

SERIE POLITICAS SOCIALES

1

**LA POSTCRISIS: ¿UNA COYUNTURA FAVORABLE
PARA LA VIVIENDA DE LOS POBRES?**

Andrés Necochea



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993

LC/L.777
Noviembre de 1993

Este documento fue preparado por el señor Andrés Necochea, funcionario del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT). El presente trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, constituye una versión abreviada y modificada de un documento más extenso escrito para la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de las organizaciones mencionadas.

INDICE

Página

I. LA COYUNTURA PRESENTE	5
II. ANTECEDENTES DE LAS ACTUALES POLITICAS HABITACIONALES ...	7
1. Cité y conventillos en el siglo XX	7
2. Cambios a mediados de siglo	7
III. LAS POLITICAS DE VIVIENDA ANTES DE LA CRISIS	11
1. Insuficiente financiamiento del sector	11
2. Regresividad de los subsidios estatales	13
3. Marcada sectorialidad de las políticas de vivienda	14
4. Desligadas de otros programas de atención a la pobreza	16
5. Tolerante de un sector informal de vivienda	17
6. Tolerancia de formas ilegales de ocupación del suelo urbano	19
IV. LAS LECCIONES PARA DESPUES DE LA CRISIS	23
Notas	26
BIBLIOGRAFIA	29

I. LA COYUNTURA PRESENTE*

El presente trabajo trata de explorar los efectos que la crisis ha tenido sobre el sector vivienda en América Latina,¹ así como lo sucedido en la fase de la postcrisis. Se postula el supuesto de que ciertos procesos en marcha, debidamente orientados, pueden permitir que las políticas de vivienda se orienten a atender preferentemente a los sectores más pobres. Ello exige que los gobiernos conciban la solución de las necesidades habitacionales como básicas, junto con la nutrición, la educación y la salud, entre otras.

Se postula, asimismo, que en América Latina se está produciendo un cambio gradual caracterizado por un incremento y reorientación del gasto social. La restricción del gasto asociado a las reformas estructurales exigidas por los organismos de financiamiento internacional como prerequisite para enfrentar la crisis agudiza sus efectos negativos, incrementa el tamaño del sector informal y provoca serios problemas de gobernabilidad, cuyos efectos pueden paliarse, en cierta medida, si el Estado aumenta su compromiso en el sector de la construcción, el que tradicionalmente ha producido una cierta reactivación mediante la generación de empleo entre los sectores más desvalidos: mano de obra no calificada e inexperta.

La construcción de viviendas resulta especialmente interesante en estos momentos de crisis por su capacidad de generación real de empleo por unidad invertida (mayor en la medida en que la solución por la que se opte sea de más bajo costo), por su muy bajo componente de divisas y escaso efecto negativo sobre la balanza de pagos, y por la existencia de líneas de financiamiento de programas de vivienda para sectores de bajos ingresos en los organismos financieros internacionales y, finalmente, los efectos saludables que sobre el escenario político tiene el alivio, aunque sea parcial, del déficit habitacional.

El problema habitacional tiene su origen en la distribución desigual del ingreso, por lo cual políticas orientadas a mejorarla, lo aliviarán. Cabe presumir que las personas tenderán a satisfacer sus necesidades básicas al incrementarse su capacidad de consumo. Debe recordarse, empero, que la experiencia ha demostrado que las políticas redistributivas no han sido exitosas, debido a condiciones estructurales, relacionadas más bien con la distribución del poder económico y político.

No es posible un adecuado manejo de la crisis si no se evita la disminución del gasto fiscal. Esto significa que la única opción viable en el mediano y largo plazo para una política habitacional adecuada pasa por la reorientación del gasto.

La reorientación del gasto público hacia la satisfacción prioritaria de las necesidades básicas de la población significa reorientar los aportes que el Estado ha venido haciendo tradicionalmente en beneficio de los sectores altos y medioaltos de la sociedad (Rodríguez, 1985). Esto es particularmente cierto en el caso de las políticas habitacionales. El

* El autor agradece los enriquecedores comentarios de los señores Rolando Franco, Adolfo Gurrieri, Guillermo Rosenbluth y Pablo Trivelli, con los que se logró mejorar mucho el documento.

espacio que el Estado abandona en su readecuación será cubierto, seguramente, por financiamiento privado, dado que la inversión inmobiliaria aparece como particularmente atractiva en este contexto (Buckley y Renaud, 1988).² Esto no se producirá en forma automática. Seguramente, los sectores antes beneficiados, que tienen acceso muy directo al poder, no van a ceder sin resistencia su tradicional apropiación de los recursos públicos en su beneficio.

Finalmente, hay que destacar que el tema de la vivienda popular en América Latina ha vuelto a retomar interés. En los setenta, las publicaciones especializadas prácticamente abandonaron el tema. Se mantuvo el interés respecto a los conjuntos habitacionales desde una perspectiva de arquitectura, especialmente en el caso de aquellos que se construyen para satisfacer necesidades de estratos medios y altos. La autoconstrucción y la producción informal de vivienda, que tuvieron mucha presencia editorial en la década anterior, parecen tomarse como solución consensual para el problema habitacional popular sin generar literatura al respecto.

