todas las experiencias fueron un desastre, por ejemplo, el proyecto de la ciudad Kennedy en Bogotá fue bastante exitoso) (Ward, 1985). Segundo, el pensamiento de los economistas que trabajan para el gobierno ha sido consistente en recomendar una mayor disciplina frente a las fuerzas del mercado, que se necesita elevar la productividad, y que en un mundo globalizado la llave del éxito es de hacerse más competitivo. Si una mayor eficiencia a través del mercado es el objetivo general, es claro que no es factible seguir financiando a las agencias públicas de vivienda, ni tampoco permitir otras formas especializadas de financiamiento para la vivienda. Tercero, bajo las nuevas reglas de la competencia a nivel mundial, la mayoría de los gobiernos creen que deben mantener impuestos bajos y limitar los gastos públicos. En esta estrategia no queda mucho espacio para construir o financiar viviendas públicas.

Por supuesto, hay algunas señales de que este paradigma está cambiando. El desenvolvimiento económico de América Latina pone en duda la eficacia del modelo dirigido por el mercado. Recientemente, este modelo no parece haber sido exitoso pues, aun cuando el récord de crecimiento económico de la década de 1990 es mejor que la de 1980, es mucho menos impresionante que el record registrado en las décadas de 1950, 1960 y 1970 (ver Tabla 11).

Tabla 11: CRECIMIENTO ECONOMICO POR DECADA EN PAISES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA DESDE 1950

(Crecimiento anual del PIB)

País	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-98
Argentina	2.4	4.4	3.0	-0.6	5.9
Brazil	6.5	6.2	8.6	2.9	2.5
Chile	3.8	4.5	2.0	3.2	7.7
Colombia	4.7	5.0	5.7	3.7	3.9
Guatemala	4.0	5.2	5.9	0.9	4.0
Jamaica	---	---	-1.1	1.6	0.9
México	5.9	7.1	6.5	2.1	3.1
Perú	4.9	5.6	4.0	-0.2	4.9
Venezuela	8.3	5.4	3.2	-0.8	2.9

América Latina	4.9	5.7	5.6	1.7	3.1
----------------	-----	-----	-----	-----	-----

Fuentes: UNECLAC (1998) e Inter-American Development Bank (1999a).

Además, las nuevas reglas de juego parecen haber socavado un elemento en el proceso de desarrollo que se había asumido desde hace mucho tiempo: que el crecimiento económico, automáticamente, mejoraría la distribución de los ingresos (Kuznets, 1955; 1966; Jha, 1996; Rostow, 1966). Aunque no hay duda de que el crecimiento económico es un requisito para reducir la pobreza, la experiencia de las décadas de 1980 y 1990 sugiere que la desigualdad está creciendo alrededor del globo (Iglesias, 1993; Londoño y Szekely, 1997; UNECLAC, 1998; Mittelman, 1994). Parece que la desigualdad en América Latina se ha incrementado durante la crisis de la deuda, cuando los ingresos per cápita estaban bajando, pero también durante circunstancias económicas más positivas. Por lo tanto pareciera como que el modelo de desarrollo ha cambiado. Efectivamente, el argumento de que el gobierno debía tener un rol más activo en sus intervenciones en el mercado empieza a cobrar fuerza (Giddens, 2001; Giddens y Hutton, 2000; Ocampo y Sarmiento, 1987).

Este tipo de reacción aparentemente está remodelando un ‘consenso después de Washington’. ¿No es esta la razón por la cual más fondos se están invirtiendo para reducir la pobreza y establecer un nivel de asistencia social mínimo? si bien los planteamientos descritos en el Banco Interamericano de Desarrollo (1998) y en el último Reporte sobre Desarrollo Mundial (World Bank, 2000) ciertamente no son incompatibles con el modelo de mercado libre, si es cierto que logran postular dilemas muy interesantes en cuanto al nivel de gastos que debe tener un gobierno, además de la prescripción inalterable de mantener el balance fiscal. También logran poner en duda la ortodoxia neoliberal de remover las líneas de financiamiento especiales y de reducir el nivel de intervención del Estado en la economía. ¿Acaso no es cierto que parte de esa reacción se puede apreciar en los fondos para emergencias sociales y en los nuevos programas para ayudar a los pobres, la salud y la educación (Inter-American Development Bank, 2000: 83; Jorgensen, Grosh y Schacter, 1992; World Bank, 1999; 2000)?

¿Acaso este proceso no había empezado a ocurrir ya en el sector habitacional? ¿Acaso no es cierto que programas y agencias especiales dedicadas a la vivienda habían empezado a surgir, al menos a nivel municipal, en los programas de mejoramiento para asentamientos informales? ¿No hay acaso señales de que al sector público ahora se le está permitiendo intervenir en el mercado de tierras? ¿Acaso las directivas operacionales sobre la vivienda, del Banco Interamericano de Desarrollo, no contemplan tales ajustes? “Los gobiernos pueden establecer programas especiales para la provisión, a bajo costo, de terrenos con servicios, para facilitar su adquisición por familias con bajos ingresos, cuando se demuestra que el sector privado no puede ser persuadido de satisfacer este mercado” (Inter-American Development Bank, 1999b: 8).

Tales pronunciamientos no tienen mucho de revolucionario. El consenso que existe hoy en día sobre las limitaciones del sector público para actuar en su rol como facilitador no va a ser

reemplazado. Dados los recursos limitados de un gobierno y el tamaño tan grande del problema de la vivienda, no se puede dudar que la responsabilidad para resolver los problemas habitacionales de América Latina radica principalmente en el sector privado y la sociedad civil. De cualquier modo, nadie ha puesto en duda que la intervención del Estado en alguna forma u otra no es esencial. Para ser provistos, los llamados 'bienes meritocráticos' y los 'bienes públicos' requieren la intervención de los gobiernos. Los mercados de tierra no funcionan de manera satisfactoria sin algún tipo de intervención por parte del Estado. La reciente reacción es simplemente un recordatorio tardío de que alguna forma de intervención por parte del gobierno en asuntos urbanos es esencial. La pregunta no es si debía intervenir, sino cómo se debe intervenir. Tal como Dowall y Clarke (1991: 1) lo presentan, el truco es "encontrar un balance fino, una división del trabajo entre los sectores público y privado en cuanto al manejo de los asuntos urbanos. Llegar a ese punto no será fácil."

También es relevante a la discusión acerca del rol apropiado del sector público el debate paralelo que ha existido por varios años en el sentido de buscar una definición del rol apropiado de la tecnología, de las propuestas de desarrollo de arriba hacia abajo y del conocimiento propio basado en la gente. Este debate se ha concentrado alrededor del modernismo y de su tendencia a monopolizar el conocimiento y denigrar la experiencia local. El pensamiento sobre el desarrollo también estado basado en la premisa de la superioridad de la práctica y la tecnología occidental. Como Escobar (1995: 52) lo dice: "El desarrollo ha alimentado una forma de visualizar la vida social como un problema de tecnología, como una cuestión de decisión y administración racional que se puede entregar a un grupo de personas – los profesionales del campo de desarrollo– que poseen un conocimiento especializado que supuestamente los capacita para desempeñar esa función".

En el campo de la vivienda, el pensamiento modernista y del desarrollo han sido criticados desde hace mucho tiempo por arquitectos y planificadores como Abrams (1964), Turner (1967; 1968) y Colin Ward (1976). La crítica que le hacen a la vivienda pública y a la forma en que los rascacielos modernos enajenan a familias con niños pequeños o a pequeños comerciantes, fue establecida sobre toda una línea de pensamiento anarquista. La mayoría de la gente ordinaria, ellos sugieren, entienden sus problemas mejor de lo que los técnicos especializados jamás van a lograr. Sin importar en dónde se localiza el problema de la vivienda, ya sea en Gran Bretaña o en Perú, se debía dar voz a la gente para que ellos mismos determinen que tipo de vivienda necesitan. El debate sobre la tecnología intermedia es parte integral de la discusión (Schumacher, 1973; ISCD, 1991). Las experiencias tan dolorosas que se han visto en América Latina, como la expulsión de los habitantes que vivían en los asentamientos informales sobre las laderas de Caracas y que fueron luego reubicados en las super-manzanas modernas y limpias de la colonia '23 de Enero', añadieron fundamentos a estos planteamientos (Dwyer, 1975).

Los aspectos sobre la política habitacional tratados en este documento, no pueden ser comprendidos sin tener conciencia de estos otros debates. Sin embargo, el espacio limitado nos impide profundizar en los muchos temas que se suscitan.

Aspectos Claves para Ayudar a los Pobres a través de la Política Habitacional

Lo que sigue se debe leer conjuntamente con la Práctica Operativa del Banco Interamericano de Desarrollo (1999b) donde se resume la política del Banco desde 1995, año en el que esta institución tomó por segunda vez el tema de la inversión en el sector habitacional. Lo que sigue también debe ser leído con ayuda del estudio sobre vivienda del Banco Mundial (1993) y de sus más recientes pronunciamientos sobre la reducción de la pobreza urbana (World Bank, 1999 y 2000).

A) Tierras y Servicios Urbanos

Ningún tipo de desarrollo habitacional, ya sea en el sector formal o en el informal, puede ser puesto en marcha sin la adquisición de tierras. Ningún conjunto de viviendas pueden proveer un albergue adecuado sin acceso a terrenos con servicios. Desafortunadamente, la carestía de terrenos con servicios ha sido siempre un problema fundamental para los programas habitacionales en América Latina y es muy probable que persista. El problema tiene dos aspectos: los mercados de tierra en América Latina se encuentran distorsionados en varias formas y la habilidad de las autoridades, o el mercado, para proveer de servicios a esas tierras no se acerca a la demanda. El resultado de tal situación es que los precios de terrenos con servicios aumentan rápidamente, hace que las viviendas formales se vuelvan demasiado caras para los pobres y es un estímulo para que los grupos más pobres ocupen las tierras sin servicios por ser más baratas. Frente a una demanda creciente por la tierra, las autoridades en el continente han tratado de ignorar la ocupación informal de tierras, ya sea por medio de invasiones o a causa de la construcción ilegal subsecuente.

En un mundo ideal, las autoridades dirigirían el crecimiento urbano hacia las áreas donde los servicios pudieran ser provistos de una forma fácil, establecerían patrones de desarrollo urbano que generaran deseconomías externas pequeñas (por ejemplo, el crecimiento demasiado esparcido de la ciudad y algunos tipos de desarrollo que se dan en la periferia) y respondería a demandas razonables para crear la infraestructura y los servicios antes de que los habitantes se presenten. En la práctica, las autoridades no hacen ninguna de estas cosas de una manera efectiva e incluso a veces las empeoran al tratar de regularizar el desarrollo urbano en términos que distorsionan aun más los mercados de tierra y vivienda. Debido a las fallas anteriores, internas o externas al mercado, las autoridades constantemente deben actuar en una situación donde se trata de componer lo que ya ocurrió. En vez de anticipar en donde van a ser requeridos los servicios, las autoridades tratan de introducirlos en áreas que fueron construidas desde hace mucho. Esto hace que la provisión de infraestructura y servicios sea más costosa y difícil. Las autoridades se enfrentan a una doble tarea: primero, remediar los problemas causados por errores u omisiones anteriores y, segundo, anticipar las futuras demandas para prevenir que los viejos errores se sigan repitiendo.

i) Desarrollo Ilegal de Tierras: Hoy en día se ha extendido el acuerdo de que los programas de mejoramiento *in situ* son muy superiores a los proyectos de remoción de villas miseria (Abrams, 1964; Skinner y Rodell, 1983; World Bank, 1993; Van der Linden, 1994). Primero, el mejoramiento en sí no perjudica los lazos sociales y económicos. Cuando las familias son expulsadas de sus vecindarios, los mecanismos de apoyo comunitario o de ‘capital social’ se pueden destruir. También es probable que las empresas obligadas a mudarse se vayan a la quiebra (Rodríguez e Icaza, 1993: 68; Valladares, 1978; Perlman, 1976). Segundo, el mejoramiento por sí sólo es relativamente barato y la inversión pública definitivamente se dirige a los pobres. Como Lee (1995: 1) lo expresa: “El ambiente de vida en los asentamientos de bajos ingresos se puede mejorar sustancialmente a un costo per cápita bastante modesto a través de la provisión de la infraestructura básica como agua corriente, sistemas de drenaje, recolección de basura y servicios médicos primarios. Los límites de la inversión necesaria para crear tales facilidades han sido sobrevaluados, mientras que el deseo y la habilidad de los grupos más pobres de pagar por esos servicios han sido subestimados...”

Aunque la mayoría de los programas de mejoramiento en las villas miseria si tratan de que las familias permanezcan en sus viviendas, muchos observadores han expresado inquietud en el sentido que los mecanismos del mercado que se liberan con tal estrategia pueden tener un efecto opuesto al objetivo inicial (Harms, 1982; Durand-Lasserve, 1997; Payne, 1989). Con título legal, mejor infraestructura y transporte eficiente que los una al resto de la ciudad, las comunidades para gente con bajos ingresos podrían hacerse muy atractivas para las familias de clase media. El poder de adquisición de estos últimos terminará por desplazar a los residentes originales, transformando el asentamiento y destruyendo a la antigua comunidad. En la práctica tal inquietud ha sido exagerada. Al revisar varias acciones de este tipo, Baken *et al.* (1991: 21) concluye que: “en la mayoría de los casos, la consolidación informal de un vecindario no redundará en su desplazamiento.” Estadísticas recientes confirman que muy pocos dueños de vivienda en los asentamientos de auto-construcción se mudan de sus casas (Gilbert, 1999).

Si existe alguna inquietud genuina sobre los efectos que el mejoramiento tendrá sobre la movilidad física de los vecinos, esta se relaciona más con los inquilinos que con los que ya son dueños de su vivienda. El peligro real es que el mejoramiento de los asentamientos redunde en recargos adicionales a los dueños y que éstos, para pagarlos terminen por aumentar las rentas. No existe ningún problema cuando los inquilinos pueden pagar por tales aumentos en su renta si también están siendo beneficiados por las mejores condiciones. El problema ocurre cuando los inquilinos pobres no pueden absorber el aumento y se deben mudar fuera del asentamiento. El único beneficio claro derivado de un programa de mejoramiento es cuando los dueños terminan por acrecentar el inventario de viviendas para renta en el asentamiento. Como Skinner *et al.* (1987: 230) lo dijo: “Se ha determinado que los mecanismos de mejoramiento... han contribuido generalmente a elevar la calidad y a aumentar la cantidad de viviendas... los mejoramientos consistían básicamente en añadir habitaciones o aumentar el área de la casa donde se pudiera albergar los inquilinos, contribuyendo así, de una forma significativa, a la expansión del inventario de viviendas.”

De todas formas, la posibilidad que los programas de mejoramiento tengan efectos negativos sobre los inquilinos es menor que los efectos positivos. Ciertamente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial han financiado programas de mejoramiento durante cierto número de años. Aún cuando estas instituciones mantengan reservas sobre la estrategia, no cuestionan su potencial de mejorar las condiciones de vida de la gente. Como el Banco Interamericano de Desarrollo lo expresó en una evaluación de tres préstamos: “La estrategia de terrenos-y-servicios así como los programas de mejoramiento de villas miseria han hecho una importante contribución al lograr proveer a familias de bajos ingresos una solución práctica y barata para satisfacer sus necesidades” (Inter-American Development Bank, 1998). El problema consiste en cómo replicar esos proyectos en el resto de la ciudad y del país. Debido a que el mejoramiento de una villa miseria es una operación compleja, la primera parte del problema radica en que demasiados gobiernos han comprobado que no tienen la capacidad técnica adecuada para asumir la tarea (Werlin, 1999). Aunque hay varios éxitos notables, las circunstancias que los explican no se encuentran en todas partes.

