



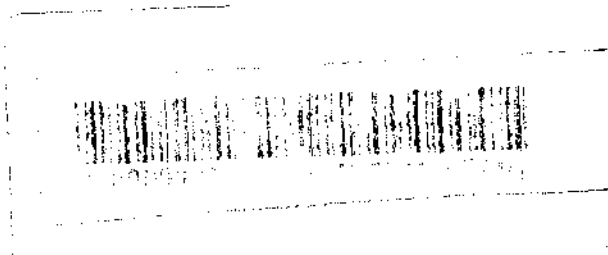
Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.710
18 de noviembre de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA CRISIS Y LAS POLITICAS DE VIVIENDA
URBANA EN AMERICA LATINA */**



*/ Este trabajo fue preparado por el señor Andrés Necochea, consultor de la División de Desarrollo Social. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

No fue sometido a revisión editorial.

88-11-1680

Indice

	<u>Página</u>
I. LA COYUNTURA PRESENTE.....	1
II. ANTECEDENTES DE LAS ACTUALES POLITICAS HABITACIONALES.....	5
1. Cité y conventillos en el Siglo XX.....	5
2. Cambios a mediados de siglo.....	6
III. LAS POLITICAS DE VIVIENDA ANTES DE LA CRISIS EN LOS AÑOS OCHENTA.....	9
1. Insuficiente financiamiento del sector.....	10
2. Alta regresividad en la transferencia de subsídios estatales.....	16
3. Marcada sectorialidad de las políticas de vivienda.....	17
4. Desvinculación de otros programas de atención de extrema pobreza.....	20
5. Tolerancia de un sector informal de vivienda.....	21
6. Tolerancia de formas ilegales de ocupación del suelo urbano.....	24
IV. LAS LECCIONES PARA DESPUES DE LA CRISIS.....	29
NOTAS	33
BIBLIOGRAFIA	39
ANEXO	43

I. LA COYUNTURA PRESENTE */

Tal vez uno de los hechos más significativos ocurridos en América Latina en los últimos años ha sido la intensa crisis económica que comenzó a principios de la década de los ochenta, propulsada por los profundos cambios en los sistemas financieros internacionales como producto de los ajustes de las economías desarrolladas. De una situación en que el financiamiento externo era barato y abundante, con tasas de interés bajas e incluso, en ocasiones, negativas, se pasa a otra en que hay una restricción de financiamiento con altas tasas de interés debido a una fuerte limitación de los recursos disponibles en los centros financieros internacionales para los gobiernos y economías subdesarrolladas. Tal cambio en las condiciones de la economía internacional produjo efectos devastadores en la mayoría de las economías latinoamericanas, especialmente en aquellas que tienen un mayor grado de apertura a los mercados internacionales y volúmenes muy altos de endeudamiento externo público y/o privado.

El presente trabajo trata de explorar, sobre la base de la literatura disponible sobre el tema y en términos globales, los efectos que esta crisis ha tenido sobre el sector vivienda en América Latina ^{1/} y las propuestas de política de vivienda que, debidamente orientadas, podrían servir para que atiendan preferentemente a los sectores más pobres de la sociedad. Esto implicaría que los gobiernos consideren la necesidad habitacional como una de las necesidades básicas de la población, junto con nutrición, educación y salud entre otras. Se postula, asimismo, que en este campo se debería producir un cambio gradual entre la opción inicial de fuerte restricción del gasto a una más caracterizada por el incremento y reorientación del mismo.

La crisis ha tenido, por lo general, una mayor repercusión sobre los sectores más pobres, expresada en los mayores niveles de desempleo y caída en los salarios reales como producto de la baja generalizada de los niveles de actividad económica. Frente a esta coyuntura se abren dos opciones: una primera, de fuerte restricción del gasto, tiende a agudizar los efectos sociales negativos, incrementando el tamaño del sector informal, la quiebra de las empresas y el subempleo, entre otros. Tal

*/ El autor agradece los enriquecedores comentarios de Adolfo Gurrieri, Guillermo Rosenblüth y Pablo Trivelli.

situación parece políticamente intolerable en el largo plazo, plazo que ya se está cumpliendo después de varios años de iniciada la crisis. Un segundo camino, de reactivación por la vía de la generación de empleo, argumenta en favor de un mayor compromiso del Estado en el sector de la construcción como mecanismo reactivador. Dicha construcción no necesariamente se refiere a viviendas; pero convendría que así fuera si se toman en consideración su impacto en términos de generación de empleo por unidad invertida --que es mayor en la medida en que la solución por la que se opte sea de más bajo costo-- el efecto favorable que tiene este tipo de actividad sobre la balanza de pagos al tener una escasa incidencia sobre las importaciones, la disposición de los organismos financieros internacionales a abrir líneas de crédito para financiar programas de vivienda para sectores de bajos ingresos y, finalmente, los efectos saludables que sobre el escenario político tiene el alivio del déficit habitacional.

Es indudable que el problema habitacional tiene su origen en gran medida, en la distribución desigual del ingreso en América Latina. De esta manera, políticas orientadas a mejorar su distribución, contribuirán también a aliviar el problema habitacional de la población. Asimismo, éstas tenderán a satisfacer el conjunto de necesidades básicas de los habitantes dado que se incrementará la capacidad de consumo de los sectores más pobres, la que normalmente debiera orientarse hacia la satisfacción de sus necesidades más elementales como primera prioridad. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que tales políticas no han sido exitosas en la mayoría de los casos en que se ha tratado de aplicarlas, debido a condiciones estructurales que se relacionan más bien con la distribución del poder económico y político en la sociedad. Su implementación requiere cambios estructurales que no se han producido en la mayoría de los países.

Estas dos opciones que se abren a los gobiernos latinoamericanos no son necesariamente excluyentes. La primera, de restricción de gasto público, se justifica a menudo por la crisis fiscal, aumentada por el pago de los servicios de la deuda.^{2/} La adopción de este camino a comienzos de la crisis significó una disminución real del P.I.B. del orden del 9% entre 1981 y 1985, disminución que en algunos países supera el 20% expresándose en desempleo y condiciones generalizadamente críticas.^{3/} Esta caída en el nivel de actividad económica permite suponer que esta opción, de mantenerse vigente las políticas de restricción de gasto, significa una caída de los niveles de demanda real --no subsidiada-- de vivienda por debajo de sus índices históricos; y, por otra, que el Estado no dispondría de recursos para financiar programas sociales subsidiados de vivienda en forma incremental.^{4/}

Entonces, si el manejo de la crisis impidiera incrementar en forma importante el gasto fiscal; 5/ debiera prestarse una atención especial a la reorientación del mismo.6/

Esta opción que se abre a las políticas de vivienda asociadas con el gasto público consiste, por consiguiente, en derivar hacia el sector una mayor cantidad de recursos que los históricamente asignados sobre la base de sus implicaciones favorables sobre el empleo, como una de las formas de paliar los efectos sociales negativos de la crisis; esto implicaría un alto nivel de compromiso del Estado en programas de construcción de vivienda popular.

Los organismos internacionales de financiamiento pueden jugar un importante papel en esta coyuntura en la medida en que sus recursos se orienten hacia el apoyo de una estrategia de esta naturaleza. El hecho de que la mayoría de los gobiernos están interesados en obtener divisas para el pago de sus compromisos externos hace atractivo recurrir a ellos a fin de obtenerlas y, de paso, derivar sus presupuestos fiscales a los sectores sociales. En la medida en que ésto sea comprendido y, al parecer habría una creciente tendencia a pensar el tema en esos términos, (Buckley y Renaud, 1988), su rol puede pasar a ser cada vez más protagónico en esta coyuntura.

La reorientación del gasto público hacia la satisfacción prioritaria de las necesidades básicas de la población significa un sacrificio de los aportes que el Estado ha venido haciendo tradicionalmente a los sectores altos y medios altos de la sociedad en el gasto social (Rodríguez, 1985). Esto es y ha sido particularmente cierto en el caso de las políticas habitacionales. No es impensable, sin embargo, que el espacio que el Estado abandona en su readecuación sea cubierto por los sectores privados de financiamiento dado que la inversión inmobiliaria aparece como particularmente atractiva en este contexto (Buckley y Renaud, 1988).7/ Esta readecuación, sin embargo, no se producirá en forma automática dado que probablemente estos sectores, que tienen acceso muy directo al poder, no van a ceder sin resistencia sus tradicionales regalías de acceso a los recursos públicos para subsidiar sus necesidades.

Sin embargo, desde una perspectiva de reformulación de políticas, en el Brasil se reestructura en su totalidad el Banco Nacional de Vivienda, la institución de mayor envergadura en el Continente, luego de una fuerte crítica al rol regresivo que su inversión había tenido. En México el FONHAPO modifica sus mecanismos financieros en función de las necesidades de los sectores de menores recursos, adecuando los pagos a las capacidades reales de la población en términos de salarios mínimos y su evolución (Huelsz, 1987). En Chile se revisa, a partir de 1985, la orientación del gasto en vivienda derivando una cantidad significativamente mayor a subsidiar las necesidades

habitacionales de los sectores de pobreza extrema. En Costa Rica, se reestudia un plan de vivienda basado fuertemente en la capacidad de captación de recursos externos provenientes de las agencias internacionales de financiamiento conjuntamente con el advenimiento del actual régimen.

Finalmente, vale la pena cerrar esta introducción destacando el hecho de que después de un período relativamente escaso de publicaciones sobre vivienda popular en América Latina se muestra un renovado interés en el tema,^{8/} que es retomado en diversas publicaciones latinoamericanas, especialmente las que se relacionan con la producción de las organizaciones no gubernamentales de asistencia técnica a pobladores.^{9/} Asimismo, han aumentado las publicaciones sobre vivienda económica debido al Año Internacional de los Sin Casa, designación que las Naciones Unidas asignaron a 1987.

II. ANTECEDENTES DE LAS ACTUALES POLITICAS HABITACIONALES

1. Cité y conventillos en el siglo XX

El acceso de los sectores pobres de la sociedad a la vivienda se logró, hasta la década de los años cuarenta y cincuenta, en la mayoría de los países de América Latina, fundamentalmente a través del arriendo de piezas de conventillo en las áreas centrales de las ciudades. ^{10/} Eran éstas construcciones especialmente diseñadas para ello o casas señoriales deterioradas abandonadas por sus dueños y arrendadas por piezas por familias enteras. Se pagaba por ellas una alta renta y se obtenía una localización que, aunque mínima en superficie, permitía caminar hasta los lugares de trabajo sin necesidad de incurrir en gastos de transporte. Las condiciones de vida en ellos era muy precaria siendo tildados de insalubres e inhumanos. La renta obtenida por los propietarios fue normalmente muy alta, estimándose en algunos casos en Buenos Aires en un 36% anual a fines del pasado siglo (Scobie, 1986).

El conventillo se presenta así como una forma de captar, por la vía de la renta urbana, una proporción significativa del salario de la emergente clase obrera que se instala en las ciudades como producto del auge industrial creciente. Los pobres habían resuelto tradicionalmente su problema habitacional sin recurrir a las estructuras formales de la sociedad, mediante la autoconstrucción de ranchos ilegales y precarios en terrenos inútiles aledaños a las ciudades. El conventillo es un cambio en este patrón de inclusión mediante el cual se insertan en relaciones mercantiles en la ciudad (Salazar, 1985).

Gran parte de la literatura sobre la acción del Estado en este siglo en los conventillos está dedicada a describir su intervención en los innumerables conflictos que surgieron entre propietarios y arrendatarios en torno a los cánones de arrendamiento. Su rol fue fundamentalmente el de mediador entre ellos tratando, por un lado, de controlar los excesos de los propietarios y, por otro, de reprimir los casos de violencia en manifestaciones callejeras de los arrendatarios. Paralelamente, tratará de normar las condiciones de salubridad y edificación que estas viviendas deben satisfacer como mínimo habitable. Es así

como el Estado, al igual que en los países europeos y en Estados Unidos, es presionado por el movimiento obrero para que asuma un rol creciente en la solución de los problemas habitacionales de la clase obrera. El tema de la vivienda tendrá un rol crecientemente protagónico en el debate político del siglo XX. El legado de este período es fundamentalmente un conjunto de principios básicos de regulación de las relaciones que rigen los alquileres. Esta legislación, con obvias modificaciones, en muchos casos se encuentra vigente y normando el mercado formal del arriendo; se ha agregado a éste un mercado informal creciente que no se rige por tales disposiciones y que abarca aproximadamente a un tercio de los hogares de bajos ingresos en América Latina (Gilbert, 1987).