En cambio en los ochenta la producción académica retoma el tema especialmente en lo que se relaciona con la producción de las organizaciones no gubernamentales de asistencia técnica a pobladores. El tono no mantiene el pesimismo de los sesenta, sino que es más optimista, lo que es compartido por estructuralistas (Lagos, 1987) y liberales (Torche, 1987), en relación a las perspectivas de solución de los problemas de vivienda de los sectores pobres. Aumenta el número de artículos y publicaciones sobre vivienda económica, en especial durante el Año Internacional de los Sin Casa, en 1987.

Se han producido también cambios en cuanto a las políticas públicas de vivienda. Así, en Brasil se reestructura el Banco Nacional de la Vivienda (BNH), la institución de mayor envergadura en el Continente, luego de una fuerte crítica al rol regresivo de su inversión. En México, el FONHAPO modifica sus mecanismos financieros para adecuarlos a la capacidad real de pago de los sectores con salarios mínimos (Huelsz, 1987). En Chile, a partir de 1985, se revisa la orientación del gasto en vivienda destinando una cantidad mayor a subsidiar las necesidades habitacionales de los sectores de pobreza extrema. En Costa Rica, la Administración Arias toma como programa central la construcción de viviendas para atender las necesidades de los sectores populares, logrando grandes avances durante su gestión. En Colombia, finalmente el Instituto de Crédito Territorial abandona sus funciones de proveedor, para transformarse en INURBE, con un esquema de operación orientado al manejo de subsidios habitacionales, dejando al sector privado la adecuación de la oferta y el tradicionalmente poderoso Banco Central Hipotecario entra en una crisis de desmembramiento.

II. ANTECEDENTES DE LAS ACTUALES POLITICAS HABITACIONALES

1. Cité y conventillos en el siglo XX

El acceso de los pobres a la vivienda se logró hasta los años cuarenta y cincuenta, fundamentalmente a través del arriendo de piezas de conventillo en las áreas centrales de las ciudades.³ Se trata de construcciones especialmente diseñadas para tales fines o de casas señoriales deterioradas, abandonadas por sus dueños y arrendadas por piezas a familias enteras. Se pagaba por ellas una alta renta y se obtenía una localización que, aunque mínima en superficie, evitaba incurrir en gastos de transporte. Las condiciones de vida eran precarias, siendo tildados de insalubres e inhumanos. La renta obtenida por los propietarios fue normalmente muy alta, estimándose para Buenos Aires en un orden de 36% anual a fines del pasado siglo (Scobie, 1977).

El tema de la vivienda tuvo un rol crecientemente protagónico en el debate político del siglo XX, cuyo legado ha sido 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 norma el mercado formal de arriendos; al que se ha agregado 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 sustitutiva, el tema de la vivienda experimentó 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 a través de sus organizaciones, tanto sindicales como políticas. 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) Se dio un proceso de cambio gradual de población de las zonas rurales hacia los centros urbanos, especialmente hacia las grandes ciudades de América Latina. En algunos países, este cambio se produjo tempranamente (como sur, por ejemplo) mientras que, en otros, de base poblacional más rural se inició más tardíamente. Este proceso de urbanización durará varias décadas, estando vigente hasta hoy, y atenuándose sólo en la medida en que se inicia la aplicación de medidas destinadas a disminuir la expansión demográfica global.

c) Se consolida 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) Hay grupos urbanos que no encuentran inserción clara en el mercado laboral estable y que deben recurrir a medidas alternativas para resolver sus problemas laborales y de vivienda. Son soluciones "al margen" del sistema formal, por lo cual serán tildadas de marginales y, más tarde, como el sector informal de la economía. En la mayoría de los casos no tendrá una representación política propia, dada su heterogeneidad.

e) El término de una serie de largas dictaduras, permite la democratización y abre nuevos espacios de participación política, que legitiman la movilización como mecanismo de presión política sobre el gobierno.

f) La distribución del ingreso es regresiva y refleja las articulaciones de los diferentes grupos sociales con el poder político. Ella 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 mantienen ingresos de subsistencia que limitan fuertemente su participación en el consumo, incluso de productos esenciales. Las clases medias consolidadas, con capacidad de participación política a través de partidos y organizaciones, presionan sobre los recursos del Estado para mejorar su patrón de consumo, especialmente de bienes intermediados por el Estado (vivienda, salud y educación), apropiándose así de una porción significativa de los subsidios que éste otorga. En términos estrictamente de distribución de ingresos, este conglomerado incluye tanto a sectores obreros como de empleados y burócratas. Los grupos más pobres, a su vez, al no encontrar una forma clara de inserción en la estructura de poder, sólo obtienen respaldo estatal de manera esporádica, a través de manifestaciones callejeras, y tienden a ser conceptualizados como protagonistas de los movimientos sociales urbanos, 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 (Valdés, 1986).

Esta nueva rearticulación social eleva la efervescencia política, en una situación en la que grupos organizados encuentran cauces efectivos de acceso al poder y a los beneficios que de ello se deriva. En este contexto, el tema de la vivienda, por su alta capacidad movilizadora, encuentra un lugar central.