Un segundo problema con los programas de mejoramiento se centra en el ya familiar asunto de la recuperación de costos (Inter-American Development Bank, 1998: 4). Tal como Mayo (1999: 41) lo presenta: “Se concluyó que, después de más de una década de hacer préstamos para tales proyectos, y a pesar de los muchos éxitos ‘a nivel micro’, los objetivos de recuperación de costos y de replicabilidad, que son dos de los lemas usados en los proyectos tipo terrenos-y-servicios y en los de mejoramiento de villas miseria, no se habían satisfecho. En proyectos típicos muchas veces los subsidios equivalían a dos tercios o más de los recursos invertidos, lo que hace inimaginable, para la mayoría de los gobiernos, su implementación a gran escala, además que fuentes de inversión privadas no eran utilizadas como palanca en ningún grado mayor.” A pesar de estas dificultades, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han seguido activamente apoyando programas de mejoramiento, que ahora parecen incluir programas donde se busca el mejoramiento de la villa miseria en términos no necesariamente físicos.

ii) Previendo Formas Futuras de Desarrollo Ilegal: En la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo, no hay una alternativa realista a la vivienda de auto-construcción porque la gente pobre no puede pagar por una casa formal. Este punto se comprueba claramente con la experiencia en Colombia y Africa del Sur donde, aunque se ofrecen subsidios, la mayor parte de las familias sólo pueden comprar la vivienda más barata de interés social, a no ser que estén dispuestos a dedicar una porción importante de sus ingresos al pago de una hipoteca (Gilbert, 1997; Tomlinson, 1998). Si no pueden pagar por una vivienda, entonces se les debería facilitar la oportunidad de comprar un terreno con servicios, incluyendo o no el ‘esqueleto’ de una casa al que puedan mejorar poco a poco.

A pesar de que ya han pasado varias décadas desde que este argumento fue presentado, muchos se muestran reacios a creerlo. Muchos de los políticos y la mayoría de las personas conectadas al sector de construcción se oponen a que se fomente la vivienda de auto-construcción. Su argumento es que tales viviendas no concuerdan con la ‘vivienda digna’ que la

mayoría de las constituciones en América Latina decretan como un derecho de cada familia. Los gobiernos de la región permiten las viviendas de auto-construcción aunque las deploran por principios constitucionales. El programa de subsidios en Chile estaba basado inicialmente en el sector formal de la construcción para todos aquellos que recibían ayuda del estado. La opción de la vivienda tipo social no fue introducida sino hasta 1990 y nunca ha sido muy popular con el sector de construcción ni con el Ministerio de la Vivienda (Poduje, 1997). Los argumentos contra la vivienda de auto-construcción son dos. Primero, que se trata de unidades que fuerzan a la gente a vivir en condiciones inaceptables por cierto número de años. Segundo, que es ineficiente puesto que, al contrario del sector formal, no genera economías de escala.

Aparte de Chile, sin embargo, la mayoría de los gobiernos están dispuestos a respaldar los diferentes tipos de vivienda social porque no existen alternativas reales y porque la evidencia demuestra la manera tan exitosa en que la gente ha logrado mejorar su alberge a pesar de enfrentar las circunstancias más adversas. También existe evidencia de que la gente está preparada a aceptar tal opción como su casa.⁵ El problema fundamental es identificar la mejor forma de permitir que las familias pobres consigan al menos esa opción.

Una respuesta obvia es a través de programas de ‘terrenos y servicios’; un enfoque que ha sido aceptado y financiado por los bancos de desarrollo durante varias décadas. ‘Terrenos y servicios’ son el acompañante natural al mejoramiento de las villas miseria ya que anticipan y previenen su formación cuando ofrecen a los pobres la posibilidad de mejorar sus viviendas incrementalmente y en forma ordenada. Tal estrategia permite ahorrar en los costos de provisión de servicios por la sencilla razón de que éstos son instalados antes de que llegue la población. Es todavía aceptable que se ofrezcan terrenos sin servicios con la condición de que el diseño del asentamiento permita su introducción a un costo razonable después que los habitantes hayan comenzado a construir sus viviendas (Jacobs y Savedoff, 1999: 32). Anticipar el desarrollo urbano con el acondicionamiento de áreas residenciales también ayudaría a prevenir la construcción de asentamientos en laderas peligrosas y tierras que se pueden inundar que no sólo son peligrosas sino caras en la provisión de servicios. A los residentes se les puede dar asistencia técnica para la construcción de su vivienda y ciertas economías de escala se pueden obtener con la compra al por mayor de los materiales de construcción. En un mundo imperfecto, la lógica que sostiene a la estrategia de ‘terrenos y servicios’ es impecable.

Desafortunadamente, muy pocos proyectos de ‘terrenos y servicios’ se han desarrollado en la región, particularmente en las grandes ciudades, y pocos gobiernos han demostrado interés en darles apoyo (Van der Linden, 1994). Es irónico que, contrario a la lógica del argumento, el problema esencial en tales programas haya sido su costo tan alto. (Danieri, 1999: 178). Los costos han sido muy altos por dos razones.

Primero, ni los gobiernos ni las agencias de financiamiento se han dispuesto a reducir los estándares mínimos lo suficiente como para mantener costos bajos. Los proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo han insistido que todos los beneficiarios tengan título legal sobre su propiedad y que toda la infraestructura y los servicios haya sido instaurada antes de que se

ocupe el área en cuestión. El problema con tal política es que inmediatamente pone a las viviendas fuera del alcance económico de muchas familias pobres. Este problema ha sido detallado muy claramente por Moavenzadeh (1987: 101-2): “La incapacidad para reconocer que los proyectos de ‘terrenos y servicios’ son diseñados para la conveniencia de las instituciones que los financian y los administran, y no de las personas que los habitan, podría resultar en un panorama de áreas dispersas cargadas de servicios pero deshabitadas, rodeadas de villas miseria y asentamientos informales donde se apiñan familias y pequeñas empresas.” Una debilidad principal en la mayoría de los proyectos de ‘terrenos y servicios’ en América Latina ha sido que no ofrece a los pobres lo que ellos realmente necesitan. Han ofrecido demasiada “seguridad” a un precio que los pobres no pueden pagar (Johnson, 1987). En contraste, la construcción ilegal ha ofrecido a los pobres un producto bastante inferior pero muy popular porque cabe dentro de su presupuesto.

El segundo problema importante es que no ha habido suficiente tierra disponible para establecer conjuntos de vivienda tipo social en localidades convenientes. Comentando sobre la experiencia del Banco Mundial, Werlin (1999: 1523) asigna la culpa del “problema de conseguir tierras apropiadas para la vivienda de auto-construcción” al hecho de que los “proyectos de ‘terrenos y servicios’ del Banco generalmente han beneficiado a mucho menos personas que sus proyectos de mejoramiento de villas miseria.” El mismo Banco ha aceptado esta explicación precisamente en el momento en que había empezado a dejar de utilizar tal estrategia. “La provisión de terrenos-y-servicios en principio es una estrategia replicable para resolver el problema habitacional de los pobres. Sin embargo, las dificultades que las instituciones de desarrollo de tierras enfrentan al operar comercialmente, ha limitado la efectividad de tales proyectos en la mayoría de los países. La tierra ha sido muy difícil de adquirir y las operaciones han estado sujetas a presiones políticas” (World Bank, 1992a).

El gran desafío de los gobiernos en América Latina, por consiguiente, es el de proveer tierra con servicios, al menos donde se puedan introducir económicamente, a un precio que los pobres puedan pagar.

iii) La Intervención Pública en el Mercado de Tierras: Algunos podrían argumentar que el mercado de tierras no es eficiente en ninguna parte del mundo. “El conocimiento imperfecto de compradores y vendedores, la ‘singularidad’ de cada sitio y edificio, la preferencia de los establecimientos por sitios ya existentes, la poca voluntad de algunos propietarios para vender a pesar de la certeza de ganancias monetarias, la falta de inversiones en lugares específicos y costosos que sean fácilmente recuperables, la inmovilidad de los recursos una vez que han sido comprometidos, la posible pérdida sobre la inversión inicial, el tiempo y costo del proceso de transferencia de propiedades, la duración y los derechos legales de la propiedad, la influencia de los conservacionistas, la lentitud de la industria de construcción para responder a los cambios en la demanda, el poder de monopolio de las autoridades de planificación, las compañías de bienes raíces, las instituciones hipotecarias, los vendedores de bienes raíces y los diseñadores – éstos son algunos de los factores que impiden que la tierra se transfiera a su uso más rentable con facilidad” (Balchin, Kieve y Bull, 1991).

Es cuestionable si estas afirmaciones son ciertas para todos los países desarrollados, pero pocos negarían que el mercado de tierras funciona particularmente mal en muchos países de América Latina. Funcionan mal porque una gran proporción de las áreas urbanas carecen de títulos legales y los ocupantes tienen dificultades para usar la propiedad como colateral o para venderla (De Soto, 1989). Adicionalmente, la estructura concentrada en la posesión de tierras en la periferia de muchas ciudades aumenta el costo de la vivienda nueva, mientras que en el perímetro urbano muchos lotes se mantienen fuera del mercado por motivos de especulación. Un problema adicional es que el costo relativo de las tierras con servicios aumenta cuando estos servicios se prestan inadecuadamente; la tierra que ha sido urbanizada es mucho más cara porque la infraestructura y los servicios no están ampliamente disponibles. Finalmente, con reglamentos de planificación innecesariamente complicados y procesos legales bastante confusos, las transacciones de tierra se hacen más lentas y costosas. Algunos de los problemas son causados por fallas en el mercado, otros por fallas en el gobierno. Ambos deben ser remediados.

Para reducir algunas de las fallas en el mercado de tierras, una intervención efectiva del gobierno es deseable. El argumento por la intervención y los problemas que han afligido los intentos de intervención han sido desarrollados en varios documentos (Dowall y Clarke, 1991; OECD, 1992; Payne, 1989; McAuslan, 1985; UNCHS, 1996) y los planteamientos no serán repetidos aquí. Sin embargo, hay dos puntos en particular que vale la pena examinar brevemente: el caso de los bancos de tierra para poner a disposición de los pobres terrenos más baratos, y la necesidad de introducir medidas para impedir la acumulación de terrenos baldíos con motivos de especulación.

Bancos de Tierra: En una revisión de la intervención que hacen los gobiernos de países desarrollados en el mercado de tierras, la OECD (1992: 65) argumenta que los bancos de tierra pública frecuentemente han sido muy exitosos para “reducir los cuellos de botella en la oferta de tierras que requiere el desarrollo y para mejorar el acceso a la adquisición de tierras.” Sin embargo advierte que tal mecanismo tiene que ser manejado con cuidado y “no es relevante en áreas ya ‘sobrecalentadas’ donde la compra de tierra pública solamente ratificaría los resultados de la especulación” (p. 69). Sin embargo, no dudan que esta forma de intervención puede ser muy efectiva.

En contraste, cualquier lectura de la literatura acerca de los bancos de tierra pública en países del Tercer Mundo muestra que la utilidad del concepto ha sido generalmente rechazada (Dowall y Clarke, 1991; World Bank, 1993; Rodwin y Sanyal, 1989; Chatterji-Mitra, 1990; UNCHS, 1996: 253). De acuerdo con Dowall y Clarke (1991: 30) “desarrollos de tierras públicas funcionan sólo raramente... porque tal desarrollo es extremadamente complejo y riesgoso. Una inspección de las empresas constructoras exitosas revela que son pequeñas, con mucha iniciativa, pragmáticas y dirigidas por personal altamente calificado que sabe como tomar riesgos. La mayoría de las agencias públicas no poseen esas características.” Una de las prohibiciones que son parte de la

estrategia para la vivienda del Banco Mundial (ver Figura 2) es la de “nacionalizar tierras” (World Bank, 1993: 46).

Esta sabiduría convencional se desarrolló en base a los resultados tan mediocres de los bancos de tierra pública que se observaron en India, Indonesia, Nigeria y Pakistán, donde la incompetencia administrativa y la creación de enormes bancos de tierra distorsionó la oferta de tierra y causó un aumento rápido en sus precios (UNCHS, 1996: 253; Dowall y Clarke, 1991). La experiencia fue un poco mejor en Brasilia donde el gobierno se adjudicó el monopolio del desarrollo urbano (Acioly, 1994: 245). Parece ser que los bancos de tierra pública a gran escala no funcionan puesto que están sujetos a “retrasos administrativos, corrupción, al uso de estándares inapropiados y al riesgo de asentamientos irregulares” (Rakodi y Devas, 1993: 276-7).

Sin embargo, los bancos de tierra pública pueden ser útiles siempre y cuando la intervención sea en escala pequeña y las agencias dedicadas a la urbanización se limiten a “hacer sólo aquello que el sector privado no puede lograr – agregar tierras para proyectos de urbanización..., proveer la costosa infraestructura a las nuevas áreas urbanas... o construir viviendas para arrendamiento de bajo costo destinadas a grupos específicos de residentes (pequeñas cooperativas de viviendas sin fines de lucro y las ONG)” (Dowall y Clarke, 1991: 30). No hay razón por la cual una agencia especializada, tal vez con estructura mixta, no pudiera ser establecida para gerenciar un banco de tierras. Solamente de esta forma se pueden proporcionar tierras para proyectos de terrenos-y-servicios y otros esquemas que ayuden a gente de bajos ingresos a obtener una vivienda. El establecimiento de un pequeño banco de tierras públicas se hace particularmente oportuno cuando algún proyecto de urbanización público crea un aumento en el costo de las tierras y la autoridad local carece de un mecanismo para recuperar la valorización inducida por los mismos trabajos públicos. Si los gobiernos compraran la tierra antes de instalar los servicios, e incluso antes de anunciar los proyectos, entonces podrían ser partícipes de los incrementos en los precios de la tierra inducidos por sus propios proyectos. Hoy en día, la sociedad tiende a pagar doble. El pueblo paga por los proyectos públicos en si y después paga un exceso a los propietarios de las tierras privadas que fueron beneficiadas por los proyectos. Existen otras formas de capturar la revalorización causada por la urbanización de tierras pero ninguna parece funcionar efectivamente.

Como existe evidencia *prima facie* de que las autoridades, en al menos una ciudad en América Latina, han sido capaces de dirigir un pequeño banco de tierras, esta estrategia debería tener una alta prioridad en la definición de políticas.

Reduciendo la Especulación en la Tenencia de la Tierra: Los precios de la tierra parecen estar aumentando rápidamente en América Latina. En ciudades como Bogotá, Rio de Janeiro y Santiago hay quejas crecientes acerca de la imposibilidad de encontrar terrenos para construir viviendas formales a bajos precios (Allen, 1989;

Fedelonjas, 1988; Trivelli, 1987; Smolka y Sabatini, 2000). Desde luego, hay momentos en que los precios de la tierra disminuyen, pero en los últimos quince años esos momentos han sido menos frecuentes (Gilbert, 1996: 88-9). La inflación en los precios de la tierra se explica puesto que “en condiciones de alto y sostenido crecimiento urbano, la tierra urbana ha disfrutado de un nivel de demanda muy por encima de la oferta formalmente sancionada, garantizando con esto una buena tasa de retorno a la inversión. La debilidad relativa de las estructuras administrativas urbanas para preparar y mantener registros sobre la propiedad, regular las transferencias de los títulos de propiedad o implementar procedimientos para el cobro de impuestos a la propiedad, permite que los inversores de tierras operen con relativa impunidad, aumentando por tanto sus márgenes de ganancia sin el consecuente aumento de riesgos” (Payne, 1989: 45). Adicionalmente, en la mayoría de las ciudades de América Latina se sufre el acaparamiento de tierras dentro de los límites urbanos. En São Paulo, por ejemplo, se ha estimado que hasta el 30 por ciento de la tierra dentro del perímetro urbano está vacante (Kowarick y Campanario, 1986). Un estudio más reciente encontró que aproximadamente un tercio de las tierras dentro de Buenos Aires, casi la cuarta parte en Quito, y un asombroso 44 por ciento en Río de Janeiro se encontraba vacante (Clichevsky, 1999: 2).⁶

A pesar de que tanta tierra vacante se reserva con propósitos especulativos, pocas ciudades de América Latina han implementado políticas para abordar el problema. Incluso, cuando las autoridades logran hacer la distinción en sus sistemas impositivos entre la tierra vacante y la tierra ya urbanizada, como se ha hecho en Buenos Aires y Quito, los propietarios de terrenos baldíos permanecen protegidos de una alta tasación impositiva “a través de una serie de indefiniciones y “excepciones” (Clichevsky, 1999: 2).