2. Cambios a mediados de siglo

A partir del proceso de industrialización del siglo XX, las relaciones entre los gobiernos y la población en materia de vivienda experimentan algunas modificaciones importantes que vale la pena destacar.

a) El desarrollo de una base industrial abre paso al surgimiento de una clase obrera estable y creciente, con una orientación política progresista, con ingresos relativamente estables y con capacidad de presión y participación política por la vía de sus organizaciones tanto sindicales como de los partidos políticos que los representan. Su legitimación como clase coincide con la época del máximo apogeo del modelo de sustitución, época en que se produce un crecimiento significativo del ingreso nacional en muchos países.

b) Un proceso de cambio gradual de población de las zonas rurales hacia los centros urbanos, especialmente hacia las grandes ciudades de América Latina. Al igual que en el caso de la industrialización, hay países en que este cambio se produce tempranamente mientras que en otros, de base poblacional más rural, se inicia éste más tardíamente.

c) La consolidación de una clase media urbana, que se desempeña en la propia burocracia del Estado o en el creciente sector terciario de la economía, asociado al desarrollo industrial y a la intermediación comercial.

d) El incremento de una clase urbana que no encuentra una inserción clara en el mercado laboral estable (de empleados y obreros) y que debe por lo tanto recurrir a sus propios recursos para resolver sus problemas laborales y de vivienda, al margen del sistema formal. Esta será tildada de marginal, conceptualizándose posteriormente como el sector informal de la economía. Vale la pena destacar que en la mayoría de los casos

no tendrá una representación política propia, dada su heterogeneidad, y que las organizaciones que de ella surgen serán poco integrales y básicamente gremiales.

e) La expansión del proceso de democratización que permite la expresión de las mayorías a través de las urnas, abriendo así nuevos espacios de participación política y legitimando la movilización como mecanismo de presión política sobre el gobierno.

f) A pesar del surgimiento de la clase media, la distribución del ingreso se caracteriza por una fuerte regresividad que refleja las articulaciones de los diferentes grupos sociales con el poder político y que, en una perspectiva de consumo, segmenta fuertemente la demanda en mercados muy diferenciados.

Un grupo alto que concentra una proporción muy significativa del ingreso desarrolla un patrón de consumo de productos suntuarios, mientras los segmentos más bajos de la distribución mantienen ingresos de subsistencia que limitan fuertemente su participación en el consumo, incluso de productos esenciales. Las clases medias consolidadas, que tienen capacidad de participación y presión política a través de los partidos y organizaciones que los representan, presionan fuertemente sobre los recursos del Estado con miras a mejorar su patrón de consumo, especialmente el de bienes intermediados por el Estado: vivienda, salud y educación, apropiándose así de una porción significativa de los subsidios que éste otorga. En términos de distribución del ingreso, esta clase incluye tanto a los sectores obreros como a los empleados y burócratas. Los grupos más pobres, a su vez, al no encontrar una forma clara de inserción en la estructura de poder, no logran presionar sobre los recursos del Estado sino en forma más bien esporádica a través de manifestaciones callejeras y como parte de los movimientos sociales urbanos. Estos movimientos estarán fuertemente marcados por los intereses de los sectores obreros que asumirán su liderazgo a través de sus propias organizaciones políticas, instrumentándolos como base de poder, pero sin ser funcionales a sus intereses o reivindicaciones frente al Estado en la mayoría de los casos (Valdés, 1986).

Esta nueva rearticulación de clases sociales genera una alta efervescencia política, gracias a la cual los grupos organizados encuentran cauces efectivos de acceso al poder y a los beneficios de él derivados. El tema de la vivienda, por su alta capacidad movilizadora de la población, encuentra un lugar central en este contexto.

Los términos de las reivindicaciones demandadas al Estado se modifican. Ya no se le pide que asuma el rol de mediador de conflictos, de generación de normas mínimas de habilidad de los espacios, o de regulación del mercado de arriendos. Aparece el

concepto de vivienda en propiedad como interés central de las diversas clases ya que el discurso político ha incorporado el concepto de déficit habitacional en su formulación y ha aceptado un rol activo del Estado en su solución.

Esta nueva articulación va a beneficiar directamente a los que tienen mayor capacidad de presión sobre el Estado, normalmente, los grupos que tienen canales directos de participación política u organizacional en la estructura de poder ya que serán éstos los caminos para hacer presentes las demandas habitacionales. Así, las nuevas políticas de viviendas en propiedad van a estar dirigidas preferentemente a los grupos medios altos, empleados y profesionales independientes preferentemente, y a los sectores medios de ingresos representados por los sectores obreros y asalariados en general. El sector informal, creciente en estas economías, será normalmente excluido de estas formas reivindicativas quedando la solución de su problema habitacional liberada a su propia capacidad, al margen de los recursos fiscales, especialmente en los sectores más pobres. Finalmente, dado que los segmentos más altos de la distribución de ingresos tiene capacidad de pago, recurrirán a los recursos del Estado por vías más indirectas, especialmente a través de la formulación de políticas de financiamiento hipotecario con tasas de interés relativamente bajas, a través de las cuales percibirán parte importante de los beneficios que el Estado estará dispuesto a otorgar; el controvertible argumento que justifica esta acción será el de que la construcción para este estrato genera empleo y moviliza recursos que, de no existir incentivos fiscales, no se canalizarían hacia el sector construcción sino hacia otras formas de consumo suntuario.

III. LAS POLITICAS DE VIVIENDA ANTES DE LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA

El inicio de la planificación habitacional y del diseño de políticas de vivienda en propiedad se plantean junto con las nociones de desarrollo económico y estado moderno a partir de los años cuarenta. Su diseño original está fuertemente influido por las formas de operación en los países anglosajones, trasladándose estas experiencias sin mayor crítica a las realidades de algunos países pioneros de América Latina.

La experiencia acumulada a la fecha por la operación, diseño y evaluación de resultados de diversas políticas es considerable, ya que se han intentado múltiples vías de solución al problema habitacional y se han hecho diversos análisis sobre el tema. En general existe consenso en que las políticas habitacionales han tendido a ser insuficientes ante las necesidades cada día más urgentes de la población de modo que se han incrementado significativamente los volúmenes de población afectados por situaciones de carencia de vivienda. Entre las razones que explican este hecho, vale la pena destacar: la insuficiencia del financiamiento asignado al sector habitacional; la fuerte regresividad en la transferencia de subsidios a la población debido a la fuerte segmentación de los mercados y a la estructura de los subsidios; un enfoque marcadamente sectorial, con una gran prescindencia de los factores relacionados con el sistema urbano y el urbanismo en las ciudades mayores; una operación aislada de la acción de otras políticas sectoriales en los casos en que se ha tratado de aliviar situaciones de pobreza o pobreza extrema, con los consiguientes problemas de traspaso de efectos negativos; una operación altamente centralizada, monolítica y alejada de los canales de participación real de los afectados en la solución de sus problemas; y tolerante de la operación de mecanismos informales de provisión de vivienda tanto por la aceptación de situaciones de tenencia precaria como por aceptar de hecho las construcciones al margen de las normas vigentes.

1. Inadecuado financiamiento del sector

El acceso a vivienda en propiedad se ve generalmente dificultado por ser éste un bien de alto costo en el mercado al que sólo puede acceder un sector muy minoritario de la población en forma autónoma. Este hecho sintetiza varios elementos de la estructura social que vale la pena analizar brevemente.

Por una parte, la fuerte regresividad en la distribución del ingreso dificulta el acceso de los sectores más pobres a formas de financiamiento bancario privado debido a que, para estas instituciones, sus garantías, sus formas de ingreso y los niveles del mismo no constituyen garantías suficientes y no permiten cubrir ni siquiera los costos operacionales del crédito. La proporción de población en estas condiciones es muy alta, llegando en algunos casos a afectar a más del 50% de los jefes de hogar de algunos países (Muñoz, 1979). La situación de los sectores medios asalariados no dista mucho de la de los sectores más pobres porque aspiran normalmente a una vivienda terminada cuyo costo es muy alto en el mercado, sin tener una capacidad de ingresos suficiente para pagar las mensualidades resultantes de operaciones financieras hipotecarias a tasas de interés real. Así, en ambos casos el mercado es incapaz de resolver el problema habitacional de la población en términos de la capacidad de pago de los habitantes (Rosenbluth, 1983).

Por otra parte, los montos aparentes de inversión requerida para resolver desde una perspectiva fiscal el problema parecen muy grandes y en constante expansión debido a dos fenómenos de igual signo que aumentan las necesidades: por una parte, la rápida expansión demográfica que encuentra su apogeo en las décadas de los años cincuenta y sesenta en la mayor parte de los países; por otra, el rápido proceso de urbanización de la población con una significativa orientación hacia las principales ciudades de cada país, ciudades que concentran las mayores carencias.

El carácter oligopólico con que opera el mercado de tierra en la mayoría de las ciudades latinoamericanas hace que el precio unitario de ésta se acreciente permanentemente en un espiral ascendente debido al fuerte carácter especulativo de la gestión inmobiliaria (Trivelli, 1982). Siendo la tierra uno de los insumos básicos de los programas de vivienda, con una fuerte incidencia en el costo final de las soluciones, estos incrementos inciden directamente en la cantidad también creciente de recursos necesarios para resolver el problema de cada unidad de vivienda. Los propietarios de la tierra ven en las políticas de vivienda una forma de enriquecimiento por la vía de captación de la renta generada por las plusvalías derivadas de la inversión pública en infraestructura y equipamiento tanto como de

la gestión de otros entes privados en el espacio circundante (Vetter y Ramalho, 1981). 11/

Este conjunto de factores tiende a agobiar a los gobiernos que, al no ver la posibilidad de resolver el problema del déficit habitacional en un plazo prudencial, tienden a postergar la solución o a desligarse de la misma por los efectos inflacionarios que el incremento de gasto público puede tener. El argumento aquí es que existen otras prioridades de inversión en infraestructura de apoyo a la producción que tienen mayor prioridad que el problema de la vivienda. Así, y ante la enorme magnitud del problema, se asignan partidas presupuestarias insuficientes para subsidiar las necesidades habitacionales de la población que lo requiere, dejando que el mercado opere libremente. Estas partidas presupuestarias insuficientes son, a su vez, captadas por los sectores más organizados y con mayor capacidad de ejercer presión sobre la estructura de poder.

Dado este conjunto de restricciones, el Estado busca nuevas opciones de financiamiento del sector habitacional tratando de derivar hacia éste instrumentos financieros de largo plazo como complemento de su inversión directa. El carácter relativamente permanente del bien vivienda lo hace objeto ideal de las instituciones que emiten documentos financieros de largo plazo, tales como las que administran los fondos previsionales, o las compañías de seguros. Se abren así dos opciones alternativas de financiamiento del sector: la primera compromete directamente los recursos del Estado en la solución del problema, por la vía directa de su inversión; la segunda, en cambio, viabiliza la canalización de recursos privados hacia el mercado inmobiliario y, en algunos casos, esta viabilización incluye subsidios estatales indirectos a la demanda.

a) Fuentes privadas de financiamiento de la vivienda

Las fuentes privadas de financiamiento de la vivienda han estado tradicionalmente presentes en el mercado financiero latinoamericano a través de diversas instituciones de crédito hipotecario que operan con créditos a largo plazo y con tasas de interés de mercado (Renaud, 1984). Junto con la compra de vivienda al contado o con créditos bancarios, ésta es una de las formas en que el mercado ha tratado de aumentar su cobertura en materia habitacional. El aumento se expresa en el hecho que, al aumentar los plazos de la deuda, el pago mensual resultante disminuye permitiendo incorporar segmentos de ingresos no tan altos a la estructura de la demanda habitacional. La garantía hipotecaria del bien adquirido hace que el riesgo sea muy bajo en operaciones de esta naturaleza.12/

A partir de los años sesenta se produce una fuerte proliferación de instituciones privadas de crédito hipotecario en

América Latina (Cuadro 1 del Anexo). Ellas materializan las aspiraciones de canalizar financiamiento privado hacia la construcción de vivienda permitiendo al Estado derivar sus recursos hacia otros gastos. Esta proliferación, sin embargo, se orienta preferentemente a satisfacer las necesidades de los sectores cuya demanda tiene solución de mercado al estar capacitadas a pagar un dividendo mensual igual o similar al arriendo de viviendas formales. El monto de los recursos que hacia este tipo de mecanismos se derivan depende mucho de las características de la legislación vigente y de la demanda que exista por tales créditos según la distribución de ingresos existente. La oferta, sin embargo, no es ilimitada y tiene cierto precio de escasez en períodos señalados. Sin embargo, existen diversos factores agregados que permiten corregir la escasez relativa por la vía de aumentar la oferta y llevar así el precio a un punto de equilibrio con el resto de la economía.