Las reivindicaciones se modifican. Ya no se le pide al Estado que asuma un rol mediador de conflictos, de generación de normas mínimas de habitabilidad de los espacios, o de regulación del mercado de arriendos. Las restricciones impuestas a las libertades de los propietarios hacen que el arriendo sea cada vez menos atractivo para el capital y que, por lo tanto, se restrinja fuertemente la oferta formal de viviendas, por esa vía, para los sectores populares. Surge la demanda 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 una responsabilidad del Estado en su solución.

También en esta situación se van a beneficiar directamente los que tienen mayor capacidad de presión que son, normalmente, los grupos que poseen canales directos de participación política u organizacional ya que a través de esos caminos se harán presentes las demandas habitacionales. Así, las nuevas políticas de vivienda en propiedad van a estar dirigidas preferentemente a los grupos medioaltos —en especial, empleados y profesionales independientes— y a los sectores medios —obreros y asalariados en general. El sector informal, creciente en estas economías, será excluido, quedando la solución de su problema habitacional librada a su propia capacidad, sin tener acceso a recursos fiscales.

Finalmente, los segmentos con capacidad de pago recurrirán al Estado por vías más indirectas, especialmente a través de la formulación de políticas de financiamiento

hipotecario con tasas de interés bajas. El argumento central será la capacidad generadora de empleo y movilización de recursos de la construcción y que, de no existir incentivos fiscales, no se canalizarían hacia ese sector, sino hacia otras formas de consumo suntuario.

III. LAS POLITICAS DE VIVIENDA ANTES DE LA CRISIS

El inicio de la planificación habitacional y el 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 traslada experiencias de países anglosajones, sin mayor crítica, a América Latina.

Hay una larga experiencia acumulada por la operación, diseño y evaluación de resultados de diversas políticas, por cuanto se han intentado múltiples vías de solución al problema habitacional y se han hecho diversos análisis sobre el tema. Existe consenso respecto a que las políticas habitacionales han sido insuficientes frente a necesidades cada vez más urgentes, por lo que se ha incrementado significativamente la población carenciada. Entre las razones que explican este hecho vale la pena destacar el insuficiente financiamiento asignado al sector habitacional; la regresividad de los subsidios; un enfoque marcadamente sectorial, que prescinde 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; una operación excesivamente centralizada y alejada de la participación real de los afectados; y la tolerancia de la operación de mecanismos informales de provisión de vivienda (tenencia precaria, construcciones al margen de las normas vigentes).

1. Insuficiente financiamiento del sector

El acceso a la propiedad de una vivienda se ve dificultado por su 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 regresividad en la distribución del ingreso dificulta el acceso de los sectores más pobres a formas de financiamiento bancario privado debido a que sus formas de ingreso y los niveles del mismo no constituyen garantías suficientes y no permiten cubrir 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 cincuenta por ciento de los jefes de hogar (Muñoz, 1979). La situación de los sectores medios asalariados no es muy diferente, porque aspiran a una vivienda terminada cuyo costo es muy alto en el mercado, sin tener ingresos suficientes para pagar las mensualidades resultantes de operaciones financieras hipotecarias a tasas de interés real. En ambos casos, entonces, el mercado no permite resolver el problema habitacional de la población en términos de la capacidad de pago de los habitantes (Rosenbluth, 1981).

Por otra parte, los montos aparentes de inversión requerida para resolver el problema, desde una perspectiva fiscal, parecen muy grandes y en constante expansión debido a dos fenómenos: por una parte, la expansión demográfica que encuentra su apogeo en los años cincuenta y sesenta; y por otra, el proceso de urbanización que se concentra en

las principales ciudades de cada país. El carácter oligopólico o monopolístico con que opera el mercado de tierra en la mayoría de las ciudades latinoamericanas hace que el precio de ésta se acreciente permanentemente en un espiral ascendente, debido al carácter especulativo de la gestión inmobiliaria (Trivelli, 1982). Siendo la tierra uno de los insumos básicos de los programas de vivienda, con una fuerte participación 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).⁴

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 temiendo los efectos inflacionarios que el incremento de gasto público puede tener. Se argumenta que es prioridad invertir en infraestructura de apoyo a la producción. Así, se asignan partidas presupuestarias insuficientes para enfrentar las necesidades habitacionales, dejando que el mercado opere. Ese gasto público en vivienda, además, es captado por los sectores más organizados y con mayor capacidad de ejercer presión sobre la estructura de poder.

Dado este conjunto de retriicciones, el Estado busca nuevas opciones de financiamiento del sector habitacional. El carácter relativamente permanente del bien vivienda lo hace objeto ideal de instrumentos financieros de largo plazo. Se abren así dos opciones alternativas de financiamiento: la primera compromete directamente los recursos del Estado, mediante inversión directa; la segunda, en cambio, viabiliza la canalización de recursos privados hacia el mercado inmobiliario, acompañándola a veces de subsidios estatales indirectos a la demanda.

a) *Fuentes privadas de financiamiento de la vivienda*

Las fuentes privadas de financiamiento de la vivienda han estado siempre presentes en el mercado financiero latinoamericano, a través de 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. Al aumentar los plazos de la deuda, el pago mensual disminuye permitiendo incorporar a la demanda habitacional a segmentos de población con ingresos no tan altos. La garantía hipotecaria del bien adquirido hace que el riesgo sea muy bajo en operaciones de esta naturaleza.⁵

A partir de los sesenta, se produjo en América Latina una proliferación de instituciones privadas de crédito hipotecario, que canalizaron financiamiento hacia la construcción de vivienda, permitiendo que el Estado derivase recursos hacia otros gastos. Esta proliferación, sin embargo, se orientó preferentemente a satisfacer las necesidades de sectores solventes, capacitados para pagar un dividendo mensual igual o similar al arriendo de viviendas. El monto de los recursos derivados a estos mecanismos 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.