Si la tierra fuera a ponerse a disposición de proyectos de vivienda de bajo costo, sería sensato empezar a cobrar impuestos sustancialmente altos a las tierras vacantes.

iv) Influyendo al Patrón de Desarrollo Urbano: “Las áreas urbanas han adoptado diferentes reglamentos de planificación... Estos reglamentos se justifican sobre los principios del diseño físico o sobre las bases de la estética, la salud o la seguridad... A pesar de los obvios beneficios públicos... esos reglamentos acarrearán cierto número de consecuencias inadvertidas que pueden imponer altos costos a la sociedad y minar su objetivo original” (World Bank, 1993: 81-2). En la práctica, por supuesto, tales reglamentos son raramente aplicados en las áreas de bajos ingresos, una situación que los oficiales del Banco Interamericano de Desarrollo encargados de la vivienda, Jacobs y Savedoff (1999: 32), consideran “afortunada” porque “su imposición resultaría en un mercado más distorcionado y menos eficiente que dañaría directamente a los pobres.” Aún cuando aceptan que “una política *de facto* donde los reglamentos no se hacen cumplir no es más que una política de segunda mano”, eso es superior a tratar de aplicar el tipo de estándares que se utilizan en los países desarrollados.

Por consiguiente, ambos bancos de desarrollo tienen las mismas líneas de argumentación que las de De Soto (1989) en el sentido de que hay demasiados reglamentos en la mayoría de las ciudades de América Latina y que la mayoría de la gente se beneficiaría con su remoción. Sin duda, Turner se uniría a esta causa porque desde hace mucho tiempo ya abogaba por una política más ‘prescriptiva’ en oposición a reglamentos ‘proscriptivos’; una política que indique a la gente lo que deben hacer en lugar de lo que no deben hacer.

Ciertamente, los gobiernos debían acelerar y simplificar el proceso de planificación. Con mucha frecuencia los reglamentos son opacos y los procedimientos incomprensibles al ciudadano común. Los reglamentos debían estar escritos de una manera simple y directa. Debía haber claridad sobre el tiempo que toma adquirir un permiso y ese período debía ser mucho más corto de lo que es ahora.

Un sistema más eficiente para hacer transacciones de tierras beneficiaría a las familias pobres porque les permitiría comprar y vender propiedades con mayor facilidad y a un costo menor, y les facilitaría la obtención de créditos usando el título de propiedad como colateral. Muy poca gente está interesada en que la tierra sea cara y difícil de vender y comprar. Técnicamente no hay razón convincente que impida que los títulos de propiedad no mantengan un récord computarizado con la historia del terreno, de los impuestos pagados y de los permisos que han sido otorgados o denegados. Cuando estos récords se completen, las transacciones de tierras deberían hacerse muy sencillas.

Pero existe también la necesidad de disminuir los estándares para hacerlos relevantes a cada sociedad. No tiene sentido pretender que los limeños viven en Ginebra, Suiza. “Estándares de planificación innecesariamente altos con respecto a la reserva de tierras para acceso y uso público, y a los mínimos de extensión de los terrenos solo logran exacerbar la escasez” y debían ser removidos (Rakodi y Devas, 1993: 276-7).

Sin embargo, se ameritan unas palabras de precaución a nuestra urgencia de crear mercados de tierras y viviendas más eficientes. Los problemas no siempre son resueltos con la eliminación de reglamentos. En 1979, las autoridades en Chile removieron los controles estrictos al uso de la tierra en la periferia de Santiago (AUCA, 1979). La intención era crear un mercado libre de tierras, liberar al sector privado de los controles del Estado y por tanto permitir que la competencia disminuyera el precio de la tierra. Desafortunadamente, muchos consideran que la experiencia fue un fracaso porque los precios de la tierra siguieron aumentando rápidamente (Smolka y Sabatini, 2000). Una explicación de esta paradoja es que unas cuantas compañías privadas lograron establecer el monopolio sobre una cantidad limitada de tierra con servicios que estaba disponible en la ciudad. En la ausencia de suficientes servicios e infraestructura, las compañías que se adueñaron de estas tierras con servicios fueron capaces de aumentar su precio (Trivelli, 1987).

La experiencia en Santiago sugiere que, a pesar de que es esencial fomentar un funcionamiento más eficiente del mercado de tierras, por sí mismo no va a lograr que la calidad del inventario

de vivienda mejor. A menos que los servicios y la infraestructura se expandan adecuadamente, un mercado eficiente solamente producirá precios más altos por las tierras con servicios. Es posible argumentar que los gobiernos de América Latina depositan demasiada confianza en las virtudes inherentes al mercado de tierras sin restricciones.

B) Fortaleciendo el Sistema del Financiamiento para la Vivienda

i) En Viviendas Nuevas: La necesidad de tener un sistema habitacional que funcione bien no se disputa. Dado el alto costo de la vivienda comparado con los ingresos de una familia, la mayoría necesita acceso a hipotecas de largo plazo para comprar una casa (Buckley, 1996; Pugh, 1994; World Bank, 1993). En países como Gran Bretaña y los Estados Unidos, la gran mayoría de los propietarios de viviendas adquieren su casa con la ayuda de una hipoteca (Curtice, 1991). Si bien algunas personas pondrían en duda la efectividad del sistema de financiamiento para viviendas que ha surgido en esos países, pocos dudarían del valor de tener acceso a un sistema de hipotecas decente (Boleat, 1985; World Bank, 1993). Desafortunadamente, pocos países en América Latina han desarrollado tales sistemas por lo que a la mayoría de las familias les ha sido difícil adquirir una casa en el sector formal (Persaud, 1992).

Aún cuando existen sistemas formales de financiamiento de la vivienda, éstos no son siempre diseñados apropiadamente, favorecen a ciertas agrupaciones dentro de la sociedad y con frecuencia son inestables. Para ayudar a resolver estos problemas, en la última década el Banco Mundial ha tratado activamente de persuadir a los gobiernos del Tercer Mundo a que modifiquen sus sistemas financieros. Este ha sido el corazón de su estrategia urbana y de la vivienda. Como Buckley (1996: 176) lo describe: “Desde muy temprano en la década de 1980 todos los proyectos urbanos apoyados por el Banco, no solamente los relacionados a la vivienda, se han desplazado hacia una mayor dependencia en el financiamiento.”

Dos argumentos principales han animado tal estrategia. Primero, al alentar un mayor flujo de recursos al sector habitacional se fomentará la cantidad de construcciones que se realicen. Segundo, un sistema de financiamiento para la vivienda que sea sano repercutirá favorablemente en la eficiencia de todo el sistema financiero. Al fomentarse el desarrollo de un sistema hipotecario en el sector privado se reducirá la necesidad de que los gobiernos intervengan; objetivo importante si se considera que el ajuste estructural pretende reducir los gastos estatales y tomando en cuenta también que el récord de tantos sistemas hipotecarios en el sector público ha sido pobre. Como Buckley (1996: 160) lo describe: “...Si las intervenciones en el sistema de créditos hipotecarios estuvieran bien diseñadas, un sistema competitivo de financiamiento para la vivienda puede también reducir la necesidad de subsidios estatales para todos excepto los grupos de más bajos ingresos.” La reforma del sistema de financiamiento para la vivienda ha sido parte integral de los paquetes de ajuste estructural que se han ofrecido y, a veces impuesto, a los gobiernos del Tercer Mundo.

El deseo de crear una gran cantidad de propietarios de su propia vivienda ha motivado también que se fomente el sistema de financiamiento para la vivienda. Gobierno tras gobierno ha

buscado acrecentar su popularidad y aceptación política buscando que las familias se involucren en el sistema. Sea o no sea un mecanismo electoral efectivo, la mayoría de los políticos en el mundo lo creen así (McLaverty y Yip, 1993; Rossi y Weber, 1996; Saunders, 1990; Krueckeberg, 1999).

ii) En Viviendas Usadas: A medida que las ciudades se van haciendo más viejas, las viviendas nuevas tienden a ser una proporción cada vez menor del inventario total. Esto se nota en América Latina, especialmente ahora que la velocidad del crecimiento urbano ha decaído de forma tan notable (Gilbert, 1998; UNECLAC/UNCHS, 2000). En las ciudades más grandes de la región, la importancia relativa de la vivienda que tiene más de cinco años está creciendo. Como Smolka (1994: 179) indica acerca de la situación en Rio de Janeiro: “Incluso en un año de crecimiento intenso, no más del cinco por ciento de las viviendas nuevas se añadirán al inventario existente. Como resultado, alrededor de dos tercios de las transacciones de viviendas involucran unidades ya usadas.” En ciudades como Rio de Janeiro, el financiamiento no sólo es necesario para la adquisición de viviendas nuevas sino también para permitir la compra y venta de unidades ya existentes.

En la mayoría de los países desarrollados, es tan fácil obtener financiamiento para comprar casas usadas como lo es para comprar nuevas. Este no es el caso en América Latina donde los países no han ofrecido financiamiento para viviendas usadas sino hasta muy recientemente (Gilbert, 1998). En Brazil, por ejemplo, el masivo Sistema Nacional de Financiamiento para la Vivienda (SFH) fue establecido para “financiar la producción y el consumo de viviendas **nuevas**: el financiamiento para casas de **segunda-mano** fue irrelevante” (Valença, 1992: 43). Muchos de los sistemas de financiamiento favorecen a los que compran casas por primera vez porque dirigir recursos a este segmento del mercado sirve mejor a los intereses del sector de construcción. Construir viviendas nuevas crea oportunidades comerciales en esta industria; mientras que las viviendas usadas solamente ofrecen oportunidades indirectas de trabajo.

Una escasez de préstamos para comprar casas usadas pone en tremendas dificultades a los propietarios que quieran vender ese tipo de propiedad. Esto reduce la movilidad residencial, posiblemente causando hacinamiento y haciendo imposible que una familia se mude cuando la cabeza familiar decide cambiar de trabajo (Gilbert, 1999). Además, la falta de financiamiento hipotecario hace difícil que los propietarios se beneficien de la posible valorización de su propiedad, particularmente cuando en los países desarrollados éste es uno de los motivos principales que impulsan la política de hacer a la gente dueña de su vivienda (Saunders, 1990).

La compra-venta de las propiedades usadas debería ser financiada en la misma forma y al mismo costo que las propiedades nuevas. La única complicación adicional en las ciudades del Tercer Mundo es la de proveer préstamos que cubran las circunstancias especiales relacionadas a las viviendas de auto-construcción. En este aspecto, el Estado debería garantizar que los compradores y vendedores pudieran obtener el catastro de vivienda a un precio razonable. Las tasas de interés y los períodos de amortización de los préstamos deberían ser similares entre los dos tipos de viviendas. El papeleo necesario para vender una vivienda de

auto-construcción debería simplificarse. Los gobiernos deberían también regularizar los asentamientos de auto-construcción, removiendo los “sistemas anticuados de catastro, derechos de propiedad mal definidos, y procedimientos enredados para la ejecución forzosa de una hipoteca” (Mayo, 1999: 37). También se necesitan mecanismos diseñados para revisar que los compradores de viviendas en el sector informal sean elegibles para préstamos. Tal vez algún tipo de fianza creada por el Estado debería ser establecido para cubrir las pérdidas causadas por participantes que no actúen correctamente.

iii) El Financiamiento de la Vivienda para los Pobres: Una de las razones por la que los gobiernos se han ocupado por extender títulos de propiedad a los pobres es para estimular el nivel de préstamos que se les extiende. El Instituto de la Libertad y Desarrollo de Hernando de Soto ha sido muy persuasivo en su argumentación de que programas masivos de registro de propiedades no sólo aumentarían el valor de las viviendas informales sino también permitirían la formación del colateral que se necesita para obtener préstamos bancarios (De Soto, 1989). El Banco Mundial (1993: 117) confirma estas aseveraciones cuando indica que “el registro de la propiedad en los asentamientos informales es... importante para facilitar las transacciones de tierras y viviendas y darle a los ocupantes protección legal. Fomenta la compra y venta de viviendas y hace posible que las familias se puedan mudar a viviendas que correspondan a sus necesidades e ingresos.” Tal estrategia también ha sido apoyada por aquellos que están buscando la forma de reducir la discriminación de género. Como Almeyda (1996: 41) lo ha argumentado: La legalización “ayudaría también a superar la discriminación contra la mujer” a quienes “muy a menudo les falta el título de su propiedad”. Con estos argumentos a favor, y con muchísimas familias pobres ansiosas de obtener esos títulos, muchos gobiernos en América Latina se han propuesto distribuir títulos de propiedad.

A pesar de la unanimidad, el acceso de los pobres a financiamiento para su vivienda ha ocurrido muy raras veces. Los mecanismos del sector formal han sido tremendamente ineficaces en alcanzar a las familias pobres. Numerosos esfuerzos hechos por gobiernos del Tercer Mundo han sido considerados vergonzosos porque la mayoría de los fondos han terminado en manos de grupos pertenecientes a la clase media o a los sindicatos más favorecidos (Bhattacharya, 1990; Daniere, 1999; Laun, 1976; Persaud, 1992; Rakodi, 1995a; Struyk, 1989; Datta y Jones, 1998). Por otra parte, el sistema comercial bancario no ha logrado mejores resultados (Ozuekren, 1998; Siembada y López Moreno, 1998; Bond y Tait, 1997; Goodlad, 1996; Tomlinson, 1998; Rojas, 1995; World Bank, 1993).

Los sistemas formales de financiamiento se enfrentan con varias dificultades para alcanzar a los pobres. Primero, “los reglamentos que gobiernan las hipotecas están usualmente sesgados hacia las viviendas habitadas por sus propietarios, lo que le quita el atractivo e incluso hace imposible que las instituciones financieras extiendan préstamos a viviendas para arrendamiento, a condominios, para hacer mejoras, o para terminar viviendas en terrenos con servicios” (World Bank, 1993: 118). Segundo, “un prestamista hipotecario tiene dificultad de verificar el ingreso devengado por una familia en el sector informal y de estimar certeramente ese ingreso por medio del análisis del impuesto sobre la renta” (Ferguson, 1999: 187). Tercero, a pesar de toda

la evidencia, muchos de los prestamistas no creen que la gente pobre pague sus deudas (UNCHS, 1996: 370). Finalmente, los prestamistas del sector privado desaparecen cuando existe la perspectiva de ganancias bajas: “Los pequeños préstamos que requieren las familias pobres dejan mucho menos ganancias que los préstamos comerciales de más envergadura” (Ferguson, 1999: 187).

Es sorprendente que la intensa actividad que recién ha comenzado en los programas de micro-finanzas, no ha hecho mella en la necesidad que tienen los pobres para obtener financiamiento para sus viviendas. Como Almeyda (1996: 128) lo subraya: “La oferta actual de créditos provenientes de los programas de micro-finanzas de las ONG se caracteriza por pequeños préstamos destinados principalmente a crear capital de trabajo.” La práctica de la micro-finanza ha tendido a seguir el ejemplo del Banco Grameen y ha creado un portafolio de créditos basado en préstamos pequeños pero frecuentes; una estrategia que no es posible emplear en el caso de la vivienda donde se requieren cantidades de dinero mucho más importantes. Ferguson (1999) asegura que pocas ONGs o de micro-finanzas han provisto fondos para lograr mejoras o extensiones en las viviendas, aunque el mismo autor también se muestra optimista al listar los esfuerzos embrionarios que comienzan a fructificar en diversas partes del Tercer Mundo (Ferguson y Haider, 2000).