Un hecho de general aceptación es que tales sistemas de financiamiento se concentran en la atención de a lo más el diez por ciento más rico de la población (Palma y Sanfuentes, 1979 y Necochea, 1986) y deja marginado de acceder a vivienda en propiedad a través suyo a un conjunto muy importante de hogares de cada país.^{13/}

La crisis de 1982 significó una fuerte caída de los ingresos reales de los sectores asalariados medios y bajos. Con ello una proporción aún mayor de población quedó al margen de estos sistemas de mercado de acceso a la vivienda debiendo recurrir a sistemas informales para resolver su problema habitacional o presionar sobre los recursos del Estado para obtener subsidios en su compra de vivienda.

Uno de los problemas que adicionalmente dificulta el acceso de estos sectores es el conjunto de ineficiencias con que operan estos sistemas, que se expresan en altos costos de operación en tales créditos. Existe un amplio margen para disminuir sus costos por la vía de mejorar la operación, pudiéndose incorporar importantes segmentos de estratos medios que podrían operar así por esta vía.^{14/}

b) Subsidio estatal directo

Las aspiraciones de obtención de vivienda en propiedad de los diversos sectores sociales, conjuntamente con su imposibilidad de obtenerla por la vía del mercado en los sectores de ingresos medios y bajos, hacen que diversos gobiernos de América Latina se involucren directamente en el financiamiento de vivienda con sus propios recursos, integrándola al gasto social. Esta reacción es particularmente importante en los casos en que se produce movilización social en torno al problema de la vivienda y ésta se expresa en términos políticos.

Por otra parte, la condición habitacional de la población urbana entra en crisis durante las décadas de los años cincuenta y sesenta en la medida en que se produce un importante proceso de urbanización por migración rural urbana. Así, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos debe involucrarse también por esta razón en la solución directa del problema habitacional creciente.

Las formas como estos gobiernos comienzan a enfrentar el problema habitacional puede tipificarse en dos planos divergentes. El primero concibe la solución del problema habitacional como un desafío técnico que debe ser resuelto mediante una real adecuación entre las necesidades y los recursos, en un proceso formal de planificación. Contribuyen fuertemente a reforzar esta postura las acciones de los organismos internacionales de financiamiento que propician la planificación como prerequisite para involucrarse en programas de ayuda en el campo de políticas sociales entre las que la vivienda obviamente se incluye. Sin embargo, la asignación presupuestaria al gasto social en general y la vivienda en particular no es en ningún país suficiente para resolver la situación habitacional crecientemente precaria. Es frente a esta impotencia del Estado que surge una segunda posición, que sostiene que el problema habitacional no se resuelve por esa vía sino que se requieren profundos cambios estructurales para lograr que mediante una redistribución del ingreso, y muy fundamentalmente del poder, se logre desde el Estado una solución a la deprimida condición habitacional de importantes y crecientes segmentos de la población (Utría, 1967).

Estas dos líneas de pensamiento se dan en un medio de creciente movilización poblacional tras el logro de diversas reivindicaciones, tendiendo a legitimarse un actor nuevo en el debate político, actor que pasará a denominarse el movimiento de pobladores, con intereses a menudo diferentes a los del movimiento obrero (Valdés, 1986).^{15/} La composición de estos grupos es básicamente de personas que no encuentran una inserción laboral estable, salarial, y que no cuentan con posibilidades de negociar a través de sindicatos u otras organizaciones formales y se ven compelidas a la formación de asociaciones territoriales para reivindicaciones muy primarias de carácter asistencial (infraestructura, equipamiento, transporte y tarifas).

No existe acuerdo, sin embargo, sobre la efectividad del movimiento poblacional en el logro de sus objetivos. En la mayoría de los casos, estos movimientos serán cooptados por los partidos políticos representantes de los sectores obreros tradicionales y tenderán a capitalizar su capacidad de movilización en función de los intereses de los obreros asalariados, más que en términos de los intereses del propio movimiento poblacional (Espinosa, 1981). En otros derivarán hacia

situaciones de corte populista en que el propio Gobierno será el que interpretará, en una perspectiva más bien paternalista, los intereses de estos sectores, sin incorporarlos efectivamente en el proceso político administrativo del Estado.

La respuesta del Estado será la de tratar de generar las condiciones para que la población pueda acceder a vivienda en propiedad por la vía de administrar una serie de subsidios al sector. Una parte importante de éstos se canaliza hacia la demanda habitacional, tratando de aumentar la capacidad de pago de los aspirantes a vivienda mediante subsidios a las tasas de interés con que operan los créditos hipotecarios, tanto como a la reajustabilidad de los préstamos en condiciones inflacionarias con control salarial; en ambos casos, se tiende a otorgar una cartera de créditos hipotecarios que operan en su balance con una tasa de interés negativa, es decir, fuertemente subsidiados (Palma y Sanfuentes, 1979 y Arellano, 1983). Dado, además, que los sectores que más fácilmente pueden operar en este sistema financiero hipotecario son los de mayores ingresos, los beneficios de ellos derivados tienden a favorecer fuertemente a los grupos medios y altos, que son los capaces de operar en este sistema, dejando fuera a los hogares más pobres que mejoran poco o nada su condición habitacional a través de estos mecanismos.

El tema de la vivienda pasa a tener, así, un carácter fundamental en el debate político de muchos países latinoamericanos, presentando éste un marcado carácter movilizador (Cornelius y Dietz).^{16/} Sin embargo, el gasto que se hace es insuficiente para resolver la totalidad del problema. A pesar de la importancia política que se asigna a la reivindicación de vivienda, será éste el sector social que recibirá la menor proporción del gasto público social (Cuadro 2 del Anexo).

El comportamiento de este gasto es más o menos estable a partir de la década de los años setenta en América Latina. El origen de los fondos es muy diverso aunque, en la mayoría de los casos en que el crédito hipotecario es importante, el ahorro previo de las personas es complementado con tributaciones específicas para el sistema habitacional, de modo que se ata muy fuertemente la obtención del crédito a la preexistencia de un ahorro previo importante. Nuevamente, los sectores con mayor capacidad de ahorro serán los de ingresos derivados de un salario estable o de altos ingresos.^{17/}

Como complemento a estas fuentes de financiamiento de la vivienda popular, los países recurren a créditos externos ante organismos internacionales tales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.^{18/} Estos tienden a condicionar sus financiamientos a proyectos que atiendan a los sectores más pobres por la vía de soluciones muy precarias de costo, tales

como lotes con servicio o viviendas mínimas en pequeños terrenos.
19/

Paralelamente, el destino de los créditos externos además tiende a favorecer las necesidades de la población que se ubica en las ciudades principales de América Latina, incluso en los países de fuerte base agrícola rural (Blitzer y Hardoy, 1983). Este patrón de localización no sólo es válido para el caso de la vivienda, sino que se reproduce en igual forma en los préstamos destinados a la construcción de infraestructura y equipamiento.

En general, los programas de lotes con servicios han sido exitosos en detonar procesos de construcción de buenas viviendas, tal como se dijo más arriba. Sin embargo, el carácter oligopólico del mercado de la vivienda tiende a generar valores de suelo tan altos en las zonas urbanas más centrales, que éstos son derivados a las periferias más externas, con la esperanza de disminuir los costos del terreno, aumentando fuertemente los patrones de segregación espacial urbana. 20/

Las restricciones de los organismos internacionales, particularmente en el caso del Banco Mundial, referentes a la atención de sectores que requieren soluciones habitacionales mínimas se mantuvieron prácticamente intocadas hasta 1983, coincidiendo con la crisis se produce una mayor flexibilidad en los programas habitacionales a financiar. En pocas palabras, las necesidades de divisas que tienen los países son de tal magnitud y urgencia, que los gobiernos presionan por financiamiento de los programas en curso, no como una manera de resolver el problema habitacional, sino como una forma de obtener las divisas destinadas al pago de los intereses de la deuda externa. Esta mayor flexibilidad ha significado el abandono de la utilización de líneas exclusivas de financiamiento de programas de lotes con servicios.

Así, después de la crisis de 1982, luego de un momento de muy bajo gasto público y privado en vivienda (que marca el año 1983) derivado de ella, se ha producido una cierta recuperación tanto por las necesidades de reactivación económica, como por la necesidad de divisas para servir a lo menos los intereses de los créditos externos. Así, a partir de 1984/85, se han recuperado los niveles históricos de gasto social en vivienda en diversos países, especialmente en los que este gasto es significativo (Cuadro 3 del Anexo).

La insuficiencia de financiamiento ha generado una situación dual en los beneficiarios de las políticas de vivienda. Por una parte, un conjunto de habitantes que resuelve su problema con cierta holgura gracias a la ayuda del Estado y que se apropia de gran parte de los beneficios de las políticas públicas de gasto social por la vía de captación de fuertes subsidios indirectos.

Para resolver su problema habitacional, el resto de la población se ve obligada a recurrir a las tomas de terrenos, al arriendo de viviendas precarias en un mercado informal (Gilbert, 1977) o al allegamiento, compartiendo la vivienda de otra familia (Necochea, 1977).

Así, una proporción significativa de la población pasa a tener como condición habitacional permanente una vivienda con grandes carencias que ocupa con alto grado de hacinamiento y promiscuidad, situación que se refleja en los crecientes déficit que arrojan los estudios basados en los censos latinoamericanos.

2. Alta regresividad en la transferencia de subsidios estatales

Del análisis sobre la estructura de financiamiento de los programas habitacionales se desprende que son éstos altamente regresivos en los efectos que tienen sobre los diferentes segmentos de la distribución de ingresos, dado que sus beneficios son estructuralmente derivados hacia los sectores medios y altos de la población.

Un reciente estudio de ECIEL (Nahoum, 1987) indica que el estrato alto, definido como el quinto quintil de la distribución de ingresos, concentra la mayor parte de las transferencias de subsidios de vivienda otorgados por el Estado en varios países de América Latina sobre los que hay información (Cuadro 4 del Anexo).^{21/} Complementariamente, un país en el que el nivel de gasto social en vivienda aparece como altamente significativo, como es el caso de Chile con un 1.4% del P.I.B., éste es altamente concentrador al derivar hacia el quinto quintil de ingresos cerca de un 70% del total de subsidio entregado a través de este gasto en 1983, (Necochea, 1986).

Bajo estas condiciones de regresividad que se dan en el gasto social, condiciones que también se reproducen en otros rubros tales como Previsión Social, Salud y Educación, es poco probable que se logre erradicar la pobreza de los países (Rodríguez, 1985). El Estado reproduce así las tendencias concentradoras de ingreso de la economía en su conjunto, en vez de atenuar las diferencias. Estas tendencias globales han sido de mayores niveles de concentración en las últimas décadas y los gobiernos latinoamericanos han mostrado una gran incapacidad de reorientar su propio gasto en beneficio substantivo de los sectores más pobres incluso por esta vía de gasto directo. Se concentra así aún más el ingreso (Muñoz, 1979 y Heskia, 1981). De mantenerse esta tendencia, las perspectivas de opciones rupturistas se hacen más probables que las de cambio gradual de las estructuras.

El rol que en este proceso de incremento de los niveles de regresividad tuvieron los períodos anteriores a la crisis, en que las tasas de interés y reajustabilidad del sistema de crédito fueron negativos (Massad y Zahler, 1987) es muy significativo. Normalmente, los créditos fueron captados por los estratos altos y éstos obtuvieron así los mayores beneficios del gasto del Estado en todos los rubros.

Si el sistema fuera congruente con la lógica económica de la historia reciente, se podría esperar que la crisis desplazara a los estratos altos de los subsidios habitacionales, ya que las tasas de interés deberían llegar a sus niveles normales de mercado de operación. Sin embargo, dado el alto grado de poder económico y político de dichos estratos, parece difícil pensar que se producirá un cambio en el patrón concentrador derivado de las políticas sociales. Es muy probable que éstos busquen las alianzas necesarias para que el patrón recientemente visto se mantenga, salvo que exista una clara conciencia de la necesidad de cambios importantes. Esta parece, sin embargo, una coyuntura favorable para reeditar la discusión y buscar los mecanismos para lograr que los sectores más pobres reciban una cuota más significativa de los beneficios que se desprenden de los subsidios del Estado.

3. Marcada sectorialidad de las políticas de vivienda

Desde tempranas épocas en este siglo es el Estado, a través de su inversión en vivienda, el que construye la mayor parte de la ciudad y es el responsable de su expansión. Este hecho ha sido ampliamente debatido en el medio académico a partir de la década de los años sesenta, poniéndose en duda los modelos locacionales residenciales derivados del comportamiento del mercado inmobiliario de los países de tradición anglosajona, especialmente de Estados Unidos de Norteamérica (Pumarino, 1970). El diseño de políticas habitacionales, sin embargo, ha permanecido ajeno a los efectos urbanos que a través suyo se producen, efectos que pueden significar un deterioro significativo de las condiciones de vida de la población que se incorpora, especialmente en términos de patrones de accesibilidad interna en la ciudad y de segregación socioespacial (Trivelli, 1982).