Se acepta que tales sistemas de financiamiento se concentran en la atención de a lo más el 10% más rico de la población (Palma y Sanfuentes, 1979; Necochea, 1986).⁶

La crisis significó una caída de los ingresos reales de los sectores asalariados. Con ello aumentó la proporción de población excluida de empleos estables y que debió recurrir a procedimientos informales para resolver su problema habitacional, o que tuvo que presionar al gobierno para obtener subsidios para la compra de su vivienda.

El acceso a la vivienda de estos sectores se ve dificultado adicionalmente por ineficiencias, que se expresan en altos costos de operación. Existe un amplio margen para disminuir sus costos, mejorando la operación, y se puede así incorporar a segmentos de estratos medios que estarían en condiciones de operar por esta vía.⁷

b) *Financiamiento insuficiente y condiciones habitacionales*

El insuficiente financiamiento para vivienda ha generado que, por una parte, exista un pequeño grupo de habitantes que resuelven su problema gracias a la ayuda del Estado, y que captan fuertes subsidios indirectos. El resto de la población, en cambio, debe recurrir al mercado, a las tomas de terrenos, al arriendo de viviendas precarias en un mercado informal (Gilbert, 1987) o al allegamiento, compartiendo la vivienda de otra familia (Necochea, 1987).

Esto lleva a que una proporción significativa de la población tenga grandes carencias en sus condiciones habitacionales, mostrando los grados de hacinamiento y promiscuidad que reflejan los censos latinoamericanos.

2. Regresividad de los subsidios estatales

El análisis de la estructura de financiamiento de los programas habitacionales muestra que son altamente regresivos, dado que benefician a los sectores medios y altos. Un reciente estudio de ECIEL (Nahoum, 1987) indica que el primer quintil de la distribución de ingresos concentra la mayor parte de los subsidios de vivienda otorgados por el Estado en los países de la región para los que se dispone de información.

Esta regresividad del gasto social en vivienda se reproduce en otros rubros tales como seguridad social, salud y educación, lo que hace que sea poco probable que por esta vía se logre erradicar la pobreza (Rodríguez, 1985). El Estado reproduce así las tendencias concentradoras de ingreso de la economía, en vez de atenuar las diferencias (Muñoz, 1979 y Heskia, 1980). Estas tendencias globales han conducido a mayores niveles de concentración en las últimas décadas y han mostrado la incapacidad gubernamental para reorientar su propio gasto, aumentando la probabilidad de opciones rupturistas en el sistema político.

En este proceso de incremento de la concentración tuvo un papel muy significativo el hecho de que en los períodos anteriores a la crisis, los créditos —a tasas incluso negativas— fueron captados por los estratos más altos (Massad y Zahler, 1987).

Si el sistema fuera congruente con la lógica económica de la historia reciente, se podría esperar que la crisis desplazara al menos los subsidios habitacionales de los estratos medios y altos. Esta parece, pese a las dificultades que pueden preverse, una coyuntura favorable para analizar mecanismos que permitan que los sectores más pobres reciban una cuota mayor de los beneficios que se desprenden de los subsidios del Estado.

3. Marcada sectorialidad de las políticas de vivienda

El Estado, a través de su inversión en vivienda, es el responsable de la expansión de la ciudad latinoamericana. Este hecho, ampliamente debatido en el medio académico desde los sesenta, pone en duda los modelos derivados del comportamiento del mercado inmobiliario de los países de tradición anglosajona (Pumarino, 1970). El diseño de políticas habitacionales, sin embargo, ha permanecido ajeno a los efectos urbanos que ellas producen, los 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).

A lo menos tres carencias importantes adicionales caracterizan a las políticas de vivienda latinoamericanas: falta de preocupación por la localización de los proyectos, tendencia a invertir en grandes ciudades, y masividad en el tratamiento de las soluciones.

a) *La falta de preocupación por la localización de los proyectos habitacionales en la ciudad*

Especialmente en el caso de los programas destinados a los sectores de bajos ingresos se relaciona, fundamentalmente, con la lógica de operación del mercado de suelo urbano. Esta hace que, desde una perspectiva estrictamente de costos privados, sea más barato construir en la periferia más lejana, en vez de hacerlo en puntos más céntricos.⁸

La minimización del gasto de inversión del agente de financiamiento de vivienda como única lógica en la toma de decisiones sobre localización de programas habitacionales, junto con el interés de los estratos altos de aislarse para maximizar la captación de excedentes derivados de la inversión pública, llevan a un patrón altamente segregado de crecimiento urbano (Vetter y Ramalho, 1981). Así, los programas habitacionales excluyen a los pobres de los bienes urbanos que se concentran 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. Con ello se les hace recorrer largas distancias para llegar al trabajo, viajes que no sólo consumen tiempo sino también parte importante de su ingreso en el pago de tarifas altas de transporte público urbano (Thompson, 1982). Estudios recientes sobre Santiago muestran que, en la actualidad, una típica familia pobre gasta una proporción muy significativa de su ingreso (que puede llegar incluso al 15%) en que el jefe de familia viaje diariamente al trabajo, mientras el resto de los miembros del hogar tienden a vivir confinados en su vecindario más inmediato, donde realizan el resto de sus actividades: educación, compras, diversión y vida social (Necochea, 1988).