Por supuesto, el deseo de desarrollar instituciones de micro-financiamiento se basa en el supuesto de que los pobres se encuentran desesperados por obtener créditos para vivienda y que una tarea principal de los gobiernos y bancos es definir formas de acceso a esos fondos. Aunque hay razones para creer que muchos pobres quisieran obtener acceso a fuentes formales de crédito, nos encontramos con que existen muchas excepciones. Ciertamente, la evidencia de los que reciben subsidios para la vivienda en Africa del Sur sugiere que muchas familias pobres no desean endeudarse: “la proporción de los beneficiarios que indicaron no desear una hipoteca era del tres a uno más grande sobre los que si querían endeudarse” (Tomlinson, 1999a: 1357). Para las familias más pobres, pagar un préstamo representa una carga que bien podría poner en peligro la viabilidad económica de la familia. Como Rogaly y Johnson (1997: 119) lo expresan, los préstamos: “pueden dañar tanto como ayudar a la gente pobre. Las relaciones financieras, especialmente aquellas de endeudamiento, son una forma a través de la cual la falta de empoderamiento de los grupos pobres se recrudece.” Muchas de las familias pobres son poco entusiastas para endeudarse con las agencias formales de crédito. Ellos confían en los bancos y en las compañías hipotecarias tan poco como esas mismas instituciones confían en los pobres. Dada la inestabilidad de sus circunstancias económicas, muchas familias temen endeudarse; están preparadas a pedir prestado sólo como un recurso de última instancia.

Dada la escasez actual del financiamiento formal y aun de las micro-finanzas, ¿cómo es que familias de bajos ingresos logran juntar los fondos que necesitan para comprar su vivienda, para extenderla o usarla para generar ingresos? Aunque todavía no tenemos información suficiente, el consenso de hoy en día parece ser que la mayoría logra financiar la construcción utilizando sus propios ahorros, a los que añaden fondos provenientes de fuentes informales (Boleat, 1985; Renaud, 1987; World Bank, 1993; Macaloo, 1994; Napier, 1999; Ozuekren, 1998; UNCHS,

1996). De acuerdo a Ferguson (1999: 189) tales fuentes informales “incluyen ahorros individuales y del grupo, ganancias inesperadas, el propio trabajo puesto en la fabricación de los materiales y la construcción de la vivienda, pequeños créditos extendidos por prestamistas del vecindario, arreglos de intercambio, la auto-construcción comunal, y envíos provenientes de familiares viviendo en el exterior. Estas fuentes de capital tienen todas un problema en común. No son constantes ni seguras y, muchas veces, se presentan con demasiada lentitud porque no están conectadas a las instituciones y mercados formales. El resultado concreto es que mucho del panorama urbano mejora en saltos disparejos y lentos.”

Los asentamientos de auto-construcción en América Latina no desaparecerán aunque les lleguen más créditos para la vivienda, pero al menos la calidad de vida de sus habitantes mejorará. Ciertamente, si los gobiernos desean tomar en serio el financiamiento de la vivienda, otorgar préstamos más fáciles a los que construyen viviendas de auto-construcción es un aspecto importante. Subsidios a la hipoteca y la construcción de viviendas formales no son suficientes. Es necesario aumentar acceso al crédito si es que se quiere fomentar el proceso de auto-construcción, incluyendo más viviendas para renta. Más crédito es también esencial si uno de los mayores atractivos de ser dueño de su propia vivienda ha de ser satisfecho; sin crédito aquéllos que viven en moradas de auto-construcción no podrán vender sus casas y de esa manera consolidar la valorización de sus activos. ¿No sería irónico que, después de haber luchado por tantos años para levantar su vivienda de auto-construcción, los residentes fueran robados de la oportunidad de convertir esa valorización en dinero efectivo o de poder mudarse a otra casa?

C) El Rol de los Subsidios

Las Directivas Operacionales para la Vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo (1999b: 10) lo describen así: “Los subsidios son un asunto controvertido... Los equipos de proyecto deben trabajar bajo el supuesto de que los subsidios son una herramienta de la política habitacional cuyo uso debe ser considerado solamente después de que otras herramientas hayan sido exploradas.” Aún cuando los subsidios son aceptables, “no deben ser considerados como si fueran permanentes. Los subsidios deben ser entendidos... como parte de un esquema de fomento a la vivienda donde el principal objetivo de la política es el de crear un ‘sector habitacional que funcione’ sirviendo las necesidades de todos los grupos afectados.”

A pesar de estas advertencias, la práctica del Banco desde 1993 ha sido la de incorporar un elemento de subsidios dentro de la mayoría de los préstamos para el sector de la vivienda. Como los subsidios a salud o educación, los subsidios para la vivienda pueden ser justificados “sobre la base de su status como bienes públicos o de mérito, debido a fallas dentro y fuera del mercado, o debido a su capacidad de incrementar los ingresos y la riqueza... Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a los ‘aspectos públicos’ de la vivienda, tales como los servicios básicos y los derechos de propiedad asociados con la tenencia segura y los derechos de transferencia. Al mejorar los servicios básicos y los derechos de propiedad, se mejora el flujo de los ‘servicios habitacionales’ presentes, se refuerza el flujo futuro de esos servicios, se

incrementa el valor de la propiedad y por consiguiente la riqueza de una familia, y se generan ingresos reales o potenciales” (Mayo, 1999: 39).

i) ¿Quién debe Recibir Subsidios? Un aspecto clave con respecto a los subsidios es determinar quién los debía recibir. Los beneficiados en el sector habitacional pertenecen frecuentemente a grupos seleccionados por razones políticas. Los controles sobre el precio de la renta se mantienen en pie porque los agradecidos inquilinos son más numerosos que los propietarios disconformes que están pagando directamente por el costo del subsidio. Típicamente, sin embargo, los que terminan por beneficiarse más con los subsidios son los propietarios de las viviendas. En Gran Bretaña, el costo anual que significó subsidiar a las hipotecas durante los últimos años de la década de 1980 llegó a los 12 billones de dólares de E.U., el equivalente al 3.5 por ciento de los gastos públicos. En contraste, el costo anual para proveer los subsidios de vivienda a seis millones de familias pobres durante el período 1990/91 fue estimado en 7.2 billones de dólares de E.U. (Bramley, 1993). Los propietarios más ricos consiguieron mayores subsidios que los inquilinos más pobres. En los Estados Unidos, la situación fue similar (Megbolugbe y Linneman, 1993: 673). No sólo resulta muy cara esta ayuda que se da por medio del sistema impositivo (en 1989 el gobierno federal de los Estados Unidos dejó de recaudar por motivos del subsidio a las hipotecas entre 50 y 109 billones de dólares) sino que también resulta ser contraproduktiva porque tales subsidios se capitalizan parcialmente en precios más altos (Bramley, 1993: 26). Ahora hay un consenso general entre los economistas de que el subsidio a las hipotecas a través de la recaudación del impuesto sobre la renta debía ser retirado poco a poco. A pesar de que los políticos se muestran renuentes a reducir los subsidios a los propietarios de viviendas, durante la década de 1990 el gobierno de Gran Bretaña ha logrado disminuir ese beneficio.

En América Latina la mayoría de los subsidios se han destinado a los propietarios de las viviendas y, más allá de los efectos del control sobre los precios de la renta, los inquilinos se han beneficiado muy poco. Esta misma tendencia ha continuado en los nuevos programas dirigidos por la demanda, porque los gobiernos de América Latina siguen favoreciendo a los intereses de los dueños de viviendas por encima de los intereses de los inquilinos. En la mayoría del mundo desarrollado, es más probable que los subsidios se destinen a los inquilinos (Conway *et al.*, 1996: 5).

ii) Dirigiendo los Subsidios a los Pobres: La política actual en América Latina es de dirigir los subsidios habitacionales a los pobres; el supuesto crítico que está detrás de esta política es que los subsidios a la vivienda son preferibles a otro tipo de subsidios. Algunos expertos argumentan que la mejor manera de ayudar a los pobres es suplementar sus ingresos en vez de proveerles servicios. En África del Sur, muchos observadores han argumentado que cinco años de proveer subsidios habitacionales a los pobres prueba que dar viviendas formales a gente que ha quedado desempleada es contraproduktivo (BESG, 2000; Thurman, 1999; Tomlinson, 1999b). Ciertamente, en este argumento coinciden tanto los que creen en el mercado libre como aquéllos que creen en la intervención pública porque el suplemento al

ingreso aumenta directamente los derechos individuales de las familias para escoger lo que más les conviene.

De todas maneras, los subsidios habitacionales van a seguir siendo ofrecidos a los pobres y esto nos induce a buscar la mejor forma de otorgar los subsidios a quienes más los necesitan. Al establecer un programa dirigido por la demanda, los chilenos enfocaron los subsidios hacia las familias pobres. Las familias podían solicitar el subsidio con la condición de que pudieran demostrar que eran pobres y se podía comprobar su necesidad por intermedio de una visita a su vivienda. El gobierno chileno estableció un sistema completamente nuevo para calcular el estado de pobreza real de una familia (Castañeda, 1992). Una vez que se establecía su elegibilidad, a las familias se les categorizaba por medio de un sistema de puntos basado en el número de sus miembros, el período durante el cual habían acumulado ahorros en una cuenta especial, y la cantidad de dinero ahorrado (Rugiero Pérez, 1998). Los subsidios se otorgaban mediante anuncios públicos que se hacían en intervalos de pocos meses. El sistema de puntaje ha ido cambiando a través del tiempo y varía de acuerdo al tipo de subsidio que se otorga pero sus elementos constantes son la transparencia en el proceso de selección y el deseo de las autoridades a que las familias demuestren su voluntad por resolver su situación habitacional. Los colombianos adoptaron un sistema similar al introducir subsidios habitacionales dirigidos por la demanda en 1991. Estos subsidios se otorgaban nada más a los no que no eran propietarios y que estuvieran ganando menos que cuatro salarios mínimos. Las familias podían ser escogidas solamente si poseían una cuenta de ahorros. El sistema de puntaje ha cambiado varias veces desde el inicio.

Tanto Chile como Colombia han utilizado el ahorro previo como un componente del sistema de clasificación. En Chile, el récord de ahorros ha sido un aspecto fundamental del subsidio habitacional por mucho tiempo. Se ha argumentado que ese requisito ha logrado crear un mayor sentido de responsabilidad en las familias Chilenas, aumentado el nivel de ahorros, y ha controlado legítimamente las expectativas de la gente respecto a cuando van a recibir ayuda del gobierno (Etchegaray, 1992; Persaud, 1992). Un sistema de ahorros previos también tiene la ventaja de proveer a las instituciones de crédito, una guía que indique el riesgo de extender crédito a la familia beneficiada. Estimular los ahorros continuos como requisito a ser elegible para créditos o subsidios a la vivienda aparenta ser hoy en día una práctica común entre las ONG y las instituciones de préstamo formales (Datta y Jones, eds. 1998; Patel y Burra, 1994; Siembada y López, 1997; Smith, Romanovsky y Mpetsheni, 1995: 10; Vejarano-Alvarado, 1997: 25). La debilidad del requisito de ahorro previo, por supuesto, consiste en que tiende a excluir aquellas familias que más lo necesitan, aquellas cuya extrema pobreza les impide ahorrar. Por esta razón el gobierno de Africa del Sur no impuso un elemento de ahorros en su programa de subsidios a la vivienda, a pesar de la considerable presión aplicada por el Banco Mundial y el USAID.⁷ En Chile, el problema de los pobres extremos fue parcialmente mitigado otorgando puntos tanto por el tiempo que una familia había ahorrado como por la cantidad de ahorros acumulada.

A pesar de un diseño cuidadoso en los sistemas de elegibilidad y al requisito del ahorro previo, no ha sido fácil identificar a los pobres o excluir a los que no son tan pobres. Durante los primeros años del programa de subsidios habitacionales en Chile, muchos de los subsidios se otorgaron a familias de clase media (Ducci, 1997; Rojas y Green, 1995). En Colombia, el programa de subsidios se encontró con un problema similar durante sus primeros tres años de existencia. Aunque los muy pobres obtuvieron una proporción sustancial de los subsidios otorgados, muchos no fueron capaces de utilizarlos. Aquellos que lograron utilizarlos tenían ingresos mucho más altos que los que no pudieron hacer uso de ellos. Como Giraldo (1994: 48) concluyó en 1993: “La presente distribución de beneficiarios es a la inversa de los que tienen necesidad: el segmento más grande y pobre de la población es el que participa menos; mientras que el sector menos numeroso y más rico es el que participa más.”

iii) ¿Subsidios a la Demanda o a la Oferta? La práctica habitual en América Latina se está desplazando hacia el modelo Chileno de dar subsidios dirigidos a la demanda y no a oferta. Mayo (1999: 40) lo justifica así: “Los programas de subsidios que proveen viviendas directamente a los beneficiarios y cuya construcción fue financiada o contratada por el gobierno, son extremadamente ineficientes –menos de la mitad de los recursos invertidos se convirtieron en beneficios reales. Por consiguiente, los llamados programas dirigidos a la oferta usualmente deberían ser evitados en la estrategia para el sector habitacional. La alternativa se encuentra en subsidiar el lado de la demanda con políticas tales como la aportación de capitales por una sola vez que hacen los gobiernos de Chile, Costa Rica, Paraguay y Uruguay, o como la subvención a la renta que proveen muchos países industrializados. Tales subsidios son generalmente más eficientes y más equitativamente distribuidos que los subsidios del lado de la oferta.”

La otra ventaja de otorgar subsidios a los nuevos propietarios con un pago inicial de capital, es que el gobierno puede establecer con certidumbre el costo total de los subsidios a gastar en el año venidero. Muchas otras formas de subsidios, particularmente las que subsidian las tasas de interés, sufren de incertidumbre al no poderse determinar el monto de los costos de un año al siguiente. Es más difícil calcular lo que el gobierno deberá pagar y mucho menos obvio lo que el beneficiario va a recibir. Los gobiernos son naturalmente aversos a otorgar subsidios a las familias cuando a los mismos beneficiados no les queda muy claro qué es lo que están recibiendo.

iv) ¿Qué tan Grande Deberían Ser los Subsidios? “Decidir el tamaño de los subsidios es un problema complejo para el cual no existe ninguna solución estándar. Las estrategias que fijan el monto de los subsidios con el supuesto de hacer de la vivienda mínima algo ‘accesible’ no consiguen los mejores resultados porque, al final de cuentas, requieren de tantos recursos que la mayoría de los gobiernos no los pueden financiar” (Inter-American Development Bank, 1999b: 10). Sin embargo, si los subsidios no son suficientemente altos, la ‘vivienda digna’ prometida por los políticos jamás logrará hacerse realidad. El gobierno de África del Sur está empezando a padecer pérdidas en las elecciones a medida que los votantes han ido reconocido lo poco que el subsidio habitacional realmente puede comprar en el

mercado (Tomlinson, 1998; 1999a). La diferencia entre el subsidio y el precio de una vivienda supuestamente se podría subsanar sacando un préstamo.

Si la subvención con un pago inicial de capital permite que los gobiernos establezcan precisamente cuanto deberán gastar el próximo año en los subsidios para la vivienda, eso no elimina del todo la cuestión políticamente cargada de cuánto debe ser el monto total! La debilidad básica de la mayoría de los programas de subsidio es que los gobiernos dedican muy pocos fondos para satisfacer las necesidades de la mayoría de los pobres. Esto se puede comprobar al comparar el número de familias que tratan de obtener subsidios con el número de plazas que se abren para recibirlos. En Chile comparemos las cerca de 120,000 plazas que se otorgan cada año, con el asombroso 1.5 millones de familias que han abierto una cuenta de ahorros. Asumiendo que todas estas familias sean elegibles para recibir un subsidio, se tomarán trece años para cubrirlos. En Colombia existe un problema similar. Lo que empeora esta situación es que hay indicios de que los gobiernos en América Latina están recortando gradualmente los fondos disponibles para subsidios de la vivienda (ver la sección siguiente). Ahora que tienen una manera de calcular el monto total de sus programas, algunos gobiernos han decidido que están gastando demasiado (Cominetti y Ruiz, 1997).