Este hecho se demuestra a través de a lo menos tres carencias importantes que caracterizan a las políticas: falta de preocupación por la localización de los proyectos en la ciudad, tendencia a invertir en las grandes ciudades más que en el resto del sistema urbano-rural, y masividad en el tratamiento de las soluciones.

a) Falta de preocupación por la localización en la ciudad

La falta de preocupación por la localización de los programas de vivienda al interior de la ciudad, especialmente de los programas destinados a atender las necesidades habitacionales de los sectores de bajos ingresos, se relaciona fundamentalmente con la lógica de operación del mercado de suelo urbano según la cual, desde una perspectiva de costos privados, sea más barato construir en la periferia más lejana, en vez de hacerlo en puntos más cercanos. 22/

La operación de esta lógica de minimización del gasto de inversión como única lógica en la toma de decisiones sobre localización de programas de vivienda, junto con el interés de los estratos altos de autosegregarse para maximizar la captación de excedentes derivados de la inversión pública, llevan a un patrón altamente segregado de crecimiento urbano. 23/ Así, las políticas de vivienda actúan por exclusión de los pobres de los bienes urbanos fuertemente concentrados en el centro de la ciudad (empleo, comercio, servicios y esparcimiento), condenándolos a vivir en una periferia subdotada de equipamiento y lejos de los destinos habituales de sus desplazamientos. 24/ Con ello se les hace recorrer largas distancias para llegar al trabajo, distancias que no sólo significan parte importante de su tiempo, sino que también consumen parte importante de su magro ingreso en el pago de tarifas altas de transporte público urbano (Thompson, 1982).

En general, se demuestra esta falta de preocupación por los aspectos relacionados con la localización de los proyectos en el hecho de que el debate político sobre vivienda se da normalmente en términos de número de unidades faltantes (déficit) o logros obtenidos en el número de unidades entregadas a las familias por el Estado. Es bastante más escaso el debate sobre las condiciones de habitabilidad de las soluciones entregadas. Estas condiciones están dadas además, por accesibilidad a salud, educación, esparcimiento, comercio, servicios, infraestructura pública urbana y espacio público, en general, todos los elementos que constituyen el carácter propio de la ciudad. Refuerza aún más esta argumentación el hecho de que los organismos de financiamiento internacional generalmente operan líneas paralelas de crédito para todos estos rubros, líneas que son administradas por agencias y departamentos diversos, con prioridades independientes entre sí. 25/

b) Concentración de la inversión en pocas grandes ciudades

El gasto social en vivienda tiene un gran componente político en su decisión tendiendo, tal como se ha dicho, a atender las necesidades de los grupos con mayor capacidad de presión. Históricamente éstos han sido los de los estratos

altos que se encuentran de preferencia en las grandes ciudades. Esto explica, en buena medida, el que los presupuestos no se distribuyan en forma homogénea en el espacio nacional, sino que tengan un sesgo importante hacia las grandes metrópolis. Como los recursos son insuficientes para atender todas las necesidades, quedan más postergadas las de la población que habita en ciudades pequeñas o zonas rurales, lugares en los que se producen las situaciones más críticas de pobreza extrema en los países de América Latina.

A menudo, los pobladores rurales presentan una inserción precaria a la tierra al no tener propiedad del lugar en que habitan y trabajan. Son así los grupos más difíciles de alcanzar por políticas destinadas a satisfacer las necesidades de vivienda por la vía de asignación en propiedad. De no mediar programas con una componente complementaria de desarrollo rural, es difícil acercarse a ellos, ya que normalmente las políticas requieren ser mediatizadas por los propietarios de la tierra donde residen los pobladores campesinos. Así, dependen, en los casos en que habitan en los grandes predios, de la voluntad del propietario para resolver su problema habitacional; además, cuando los pobladores rurales viven en las márgenes de los ríos o en terrenos marginales sin propietario definido, el hecho de no tener propiedad del suelo dificulta cualquier solución de su problema residencial que permita mejorar sus condiciones habitacionales en forma permanente (Bengoa, 1987).

Las políticas de vivienda recientes han tendido simplemente a eludir el tema, no demostrándose mucho interés ni en la literatura académica, ni en la divulgación de experiencias exitosas de soluciones habitacionales rurales. Este segmento poblacional, uno de los más pobres y vulnerables, nuevamente ve perjudicada su situación por la incapacidad de las políticas públicas de adecuarse a sus necesidades. 26/

Este patrón de gasto social en vivienda e infraestructura urbana también se expresa en los programas en que los gobiernos han recurrido y operado a través de créditos externos. En efecto, gran parte de los créditos que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han concedido para vivienda e infraestructura urbana se ha concentrado en las mayores ciudades del país correspondiente. En el Cuadro 5 del Anexo se aprecia que las cifras del Banco Mundial alcanzan a un 60.6% y las del BID a un 49.3% en créditos para inversión en ciudades capitales o de más de 500 000 habitantes. Los habitantes del resto del sistema urbano menor y del mundo rural reciben una proporción muy medrada del total de los US\$ 2.207.4 millones que se invirtieron en vivienda e infraestructura urbana entre 1970 y 1979 con créditos externos en los países latinoamericanos. (Blitzer y Hardoy, 1983).

c) Masificación en el tratamiento de las soluciones habitacionales

Las familias, las viviendas, las regiones son, por lo general, muy heterogéneas; también lo son sus problemas habitacionales. Esta heterogeneidad no se ve reflejada, por lo general, en el diseño de políticas habitacionales. Por el contrario, los organismos encargados de su diseño tienden a buscar soluciones masivas tipificadas que suelen dejar fuera de consideración los problemas que aquejan a las familias así como los recursos de que ellas disponen para resolverlos. Se produce así un desajuste entre las necesidades y las respuestas del Estado que significan, por lo general, un despilfarro de recursos al tener el poblador, en muchas ocasiones, que rehacer partes de su vivienda para adecuarla a sus reales necesidades.

Así, familias de diferentes tamaños, unipersonales y extensas, son consideradas como homogéneas en el tipo de solución que se les otorga a través de los programas oficiales de vivienda. Son éstas de superficie mínima, en soluciones muy masivas, segregadas a la periferia que tienden a homogeneizar zonas enteras de la ciudad en términos de ingreso, tamaño del hogar, edad, etc., en general, en función de las variables que actúan como definatorias para la decisión de asignación de vivienda a una familia en particular. Los conjuntos tienden a reflejar las características que se fijan en las políticas, constituyendo difícilmente un tejido social urbano adecuado para una sana convivencia social. 27/

La existencia, además, de estos mecanismos de selección homogénea de postulantes, tienden una vez más a favorecer a las familias debidamente establecidas, nucleares y con capacidad de ahorro, descripción que corresponde a una familia de niveles medios o altos de ingreso. Por esta vía, por lo tanto, también se suele excluir de los beneficios de las políticas situaciones habitacionales más deterioradas que suelen caracterizar a los grupos más pobres: la de los ancianos, de los grupos familiares incompletos, de las madres solteras o abandonadas por su marido, o las de parejas que no han regularizado su relación en un matrimonio y son simplemente convivientes, independientemente de la urgencia que sus situaciones merezcan.

4. Desvinculación de otros programas de atención a los estratos pobres

El sector vivienda, con este enfoque muy sectorial y marcadamente orientado a familias tipo de niveles socioeconómicos relativamente altos o medios en el mejor de los casos, suele también operar desvinculado de otros programas de atención a personas en situación de pobreza. Así, las exigencias

de pago de dividendo o de aportes a organizaciones habitacionales suele tener no sólo un costo monetario, sino también un costo en desnutrición, y desescolaridad ya que se percibe que si no se cumplen los compromisos de la deuda habitacional, se perderá la casa, único elemento de estabilidad familiar normalmente. Para pagar el dividendo de la casa las familias son capaces de sacrificar alimento y vestuario, lo que redundará en otros problemas. La ayuda que el Estado presta para mejorar las condiciones habitacionales de las familias puede así derivar, dadas sus condiciones de ingresos, en mayores costos visibles en programas de recuperación de desnutridos, de educación de adultos, o de subsidio laboral (Torche, 1987). Cuando se trata de erradicar, desde una perspectiva de subsidios estatales la extrema pobreza, debe hacerse en un conjunto integrado de programas, siendo imposible lograrlo con una acción de tipo sectorial. Ello lleva al diseño de políticas conjuntas con otros organismos en los casos en que el interés de las políticas sea el de erradicar la pobreza.

Parece interesante acotar que, por lo general, la acción de las organizaciones privadas de asistencia técnica que operan con los sectores más pobres en un tipo de trabajo participativo y descentralizado, han llegado al mismo convencimiento. No es posible atacar los efectos de las situaciones de pobreza sin recurrir a programas integrados en los que se incluyan variables de generación de empleo, reeducación laboral, salud y mejoramiento de condiciones habitacionales y nutricionales (Donoso, 1987).

5. Tolerancia de un sector informal de vivienda

La insuficiencia y regresividad en la distribución de los beneficios de los programas de vivienda generan, en muchas ocasiones y en distintos países, una presión sobre el sistema social en general, y sobre el sistema político en particular, en busca de soluciones efectivas de los problemas habitacionales.

En la década de los años sesenta y comienzos de los setenta, se produce así una movilización social motivada por reivindicaciones habitacionales, especialmente en función del acceso a la tierra o a vivienda en propiedad. Esta movilización es eficiente para lograr solucionar, en algunos casos, los problemas más urgentes de los sectores más estables (obreros, empleados y profesionales liberales, en general). Una proporción muy significativa y variable, sin embargo, no logra solución por esta vía y debe recurrir a otras formas para resolver su condición habitacional.

Los sectores populares ven sus legítimas aspiraciones frustradas en la operatoria de los sistemas financieros de los gobiernos y tienen dos salidas, las que utilizan en forma alternativa dependiendo de las condiciones políticas generales.

Por una parte, tienden a rebajar sus aspiraciones habitacionales, reemplazando la imagen de la casa por la de un terreno que les permita iniciar un proceso gradual de construcción de su propia casa. El problema crítico se da en la obtención del suelo donde hacerlo. En los países en que se tolera en cierto grado la ilegalidad en términos de las normas de planificación física (zonificación, tramitación, urbanización y lotificación) se produce un sistema muy generalizado de loteos ilegales mediante los cuales los propietarios venden terrenos a familias, terrenos que carecen de normas mínimas de urbanización, pavimentación, etc. donde los compradores pueden iniciar la construcción de una vivienda. 28/

Por otra, en ocasiones se organizan para hacer valer sus derechos a vivienda pero, frente a la negativa del Gobierno de atender sus necesidades por su incapacidad presupuestaria y por las condiciones estructurales del sector vivienda, recurren a la vía ilegal de las tomas de terrenos, generalmente fiscales, iniciando un largo camino hacia la legitimación de su aspiración habitacional, tanto desde una perspectiva constructiva (autoconstrucción con presión por servicios e infraestructura) como por la precariedad con que se encuentra la titulación del suelo en que levantan sus casas. Esta opción se da mayormente en los países en que los diversos partidos políticos asumen la vivienda como bandera de lucha.

Sin embargo, un grupo importante de población no logra integrarse a estos movimientos reivindicativos por no pertenecer a organizaciones de ningún tipo, por no estar en condiciones de hacerlo o por razones personales y deben, así, buscar soluciones independientes a su problema habitacional. El número de familias en esta situación es elevada, estimándose fluctuante entre un tercio y la mitad del total de cada país, dependiendo de las condiciones locales de acceso a la tierra y a la vivienda. Sus opciones, en general, se mueven en un mundo informal de solución habitacional, mundo en el que la legislación se aplica poco y mal y en que las relaciones entre ellos y los propietarios de las viviendas se mueven entre el mundo de la solidaridad familiar y el de las relaciones mercantiles del arriendo, asumiendo posiciones intermedias en muchos casos. Estas opciones se pueden caracterizar en las siguientes:

Allegamiento. Consiste en compartir la vivienda con otro grupo familiar de parientes, amigos o conocidos manteniendo o no una economía independiente (Rodríguez, 1987). En general quienes optan por esta vía de solución se someten a problemas de

convivencia provocados por los altos niveles de hacinamiento o de promiscuidad. 29/

Arriendo informal. Existe cuando las condiciones del contrato entre propietario e inquilino no siempre se rigen por el mercado formal y en las que la legalidad vigente no siempre se aplica en su totalidad dadas las formas de relación entre los contratantes. El arriendo informal puede ser de un terreno, de una parte de una vivienda, de una pieza, o de una vivienda en su conjunto. Estas soluciones solían estar en el centro, en las denominadas piezas de conventillos; hoy se han mudado a la periferia también, aprovechándose no sólo el deterioro, sino que los intersticios que quedan en las poblaciones construidas por el propio Estado (Gilbert, 1987). 30/

Los niveles de allegamiento suelen llegar a ser tan altos que, en la ciudad de Santiago de Chile, en 1983 se estimaba que había más de 150 000 hogares allegados, en circunstancias que no había más de un millón de hogares en la ciudad en ese momento. Además, estas estadísticas no incorporan a miembros individuales que comparten vivienda con sus parientes, sino que sólo a los casos en que un hogar independiente, que se autopercibe como tal, define que su condición de compartir vivienda es involuntaria y que aspiran a resolverla en algún futuro, de ser ello posible (Necochea, 1987). 31/

El arriendo informal abarca una proporción también importante de familias, tal como se ha visto. En la ciudad de Santiago de Chile se realizó una encuesta (denominada CASEN) que permite visualizar en alguna medida la magnitud que este fenómeno representa. 32/ Los datos de ésta muestran que del millón de hogares de la ciudad, un quinto arrienda la vivienda en que vive. Adicionalmente, si se definen como segmentos de pobreza los dos quintiles más bajos de ingreso, se ubican en ellos unos 65 000 hogares arrendatarios (Cuadro 6 del Anexo), lo que sube la proporción de arrendatarios dentro de este grupo en relación a la de la ciudad toda.