Esta falta de preocupación por los aspectos relacionados con la localización de los proyectos ha conducido a que el debate político sobre vivienda se dé normalmente en términos de número de unidades faltantes (déficit) o logros medidos mediante el número de unidades entregadas. Es raro que el debate gire en torno a 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, elementos que constituyen el carácter propio de la ciudad.

Refuerza aún más esta argumentación el que los organismos de financiamiento internacional generalmente operen líneas paralelas de crédito para todos estos rubros, las

que son administradas por agencias y departamentos diversos, con prioridades independientes entre sí. En los casos de invasión de terrenos o programas con un fuerte componente de autoconstrucción, este problema se agudiza de no mediar un esfuerzo significativo de colaboración del Estado con las organizaciones vecinales para la provisión de equipamiento e infraestructura, dadas las enormes dificultades de carácter técnico involucradas en estas faenas.

b) *Concentración de la inversión en pocas grandes ciudades*

El gasto social en vivienda se decide teniendo en consideración un gran componente político, por lo cual es usual que atienda las necesidades de los grupos con mayor capacidad de presión, que se sitúan en las grandes ciudades. Esto explica, en buena medida, la falta de homogeneidad en la distribución de los presupuestos en el espacio nacional y su fuerte sesgo metropolitano. Como los recursos son insuficientes para atender a todas las necesidades, quedan postergadas las de ciudades pequeñas o zonas rurales, donde se producen las situaciones más críticas de pobreza.

Los pobladores rurales carecen de la propiedad del lugar en que habitan y trabajan. Son, por lo mismo, los grupos más difíciles de alcanzar por políticas destinadas a satisfacer las necesidades de vivienda en propiedad. Exigen programas con un componente de desarrollo rural, ya que normalmente las políticas habitacionales requieren ser mediatizadas por los propietarios de la tierra donde residen los campesinos. Además, éstos ocupan terrenos marginales, en las riberas de los ríos o sin propietario definido, y no detentan la propiedad del suelo en que se encuentran instalados, hecho que dificulta la solución a su problema residencial en forma permanente al no poder el Estado construir o subsidiar edificaciones en situaciones de irregularidad (Bengoa, 1987).

Las políticas de vivienda más recientes han tendido a eludir el tema, no mostrando 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 y realidad. Esto es coincidente con la falta de organización, salvo excepciones, que estos sectores han mostrado en los últimos tiempos.

El patrón reseñado de gasto social en vivienda e infraestructura urbana, también se expresa en los programas financiados externamente. En efecto, gran parte de los créditos que el Banco Mundial y el BID han concedido para vivienda e infraestructura urbana se han concentrado en las mayores ciudades. Las cifras del Banco Mundial alcanzan a 60.6%; las del BID a 49.3% en créditos para inversión en ciudades capitales o de más de medio millón de habitantes. Los habitantes del resto del sistema urbano y del mundo rural reciben una proporción muy escasa de los US\$ 2 207.4 millones que se han invertido en vivienda e infraestructura urbana entre 1970 y 1979 con créditos externos (Blitzer y Hardoy, 1983).

c) *Masificación en el tratamiento de las soluciones habitacionales*

Las familias, viviendas y 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 ignorar 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 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, extensas compuestas) son consideradas homogéneamente en el tipo de solución que se les otorga a través de los programas oficiales de vivienda. Son de superficie mínima, en conjuntos muy masivos, segregadas en la periferia, que tienden a homogenizar zonas enteras de la ciudad en términos de ingreso, tamaño del hogar, edad, y, en general, en función de las variables que actúan como definitorias 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. Un estudio ya clásico compara el medio urbano de dos barrios, como ambiente para crecer y desarrollarse en comunidad. Uno de ellos, del centro deteriorado de São 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. El tejido social en el barrio deteriorado es un medio con mucha mayor capacidad formativa. El de los departamentos se caracteriza por su monotonía espacial (dado que todos son muy semejantes) y su caracterización social (las familias son parecidas porque fueron seleccionadas con los mismos criterios). El estudio concluye que como medio para el desarrollo de relaciones humanas, el barrio deteriorado es más saludable y que en el de departamentos se suelen perder los contactos personales, las relaciones sociales y la armonía entre los vecinos (FINHEP/IBAM, 1981).

Además, estos mecanismos de selección homogénea de postulantes, tienden a favorecer a las familias debidamente establecidas, nucleares y con capacidad de ahorro, descripción que corresponde a las de niveles de ingreso medios o altos. Por esta vía, por lo tanto, también se suele excluir de los beneficios de las políticas aquellas situaciones habitacionales más deterioradas, que caracterizan a los grupos más pobres: ancianos, familias incompletas, madres solteras o abandonadas, o parejas de convivientes.