La transparencia también está incentivando a que los gobiernos y bancos de desarrollo se pregunten si se debieran otorgar subsidios a muchos de los bienes y servicios que tradicionalmente les han resultado atractivos. Ciertamente, el Banco Mundial introdujo una condición en el primer préstamo que le hizo a Chile que requería del gobierno la eliminación eventual de 'todos los subsidios a la vivienda'. Aunque tal cláusula "obviamente no podía hacerse cumplir porque ningún país ha eliminado totalmente los subsidios a la vivienda" (Renaud, 1988: 4), el hecho de que la condición fuera especificada dentro del contrato fue sintomático de lo que los economistas estaban pensando ya desde 1984. Más recientemente, se ha argumentado que los títulos de propiedad se deberían adjudicar a los pobres sobre el principio de recuperación de costos. Si los pobres se benefician al recibir sus títulos de propiedad, tendrán que pagar por obtenerlos de la misma forma que lo han hecho para obtener otros servicios. El programa de registro de la vivienda ejecutada por el Banco Mundial en el Perú representa un posición intermedia en este asunto pero el principio de recuperación de costos queda claro puesto que cuotas pagadas por los beneficiarios cubren al menos una parte de los costos (World Bank, 1998).

v) *¿Cuánto Deberían Gastar los Gobiernos en la Vivienda?* Durante la década de 1990, América Latina dedicó del cinco al seis por ciento de su Producto Nacional Bruto (PNB) a la construcción, la mayor parte dedicado a viviendas (Tabla 12). Sin embargo, mientras que algunas economías, como la República Dominicana y el Perú, gastaban regularmente hasta un diez por ciento en construcción, otras como Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, gastaban en promedio menos del tres por ciento.

Tabla 12: VALOR AGREGADO EN LA CONSTRUCCION

(Porcentaje del PNB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p
Argentina	4.4	5.1	5.4	5.6	5.6	5.1	5.2	5.6	5.8	...
Bolivia	3.3	3.4	3.7	3.7	3.6	3.7	3.8	3.9	5.1	...
Brazil	7.8	7.4	7	6.9	6.9	6.7	6.9
Chile	6.2	5.7	5.8	6.8	6.4	6.4	6.5	6.6	6.3	5.6
Colombia	4.9	4.9	5	5.6	6.3	6.1	6	5.8	5.3	...
Costa Rica	3.2	2.9	2.8	3	3.1	2.8	2.7	2.8	2.9	3.1
Rep.Domin.	11.2	9.8	11.2	12	12.3	12.5	13.2	14.2	15.8	17.2
Ecuador	4	3.8	3.6	3.4	3.4	3.2	3.3	3.2	3.4	3.4
El Salvador	3.5	3.7	3.7	3.5	3.7	3.7	3.7	3.8	3.8	3.8
Guatemala	2	1.9	2.3	2.2	2.1	2.2	2.2	2.3	2.4	2.5
Honduras	5.1	4.9	6.2	7	5.9	5.2	4.5	4.2	4.3	4.8
México	3.9	3.9	4.1	4.1	4.3	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7
Nicaragua	2.8	2.6	2.8	2.9	3.2	3.6	4.1	4.2	4.5	6.4
Panamá	1.1	2.3	3	4	3.9	4	3.7	3.8	3.9	4.2
Paraguay	5.5	5.5	5.7	5.6	5.6	5.6	5.7	5.6	5.7	5.9
Perú	8.7	8.4	8.9	9.6	11.2	12.2	11.4	12.8	12.9	...
Uruguay	4	4.3	4.6	5.2	5.3	4.8	4.3	4.2	4.5	...
Venezuela	4.5	5.4	6.8	6.4	5.4	5	5	5.2	5.1	...
América Latina	5.8	5.7	5.8	5.9	5.9	5.6	5.7	5.3

Fuente: Estadísticas del IADB y Analysis cuantitativo basados en las estadísticas oficiales de cada país.

Nota: Los totales reportados para América Latina están basados exclusivamente en los datos de cada país que se han reportado.

¹Porcentajes calculados usando USD 1990 como constante.

Durante la primera parte de la década de 1990, los gastos públicos dedicados a la vivienda fueron mucho más bajos y se mantuvieron alrededor del uno por ciento del PNB en promedio (Tabla 13). De todas formas hubo otra vez una variación considerable: mientras que unos pocos países gastaron consistentemente más del dos por ciento de su PNB en la vivienda, otros le dedicaron casi nada. Lo más común dentro de la región, para bien o para mal, es que el gasto público dedicado a la vivienda es pequeño cuando se le compara al gasto destinado a la educación o salud. En 1997, el gasto público destinado a la educación llegó a un promedio del 3.6 por ciento del PNB y en el período 1990-98 el gasto público para la salud llegó a un promedio del 3.3 por ciento del PNB (World Bank, 2000: Tablas 6 y 7). Los gobiernos que gastaron más en estos sectores dedicaron un promedio del cinco al siete por ciento para la educación y del cuatro al ocho por ciento para la salud.

El hecho de que los gobiernos sólo estén dispuestos a gastar fondos limitados en proyectos de vivienda sugiere que hay una agenda oculta en la adopción de la política de créditos del sector habitacional, así como en la adopción de subsidios focalizados. Esta agenda oculta pretende la reducción del gasto público. De hecho los datos en la Tabla 13 proporcionan evidencia parcial para respaldar esta hipótesis. En Chile el gobierno de Pinochet gastó mucho menos en la vivienda que su predecesor socialista, en Costa Rica la adopción de subsidios focalizados subió el gasto en el ámbito habitacional. No hay correlación aparente entre el gasto público y la naturaleza de la política habitacional adoptada por el gobierno. Algunos países que se han ‘reformado’ gastan cantidades significativas en la vivienda mientras que países ‘no reformados’ le dedican muy poco.

Tabla 13: GASTO PUBLICO PARA LA VIVIENDA POR PAÍS, 1980-1995

Porcentaje del PNB	País (período)
Más del 2%	Costa Rica (1986-94: 3.2% en 1989), México (1992-94), Paraguay (1987-90), Uruguay (1988-9)

	República Dominicana (1987-92), Venezuela (1980-2)
1-2%	Argentina, Brazil (1980-92), Chile (dos veces gastó menos), Ecuador, México (1984-91), Nicaragua (1981-85), Panamá (1980-84), Venezuela (1983-90)
0.5-1%	Colombia gastó más del 1% sólo dos veces, Costa Rica (1980-85), Guatemala (1993-95), Honduras (1983-89), México (1980-83), Nicaragua (1986-7), Panamá (1985-94)
0.2-0.5%	El Salvador (1980-84), Honduras (1981-2, 1990-95), Paraguay, República Dominicana (1980-86), Uruguay
Less than 0.2%	Bolivia, El Salvador (1985-94), Guatemala (1980-92), Nicaragua (1990-95), Perú (1981-90)

Fuente: Cominetti y Ruiz (1998: Tablas 3 y 7).

Lo que preocupa más es que, a pesar de las reformas tan extensas en la política de la vivienda, algunos gobiernos continúan subsidiando a las familias de clase media más que a las pobres. Esta política ha sido raramente deliberada. Más a menudo, ha dado esos resultados debido a fallas en los sistemas bancario y financiero. En Chile, miles de millones de dólares fueron destinados a los bancos y a sus prestatarios para resolver la crisis financiera de 1982 (Meller, 1991). Similarmente, el año pasado un rescate financiero en Colombia desvió 2.500 millones de dólares, inicialmente destinados a la reducción de la deuda, hacia 800,000 hipotecas a la clase media (*Semana* Junio 7, 1999). Cuando se recuerda que el gobierno de Colombia estaba subsidiando la vivienda para las familias pobres (aquellos cuyos ingresos eran menores a dos salarios mínimos) con sólo 75 millones de dólares anuales, la distorsión de los subsidios se vuelve obvia.

D) Promoviendo la Vivienda para Arrendamiento

Millones de familias en las ciudades del Tercer Mundo viven en viviendas para renta, la mayoría de las cuales han sido establecidas en los asentamientos de auto-construcción más viejos y consolidados. La mayoría de los que construyen una vivienda de auto-construcción eventualmente rentan algunas habitaciones para suplementar los ingresos familiares (Gilbert, 1993; Kumar, 1996; Rakodi, 1995b). Los gobiernos debían considerar muy cuidadosamente las alternativas para estimular la producción y el mejoramiento de las viviendas para renta. (UNCHS, 1989; 1993). En la medida que los ingresos de los propietarios de estas viviendas no son muy diferentes a los de sus inquilinos, la equidad no es una cuestión importante. Y como la vivienda para renta generalmente ofrece a los inquilinos mejor ubicación, servicios e infraestructura que la vivienda de auto-construcción (Lemer, 1987), el apoyo a las primeras mejora la calidad de los albergues que existen en una ciudad. Finalmente, la inversión directa en viviendas para renta aumentará la densidad habitacional y, por consiguiente, reducirá el grado de dispersión urbana y las formas ilegales de ocupación de tierras.

Hasta la fecha, por supuesto, la intervención por parte de los gobiernos en la vivienda para renta no ha sido productiva. Resumiendo los resultados de una investigación económica de gran envergadura, sobre los efectos del control de rentas, Malpezzi y Ball (1991: xiii) indican que “el control de rentas no puede conseguir los objetivos buscados por sus proponentes”, particularmente porque “el control termina por restringir la oferta de tales viviendas.” Muy a menudo, el control también acaba por impedir la redistribución de los ingresos, en parte porque los propietarios no son mucho más ricos que los inquilinos, y en parte porque los inquilinos que logran beneficiarse tienden a ser más afluentes que aquellos que no se benefician, por las restricciones que genera en la oferta de viviendas en renta. Los reglamentos para la construcción de edificios han tenido un efecto similar (Gilbert y Varley, 1991). Además, pocos gobiernos han tratado de incrementar la cantidad de viviendas para renta en inventario. Virtualmente ningún gobierno en América Latina ha construido expresamente viviendas para renta durante los últimos veinte años y pocos han dado incentivos a compañías privadas interesadas en construir ese tipo de viviendas.

Aparte del deseo general de eliminar los controles de renta, en la mayoría de los países del Tercer Mundo no parece que estén surgiendo políticas para viviendas de renta. Esto aparenta ser un vacío dentro de la reforma a la política habitacional cuando consideramos el número tan enorme de inquilinos que habitan en las ciudades de la región; por ejemplo, sólo en la Ciudad de México cerca de cuatro millones de familias rentan sus viviendas (Coulomb y Sánchez, 1991). Además, hay evidencia que sugiere que, por mucho que las familias tengan una predilección por llegar a ser dueñas de sus viviendas, muchas rehusan esta opción aún cuando tienen los recursos para comprarse una vivienda de auto-construcción (Gilbert y Varley, 1991). Finalmente, el sector de la vivienda para renta debiera ser estimulado porque representa una estrategia económicamente efectiva para establecer nuevos albergues. Como Hansen y Williams (1988: 316-7) lo argumentan: “Aumentar la oferta de las unidades para renta estimulando a los propietarios para que arrienden sus habitaciones puede ser la manera más eficiente de incrementar la vivienda en las ciudades del Tercer Mundo. Dos factores pesan en este argumento. Primero, añadir unidades para renta en las viviendas existentes significa que no se incurre en costos de tierra adicionales que pueden llegar a consumir hasta el 50 por ciento del costo total de una vivienda. Los insumos más grandes que quedan son la mano de obra y los materiales. Segundo, como resultado de un desarrollo urbano más denso, cuando propietarios e inquilinos viven en el mismo lote, los servicios básicos, como agua corriente, pueden ser pagados más fácilmente. La posibilidad de recobrar los costos de la inversión en infraestructura es más alta que en una comunidad igual de pobre pero menos densamente poblada.”

La asistencia a la vivienda para renta tiene como primera prioridad establecer una política que sea neutral sobre el tipo de tenencia. Demasiados gobiernos conceden incentivos generosos a los propietarios de viviendas, pero muy pocos tratan de mantener y mucho menos de incrementar el inventario de viviendas para arrendamiento. Hay razones muy fuertes que explican por qué la vivienda para renta debía recibir un tratamiento igualitario por parte del gobierno *vis-à-vis* al que se le da a la vivienda ocupada por su dueño. Algunas estrategias efectivas de estimular la vivienda para renta en el sector formal incluyen dar créditos a sus

propietarios, reducir el control de rentas, disminuir los impuestos sobre los ingresos recibidos en forma de pagos de renta y establecer un sistema de arbitraje entre propietarios y arrendatarios (UNCHS, 1989). Sin embargo, el potencial más interesante para lograr una expansión del inventario de vivienda para renta se encuentra en el sector de asentamientos de auto-construcción. Como los pobres son la mayoría en los países de la región, no existe otra alternativa.

En estas áreas, es necesario diseñar incentivos a la renta de viviendas dentro de los mismos programas de mejoramiento que existen en los asentamientos (UNCHS, 1993; Johnson, 1987). La provisión de agua corriente, electricidad y escuelas, el mejoramiento de los medios de transporte y la integración de los asentamientos con el resto del medio urbano son formas virtualmente garantizadas para incrementar el número de viviendas para renta. Estudios hechos en varios países han demostrado que los inquilinos buscan mudarse a vecindarios donde se han hecho estas mejoras y que los dueños de viviendas responden positivamente ofreciendo más habitaciones. O sea que el mejoramiento en los asentamientos de auto-construcción, no sólo permite a los propietarios llevar un estilo de vida más placentero, sino que también aumenta las posibilidades de que renten sus habitaciones. Desafortunadamente, los proyectos oficiales tienden a ignorar todos los efectos que existen en un programa de mejoramiento. Al menos, los funcionarios a cargo de tales programas debían darse cuenta de la presencia de inquilinos. Además, no hay razón para prohibir la renta de viviendas dentro de asentamientos ya consolidados, algo que ha ocurrido en el pasado. Finalmente, la legalización de la propiedad puede estimular a los dueños a rentar habitaciones adicionales o incluso la vivienda entera. La posesión de un título legal asegura a los dueños que sus inquilinos jamás van a poder reclamar algo que no es de ellos, cosa que ha preocupado a muchos propietarios en Caracas y en la Ciudad de México (Coulomb y Sánchez, 1991; Camacho y Terán, 1991). El título legal también puede estimular a los bancos y a las compañías financieras para que extiendan créditos a este tipo de micro-empresarios.

E) Estimulando a las Micro-Empresas que Operan desde la Vivienda

Invertir en una vivienda es una forma que tienen las familias de acrecentar sus ingresos. Esta posibilidad ha sido descuidada en la literatura ya que no se ha puesto mucha atención a los distintos métodos en que la casa puede suplementar los ingresos familiares (McCallum y Benjamin, 1985; Gilbert, 1988; Strassman, 1987; Raj y Nientied, 1990). Debido a la ignorancia que se tiene acerca del pequeño empresario, productor o propietario de una vivienda para renta, casi nada se ha hecho para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, ayudar a las empresas pequeñas es compatible con lo que el Banco Mundial está impulsando dentro de su estrategia urbana: “Las alcaldías de una ciudad debían poner particular atención a las deficiencias en los reglamentos y en la infraestructura que impiden el crecimiento de la productividad de los pequeños empresarios urbanos – particularmente aquéllos en el sector informal – y debían proveer mejores incentivos y servicios que permitan a los pequeños empresarios gozar de todas las ventajas posibles para sobrevivir en la economía urbana” (World Bank, 1992b: 3-13). La ayuda a los pequeños productores, propietarios de viviendas

para renta y dueños de tiendas claramente está dentro de las prioridades para el desarrollo que poseen la mayoría de los gobiernos, y redundaría directamente en grupos particularmente necesitados como lo son las familias con jefatura femenina. Dado que las mujeres ‘amas de casa’ son prominentes como pequeñas empresarias en los asentamientos de auto-construcción y que frecuentemente forman la mayoría de los que son propietarios de viviendas para renta, es muy crítico que las necesidades de las empresas basadas en la vivienda sean atendidas (Moser, 1996: 47; Gilbert y Varley, 1991).

Una manera de ayudar a los empresarios y propietarios en los asentamientos de auto-construcción es la de eliminar aquellos reglamentos destinados a impedirles que puedan operar. Baken *et al.* (1991: 29), por ejemplo, recomienda que muchos de los “reglamentos y códigos para la construcción de edificios” debían ser eliminados cuando comienzan a “constreñir el desarrollo de los asentamientos para gente de bajos ingresos. Aparte de las restricciones de tamaño que deben tener los lotes dependiendo del tipo de actividad económica, hay dos factores que obstaculizan el desarrollo económico de los asentamientos: la proporción tan limitada para terrenos destinados al uso comercial y los reglamentos que prohíben el uso mixto residencial y comercial de los lotes.” No debía ser tan difícil de persuadir a las autoridades para que eliminen las sanciones descritas en los libros de reglamentos que de todas formas casi nunca se cumplen.