Si se acepta que la definición de arrendatarios de suelo sea probablemente asimilable a las de los hogares que son propietarios de su vivienda pero no del suelo en que ella se levanta, las cifras de arrendatarios suben considerablemente ya que en el país en su conjunto, según la misma encuesta, más de 250 000 hogares, de los 2.5 millones existentes en el país en 1985, se encuentran en esta condición (Cuadro 7 del Anexo). Cerca de 150 000 hogares arrendatarios de sitio, adicionalmente, son de los quintiles 1 y 2, es decir, pueden caer bajo la definición de población en condición de pobreza (Torche, 1987).

La situación arriba descrita para Chile, único país documentado en este detalle, no parece ser atípica del resto de América Latina. Por el contrario, es probable que sea aún más

marcada en los países en que el gasto social en vivienda es menor que en el caso chileno y en los que se produce una expansión demográfica muy acelerada como función de los altos patrones de fecundidad y/o en aquellos países que aún cuentan con una base rural alta y que experimentan un rápido proceso de urbanización.

En su conjunto, los grupos familiares de allegados, arrendatarios informales y habitantes que en general comparten su vivienda ha tenido poca presencia en la literatura especializada sobre vivienda en América Latina. El supuesto subyacente es, al parecer, que éstos van a resolver su problema en la medida en que los programas oficiales los alcancen y que su condición actual es sólo transitoria. Estarían "haciendo cola" para obtener su vivienda. Este supuesto, dadas las condiciones imperantes en el pasado no parece válido porque el tamaño del grupo aumenta con el paso del tiempo, en vez de disminuir y las tomas no parecen haberse constituido en la solución universal del problema habitacional ya que no se han incorporado a ellas.

Este grupo es tal vez uno de los mayores desafíos para el campo de la formulación de políticas de vivienda en el futuro próximo ya que son los grupos más difíciles de alcanzar en una perspectiva de políticas habitacionales ya que no son propietarios del lugar en que se levanta su vivienda, no son tampoco sujetos de programas de mejoramiento sin que se cierna sobre ellos la amenaza del desalojo y ocupan un lugar que, en muchos casos, es de alto potencial de mejoramiento y habitabilidad por sus condiciones de alta accesibilidad a bienes y servicios urbanos.

6. Tolerancias de formas ilegales de ocupación del suelo urbano

En condiciones precarias de ingreso, con insuficiente gasto social para satisfacer las necesidades básicas de vivienda de la población y en condiciones de relativamente alta movilización política en torno al problema de la vivienda, se tolera el acceso al suelo por diversas vías al margen de la legislación y normativas vigentes.

La vivienda autoconstruida fuera de normas, que se podría asimilar a lo tratado sobre vivienda informal en el punto anterior; las subdivisiones y ventas de terrenos en condiciones diferentes a las que las normas de urbanización especifican (normalmente carentes de infraestructura sanitaria y de pavimentación);^{33/} y las tomas de terrenos por la vía de la invasión constituyen formas ilegales de solución del problema habitacional que son normalmente toleradas ante la incapacidad de otorgar soluciones reales a los problemas residenciales de sectores muy amplios de la población.

La primera forma ilegal de acceso a la tierra es ilegal desde la perspectiva del propietario. Normalmente consiste en la venta de terrenos, bajo alguna forma contractual distinta de la que rige formalmente para la compra de terrenos de acuerdo a las normas de urbanización vigentes (promesa de compraventa, certificado notarial, documentación ilegal, etc.) en las que las tierras carecen normalmente de urbanización y que se venden a pobladores que demuestran tener alguna capacidad de pago. Los lotes que se venden en este mercado son por lo general pequeños y se entregan en forma de propiedad precaria la que mantiene al comprador en una fuerte dependencia del propietario o urbanizador del lote. Esta situación se ha prestado a todo tipo de abusos por parte de los propietarios en términos de cobrar más de lo que corresponde por el lote, a cobrar en forma arbitraria o a vender más de una vez el terreno. Los conflictos que en estos casos se generan llevan a que normalmente el Estado termine interviniendo en el problema, comprometiendo con su intervención un subsidio a la urbanización con la dotación de infraestructura sanitaria y otro, también escondido, en la expropiación o compra del terreno al propietario a fin de regularizar la situación de tenencia de los ocupantes (Harth y Luna, 1980). Los propietarios, por su parte, obtienen utilidades altas, en general, dado que en ocasiones cobran precios muy altos a los pobladores compradores, ya que pueden hacerlo al controlar el poder de la propiedad, y lo hacen también del Estado cuando éste entra a regularizar la propiedad de los ocupantes ya que nuevamente aparece él como el propietario de la totalidad del predio.

Dentro de estas formas ilegales, las tomas de terreno han ocupado una porción significativa del espacio de publicaciones sobre las materias de vivienda en la década de los años setenta. Son ellas, tal vez, la forma en que mayor cantidad de población ha logrado solucionar su problema habitacional en América Latina en los últimos veinte años, por la vía de llegar a controlar un lugar. Su origen fue, por lo general, violento y vinculado a los acontecimientos políticos de cada país: dependiendo de su situación interna, al momento de producirse una coyuntura adecuada, se produjeron tomas de terrenos. Los pobladores que participaban en ella lo hacían normalmente al amparo de un partido político importante y en el seno de una organización grande de pobladores, como estrategias para evitar el desalojo por la vía de la represión. Para los partidos éstas significan una forma de generar hechos políticos significativos; para los pobladores, una manera de encontrar un lugar donde vivir.

Las tomas ocupan, por lo general, terrenos periféricos y/o marginales, en ocasiones asociados a altos costos de urbanización por sus condiciones topográficas adversas y difíciles en los casos en que se encuentran en el centro de las ciudades o cercanas a ellos, como es el caso de las favelas en

Río de Janeiro; también estos altos costos pueden deberse a su gran distancia al centro y a la zona urbana construida que dificulta la prolongación de las redes de infraestructura preexistentes.

Las tomas de terrenos generaron una cantidad importante de literatura que vio en ellas una forma de acceso de los sectores populares al poder por la vía de las organizaciones urbanas. 34/ En la actualidad este optimismo está modificándose, no viéndose tan clara la efectividad de los movimientos sociales urbanos en la inserción de pobladores en las estructuras de poder. Se substituye una visión más bien optimista y "desarrollista" por otra "visión más pesimista y estructurada ... porque tal vez ya no hay modernización sino masificación y violencia" (Touraine, 1977). El propio Touraine opina que movimientos urbanos en América Latina propiamente no hubo; luchas urbanas sí, pero éstas no forman movimientos sociales urbanos propiamente tales. Es en esta nueva perspectiva, de corte más bien reivindicativo, que se visualizan hoy día las tomas de terrenos y la movilización en torno a la vivienda. Con creciente énfasis, los movimientos sociales aparecen como un conjunto de luchas urbanas, inestructuradas, y en las que crecientemente el individuo se automargina como fruto de una creciente anomia frente al fenómeno urbano y sus propios problemas de supervivencia (Tironi, 1987).

De esta forma, el análisis de los movimientos sociales como movimientos reivindicativos se transforma en el estudio de una vía masiva de acceso a la vivienda en propiedad para determinados sectores sociales, aspirada por los pobladores, tolerada por el Estado en un comienzo, y luego subsidiada por éste en su regularización (escrituración, infraestructura sanitaria, pavimentación, etc.). Por esta vía es finalmente el Estado quien asume los costos de los programas y provee una solución habitacional mínima que pasa así a ser aceptada como legítima tanto por los pobladores como por los tecnócratas estatales. Los montos de los subsidios así otorgados son difícilmente estimables; los propietarios de la tierra son los más beneficiados, en la mayoría de los casos, ya que se les paga valores comerciales por las expropiaciones de los suelos. 35/

Estos sectores poblacionales pasan así a una etapa de consolidación de sus viviendas, etapa que coincide aproximadamente con el inicio de procesos de desmovilización de las organizaciones reivindicativas originales. Se formarán así una serie de procesos de consolidación urbana de las tomas, transformándose progresivamente estos espacios en ámbitos urbanos (MacDonald, 1987). Esta visión positiva de los procesos de consolidación urbana son vistos por otros autores como un cambio en el grado de compromiso del Estado con la solución del problema habitacional: de una situación en que el problema de la vivienda de buen nivel es derecho de los habitantes en algunos países, se pasa a otra en que el acceso a un pedazo de tierra se transforma

en la solución habitacional socialmente adecuada y legitimada, traspasando al poblador la responsabilidad de la construcción de la vivienda propiamente tal.

A partir de las experiencias de las tomas, sin embargo, se ha desarrollado una vertiente distinta de pensamiento que tiende a visualizar la construcción del habitat como una de las dimensiones en que los pobladores pueden asumir una porción de su legítima cuota de poder. Esta visión está muy asociada con la concepción de que en la sociedad es necesario atomizar y descentralizar el poder como una manera de lograr una real democracia. Se trata así de evitar la concentración en la gestión de las políticas habitacionales otorgándole a los pobladores autoconstructores un rol protagónico en la conformación de su habitat corresponde al Estado otorgar, desde una perspectiva muy descentralizada, la asistencia técnica para viabilizar estos procesos (Turner, 1983). 36/

Una forma alternativa a la radicación de las tomas ha sido su represión por la vía de la violencia y la erradicación posterior. En efecto, dado lo precario de su condición de tenencia de la tierra, al ubicarse poblaciones en áreas que se ven afectadas negativamente por su presencia, expresado ésto en un descenso de los valores del suelo, se movilizan importantes grupos de presión con miras a lograr su erradicación, logrando normalmente su traslado a terrenos periféricos de menor precio o en donde su presencia sólo afecta a los vecinos, de semejante condición social. Estas acciones de reacomodo dentro del tejido urbano, además de ser altamente costosas para el propio Estado-que, de paso, no percibe beneficio alguno de la medida ya que éstos son internalizados por los vecinos en su totalidad- tienen un alto precio en destrucción de tejido social y de sus organizaciones de base. 37/ El argumento se comprueba más aún al hacer notar que a nadie se le ocurre erradicar tomas de terrenos sin gran valor o insalubres, o en los casos en que los terrenos tomados son muy periféricos y rodeados de poblaciones semejantes en términos sociales a las de los ocupantes ilegales.38/ Las tomas parecieran ser la forma como se incorporan al casco urbano los terrenos que técnicamente presentan problemas para su incorporación, transformándose en lugares de asentamiento más permanente mediante la dotación de alguna forma de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Existe abundante financiamiento para ello en las líneas de crédito de los organismos internacionales.

Estas formas duales de operación frente al mercado inmobiliario produce un patrón urbano residencial crecientemente segregado, llegándose incluso a hablar de diferentes ciudades dentro de la ciudad. La ciudad de los sectores más acomodados, que se compara con las de los países centrales a nivel mundial y las ciudades olvidadas, no visibles para los grupos que detentan el poder, en las que se aceptan condiciones sanitarias precarias

por su carácter de emergencia, por su transitoriedad, condiciones que permiten postergar la inversión -muy cara- en infraestructura y donde el equipamiento es normalmente liberado a las fuerzas del mercado informal de comercio y servicios. Esta forma de operación es la materialización definitiva del criterio que lleva a rebajar el standard de vivienda de un nivel considerado adecuado a otro que se tilda de "realista" para las condiciones existentes. Se obvian así las definiciones legales y se regula la dotación urbana de los sectores pobres por la vía de la decisión burocrática.