4. Desligadas de otros programas de atención a la pobreza

El enfoque sectorializado de la vivienda y marcadamente orientado a familias-tipo de niveles socioeconómicos relativamente altos o medios suele también operar desvinculado de otros programas de atención a personas en situación de pobreza. Así, exigencias de pagar dividendos o realizar aportes a organizaciones habitacionales suelen tener no sólo un costo monetario, sino también un costo en desnutrición y desescolaridad. Los destinatarios perciben que si no cumplen los compromisos de la deuda habitacional, perderán la casa. Para pagar, son capaces de sacrificar alimentación y vestuario, lo que redundará en problemas de salud. La ayuda estatal puede así derivar en mayores costos en programas de recuperación de desnutridos, de educación de adultos, o de subsidio laboral (Torche, 1987). Cuando se trata de erradicar la pobreza mediante subsidios estatales, debe recurrirse a una batería de programas, por cuanto no bastan acciones de tipo sectorial. Ello exige la coordinación interinstitucional.

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 la pobreza extrema sin recurrir a baterías de programas en los que se incluya generación de empleo, reeducación laboral, de salud y de mejoramiento de condiciones habitacionales y nutricionales (Donoso, 1987).

5. Tolerante de un sector informal de vivienda

La insuficiencia y la regresividad en la distribución de los beneficios de los programas de vivienda generan, en ocasiones, una presión sobre el sistema político, en busca de soluciones.

En la década de los sesenta y comienzos de los setenta se produjeron movilizaciones motivadas por reivindicaciones habitacionales, especialmente en función del acceso a la tierra o a vivienda en propiedad. Esta movilización es eficiente para lograr soluciones, en algunos casos, a los problemas de ciertos sectores, pero una proporción muy significativa, sin embargo, no las logra y debe recurrir a otras formas.

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

a) 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 hogar. El problema crítico es la obtención del suelo. En los países donde se tolera, en cierto grado, la violación de las normas de planificación física (zonificación, tramitación, urbanización y lotificación) se produce un sistema muy generalizado de loteos ilegales mediante los cuales se venden terrenos que carecen de normas mínimas de urbanización, pavimentación, etc.

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 pueden lograr por autoconstrucción (alcantarillado, agua potable y, eventualmente, pavimentación), buscando así nuevamente formas veladas de subsidio. El propietario original de la tierra obtiene una ganancia inmobiliaria que, por lo general, está 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, por lo que existe siempre el riesgo de desalojo.

b) Por otra, en ocasiones se organizan para hacer valer sus derechos pero, frente a la negativa del Gobierno de atender sus necesidades de vivienda, sea por incapacidad presupuestaria o por las condiciones estructurales del sector vivienda, recurren a la toma 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 ha dado mayormente en países en los que existen partidos políticos que asumen la vivienda como bandera de lucha.

Hay, empero, un grupo importante de población que no logra integrarse a estos movimientos reivindicativos por su no pertenencia a organizaciones, por no estar en condiciones de hacerlo, o por razones personales. Deben, entonces, buscar soluciones individuales a su problema habitacional. El número de familias que se encuentran en esta situación es elevado, estimándosele entre un tercio y la mitad de la población total de cada país, según las condiciones locales de acceso a la tierra y a la vivienda. Sus opciones, en general, se mueven en el mundo de la solución habitacional informal, donde la legislación se aplica poco y mal, y en que las relaciones con los propietarios de las viviendas se mueven entre la solidaridad familiar y las relaciones mercantiles de arriendo. Estas opciones son 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 deben someterse a problemas de convivencia provocados por el hacinamiento y la promiscuidad.⁹

* **Arriendo informal.** Son situaciones en que las condiciones del contrato entre propietario e inquilino no siempre se rigen por el mercado formal y donde 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 piezas de conventillo; hoy se han cambiado también a la periferia, aprovechándose no sólo el deterioro, sino que los intersticios que quedan en las poblaciones construidas por el propio Estado (Gilbert, 1987).¹⁰

Los niveles de allegamiento suelen ser tan altos que, en Santiago de Chile, en 1983, se estimaba que había más de 150 000 hogares allegados, en circunstancias que la ciudad sólo contaba con no más de un millón de hogares en ese momento. Tales estadísticas no incorporan a miembros individuales que comparten vivienda con parientes, sino que se refieren 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).¹¹

El arriendo informal abarca una proporción también importante de familias, tal como se ha visto. En Santiago, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) permite visualizar la magnitud de este fenómeno.¹² Sus datos muestran que del millón de hogares de la ciudad, un quinto arrienda la vivienda en que vive, siendo empero la proporción de arrendatarios mucho mayor en el sector de pobreza, entendido como los dos quintiles de menores ingresos.

Si se acepta que la definición de arrendatarios de suelo es probablemente asimilable a la de hogares que son propietarios de su vivienda pero no del suelo en que ella se levanta, las cifras de arrendatarios suben dramáticamente. En el país, según la misma CASEN, más de 250 000 hogares (sobre 2.5 millones de habitantes) se encuentran en esta condición. 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 descrita para Chile, país del que se dispone de información con este detalle, no parece ser atípica en América Latina. Por el contrario, es probable que sea aún más marcada en 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, o en aquellos países que aún cuentan con una base rural alta y que experimentan un rápido proceso de urbanización.