A las pequeñas empresas se les debía extender crédito de una manera más proactiva. La gran dificultad aquí es cómo incentivar al sector formal. Muy pocos bancos se muestran anuentes a hacer préstamos a las pequeñas empresas, particularmente aquellas que pertenecen a minorías e inmigrantes, tal como sucede aún en los Estados Unidos (Ratner, 1996: 136). Una revisión de la literatura sugiere que el sector de micro-finanzas es renuente a proveer créditos para viviendas (Inter-American Development Bank, 1997; Ferguson, 1999). Aparentemente, el crédito para viviendas viola ciertas reglas establecidas por el ramo de micro-finanzas donde se recomienda que los préstamos deben ser pequeños y deben tener un plazo de vencimiento bastante corto debido a que la circulación de fondos es críticamente importante para establecer un récord de confianza con el prestatario. El problema con la vivienda es que las hipotecas requieren de préstamos más grandes a plazos mucho más largos. Este problema se ahonda aun más en el sector de la vivienda para renta a quien la unidad de micro-empresas del Banco Interamericano de Desarrollo jamás ha extendido un préstamo.⁸ Esto es sorprendente puesto que los propietarios de viviendas para renta claramente se ajustan a los decretos del Banco (1997: 5) que señalan que los proyectos de micro-empresa deben “crear o expandir empresas que sean rentables y sostenibles, y que den a las familias pobres, mayores ingresos y más fuentes de empleo”. Dar préstamos para extender una vivienda en los asentamientos de auto-construcción no es lo mismo que otorgar una hipoteca en el sector formal de viviendas; en el primer caso un plazo de dos a cinco años sería suficiente mientras que en el segundo se requerirían plazos de hasta 30 años.⁹

Conclusiones

Sería ideal poder terminar este documento de una manera concisa y precisa, pero los argumentos que se han adelantado no permiten conclusiones tan nítidas. Lo que ofrezco son unas observaciones más directas pero acaso subjetivas que creo, emergen de las páginas previas. No tengo dudas que algunos de los lectores no van a estar de acuerdo con mis sentimientos pero eso no representa mayor problema. Un objetivo del documento ha sido, precisamente, estimular la discusión futura de los temas en cuestión. Muy a menudo, los problemas reales que enfrentan los estrategas de la vivienda se esconden detrás del lenguaje técnico de los economistas y de los ingenieros, o dentro de ideologías que pretenden decir la verdad, o dentro de pronunciamientos burocráticos producidos por quienes tienen miedo a involucrarse en áreas políticamente sensibles. Como este documento fue producido para ser una fuente de discusión y la base de un modelo de entrenamiento, no existe razón alguna para no expresar mis propias opiniones.

1) Ningún gobierno nacional admitiría haber resuelto el problema de la vivienda. Incluso los países ricos tienen serias dificultades. Aunque no hay tanta pobreza en Japón, las condiciones de vivienda en ese país están muy lejos de ser lo que la mayoría de los Europeos y los Norteamericanos considerarían aceptables. Claramente, la riqueza nacional crea una diferencia, como se hace patente al comparar las condiciones de vivienda entre Argentina y Bolivia. Sin embargo, aun en los países más ricos, las expectativas crecientes alimentan el problema de la vivienda. El punto es que encontrar la ‘solución’ a este problema es más o menos como buscar el eslabón perdido, una búsqueda estimulante pero al final inútil.

2) Los gobiernos prácticos tratarán de diseñar políticas que puedan mejorar la situación habitacional pero se debían dar cuenta de que sus posibilidades son bastante limitadas. La mayoría de los problemas que afligen al sector habitacional no se originan dentro del mismo sector. Muchos se originan más bien en la pobreza que envuelve a tanta gente de la región y no es coincidencia que los pobres generalmente sean quienes viven en malas viviendas. Si se pudiera reducir la proporción de gente pobre, la situación habitacional mejoraría automáticamente. Y si no se puede, será muy difícil hacer algo por la vivienda. Esto es particularmente preocupante en estos días, cuando la pobreza y la desigualdad no parecen ser fenómenos transitorios que puedan ser borrados por los beneficios del crecimiento económico y el goteo de sus beneficios. Mientras exista la pobreza, la ‘crisis’ de la vivienda seguirá vigente.

3) Si no es posible resolver el problema de la vivienda, y dada la resistencia de la pobreza para ser reducida sustancialmente, eso no significa que los gobiernos no puedan hacer muchas cosas para mejorar la situación. Para hacerlo, sin embargo, necesitarán pensar sus estrategias un poco mejor, rechazar las soluciones populistas y estar listos a adoptar políticas que tal vez no sean del todo populares con algunos de los grupos influyentes en la sociedad. Estos no son remedios fáciles pero concuerdan con el mensaje de que en cuestiones de la vivienda no hay panaceas.

4) La mayoría de los gobiernos en América Latina tratan de introducir políticas para generar crecimiento económico y crear empleos. Eso debe continuar pero, desafortunadamente, sus políticas muchas veces ignoran al sector de la vivienda. Es una lástima porque el sector

habitacional puede generar crecimiento económico y puestos de trabajo. . La construcción de viviendas en los segmentos formal e informal crea mucho trabajo porque es una actividad intensiva en mano de obra. Además, mucha gente en América Latina se gana la vida trabajando desde su casa. Típicamente las viviendas son consideradas como albergues y no como lugares de trabajo. Los gobiernos necesitan reevaluar ese supuesto e incorporar incentivos para las nuevas formas de trabajo basado en la vivienda dentro de sus programas para el empleo y para el desarrollo.

5) Los gobiernos necesitan trabajar junto con el sector privado y la sociedad civil para mejorar las condiciones de vida. En este sentido las ‘estrategias de estímulo’¹ son las correctas. Sin embargo, tal vez debido a que estamos emergiendo de una era en que ‘el gobierno fallaba’, la sabiduría convencional se ha desplazado demasiado lejos en la dirección de alabar las virtudes del mercado. El mercado no siempre funciona correctamente, y muy a menudo los mercados de tierra y vivienda funcionan peor que otros mercados. Los gobiernos debían intervenir si las condiciones así lo ameritan y aquí también la sabiduría convencional probablemente ha ido muy lejos al catalogar toda intervención estatal como incompetente. No todas las agencias estatales tienen un mal desempeño. Y ahora que el Estado ha sido ‘comprimido’ y que muchas de las operaciones estatales han sido cerradas, existe una necesidad urgente de establecer agencias de gobierno que sean eficientes. Hay muchos ejemplos alrededor del mundo, aun en el área habitacional, que demuestran cómo se puede lograr hacer esta progresión.

6) La clave para mejorar las condiciones de la vivienda es asegurarse que los insumos a la vivienda se encuentren disponibles. Hoy en día, muchos de ellos son muy escasos. Demasiadas tierras se mantienen fuera del mercado por razones especulativas. No hay suficiente tierra con servicios porque las agencias encargadas de proveerlos carecen de recursos e incluso la capacidad para desempeñarse adecuadamente. El agua corriente fluye dentro de tuberías que la desperdician antes de llevarla a su destino. Los materiales para la construcción son muy caros, particularmente cuando se destinan al sector de auto-construcción. No existen fuentes de crédito para que las familias pobres compren su vivienda, aún cuando los recursos que poseen les permitirían calificar para obtener un préstamo. Todas estas deficiencias reflejan fallas por parte del mercado y del gobierno.

7) Las sociedades en América Latina debían cuestionar los supuestos sobre los cuales se están construyendo las áreas urbanas. Ciertas tendencias, no confinadas a la América Latina, están contribuyendo a un futuro bastante problemático. Entre esas tendencias se encuentran: el objetivo universal de lograr ser dueño de la propia vivienda, un objetivo que es imposible de conseguir; la dependencia cada vez más drástica en el uso del vehículo particular, que estimula el desarrollo desmedido del área urbana, causa congestión de tráfico y hace que la provisión de infraestructura sea enormemente cara; y la creciente falta de inversión en amenidades y servicios

¹ “Enabling Strategies” No hay traducción en español para este término que en inglés indica la implementación de estrategias que facilite el desarrollo de ciertos fenómenos una aproximación a su significado puede ser “estrategias de estímulo” a la vivienda (N. del T.)

públicos. Si se lograra cambiar cualquiera de esas tendencias, la situación de la vivienda mejoraría en muchos aspectos.

8) Algunas de las políticas que recomendamos en este documento requieren de reformas en la sociedad y la existencia de un liderazgo resuelto. Sin embargo, muchos de los cambios que podrían hacer alguna diferencia son bastante simples. El mantenimiento del inventario de viviendas es importante, así como el inventario de infraestructura y servicios básicos de las comunidades y vecindarios. Hoy en día, en la región, el mantenimiento no es muy bueno y a veces el sector público ni siquiera le dedica fondos a tal actividad. No hace ningún bien construir viviendas nuevas si después no se les da el mantenimiento apropiado. Gran Bretaña descubrió algo así cuando dejó que su vivienda pública se deteriorara a tal grado que terminó casi como villa miseria y Chile está empezando a descubrir un problema similar, aún cuando la vivienda social se encuentra en manos privadas. Mejorar el mantenimiento de los servicios también redundarían en grandes beneficios. Evitar las fugas de agua y mejorar los autobuses de transporte urbano serían un comienzo formidable. Pequeñas sumas gastadas en el mantenimiento inmediato usualmente van a evitar el gasto de sumas mucho más grandes el día de mañana.

9) Muchos ven la experiencia en Chile como una de las mejores prácticas de campo. Pero los chilenos que han sido invitados a aplicar esas experiencias en otros países usualmente han regresado con otro aprendizaje. Lo que han entendido es que su modelo de viviendas no se puede exportar por sí sólo sin incluir la forma en que la sociedad Chilena opera en conjunto. El modelo ha podido funcionar en Chile, aunque sea de manera imperfecta, porque en esa sociedad hay ciertos códigos de comportamiento. Estos incluyen un servicio civil honesto y eficiente, un sistema impositivo que no tiene tantas indefiniciones como las hay en otros, un sistema político que mantiene cierto grado de continuidad dentro de una administración así como entre administraciones sucesivas, y un sistema razonable para identificar a aquellos que viven en la pobreza. Por supuesto, el sistema en Chile tiene sus fallas pero el punto es que la vivienda, como cualquier otra cosa, necesita de una acción sistemática para ser mejorada. En este sentido, el argumento de los estrategas de las “políticas de estímulo” es absolutamente correcto. Donde posiblemente se equivocan es en no reconocer explícitamente que un mercado eficiente, por sí mismo, no es suficiente. Ciertamente, la creación de mercados de tierras y viviendas que fueran menos ineficientes ayudaría mucho. Sin embargo, uno de los problemas con las soluciones basadas en el mercado es que dependen de que las empresas respondan racionalmente a la demanda efectiva. Sin duda, en una sociedad totalmente equitativa, el mercado funcionaría muy bien. Desafortunadamente, las sociedades en América Latina están lejos de ser equitativas y la tendencia es que, al igual que muchas otras sociedades en el mundo, se están haciendo aun más inequitativas. En ese contexto, el peligro es que la creación de un mercado eficiente de tierras y viviendas acarrearía mayores desigualdades. Mejorar la calidad de la vivienda, entonces, requiere reformas en el sector de la vivienda, pero requiere también de mucho más.

¹ No acepto todos los supuestos que se hacen para calcular estas cantidades y argumentaría que calcular el déficit en el inventario habitacional acaso no es el mejor uso de recursos en el gobierno. Sin embargo, estos números son útiles como una aproximación general a la seriedad del problema de la vivienda y son presentados en ese espíritu.

² En este documento estoy utilizando el término de *sociedad civil* de una manera no muy formal simplemente para denotar la enorme contribución que las actividades sin fines de lucro o no remuneradas pueden hacer al problema de la vivienda. Las actividades no remuneradas incluyen la construcción de viviendas de auto-construcción, la participación en la comunidad y las ONGs.

³ Para ahondar sobre el tema de Allende ver Kuznetsoff (1990). Dados los conflictos políticos, económicos y sociales de aquel tiempo, el experimento socialista no fue muy exitoso.

⁴ Chile nunca logró implementar esta política en su totalidad y, aunque el Banco Mundial aceptó los principios en que estaba basada esta política, en la práctica se mostró mucho menos entusiasta con tales experimentos (Persaud, 1992; Renaud, 1988). USAID siempre ha parecido más satisfecho con el modelo (Kimm, 1993).

⁵ En una encuesta hecha en la década de 1990 en las cinco ciudades más grandes de Colombia, por ejemplo, el 45 por ciento de las familias elegibles a recibir un subsidio del gobierno dijeron que estaban buscando terrenos con servicios y otro diez por ciento indicaron que estaban buscando terrenos que fueran a recibir servicios en el futuro inmediato. En contraste, sólo el once por ciento estaban buscando una vivienda por sí misma y el trece por ciento una unidad básica habitacional (Información del DNP y Camacol).

⁶ Tierra vacante fue definida como “tierra no utilizada en el presente, localizada dentro de los límites urbanos, que excluye parques, plazas o áreas ecológicamente protegidas que se destinan al uso público.”

⁷ Una opinión recibida durante varias entrevistas hechas en Marzo y Abril del año 2001 con personas encargadas de definir la política habitacional en Africa del Sur.

⁸ Entrevista con Marguerite Berger del Banco Interamericano de Desarrollo.

⁹ Ver en Hoffman *et al.*, (1989: 5.9) la manera en que la lista de requisitos para hacer préstamos a los propietarios de vivienda para arrendamiento en el sector informal funciona correctamente.

Bibliografía

- Abrams, C. 1964. *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*. MIT Press.
- Acioly, C. 1994. "Incremental Land Development in Brasilia: Can the Urban Poor Escape from Suburbanisation?" *Third World Planning Review* 16, 243-62.
- Allen, E. 1989. *The Flood which became a Disaster: Housing and the Poor in Rio de Janeiro*. Centre for Housing Research Discussion Paper No. 25. University of Glasgow.
- Almarza, S. 1997. *Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena*. CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo 46. Santiago.
- Almarza, S. 2000. "Evaluación del soporte financiero de la política habitacional". En: Crespo *et al.*, editores. 150-65.
- Almeyda, G. 1996. *Money Matters: Reaching Women Microentrepreneurs with Financial Services*. United Nations Development Fund for Women and Inter-American Development Bank.
- Amis, P. y P. Lloyd, editores. 1990. *Housing Africa's Urban Poor*. Manchester University Press.
- Arellano, J.P. 1982. "Políticas de vivienda popular: lecciones de la experiencia chilena". *Colección Estudios CIEPLAN* 9, 41-73.
- AUCA. 1979. "Política(s) de desarrollo urbano". *Arquitectura, Urbanismo, Construcción, Arte* 37. Edición especial.
- Azuela, A. 1989. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México.
- Baken, R.J., P. Nientied, M. Peltenburg y M. Zaaijer. 1991. *Neighbourhood Consolidation and Economic Development of Informal Settlements*. IHS Working Paper No. 3.
- Balchin, P.N., I.L. Kieve y G.H. Bull. 1991. *Urban Land Economics and Public Policy*. Macmillan.
- Ball, G. 1991. *Rent Control: Aid or Impediment?* The World Bank, Housing and Infrastructure Notes.
- Ball, M., M. Martens y M. Harloe. 1986. "Mortgage Finance and Owner-occupation in Britain and West Germany". *Progress in Planning* 26, 185-260.

Banco de la República. 1993. "La reforma reciente del sistema de ahorro y vivienda y la política monetaria". *Revista Camacol* 54, 18-25.

Beijaard, F. 1992. "And I Promise You" *Politics, Economy and Housing Policy in Bolivia, 1952-1987*. Vrije Universiteit Amsterdam.

Beijaard, F. 1995. "Rental and Rent-free Housing as Coping Mechanisms in La Paz, Bolivia". *Environment and Urbanization* 7, 167-82.