Es así como proliferan los mecanismos informales de solución (de Soto, 1987). Junto con ellos también proliferan todos los organismos no gubernamentales de suplencia de la acción del Estado en la atención de los problemas de los sectores más pobres. 39/

Finalmente, cabe reiterar una vez más, que los grupos que operan a través de las tomas de terrenos no siempre son los más pobres de los pobres; normalmente, por debajo de ellos se encuentran los sectores de pobreza extrema que dado lo precario de sus ingresos, no tienen capacidad alguna para incorporarse a estos procesos de autoconstrucción a partir de las tomas de terreno: quedan así una vez más excluidos.

IV. LAS LECCIONES PARA DESPUES DE LA CRISIS

La crisis aparece como una coyuntura favorable para lograr que se deriven mayores recursos a los sectores de muy bajos ingresos ya que ella exige redefinir en general las políticas de gasto social entre las que las políticas de vivienda ocupan un lugar importante y, para ello, rediscutir los grupos objetivos de las políticas sociales en los países latinoamericanos a la luz de los antecedentes que la misma crisis entrega sobre los grupos más afectados por ella y las opciones que se abren para resolver la coyuntura actual.

Un hecho que aparece como muy significativo es que ya han pasado seis años desde el comienzo de la crisis y que, en este período fundamentalmente, el peso de la misma ha recaído más fuertemente sobre los grupos pobres y los asalariados, fundamentalmente, por su incapacidad de mejorar su capacidad de negociación en el debate nacional de distribución de excedentes generados en la producción. Hasta ahora se ha tratado de administrar la crisis, pero su prolongación en el tiempo reafirma la exigencia de que el Estado redefina su acción, especialmente en los países en que el proceso político está llegando a un punto crítico en los niveles de tensión internos por la baja en los salarios reales y los incrementos de pobreza crítica.

La única opción que parece políticamente viable es la de derivar mayores recursos, por la vía de subsidios y de gasto que signifique generación de empleo, hacia los sectores que se han visto más afectados en la crisis. Para ello el Estado debe asumir un rol protagónico, reorientando su gasto y aumentando su compromiso con el gasto social (Eyzaguirre y Valdivia, 1987).

Este hecho permite, como se decía, rediscutir en profundidad el manejo de las políticas habitacionales en diversos aspectos, especialmente en la definición de los grupos objetivo. Es necesario buscar formas de mejorar significativamente la calidad de vida de los sectores más pobres derivando hacia ellos una porción muy significativa del gasto social. Los grupos objetivo deben incorporar a las familias incompletas y a los carentes de ingresos estables en un esfuerzo para vencer, además del problema habitacional, los problemas de salud y hambre, incorporando en

los programas a los pobladores organizados tanto como a la población que se encuentra al margen de ellas, con gran énfasis en los problemas de los jóvenes y los ancianos, grupos que han sido más fuertemente golpeados por estos seis años de crisis (Campero, 1987). En este sentido vale la pena precisar los siguientes como tópicos fundamentales para esta redefinición de políticas habitacionales: 40/

1. Eliminación de las transferencias de los fondos del Estado a programas habitacionales destinados a los estratos de ingresos altos

Es posible idear sistemas en que la cobertura de los sistemas financieros hipotecarios mejoren significativamente su cobertura, ampliándose significativamente hacia los estratos de mayores ingresos sin necesidad de subsidiar su demanda. Para lograrlo es fundamental mejorar las condiciones en que opera el mercado de instrumentos financieros de largo plazo, particularmente el de las letras y los mutuos hipotecarios, de modo de bajar sustancialmente sus costos de operación. Existe un alto potencial de derivar recursos de las compañías de seguros y de los sistemas previsionales hacia este tipo de instrumentos tal como ha sido demostrado por diversos autores recientemente (Buckley y Renaud, 1988). 41/

2. Generación de una conciencia social sobre la alta prioridad que los sectores más pobres merecen por parte del Estado

Esta mayor conciencia no sólo se justifica por razones de índole ética, sino que en el potencial costo político que significa para la perduración de los gobiernos democráticos la existencia de una proporción significativa de población en condición de pobreza. El mayor riesgo que significa esta derivación de gastos hacia los segmentos más pobres está dado por la eventual reacción de los estratos de mayores ingresos al verse fuera de los beneficios del Estado en el campo habitacional.42/ Una forma de lograr evitar su reacción potencialmente desestabilizadora es la mantención de niveles altos de empleo y de remuneración, logros que dependen en muy buena medida de la reactivación por la vía del gasto social del Estado. Paralelamente, es necesario que los sectores más pobres tengan presencia en el debate político nacional; esto hace prioritario el despliegue de esfuerzos para su organización y movilización, labor que en buena medida debe transferirse a los partidos políticos para que los representen. En este sentido, parece fundamental la búsqueda de vías de canalización de sus urgencias sociales sobre el sistema de poder por la vía reivindicativa.

3. Búsqueda de medidas políticas y tecnológicas de disminución de los costos de vivienda

En una perspectiva de política, tal vez el elemento más importante sobre el cual intervenir es el del mercado de suelo urbano, evitándose el encarecimiento de la vivienda por la vía de la especulación privada con el suelo urbano. En este sentido, los esfuerzos destinados a legitimar la operación del mercado de la tierra a nivel de gobierno parecen muy atractivos (Trivelli, 1982 y García Carrión, 1985) por una parte; por otra, la posibilidad de captar socialmente la plusvalía generada por la inversión pública parece fundamental para poder refinanciar el desarrollo urbano y redistribuir los beneficios de él derivados (Vetter y Ramalho, 1979). Desde una perspectiva organizacional, se debe propender a la utilización de tecnologías mixtas que permitan la incorporación del beneficiario en partes de la construcción y de las empresas constructoras, con sus economías de escala en otras, maximizando el aporte potencial de cada uno. Esto último requiere que los programas habitacionales operen desde una perspectiva descentralizada, con altos niveles de participación a nivel de comunidades.

4. Políticas de vivienda inmersas en el medio urbano

Las políticas de vivienda deben abandonar su marcado "viviendismo" y abrirse a la incorporación de parámetros diferentes en su evaluación e implementación. Así, no deben ser ajenas a ellas las condiciones generales de equipamiento e infraestructura de los barrios que a través suyo se construyen, los patrones de segregación urbana, el carácter y calidad del espacio público generado con ellas entre otras consideraciones sobre el complemento urbano. 43/ En este sentido, parecen atractivas acciones tales como desegregar los barrios exclusivos con la radicación de otros estratos dentro de ellos, localizar pobladores en los barrios centrales aprovechando los altos niveles de deterioro existentes, mejorar la localización residencial popular de modo de evitar los largos viajes al trabajo y a otros propósitos, entre otras medidas de carácter urbano. Estas sólo serán factibles si se incorporan dentro de las plataformas de los partidos políticos que realmente representan los intereses populares.44/

5. Aumentar los niveles de crédito externo para programas habitacionales orientados a los estratos más pobres

Una forma de lograr la reasignación del gasto público hacia los estratos más pobres es la de atar programas a financiamientos específicos. La angustiosa necesidad de divisas que la mayoría de los países latinoamericanos presentan hace factible implementar este mayor grado de compromiso con el financiamiento de vivienda popular atándola a créditos específicos para ello. En los organismos existe disposición a financiar este tipo de

proyectos por sobre el otorgamiento de créditos para proyectos habitacionales que benefician a los estratos más pudientes. 45/

6. Gestión descentralizada en la implementación de los programas de vivienda

Finalmente, la gestión descentralizada propia de una creciente apertura democrática real, con el consiguiente acercamiento del poder a la base por la vía del refuerzo de la capacidad municipal o local de gestión del desarrollo, aparecen como opción única de implementación de programas sociales eficientes en el logro de sus objetivos. Ello aconseja una reconsideración de la institucionalidad de los programas de vivienda tradicionales también en la perspectiva de las agencias que los tienen a su cargo. La operación descentralizada aparece como una mejor opción para que los intereses de las agencias se adecuen a los de los beneficiarios, y no a la inversa, al permitir la desmasificación de los programas y viabilizando una mejor capacidad de respuesta a las necesidades reales de los pobladores.

NOTAS

1/ Es indudable que los países de América Latina no representan una realidad homogénea sino, al contrario, un universo con muchos grados de heterogeneidad dados por su historia reciente, su tamaño, el nivel de desarrollo alcanzado, etc. Sin embargo, haciendo ciertas salvedades, parecen existir patrones de validez más o menos generales para el conjunto. Son esos patrones justamente los que aquí se trata de apuntar.

2/ Según von Knebel, "los países de la región en 1986 tuvieron que destinar el 35% de sus ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios sólo para el pago de los intereses de la deuda externa" (von Knebel, 1987).

3/ Ibid.

4/ Ingram, 1984, muestra claramente este punto.

5/ Ibid.

6/ En varios trabajos se sostiene que la reducción del gasto no se justifica y que la opción abierta es la de reorientar gasto y producción como opción de política frente a la restricción externa. Véase, por ejemplo, Eyzaguirre y Valdivia, 1987, y también Lagos, 1987.

7/ Estos autores muestran que para el sector privado la inversión en vivienda para estratos medios y altos es de las más rentables y seguras dado el alto valor residual de las mismas, el carácter relativamente estable de su precio y la valorización que experimentan por la apreciación del mercado de suelos.

8/ En la década de los años setenta hay una tendencia a desplazar de las publicaciones especializadas el tema de la vivienda popular en América Latina. Se mantienen las publicaciones de conjuntos habitacionales desde una perspectiva de arquitectura, especialmente los que se construyen para satisfacer las necesidades de vivienda de los estratos medios y altos. La autoconstrucción y la producción informal de vivienda, que tuvieron mucha presencia editorial durante la década anterior parecen tomarse como solución consensual para el problema habitacional popular pero sin provocar un aumento de la producción de literatura al respecto.

9/ Véanse los trabajos de Ricardo Lagos (Lagos, 1987) y Torche (Torche, 1987).

10/ La palabra conventillo se usa sólo en algunos países de América Latina. Tiene su equivalente en los términos vecindad, mesón o tugurio.

11/ Así, además de encarecer la solución de cada vivienda, contribuye a la regresividad de la distribución del ingreso al transferir montos muy importantes de recursos a los propietarios del suelo que, normalmente, pertenecen a los estratos de ingresos más altos.

12/ De hecho, este mecanismo opera en forma preferencial en los países desarrollados. En ellos los recursos fiscales están dirigidos estrictamente hacia el apoyo de los sectores que se

encuentran por debajo de la línea de pobreza, quedando el resto de la población fuera del alcance de los programas subsidiados.

13/ Una forma alternativa de este sistema de financiamiento hipotecario es el de los subsidios cruzados al interior del sistema. Se trata de mantener un equilibrio en la cartera de préstamos de modo que los estratos más altos de ingreso -que solicitan los mayores créditos- tengan que pagar tasas de interés más altas que las de captación del dinero, mientras los estratos que solicitan montos más bajos son subsidiados con tasas por debajo de las de mercado. El problema es que, al limitar la redistribución sólo al interior del grupo de demandantes de vivienda deja fuera del esquema redistributivo a los estratos muy altos, que no recurren a él por contar con fuentes más convenientes de financiamiento y a los segmentos muy bajos, que a pesar de tener dividendos subsidiados, no cuentan con los ingresos suficientes como para pagar el dividendo mensual. Sus posibilidades son así muy limitadas.

14/ Entre éstos, cabe mencionar los mutuos hipotecarios, que a diferencia de las letras presentan costos bastante menores. Asimismo, existe la posibilidad de bajar las primas de riesgo y los costos de administración de la cartera.

15/ No todos los países tendrán la misma dinámica política y no en todos ellos se cumplirán estas separaciones o distinciones en forma semejante. Existe, sin embargo, una tendencia hacia que esto se cumpla en mayor o menor grado en todos ellos.

16/ Al analizar el caso del Perú, consideran ellos que se produce una sobrecarga del sistema político que hace incapaz al gobierno de generar respuestas adecuadas a las reivindicaciones planteadas por los pobladores y que, en este medio, el sistema político se resiente y entra en crisis tanto de credibilidad, por sus adherentes, como de estabilidad, por la capacidad de acción de sus adversarios.

17/ Una opción que se ha reiterado en América Latina es el tratar de atender a los sectores sociales más pobres mediante lo que se ha denominado "subsidios cruzados". Estos consisten en cobrar mayores tasas de interés a los préstamos dirigidos a los estratos más altos para con esos recursos adicionales, subsidiar a los sectores más bajos de ingresos. Este sistema adolece de dos problemas: por una parte otorga un rol protagónico a los sectores medios y altos en la solución del problema habitacional, con lo que les transforma en sujeto obligado del sistema financiero hipotecario; por otra, hace que la redistribución sea al interior del grupo de demandantes de vivienda, dejando fuera a los muy ricos, que no necesitan acceder a estos sistemas hipotecarios y, por otra, a los muy pobres, que no tienen capacidad siquiera para inscribirse en los programas.