Los grupos familiares de allegados, arrendatarios informales y habitantes que comparten su vivienda ha tenido poca presencia en la literatura especializada. El supuesto es que se trata de una condición sólo transitoria y que van a resolver su problema en la medida en que los programas oficiales los alcancen. Estarían "haciendo cola" para obtener su vivienda. Dadas las condiciones imperantes en el pasado, no parece válido creer que así sucederá porque el tamaño del grupo está aumentando, en vez de disminuir.

Este grupo constituye tal vez uno de los mayores desafíos en la formulación de políticas de vivienda ya que son grupos difíciles de alcanzar, por no ser propietarios del lugar en que se levanta su vivienda, no ser tampoco sujetos de programas de mejoramiento, no cernirse sobre ellos la amenaza del desalojo y ocupar 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. Tolerancia 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 al margen de la legislación y normativas vigentes.

La vivienda autoconstruida fuera de normas podría asimilarse a lo tratado sobre vivienda informal en el punto anterior; las subdivisiones y ventas de terrenos en condiciones diferentes a las que especifican las normas de urbanización (normalmente carentes de infraestructura sanitaria y de pavimentación, denominados "loteos piratas" o "loteos brujos") y las tomas de terrenos por invasión constituyen soluciones al problema habitacional ilegales pero normalmente toleradas ante la incapacidad de otorgar soluciones reales.

La primera forma 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 para la compra de terrenos según las normas de urbanización vigentes (promesa de compraventa, certificado notarial, documentación ilegal, etc.) en que las tierras carecen de urbanización y que se venden a pobladores que demuestran tener alguna capacidad de pago. Los lotes son por lo general pequeños y se entregan en una tenencia precaria, la que mantiene al comprador dependiente del propietario o urbanizador del lote. Esta situación permite a los propietarios cobrar en exceso o vender más de una vez el terreno. Los conflictos que se generan llevan a que el Estado termine interviniendo, comprometiéndose a la urbanización del loteo y, a veces, también 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, por lo precios elevados que cobran a los pobladores y por lo que obtienen del Estado cuando éste entra a regularizar la situación, ya que nuevamente aparecen como propietarios de la totalidad del predio y exigen una compensación por la cesión del mismo.

Las tomas de terreno han sido la forma mediante la cual una mayor cantidad de población ha logrado solucionar su problema habitacional en América Latina en los últimos veinte años. Su origen fue, por lo general, violento y muy dependiente de las condiciones políticas internas de cada país. Los pobladores que participaban en ella lo hacían normalmente al amparo de un partido político y en el seno de una organización grande de pobladores, como estrategia para evitar el desalojo por la vía de la represión. A los partidos políticos las "tomas" les permitían generar hechos políticos significativos; para los pobladores, eran una manera de encontrar un lugar donde vivir.

Las tomas ocupan, por lo general, terrenos periféricos o marginales, en ocasiones asociados a altos costos de urbanización por sus condiciones topográficas adversas y difíciles en los casos en que se encuentran al centro de las ciudades o cercanas a ellas, como sucede con las favelas en Río de Janeiro; estos altos costos también pueden deberse a la distancia al centro de la ciudad y a la zona urbana construida que dificulta la prolongación de las redes de infraestructura preexistentes.

Las tomas de terrenos generaron literatura que vio en ellas una forma de acceso de los sectores populares al poder (Castells, 1974). En la actualidad, este optimismo está modificándose o ya fue abandonado. Se lo sustituye por una visión más bien optimista y "desarrollista", o por otra "más pesimista y estructurada ... porque tal vez ya no hay modernización sino masificación y violencia" (Touraine, 1987). El propio Touraine opina que no hubo propiamente movimientos urbanos en América Latina; aunque sí luchas urbanas, pero éstas no forman movimientos sociales urbanos propiamente tales. En esta nueva perspectiva, de corte más bien reivindicativo, se visualizan hoy las tomas de

terrenos y la movilización en torno a la vivienda. Con creciente énfasis, los movimientos sociales aparecen como 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 movimiento reivindicativo se transforma en el estudio de una vía masiva de acceso a vivienda en propiedad para determinados sectores sociales, a la que aspiran los pobladores y que es 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 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 pagan valores comerciales por las expropiaciones de los suelos además de lo que ya les han pagado los propios pobladores u ocupantes precarios.¹³

Estos sectores poblacionales pasan así a una etapa de consolidación de sus viviendas, la que coincide aproximadamente con el inicio de procesos de desmovilización de las organizaciones reivindicativas originales. Se formarán así procesos de consolidación urbana de las tomas, transformándose progresivamente estos espacios en ámbitos urbanos (MacDonald, 1987). Esta es la visión positiva de los procesos de consolidación urbana. Otros autores, empero, los consideran un cambio en el grado de compromiso del Estado con la solución del problema habitacional: de una situación en que una vivienda de buen nivel es un derecho que se reconoce a los habitantes 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 hábitat como una de las dimensiones en que los pobladores pueden asumir una porción de su legítima cuota de poder. Esta visión está asociada a la concepción de que es necesario atomizar y descentralizar el poder para 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 hábitat: corresponde al Estado otorgar la asistencia técnica para viabilizar estos procesos (Turner, 1983).¹⁴