Bellman, H. 1927. *The Building Society Movement*. Methuen.

BESG (Building Environment Support Group). 2000. *Housing Consolidation in Government Subsidised in Situ Upgrading and Green Field Housing Projects in Metropolitan Durban*. Durban.

Bhattacharya, K.P. 1990. "Housing in India - Observations on the Government's Intervention Policies". En: G. Shidlo, editor. *Housing Policy in Developing Countries*, 67-103. Routledge.

Boleat, M. 1985. *National Housing Finance Systems: A Comparative Analysis*. Croom Helm.

Bond, P. y A. Tait. 1997. "The Failure of Housing Policy in Post-apartheid South Africa". *Urban Forum* 8, 19-41.

Bramley, G. 1993. "The Impact of Land use Planning and Tax Subsidies on the Supply and Price of Housing in Britain". *Urban Studies* 30, 5-30.

Buckley, R.M. 1996. *Housing Finance in Developing Countries*. Macmillan.

Burgess, R. 1982. "Self-help Housing Advocacy: A Curious Form of Radicalism. Una crítica al trabajo", de John F.C. Turner en *Ward*, 56-98.

CADE Consultores Ltda. 1995. *Diagnóstico estudio mercado secundario habitacional*. Informe final. Santiago.

Calderón J. 1998. "Regularization of Urban Land in Peru". *Land Lines* 10, Mayo.

Calderón, J. 2001. "Official Registration (formalization) of Property in Peru (1996-2000)". Issue 1. Coping with Informality and Illegality in Human Settlements in Developing Cities.

ESF/N-AERUS International Workshop. Leuven/Brussels, Mayo 23-26, 2001.

Camacho, O. y A. Terán. 1991. *La propiedad y el inquilinato en cuatro barrios y casas de vecindad del área metropolitana de Caracas*. Caracas: Centro de Estudios Urbanos.

Camacol. 2000. "Cómo va el sector?" *Construyendo* 1, 3-4.

Castañeda, T. 1992. *Combating Poverty: Innovative Social Reforms in Chile during the 1980s*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

Chatterji-Mitra, B. 1990. "Land Supply for Low-income Housing in Delhi". En: P. Baróss y J. van der Linden, editores. *The transformation of land supply systems in third world cities* 193-244. Avebury.

Clichevsky, N. 1999. "Vacant Land in Latin American Cities". *Landlines* 11, January.

Collier, D. 1976. *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*. Johns Hopkins University Press.

Cominetti, R. y G. Ruiz. 1998. "Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995". *Cuadernos de la Cepal*, No. 80.

Conger, L. 1999. "Entitled to Prosperity". *Urban Age* Fall 7-10.

Conway, F., M. Michelsons, M. Valera y J.E. Torres Ramírez. 1996. *A Review of Demand side Housing Subsidy Programs: The Case of Latin America*. The Urban Institute.

Coulomb, R. 1985. "La vivienda de alquiler en las áreas de reciente urbanización". *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 6, 43-70.

Coulomb, R. y C. Sánchez. 1991. *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la Ciudad de México*. Mexico City: CENVI.

Crespo, G., P. Gross, M. Hernández, C. Trucco y A. Sugranyes. 2000. *Consulta sobre la política habitacional en Chile: informe final*. Oficina de desarrollo urbano para Sur América. Santiago: USAID.

Curtice, J. 1991. House and home. En: R. Jowell, L. Brook y B. Taylor, editores. *British Social Attitudes*. Dartmouth: Aldershot.

Daniere, A.G. 1999. "More and better Credit: Housing Policy Reform in Bolivia". *International Planning Studies* 4, 29-52.

Datta, K. y G.A. Jones, editores. 1998. *Housing and Finance in Developing Countries*. Routledge.

Daunton, M.J. 1983. *House and Home in the Victorian City: Working Class Housing 1850-1918*. Edward Arnold.

Daunton, M.J. 1987. *A Property Owning Democracy? Housing in Britain*. Faber and Faber.

De Soto, H. 1989. *The Other Path*. I.B. Taurus.

De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital*. Basic Books.

Doebele, W. 1975. *The Private Market and Low-income Urbanization in Developing Countries: The 'Pirate' Subdivision of Bogotá*. Discussion Paper D75-11. Harvard University, Department of City and Regional Planning.

Dowall, D.E. y G. Clarke. 1991. "A Framework for Reforming Urban Land Policies in Developing Countries". *Urban Management Program Policy Paper 7*.

Ducci, M.E. 1997. "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos-Regionales (EURE)* 23, 99-115.

Durand-Lasserve, A. 1997 "Regularizing Land Markets". *Habitat Debate* 3(2), 11-12.

Dwyer, D.J. 1975. *People and Housing in Third World Cities*. Longman.

Echeverría, J.C., O. Gracia y B.P Urdinola. 1999. *Upac: evolución y crisis de un modelo de desarrollo*. Documento 128. Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Macroeconomía.

Edel, M., E.D. Sclar y D. Luria. 1984. *Shaky Palaces: Home Ownership and Social Mobility in Boston's Suburbanization*. Columbia University Press.

Edwards, M. 1982. "Cities of Tenants: Renting Among the Urban Poor in Latin America". En: A.G. Gilbert, J.E. Hardoy y R. Ramírez, editores. *Urbanization in Contemporary Latin America* 129-58. Wiley.

Engels, F. 1892. *The Condition of the Working Class in England in 1844*. Allen and Unwin.

Escobar, A. 1995. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press.

Etchegaray, A. 1992. "Los fundamentos de una política habitacional social y económicamente eficiente". *Revista Camacol* 50, 24-35.

- Fedelonjas. 1988. *El valor del suelo urbano en Bogotá, 1959-1988*. Bogotá.
- Ferguson, B. 1999. "Micro-finance of Housing: A Key to Housing the Low or Moderate-Income Majority?" *Environment and Urbanization* 11, 185-99.
- Ferguson, B. y E. Haider. 2000. "Mainstreaming Microfinance of Housing". *Housing Finance International* 15, September, 3-17.
- Fernandes, E. y A. Varley, editores. 1998. *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*. Zed.
- Fresneda, O. 1997. "Magnitud del deficit habitacional en Colombia". *Desarrollo Urbano en Cifras* 3, 174-225.
- Giddens, A., editor. 2001. *The Global Third Way Debate*. Polity Press.
- Giddens, A. y W. Hutton, editores. 2000. *On the Edge: Living with Global Capitalism*. Jonathan Cape.
- Gilbert, A.G. 1981. "Pirates and Invaders: Land Acquisition in Urban Colombia and Venezuela". *World Development* 9, 657-678.
- . 1983. "The Tenants of Self-help Housing: Choice and Constraint in the Housing Markets of less Developed Countries". *Development and Change* 14, 449-77.
- . 1988. "Home Enterprises in Poor Urban Settlements: Constraints, Potentials, and Policy Options". *Regional Development Dialogue* 9, 21-37.
- . 1993 "Third World Cities: The Changing National Settlement System". *Urban Studies* 30, 721-40.
- . 1996. "Land, Housing and Infrastructure in Latin America's Major Cities". En: Gilbert, A.G., editor. 73-109.
- . 1997. "On Subsidies and Homeownership: Colombian Housing Policy during the 1990s". *Third World Planning Review* 19, 51-70.
- . 1998. *The Latin American City*. Latin America Bureau and Monthly Review Press. Edición revisada y expandida.
- . 1999. "A Home is for ever? Residential mobility and Home Ownership in Self-help Settlements". *Environment and Planning A* 31, 1073-91.

-----, 2000. "Financing Self-help Housing: Evidence from Bogotá, Colombia". *International Planning Studies* 5, 165-90.

Gilbert, A.G., editor. 1996. *The Mega-city in Latin America*. United Nations University Press.

Gilbert, A.G. y P. Healey. 1985. *The Political Economy of Land: Urban Development in an Oil Economy*. Gower Press.

Gilbert, A.G. y A. Varley. 1991. *Landlord and Tenant: Housing the Poor in Urban Mexico*. Routledge.

Gilbert, A.G. y P.M. Ward. 1985. *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities*. Cambridge University Press.

Gilbert, A.G., O.O. Camacho, R. Coulomb y A. Necochea. 1993. *In Search of a Home: Rental and Shared Housing in Latin America*. UCL Press y University of Arizona Press.

Gilbert, A.G., A. Mabin, M. McCarthy y V. Watson. 1997. Low-income Rental Housing: are South African Cities Different? *Environment and Urbanization* 9, 133-48.

Giraldo 1997. "Las políticas de vivienda en los noventa". *Desarrollo Urbano en Cifras* 3, 177-229.

-----, 1993a. "Construcción de vivienda UPAC y desarrollo económico". *Revista Camacol* 54, 26-35.

-----, 1993b. *Colombia: estudio de pobreza. El gasto público social en vivienda de interés social*. CENAC.

Giraldo, F. 1994. "La vivienda de interés social: poco subsidio y nada de equidad". *Revista Camacol* 58, 14-19.

Giraldo, F. 1999. *¿Ciudad y crisis: hacia un nuevo paradigma?* Tercer Mundo Editores.

Glaxychev, V. 1999. *Public Housing: Washington DC with Moscow in Mind*. Occasional Papers Series No. 28. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Comparative Urban Studies.

Glewwe, P. y G. Hall. 1992. *Poverty and Inequality during Unorthodox Adjustment: The Case of Peru, 1985-90*. Working Paper No. 86. The World Bank, Living standards measurement study.

- Goodlad, R. 1996. "The Housing Challenge in South Africa". *Urban Studies* 33, 1629-45.
- Green, G. 1988. "The Quest for Tranquilidad: Paths to Home Ownership in Santa Cruz, Bolivia". *Bulletin for Latin American Research* 7, 1-16.
- Hansen, E. y J. Williams. 1988. "Economic Issues and the Progressive Housing Model". En: C.V. Patton, editor. *Spontaneous Shelter: International Perspectives and Prospects* 303-25. Temple University Press.
- Hardoy, J.E. y D. Satterthwaite. 1981. *Shelter: Need and Response - Housing, Land and Settlement Policies in Seventeen Third World Nations*. Wiley.
- Hardoy, J.E. y D. Satterthwaite. 1990. Problemas ambientales en ciudades del Tercer Mundo. Es este un problema mundial que no es tomado en cuenta? *Medio ambiente y urbanización* 31, 3-12.
- Hardoy, J.E., D. Mitlin y D. Satterthwaite. 1993. *Environmental problems in Third World cities*. Earthscan.
- Harloe, M. 1985. *Private Rented Housing in the U.S. and Europe*. Croom Helm.
- Harloe, M. 1993. *Social Rented Housing in Europe and America*. Blackwell.
- Harms, H. 1982. "Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self-help Housing". En: P.M. Ward, editor. 15-55.
- Harpham, T. et al., editores. 1988. *In the Shadow of the City: Community Health and the Urban Poor*. Oxford University Press.
- Harris, R. 1998. "Viewpoint: A Crank's Fate and the Feting of a Visionary: Reflections on the History of Aided Self-help Housing". *Third World Planning Review* 20, iii-viii.
- Held, G. 2000. *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. Serie Financiamiento del desarrollo 96. CEPAL.
- Hirschman, A.O. 1984. *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*. Pergamon Press.
- Hoffman, M.L. et al. 1990. *Rental Housing in Indonesia*. Washington, D.C.: The Urban Institute.

Iglesias, E.V. 1992. *Reflections on Economic Development: Toward a New Latin American Consensus*. Inter-American Development Bank.

Inter-American Development Bank. 1993. "Lending for Housing". Mimeo.

----- . 1995. *Operational Guidelines in Housing*. Washington, D.C.

Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight. 1998. "Analysis of Three Experiences in the Urban Sector". Mimeo.

Inter-American Development Bank. 1999a. *Facing up to Inequality, Economic and Social Progress in Latin America. Annual Report 1998-9*. Washington, D.C.

----- . 1999b. *Operational guidelines in housing*. Washington, D.C.

----- . 2000. *Social Protection for Equity and Growth*. Washington, D.C.

Inter-American Development Bank, Women in Development Program Unit. 1997. *Microenterprise development strategy*. Washington, D.C.

Inter-Schools Conference on Development (ISCD) 1991. "Shelter, Settlements, Policy and the Poor. Proceedings of the Eighth Inter-schools". Conference on Appropriate Technologies and Policies for low-income settlements, Intermediate Technology.

Jacobs, M. y W.D. Savedoff. 1999. *There's more than one way to get a House: Housing Strategies in Panama*. Working Paper No. 392. Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.

Jaramillo, S. 1992. Bajo el signo del UPAC. "Estructura de producción y política de vivienda en Colombia 1972-1990". En: *Cambios estructurales y crecimiento* 183-222. Ediciones Uniandes y Tercer Mundo.

Jaramillo, S. y A. Parias. 1995. *Exploración sobre el mercado de vivienda en alquiler en Bogotá*. CEDE. Informe Final.

Jha, S.K. 1996. "The Kuznets Curve: A Reassessment". *World Development* 24, 773-80.

Johnson, T.E. Jr. 1987. "Upward Filtering of Housing Stock: A Study of Upward Filtering of Housing Stock as a Consequence of Informal Sector Upgrading in Developing Countries". *Habitat International* 11, 173-90.

Jones, G.A. y P.M. Ward. 1998. "Privatizing the Commons: Reforming the Ejido and Urban Development in Mexico". *International Journal of Urban and Regional Research* 22, 76-93.

Jorgensen, S., M. Grosh y M. Schacter, editores. 1992. *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis and Adjustment: The Emergency Fund*, 71-84. The World Bank.

Kimm, P. 1993. "Políticas de vivienda, cooperación internacional e integración interamericana: el papel de USAID". En: *Anales de la XXXI Conferencia Interamericana para la vivienda*. San José, Costa Rica: UNIAPRAVI.

Klak, T. 1992a. "Excluding the Poor from low Income Housing Programs: The Roles of State Agencies and USAID in Jamaica". *Antipode* 24, 87-112.

-----, 1992b. "What Causes Arrears in Government Housing Programs? Perceptions and the Empirical Evidence from Jamaica. *Journal of the American Planning Association* 58, 336-345.

Klak, T. y M. Hotzclaw. 1993. "The Housing, Geography, and Mobility of Latin American Urban Poor: The Prevailing Model and the Case of Quito, Ecuador". *Growth and Change* 24, 247-76.

Korboe, D. 1992. "Family Houses in Ghanaian Cities: To be or note to be?". *Urban Studies* 29, 1159-72.

Kowarick, L., editor. 1988. *As lutas sociais e a cidade: São Paulo: Passado e presente*. Paz e Terra.

Kowarick, L. y C. Ant. 1988. "Cem anos de promiscuidade: o cortico na cidade de São Paulo". En: L. Kowarick, editor. 49-74.

Kowarick, L. y M. Campanario. 1986. "Sao Paulo: The Price of World City Status". *Development and Change* 17, 159-74.

Krueckeberg, D.A. 1999. "The Grapes of Rent: A History of Renting in a Country of Owners", *Housing Policy Debate* 10, 9-30.

Kumar, S. 1996. "Landlordism in Third World Urban Low-income Settlements: A Case for Further Research". *Urban Studies* 33, 753-82.

Kusnetzoff, F. 1987. "Urban and Housing Policies under Chile's Military Dictatorship 1973-1985". *Latin American Perspectives* 53, 157-86.

Kusnetzoff, F. 1990. "The State and Housing in Chile - Regime Types and Policy Choices". En: G. Shidlo, editor. *Housing Policy in Developing Countries* 48-66. Routledge.

Kuznets, S. 1955. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review* 45, 1-28.

Kuznets, S. 1966. *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*. Yale University Press.

Lang, L. 2000. "Home Advantage". *Washington City Paper*, November 24, 24-62.

Lanjouw, J.O. y P.I. Levy. 1998. *Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador*. Discussion Paper No. 788. Yale University, Economic Growth Center.

Laun, J.I. 1976. "El estado y la vivienda en Colombia: análisis de urbanizaciones del Instituto de Crédito Territorial en Bogotá". En: C. Castillo, editor. *Vida Urbana y Urbanismo*, Vol. 30. Instituto Colombiano de Cultura, Biblioteca Básica de Colombia.