18/ Esta será también una manera como los gobiernos transformarán la deuda externa privada en deuda pública, refinanciando al interior de los países a los grandes deudores particulares.

19/ En efecto, las publicaciones de ambas instituciones tienden a resaltar las virtudes de tales programas. El Banco Mundial, en un trabajo publicado en 1982 (The World Bank, 1982) muestra la forma cómo un programa de lote con servicio produce vivienda de buena calidad a un precio que los sectores más pobres pueden pagar y que éste precio es sustantivamente menor que los de otros programas habitacionales. Sin embargo, este estudio no explica la razón intrínseca del éxito del proyecto: la población beneficiaria fue capaz de gastar autónomamente en la construcción y servir el crédito paralelamente, lo que indica que su composición no era probablemente de estrato bajo y muy bajo, sino de asalariado medio bajo (Necochea, 1986).

20/ El carácter oligopólico deriva en que gran parte de los beneficios de estos proyectos son captados por los propietarios originarios del suelo. Mientras los propietarios captan una fuerte plusvalía derivada de inversiones que ellos no han hecho, los pobladores reciben cada uno un lote mínimo con una caseta sanitaria, lote que difícilmente podrá generar plusvalías en el futuro. Ello significa que así el propietario original de la tierra logra maximizar la renta obtenida del suelo que posee al momento de venderla para estos programas de lotes con servicios (Vetter y Ramalho, 1981 y Trivelli, 1982).

21/ Si bien Argentina aparece como excepcional porque los subsidios habitacionales parecen beneficiar efectivamente a los segmentos más pobres de la distribución, este hecho no es demasiado significativo ya que el gasto en vivienda que hace el Estado argentino es relativamente bajo, en comparación al de otros países de América Latina (Cuadro 2).

22/ Esta situación no es así cuando se analizan los costos sociales de localizaciones alternativas entre centro y periferia. Un reciente estudio de la Universidad Católica de Chile muestra que es socialmente más rentable utilizar los terrenos urbanos intersticiales en localizaciones subcentrales para la construcción de programas de vivienda social para población de muy escasos recursos dado el alto costo que para el Estado significa concurrir al acondicionamiento de terrenos periféricos. El cálculo se hizo incluso sin incluir los costos sociales de transporte, con los que la ecuación se hace altamente positiva en favor de localizaciones menos periféricas (Universidad Católica de Chile, 1976).

23/ Vetter y Ramalho, *op.cit.*

24/ Véase, por ejemplo, los casos de estudio presentados en Necochea, 1988 sobre los desplazamientos cotidianos de familias pobres de Santiago. Allí se muestra que en la actualidad una típica familia pobre gasta una proporción muy significativa de su ingreso en que el jefe de familia viaje al trabajo todos los días (incluso un 15% del ingreso), y que el resto de los miembros del hogar tienden a vivir confinados a su vecindario más inmediato para el resto de sus actividades: educación, compras, diversión, y vida social.

25/ En los casos de invasión de terrenos o programas con un fuerte componente de autoconstrucción, este problema se agudiza aún más de no mediar un esfuerzo significativo de colaboración del Estado con las organizaciones vecinales en el aprovisionamiento de equipamiento e infraestructura, dada las enormes dificultades de carácter técnico involucradas en estas faenas.

26/ Esto es coincidente con el hecho de haber sido éste, salvo contadas excepciones, uno de los sectores sociales menos organizados y que ha mostrado los menores niveles de movilización en los últimos tiempos.

27/ Un estudio ya clásico (FINHEP/IBAM, 1981) compara el medio urbano de dos barrios como ambiente para crecer y desarrollarse en comunidad. Uno de ellos es un barrio del centro deteriorado de Sao Paulo, el otro un conjunto residencial moderno con todos los avances que la escasez de recursos permiten, aunque con áreas verdes rodeando grandes bloques de departamentos. La vitalidad del tejido social en el barrio deteriorado aparece como un medio de mucho mayor capacidad formativa que el de los departamentos, que se caracterizan por una cierta monotonía en lo espacial (los departamentos son todos muy semejantes) y en su caracterización social (las familias fueron seleccionadas con criterios semejantes y, por lo tanto, son relativamente parecidas). El estudio concluye que como medio para el desarrollo de relaciones humanas, el barrio deteriorado es mucho más saludable que el de departamentos ya que en éste último se suelen perder los contactos personales, las relaciones sociales y la armonía entre los vecinos.

28/ Dado que los propietarios de la tierra se desligan de ella, normalmente los asignatarios se organizan territorialmente presionando sobre el Estado para la obtención de los componentes que no se pueden lograr por autoconstrucción, esto es, alcantarillado, agua potable y, eventualmente, pavimentación, presionando así nuevamente sobre formas veladas de subsidio. El propietario original de la tierra cobra muy eficientemente las cuotas resultantes obteniendo una ganancia inmobiliaria que se estima, por lo general, por sobre los márgenes habituales de la economía y muy por encima de las tasas de interés convencionales en créditos hipotecarios. Los compradores los pagan porque su condición de tenencia es muy precaria al carecer de inscripción de la propiedad a su nombre en el Registro de la Propiedad existiendo siempre riesgo de desalojo.

29/ Si se define hacinamiento como la condición en que viven más de tres personas por pieza de la casa (que no sea ni baño ni cocina) y promiscuidad como la en que más de dos personas deben dormir en cada cama, según los datos censales, las cifras de hacinamiento suelen fluctuar entre un 20 y un 30 por ciento de los hogares, siendo las de promiscuidad levemente inferiores.

30/ En el pasado los conventillos fueron mecanismos importantes de captación de renta de la tierra. Hoy en día esta esperanza de renta no es tan frecuente. Los propietarios de estas viviendas ocupadas como conventillos, muy deterioradas, esperan demolerlas para hacer efectiva la renta de la plusvalía de la tierra, más

que la que se deriva del arriendo, la que no suele ser demasiado alta en muchos casos.

31/ Adicionalmente, existe un nivel de allegamiento que no se autopercebe normalmente como tal y que se compone de familias que conviven con otra familia sin declarar su condición de independencia como aspiración. Se compone este grupo normalmente por padres que conviven con los hijos, hijas madres solteras con su descendencia, hijos mayores de 23 años que siguen en el hogar paterno, parientes o conocidos que se integran al hogar de otra familia, etc. Una lectura de la encuesta CASEN (véase nota siguiente) indica que en Chile en su conjunto habría cerca de cuatro millones de familias así definidas, para las que se dispone del orden de 2.4 millones de viviendas. El punto a discutir es si estas familias allegadas no forman parte de un importante sector social muy pobre e incluso sin ingresos monetarios que, además de no pertenecer a organizaciones que los representen, no resuelven su problema habitacional en forma independiente y tienen como única opción de sobrevivencia el convivir con otros hogares. El problema es que probablemente su opción de mercado sea muy escasa y su prioridad social también.

32/ La Oficina Nacional de Planificación del Gobierno de Chile encargó a la Universidad de Chile la realización de una encuesta que incorporaba un cuestionario específico para evaluar la percepción diferencial de subsidios entre los diferentes estratos sociales definidos por su ingreso declarado. Esta se realizó en diciembre de 1985 y se llamó encuesta CASEN. Existe una publicación parcial de sus resultados (Haindl y Weber, 1986); para la elaboración de los cuadros, sin embargo, se tuvo que recurrir a tabulaciones especiales de los datos de esta encuesta.

33/ Denominados normalmente "loteos piratas", "loteos brujos", etc.

34/ Es muy abundante la literatura sobre el tema. Tal vez el trabajo más conocido sea el de Castells. (Castells, 1974).

35/ El sistema resulta a veces tan lucrativo que se conocen casos en que los propietarios han organizado el proceso de toma de su terreno, con miras a entrar en una etapa de negociación con el gobierno por el valor de la expropiación. Así logran que un terreno que normalmente no tiene mercado, se venda al Estado a valores comerciales atractivos para ellos.

36/ Por esta vía se han logrado algunos resultados muy atractivos en algunas ocasiones. El más documentado es el de la Villa El Salvador en Lima que, a partir de una toma masiva de tierra se genera un proceso de autoconstrucción de viviendas que se basa en una organización de muy alto nivel y que se refuerza permanentemente, hasta legitimarse como municipio autónomo dentro del área metropolitana de Lima asumiendo así su cuota de poder urbano, según algunos autores (Riofrio, 1986).

37/ La erradicación de las favelas de Sao Paulo tuvieron estas características (Pearlman, 1976). Iguales condiciones se presentaron en las de Santiago de Chile y de Buenos Aires, entre otras.

38/ Un ejemplo interesante es el del suburbio de Guayaquil donde los sectores populares se ven prácticamente empujados a los barriales que genera el río Guayas en su delta, otra parece ser el de las Pincoyas al extremo norte de la ciudad de Santiago de Chile que, al estar tan alejadas, no molestan a nadie ni afectan grandes intereses del mercado de la tierra urbana.

39/ Crecientemente las agencias internacionales de ayuda de los países ricos han llegado a actuar a través de organismos no gubernamentales ya que, la forma descentralizada como operan y la fijación de grupos objetivos de condiciones críticas de pobreza, les dan mayores garantías que el Estado para canalizar su aporte a los estratos más pobres.

40/ Es evidente que los cambios deben producirse paralelamente en los diversos campos de gasto social, si es que se quiere tener algún impacto en mejoramiento de las condiciones generales de vida de los habitantes. La solución del problema habitacional es sólo uno de los aspectos en que se puede y debe intervenir.

41/ La opinión suya es que "las inversiones urbanas en condiciones de rápida urbanización constituyen uno de los activos menos riesgosos de la economía, vistos en una perspectiva de evaluación de activos", dado que tienden a mantener su valor en los momentos de crisis (Buckley y Renaud, 1988).

42/ Ello podría significar un encarecimiento de la vivienda percibido su precio por el dividendo mensual resultante o, en su defecto, una disminución de los estándares habitacionales a los que pueden optar con sus ingresos. Ninguna de las dos consecuencias parece ser demasiado desestabilizadora del sistema político en comparación con la mantención de los niveles actuales de población en situación de pobreza.

43/ Para ello es fundamental la incorporación de normativa urbana a nivel de programas y políticas habitacionales y, tal como se indica más arriba, disminuir por la vía de la intervención sobre el mercado de la tierra, las expectativas especulativas de los propietarios y gestores inmobiliarios, aplicando medidas drásticas para su control.

44/ Esto último queda de manifiesto cuando se evidencia el interés que han despertado en el último tiempo los partidos ecologistas, verdes, humanistas; en fin, todas las acepciones que tienen movimientos que representan un mejoramiento integral de la calidad de vida.

45/ Aparejado a este objetivo se encuentra la implementación de burocracias modernas con aptitud para desarrollar y evaluar proyectos habitacionales populares para ser presentados con éxito a estas agencias.

BIBLIOGRAFIA

Arellano, José Pablo, "Políticas de vivienda 1975-1981: financiamiento y subsidios", en Revista EURE, Vol. X, N° 28, 1981.

Bamberger, Michael, Eduardo González-Polio y Unnuay SAE-HAU, "Evaluation of site and services projects in El Salvador", World Bank Staff Working Papers N° 549, Banco Mundial, Washington D.C., 1982.

Bengoa, José, "Pobladores y vivienda rural", en Revista EURE, Vol. XIII-XIV, N° 39-40, 1987.

Blitzer, Silvia y Jorge Enrique Hardoy, "La distribución espacial de los préstamos para los asentamientos humanos en América Latina. Las actividades de las agencias multilaterales 1970-1979", 1983.

Buckley, Robert y Bertrand Renaud, "Urban finance in post depression Latin America: The solvency status of urban borrowers", mimeo, Washington D.C., 1988.

Campero, Guillermo, Entre la sobrevivencia y la acción política, Estudios ILET, Santiago de Chile, 1987.

Castells, Manuel, La cuestión urbana, Siglo XXI, Madrid, 1974.

Cornelius, Wayne y Henry Dietz, "Urbanización, formulación de demandas y sobrecarga del sistema político", en Revista EURE, Vol. V, N° 13, 1976.

De Soto, Hernando, El otro sendero, Instituto Libertad y Democracia, Lima, 1987.

Donoso, Gustavo, "Medidas para reforzar la participación del sector informal en el campo de la vivienda para los más pobres", en Revista EURE, Vol. XIII-XIV, N° 39-40, 1987.

García, Jorge y Diego Carrión, Tierras para asentamientos

populares: criterios de selección y desarrollo, CIUDAD/ALAHUA, Quito, 1985.

Gilbert, Alan, "Arrendatarios y autoconstrucción: selección y restricciones en el mercado de viviendas en los países de menores ingresos", en Revista EURE, Vol. XIII-XIV, N° 39-40, 1987.

Espinoza, Vicente, "Tendencias del movimiento de pobladores en Chile", mimeo, SUR, Santiago de Chile, 1981.

Eyzaguirre, Nicolás y Mario Valdivia, "Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina", en Revista de la CEPAL, N° 32, 1987.

FINEP/IBAM, Quando a rua vira casa, IBAM, Río de Janeiro, 1981.

Haindl, Erik y Carl Weber, "Impacto redistributivo del gasto social", Universidad de Chile, Facultad de Economía, Serie Documentos de Investigación, N° 79, Santiago de Chile, 1986.

Harth-Deneke, Alberto y Carlos Benjamín Luna, "Los tres mercados informales o populares de vivienda en El Salvador", en Revista SIAP, Vol. XIV, N° 54, 1980.

Heskia, Isabel, La distribución del ingreso en Chile, 1957-79, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1980.

Huelsz, Antonio, "FONHAPO: Nuevos sistemas de financiamiento para la vivienda popular", en Revista SIAP, Vol. XXI, N° 83-84, 1987.

Ingram, Gregory, "Housing demand in the developing metropolis: Estimates from Bogota and Cali, Colombia", World Bank Staff Working Papers N° 663, Banco Mundial, Washington D.C, 1984.

Keare, Douglas H. y Scott Paris, "Evaluation of shelter programs for the urban poor: principal findings", World Bank Staff Working Papers, Banco Mundial, Washington, D.C, 1982.

Lagos, Ricardo, "La satisfacción de necesidades básicas como estrategia de desarrollo", en Buscando la equidad, PREALC, Santiago de Chile, 1987.

MacDonald, Joan, Vivienda progresiva, Ediciones C.P.U., Santiago de Chile, 1987.

Massad, Carlos y Roberto Zahler, "Otro ángulo de la crisis latinoamericana: la deuda interna", en Revista de la CEPAL, N° 32, 1987.

Muñoz, Oscar, La distribución del ingreso en América Latina, El Cid Editor, CIEPLAN/CLACSO, Buenos Aires, 1979.

Nahoum, Benjamín, "El problema de la habitación en los países capitalistas periféricos: sobre sus reales causas y posibles soluciones" en Revista EURE, Vol. XIII-XIV, N° 39-40, 1987.

Necochea, Andrés, "Subsidios habitacionales, reactivación económica y distribución del ingreso: Santiago de Chile, 1983", en Revista EURE, Vol. XII, N° 36, 1986.

Necochea, Andrés, "Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda", en Revista EURE, Vol. XIII-XIV, N° 39-40, 1987.

Necochea, Andrés, "Los barrios populares: un patrón de exclusión/reclusión", Trabajo presentado al Seminario Por una Ciudad Democrática, organizado por AVEC, JUNDEP, NORTE, SUR y TVS, celebrado en Santiago de Chile en abril de 1988 con los auspicios de la Embajada de Italia, 1988.

Palma, Eduardo y Andrés Sanfuentes, "Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)" en Revista EURE, Vol. VI, N° 16, 1979.

Perlman, Janice, The myth of marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro, Berkeley, University of California Press, 1976.

Pumarino, Gabriel, "Las políticas de vivienda como instrumento de desarrollo urbano", mimeo, CIDU, D.T. 29, Santiago de Chile, 1970.

Riofrío, Gustavo, Habilitación urbana con participación popular, tres casos de estudio en Lima, Perú, Eschborn, G.T.Z, 1986.

Rodríguez, Alfredo, "Veinte años de las poblaciones de Santiago", en Revista Proposiciones N° 14, 1987.

Rodríguez Grossi, Jorge, La distribución del ingreso y el gasto social en Chile: 1983, ILADES, Santiago de Chile, 1985.

Salazar, Gabriel, Labradores, peones y proletarios: formación y crisis de la sociedad chilena del siglo XIX, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1985.

Scobie, James, Buenos Aires: del Centro a los barrios, 1870-1910 Ediciones Solar, Buenos Aires, 1977.

Thompson, Ian, "El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia", en Revista de la CEPAL, N° 17, 1982.

Tironi, Eugenio, "Marginalidad, movimientos sociales y democracia", en Revista Proposiciones, N° 14, 1987.

Torche, Aristides, "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en Larrain, Felipe, Desarrollo económico en democracia: proposiciones para una sociedad libre y solidaria, Ediciones Universidad Católica, Santiago de Chile, 1987.

Touraine, Alain, "La centralidad de los marginales", en Revista Proposiciones N° 14, 1987.

Trivelli, Pablo, "Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina", en Revista EURE, Vol. IX, N° 26, 1982.

Turner, John, "From central provision to local enablement" en The Courier, N° 81, 1983.

Universidad Católica de Chile: CIAPEP/ODEPLAN, "Costo nacional diferencial de localizar viviendas básicas", Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Santiago de Chile, 1985.

Valdés, Teresa, "El movimiento poblacional: la recomposición de las solidaridades sociales", FLACSO, Documento de Trabajo N° 283, Santiago de Chile, 1986.

Vetter, David M. y Henrique Costa Rzesinski, "The brazilian case: land policy for whom?" en Habitat International, Vol. 4, N° 4/5/6, 1979.

Vetter, David M. y Rosa Ma. Ramalho Massena, "¿Quién se apropia de los beneficios de las inversiones del Estado en infraestructura urbana? Una teoría de causalidad circular", en Revista SIAP, Vol. XV, N° 60, 1981.

ANEXO

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INSTITUCIONES PARA FINANCIAMIENTO DE LA
VIVIENDA EN PAISES SELECCIONADOS, 1981 a/

	Población total (millones habitantes)	Instituciones especializadas en vivienda (N ^o)	N ^o de Oficinas	Activos totales (millon)	(en US\$) per cápita	Activos como % del PIB
Argentina	27.7	26	80	952	35	1.43
Bolivia	5.6	12	36	77	14	2.42
Brasil	118.7	92	8.382	25.965	219	10.67
Colombia	26.7	10	58	2.400	90	7.60
Ecuador	8.4	11	43	289	35	2.83
Perú	17.6	19	187	1.356	77	8.23
Rep. Dominicana	5.4	15	63	400 <u>b/</u>	74	6.45

Fuente: Unión Internacional de Instituciones para la Vivienda, 1982 Fact Book, Chicago, Illinois, 1982.

a/ La información que figura en este cuadro es indicativa y no necesariamente exhaustiva. El número de instituciones enumeradas y la cobertura de los activos no representa la totalidad de los recursos de que dispone el sector de financiamiento de la vivienda en el país.

b/ Valor estimativo.

Cuadro 2

GASTO EN VIVIENDA, SALUD Y EDUCACION, COMO PROPORCION DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO. PAISES SELECCIONADOS DE
AMERICA LATINA, 1979 Y 1981

País	Gasto Total del gob. (% del PIB)		GASTO FISCAL (% DEL PIB)					
	1979	1981	Educación		Salud		Vivienda	
			1979	1981	1979	1981	1979	1981
Argentina	17.9	22.5	1.5	1.7	0.3	0.3	0.05	0.08
Bolivia	12.8	13.0	3.9	3.2	1.1	0.9	0.21	0.23
Brasil	17.5	18.6	1.0	0.7	1.3	1.4	0.08	0.04
Chile	28.7	29.1	4.2	4.3	1.9	1.9	1.40	1.38
Colombia	12.2	13.7	1.9	sd	0.8	sd	0.13	sd
Costa Rica	25.1	21.0	6.2	4.9	6.2	6.2	0.65	0.49
Ecuador	10.5	16.2	3.0	4.9	0.9	1.3	sd	sd
El Salvador	14.8	18.7	2.9	3.3	1.3	1.6	0.30	0.30
Guatemala	11.4	16.0	1.4	sd	0.9	sd	0.25	sd
Honduras	19.8	sd	3.5	sd	1.6	sd	0.41	sd
México	16.5	20.1	3.1	3.7	0.6	0.4	sd	0.82
Panamá	38.1	34.1	5.1	4.4	4.6	4.5	1.52	1.20
Paraguay	10.6	10.7	1.3	1.3	0.4	0.5	sd	sd

Fuente: Elaborado a partir de International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, 1987, (FMI), Washington, junio de 1987.

Cuadro 3

**GASTO FISCAL EN VIVIENDA COMO PROPORCION DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO**

(Países seleccionados 1974-1985)

Países	1974	1976	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Chile	2.69	1.23	1.28	1.37	1.38	1.13	0.95	1.20	1.50
Argentina	0.04	-	0.76	0.07	0.08	0.11	0.12		
Brasil	0.04	0.04	0.01	0.10	0.04	0.06	0.04	0.06	-
Colombia	0.04	0.04	0.10	0.14	-	0.03	0.06		
Costa Rica	0.46	0.25	0.47	0.55	0.49	0.53	0.64	-	-
Panamá	0.45	0.35	0.35	1.03	1.19	1.44	-	-	-
Venezuela						0.70	1.79	1.75	-
Francia	-	1.13	1.06	1.22	1.33	1.48	1.50	-	-
Estados Unidos	-	0.53	0.62	0.62	0.60	0.63	0.58	0.61	-
R.F.A.		0.12	0.10	0.12	0.12	0.10	0.09	0.09	-
Israel				0.18	0.15	0.14	0.15	0.11	-

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund, 1980 y 1987. Estadísticas Financieras Internacionales, Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre de 1980 y junio de 1987.

Cuadro 4

DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIOS DE LOS SUBSIDIOS ESTATALES
EN VIVIENDA, POR QUINTILES DE INGRESO, EN CINCO
PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA.
CIRCA 1980

Quintiles Ingreso	Argentina	Chile	Costa Rica	Rep. Dominicana	Uruguay
Primero	72.7	18.4	5.3	2.7	7.0
Segundo	24.1	9.8	12.4	1.6	23.9
Tercero	3.2		17.3	3.1	17.7
Cuarto	0.0	4.7	16.1	18.7	18.6
Quinto	0.0	67.0	48.9	74.0	32.8

Fuente: ECIEL, "Gasto público social y sus efectos distributivos; estudio para cinco países latinoamericanos", citado por Nahour, Benjamín (1987), es la fuente de datos para Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay. Necochea, (1986) es la fuente para Chile.

Cuadro 5

ORGANISMOS INTERNACIONALES: DISTRIBUCION ESPACIAL DE LOS
CREDITOS PARA DESARROLLO URBANO, AGUA Y ALCANTARILLADO
EN AMERICA LATINA, 1970-1979

Por ciento

	Banco Mundial	BID
A. Ciudad capital y otras ciudades sobre 500.000 habitantes	60.6	49.3
B. Segunda ciudad y ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes	11.9	10.3
C. Ciudades de menos de 100.000 habitantes	1.4	10.6
D. Rural	1.0	11.2
E. Proyectos de cobertura general	25.1	18.6
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: Elaboración a partir de Blitzer y Hardoy (1985).

Cuadro 6

CHILE: REGION METROPOLITANA URBANA. HOGARES ARRENDATARIOS
 POR TIPO DE VIVIENDA Y POR QUINTILES DE INGRESO.
 DICIEMBRE DE 1985

Tipo de vivienda	QUINTILES DE INGRESO					Total
	1	2	3	4	5	
Mediagua	7.240	4.504	1.086	1.448	0	14.278
Conventillo	1.086	1.086	1.448	1.086	0	4.706
Departamento	2.172	2.534	4.706	10.136	19.910	39.458
Casa	15.896	21.166	26.926	28.651	31.749	124.388
Otra permanente	1.086	2.534	1.448	724	0	5.792
Otra no permanente	3.620	3.620	1.810	724	0	9.774
TOTAL	31.100	35.444	37.424	42.769	51.659	198.396

Fuente: Gobierno de Chile, Oficina de Planificación Nacional y Universidad de Chile, Instituto de Economía. Datos no publicados de la encuesta CASEN, Santiago de Chile, diciembre de 1985.

Cuadro 7

VIVIENDAS PERMANENTES (CASAS Y DEPARTAMENTOS) QUE CARECEN
DE SANEAMIENTO Y NO SE LEVANTAN EN SITIO PROPIO.
1985

Quintil de ingreso	Urbano	Rural	Total
1	63.593	13.843	77.436
2	63.576	12.372	75.948
3	42.036	9.105	51.141
4	27.139	8.322	35.461
5	7.433	3.853	11.286
TOTAL	203.777	47.495	251.272

Fuente: Gobierno de Chile, Oficina de Planificación Nacional, y Universidad de Chile, Instituto de Economía. Datos no publicados de la encuesta CASEN, Santiago de Chile, diciembre de 1985.