Lee, T. 1994. "Water Management in the Metropolitan Areas of Latin America". En: *Enhancing the Management of Metropolitan Living Environments in Latin America*. Research Report Series No. 1, 29-40. UNCRD.

Lemer, A.C. 1987. *The Role of Rental Housing in Developing Countries: A Need for Balance*. Report No. UDD-104. The World Bank.

Londoño, J.L. y M. Székely. 1997. *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*. Working Paper Series 357. Inter-American Development Bank.

Macaloo, G.C. 1994. "The Changing Nature of Financing Low-income Urban Housing Development in Kenya". *Housing Studies* 9, 281-300.

Malpezzi, S. y G. Ball. 1991. *Rent Control in Developing Countries*. Discussion Papers 129. The World Bank.

Malpezzi, S., A.G. Tipple y K.G. Willis. 1990. *Costs and Benefits of Rent Control: A Case Study of Kumasi, Ghana*. Discussion Papers No. 74. The World Bank.

Mayo, S.K. 1999. *Subsidies in Housing*. Technical Papers Series. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department.

McCarthy, G., S. Van Zandt y W. Rohe. 2001. *The Economic Benefits and Costs of Homeownership: A Critical Assessment of the Research*. Working Paper No. 01-02. Research Institute for Housing America.

McAuslan, J.P. 1985. *Urban Land and Shelter for the Poor*. Earthscan.

McCallum, J.D. y Benjamin, S. 1985. Low-income Urban Housing in the Third World: Broadening the Economic Perspective. *Urban Studies* 22, 277-87.

McLaverly, P. y N.M. Yip. 1993. "The Preference for Owner-occupation". *Environment and Planning A* 25, 1559-72.

Megbolugbe, I.F. y P.D. Linneman. 1993. "Home Ownership". *Urban Studies* 30, 659-82.

Meller, P. 1991. "Adjustment and Social Costs in Chile During the 1980's". *World Development* 19, 1545-61.

Mercado, O. 1992. *La situación habitacional del país: habitabilidad y allegamiento*. Serie documentos de Trabajo Casen 1990. MIDEPLAN.

Mittelman, J.H. 1994. "The Globalisation Challenge: Surviving at the Margins". *Third World Quarterly* 15, 427-43.

Moavenzadeh, F. 1987. "The Construction Industry". En: L. Rodwin, editor. *Shelter, Settlement, and Development* 73-109. Allen and Unwin.

Moser, C.O.N. 1996. *Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in four Poor Urban Communities*. The World Bank.

MPC (Ministerio de Planificación y Cooperación). 1996. *Balance de seis años de las políticas sociales 1990/1996*. Santiago.

Murphy, A.D. 1994. "To Title or not to Title: Article 27 and Mexico's Urban Ejidos". *Urban Anthropology* 23, 209-32.

Napier, M. 1999. "Core Housing and Residents' Impacts: Personal Experiences of Incremental Growth in two South African Settlements". *Third World Planning Review* 20, 391-418.

Necochea, A. 1987. "El allegamiento de los sin tierra, estrategia de supervivencia en vivienda". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos-Regionales (EURE)* 13-14, 85-100.

Nieto, M. 1999. *Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales*. Serie Manuales. ILPES.

Ocampo, J.A. y E. Sarmiento, editores. 1987. *¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Un debate*. Fedesarrollo, Uniandes. Tercer Mundo Editores.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 1992. *Urban Land Markets: Policies for the 1990s*. Paris.

Ozo, A.O. 1993. "Support Measures to Promote Low-income Rental Housing: The Case of Nigeria". UNCHS (Habitat). Mimeo.

Oziekren, S. 1998. "Informal and Formal Housing Construction in Turkey: Blurred Boundaries and Regulations". En: R. Hjerpe, editor. *Current Perspectives on Urbanization: Economics, Governance and Policies for Housing and Infrastructure*. United Nations University Press. Mimeo.

Panaritis, E. 2001. "Do Property Rights Matter? An Urban Case Study from Peru". *Global Outlook: International Urban Research Monitor* April 20-22.

Patel, S. y S. Burra. 1994. "Access to Housing Finance for the Urban Poor: Institutional Innovations in India". *Cities* 11, 393-97.

Payne, G. 1989. *Informal Housing and Land Subdivisions in Third World Cities: A Review of the Literature*. Oxford: CENDEP.

Peñalosa, E. 1993. "Nuevas reformas en el sistema financiero de vivienda en Colombia". En: *Anales de la XXXI Conferencia Interamericana para la vivienda*, 56-72. San José, Costa Rica: UNIAPRAVI.

Pérez-Iñigo González, A. 1999. *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Serie Financiamiento del Desarrollo 78. CEPAL.

Perlman, J. 1976. *The Myth of Marginality*. University of California Press.

Perló-Cohen, M. 1979. "Política y vivienda en México 1910-1952". *Revista Mexicana de Sociología* 41, 769-835.

Persaud, T. 1992. *Housing Delivery System and the Urban Poor: A Comparison among Six Latin American Countries*, Report No. 23. The World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department Regional Studies Program.

Poduje, M.A. 1997. "Pobre vivienda básica". *La Tercera* 12 July.

- Pugh, C. 1994. "Development of Housing Finance and the Global Strategy for Shelter". *Cities* 11, 384-92.
- Raj, M. y P. Nientied, editores. 1990. *Housing and Income in Third World Urban Development*. New Delhi: Oxford University Press y IBH Publishing.
- Rakodi, C. 1995a. "Housing Finance for Lower Income Urban Households in Zimbabwe". *Housing Studies* 10, 199-227.
- , 1995b. "Rental Tenure in the Cities of Developing Countries". *Urban Studies* 32, 791-811.
- Rakodi, C. y N. Devas. 1993. *Managing Fast Growing Cities: New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World*. Longman.
- Ratner, M.S. 1996. "Many Routes to Homeownership: A four-site Ethnographic Study of Minority and Immigrant Experiences". *Housing Policy Debate* 7, 103-45.
- Ray, T. 1969. *The Politics of the Barrios of Caracas*. University of California Press.
- Razzaz, O.M. 1993. "Examining Property Rights and Investment in Informal Settlements: the Case of Jordan". *Land Economics* 69, 341-55.
- Renaud, B. 1987. Financing shelter. En: L. Rodwin, editor. *Shelter, Settlement, and Development* 179-203. Allen and Unwin.
- Renaud, B. 1988. *Housing under Economic Structural Adjustment in Chile: An Innovative Approach to Finance and Production*. Working Paper 88-3. The World Bank, Infrastructure and Urban Development Division.
- Richards 1994. "A Home of one's own: Housing Policy under Neoliberalism in Chile". University College London. Unpublished doctoral dissertation.
- Rodas, F. y A. Sugranyes. 1988. "El inquilinato en la ciudad de Guatemala: el caso de la zona 8". *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización* 7, 3-18.
- Rodríguez, A. y A.M. Icaza. 1993. "Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990". *SUR Documentos de Trabajo* 136.
- Rodwin, L. y B. Sanyal. 1987. "Shelter, Settlement and Development: An Overview". En: L. Rodwin, editor. *Shelter, Settlement, and Development* 3-31. Allen and Unwin.
- Rogaly, B. y S. Johnson. 1997. *Microfinance and Poverty Reduction*. Oxfam/Action Aid.

Rohe, W.M. y L.S. Stewart. 1996. "Homeownership and Neighbourhood Stability". *Housing Policy Debate* 7, 37-81.

Rojas E. 1995. *The Inter-American Development Bank in Low-cost Housing: The First Three Decades*. Inter-American Development Bank, Operation Policy Division.

Rojas, E. 1999. *The Long Road to Housing Reform*. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department.

Rojas, E. y M. Greene. 1995. "Reaching the Poor: Lessons from the Chilean Housing Experience". *Environment and Urbanization* 7, 31-50.

Rossi, P.H. y E. Weber. 1996. "The Social Benefits of Homeownership: Empirical Evidence from National Surveys". *Housing Policy Debate* 7, 1-35.

Rostow, W.W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto*. Cambridge University Press.

Rugiero Pérez, A.M. 1998. "Experiencia chilena en vivienda social, 1980-1995". *Boletín INVI* 13, 3-87.

Saunders, P. 1990. *A Nation of Home Owners*. Unwin and Hyman.

Scarpaci, J.L., R. Pio-Infante y A. Gaete. 1988. "Planning Residential Segregation: The Case of Santiago, Chile". *Urban Geography* 9, 19-36.

Schumacher, E.F. 1973. *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*. Blond and Briggs.

Scobie, J. 1974. *Buenos Aires: Plaza to Suburb 1870-1910*. Oxford University Press.

Selby, H.A., A.D. Murphy y S.A. Lorenzen. 1990. *The Mexican Urban Household: Organizing for Self-defense*. University of Texas Press.

Siembieda, W.J. y E. López Moreno. 1997. "Expanding Housing Choices for the Sector Popular: Strategies for Mexico". *Housing Policy Debate* 8, 651-78.

Simkins.1997. "A South African Welfare State?". En: S. Friedman y R. de Villiers, editores. *Comparing Brazil and South Africa* 328-34. Johannesburg: Centre for Policy Studies.

Skinner, R.J. y M.J. Rodell, editores. 1983. *People, Poverty and Shelter: Problems of Self-help Housing in the Third World*. Methuen.

Skinner, R.J., J.L. Taylor y E.A. Wegelin, editores. 1987. *Shelter Upgrading for the Urban Poor: Evaluation of Third World Experience*. UNCHS and Institute of Housing Studies.

Smith, K., P. Romanovsky y Y. Mpetsheni. 1995. *Housing by all: A Survey of Current Initiatives in Cape Town*. Cape Town: City Planner's Department 10.

Smith, N. 1987. "Review of Shaky Palaces". *Environment and Planning A* 19, 127-8.

Smolka, M.O. 1994. "Bridging Conceptual and Methodological Issues in the Study of Second-hand Property Markets in Rio de Janeiro, Brazil". En: Jones y Ward, editores. 179-96.

Smolka, M.O. y R. Sabatini. 2000. "The Land Market Deregulation Debate in Chile". *Landlines* 12, January.

Strassman, W.P. 1987. "Home Based Enterprises in Cities of Developing Countries". *Economic Development and Cultural Change* 121-44.

Struyk, R.J. 1989. "Who gets Formal Housing Finance in Jordan?" *Review of Urban and Regional Development Studies* 1, 23-36.

Thurman, S. 1999. *An Evaluation of the Impact of the National Housing Policy in the Western Cape*. Cape Town: Development Action Group.

Tomlinson, M.R. 1998. "South Africa's new Housing Policy: An Assessment of the first two years, 1994-1996". *International Journal of Urban and Regional Research* 22, 137-46.

Tomlinson, M.R. 1999a. "From Rejection to Resignation: Beneficiaries' Views on the South African Government's new Housing Subsidy System". *Urban Studies* 36, 1349-59.

-----, 1999b. "South Africa's Housing Policy: Lessons from four years of the new Housing Subsidy Scheme". *Third World Planning Review* 21, 283-96.

Trivelli, P. 1987. *Intra-urban Socio-economic Settlement Patterns, Public Intervention, and the Determination of the Spatial Structure of the Urban Land Market in Greater Santiago, Chile*. Cornell University. Unpublished doctoral dissertation.

Turner, J.F.C. 1967. "Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries". *Journal of the American Institute of Planners* 33, 167-81.

Turner, J.F.C. 1968a. "Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Developing in Modernizing Countries". *Journal of the American Institute of Planners* 34, 354-63.

-----, 1968b. "The Squatter Settlement: An Architecture that Works". *Architectural Design* 38 357-60.

Turner, J.F.C. 1976. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environment*. Marion Boyars.

United Nations Center for Human Settlements (UNCHS). 1987. *Global Report on Human Settlements 1986*. Oxford University Press.

United Nations Center for Human Settlements (UNCHS). 1989. *Strategies for Low-income Shelter and Services Development: The Rental-housing Option*. Nairobi.

United Nations Center for Human Settlements (UNCHS). 1993. *Support Measures to Promote Rental Housing for Low-income Groups*. Nairobi.

United Nations Center for Human Settlements (UNCHS). 1996. *An Urbanising World: Global Report on Human Settlements 1996*. Oxford University Press.

UNECLAC. 1998. "Fifty years of the Economic Survey", *Economic Survey of Latin America*, 1997-8, 343-68.

UNECLAC. 1996. *Situación de la vivienda en América Latina y el Caribe*. Santiago.

UNECLAC/UNCHS. 2000. *From Rapid Urbanization to the Consolidation of Human Settlements in Latin America and the Caribbean: A Territorial Perspective*. Santiago.

United Nations. 1979. *Review of Rent Control in Developing Countries*. New York.

Urban Edge. 1988. "Weighing the Benefits of Rent Control". *Urban Edge* 12 (7).

Valença, M.M. 1992. "The Inevitable Crisis of the Brazilian Housing Finance System". *Urban Studies* 29, 39-56.

Valladares, L. 1978. "Working the System: Squatter Response to Resettlement in Rio de Janeiro". *International Journal of Urban and Regional Research* 2, 12-25.

Van der Linden, J. 1986. *The Sites and Services Approach Reviewed: Solution or Stop-gap to the Third World Housing Shortage?* Gower.

Van der Linden, J. 1994. "Where do we go from here?". *Third World Planning Review* 16, 223-30.

- Van Lindert, P. 1991. "Moving up or staying down? Migrant-native differential mobility in La Paz". *Urban Studies* 28, 433-63.
- Valdés, J.G. 1995. *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*. Cambridge University Press.
- Varley, A.M. 1987. "The Relationship between Tenure Legislation and Housing Improvement". *Development and Change* 18, 463-81.
- Vejarano-Alvarado, M.C. 1997. "Política de vivienda de interés social en Bogotá 1995-97". Mimeo.
- Venezuela, Asamblea Nacional Constituyente. 2000. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas: La Piedra.
- Violich, F. 1944. *Cities of Latin America*. Reinhardt, Holt and Winston.
- Wadhva, K. 1993. *Support Measures to Promote Low-income Rental Housing: The Case of India*, UNCHS (Habitat). Mimeo, segundo borrador.
- Ward, C. 1976. *Housing: An Anarchist Approach*. Freedom Press.
- , 1985. *When we build again: let's have housing that works!* Pluto Press.
- Ward, P.M. 1976. "The Squatter Settlement as Slum or Housing Solution: Evidence from Mexico City". *Land Economics* 52, 330-346.
- Ward, P.M. 1989. "Land Values and Valorisation Processes in Latin American Cities: A Research Agenda". *Bulletin of Latin American Research* 8, 45-66.
- Ward, P.M., editor. 1982. *Self-help Housing: A Critique*. Mansell.
- Watson, V. y M. McCarthy. 1998. "Rental Housing Policy and the role of the Household Rental Sector: Evidence from South Africa". *Habitat International* 22, 49-56.
- Werlin, H. 1999. "The Slum Upgrading Myth". *Urban Studies* 36, 1523-34.
- Werna, E. 1999. *Modes of Housing Provision in Washington DC: A Comparative look at Policy Making for Developing Countries*, Occasional Papers Series No. 29. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Comparative Urban Studies.
- Wikan, U. 1990. "Changing Housing Strategies and Patterns among the Cairo Poor, 1950-85". En: Amis y Lloyd, editores. 123-40.

Wilkie, J.W., E. Alemán y J.G. Ortega, editores. 2000. *Statistical Abstract of Latin America*, vol 36. UCLA.

World Bank. 1992a. *Poverty Reduction Handbook*. Washington, D.C.

----- . 1992b. *The Housing Indicators Program: volume II, Indicator tables*. Washington, D.C.

----- . 1993. *Housing: Enabling Markets to Work*. The World Bank, Policy Paper.

----- . 1998. *Peru Urban Property rights Project*. The World Bank, Report No. 18245.

----- . 1999. *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*. The World Bank, Infrastructure Group.

----- . 2000. *World Development Report 2000*. Oxford University Press.