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 esto en un descenso de los valores del suelo, se movilizan importantes grupos de presión con miras a lograr su erradicación, proponiéndose y lográndose 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 en su totalidad por los vecinos de altos ingresos que se quedan— tienen un alto precio en destrucción de tejido social y de sus organizaciones de base.¹⁵ 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.¹⁶ Las tomas parecieran ser la forma cómo se agregan al casco urbano los terrenos que técnicamente presentan problemas para su incorporación,

transformándoselos 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 de hacer descender el standard de un nivel considerado adecuado a otro que se tilda de "realista" para las condiciones que requieren estos habitantes. 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.¹⁷

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

Tal como se dice más arriba, 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 objetivo 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 la crisis y que, fundamentalmente, su peso 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 aplicar modelos de crecimiento sobre la base de la capacidad de los empresarios de resolver la crisis. Se abren nuevas coyunturas para que el Estado pueda redefinir su acción, especialmente en los países en que el proceso político está llegando a puntos más bien críticos en los niveles de tensión internos por estas bajas en los salarios reales y por los incrementos en los niveles de pobreza crítica.

La única opción real que aparece 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 en el manejo de la crisis, 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:¹⁸

- a) ***Eliminación de las transferencias de fondos del Estado a programas habitacionales destinados a los sectores medios y altos de ingresos***

Es posible idear formas en que la cobertura de los sistemas financieros hipotecarios de mercado mejoren significativamente, ampliándose hacia los estratos medios, 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 substancialmente 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).¹⁹

b) *Generación de una conciencia social sobre la alta prioridad que los sectores de pobreza extrema merecen por parte del Estado*

Esta mayor conciencia no sólo se justifica por razones de índole ética, sino por 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 extrema. El mayor riesgo que significa esta derivación de gastos hacia los segmentos más pobres está dado por la eventual reacción de los estratos medios al verse fuera de los beneficios del Estado en el campo habitacional.²⁰ Una forma de 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, parece obvio que 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 sus intereses reales. En este sentido, parece fundamental la búsqueda de vías de canalización de sus extremas urgencias sociales sobre el sistema de poder por la vía reivindicativa.

c) *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 de éste. 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 y 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, 1981). 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.

d) *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.²¹ En este sentido, parecen atractivas acciones tales como desagregar 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 representen los intereses populares.²²

e) *Aumentar los niveles de crédito externo para programas habitacionales orientados a segmentos de pobreza*

Una forma de lograr la reasignación de gasto público hacia los sectores de pobreza es la de atar programas a financiamientos específicos. La angustiosa necesidad de divisas que la mayoría de los países latinoamericanos presentan hace factible lograr implementar este mayor grado de compromiso con el financiamiento de vivienda popular atándola a créditos específicos para ello. En los organismos multilaterales de crédito existe disposición a financiar este tipo de proyectos por sobre el otorgamiento de créditos que beneficien a los estratos medios o altos.²³

f) *Búsqueda de la sustentabilidad en los programas habitacionales*

Tratándose de que los fondos destinados a la solución de los problemas habitacionales adquieran un carácter permanente a todos los niveles. Para ello es necesario poner énfasis en la recuperación de los montos asignados como préstamos a los beneficiarios, recuperación que deberá ser total e indexada para mantener un cierto carácter de fondo rotatorio para el apoyo de las nuevas generaciones demandantes de vivienda. También deben buscarse mecanismos permanentes y transparentes para la porción del costo que es subsidiada por el Estado, pasando éstos, en lo posible, a depender de fuentes presupuestarias ordinarias expresadas en el presupuesto de la nación.

g) *Disminución de los costos de operación del Estado*

La gestión del sector debe disminuir drásticamente su incidencia sobre los costos de las operaciones, traspasando a instancias descentralizadas o al sector privado de la oferta la mayor parte de ellos. Las grandes instituciones de provisión de vivienda deberían substituirse por pequeñas unidades de política y gestión financiera a nivel del gobierno central, apoyándose en su ejecución en la gestión descentralizada.

h) *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 adecúen a los de los beneficiarios, y no viceversa, 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 heterogéneo, con variaciones que derivan de su historia, su tamaño, el nivel de desarrollo alcanzado, etc. Sin embargo, haciendo ciertas salvedades, parecen existir patrones de validez más o menos generales, que son justamente lo que aquí se trata de destacar.

² Estos autores muestran que la inversión en vivienda para estratos medios y altos es de las más rentables y seguras para el sector privado, 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.

³ La palabra conventillo se usa sólo en algunos países de América Latina. En otros, tiene su equivalente en el concepto de vecindad, mesón o tugurio.

⁴ Así, además de encarecer la solución de cada vivienda, contribuye a la regresividad de la distribución de los ingresos al transferir montos muy importantes de recursos a los propietarios del suelo que, normalmente, pertenecen a los estratos de más altos ingresos en la sociedad.

⁵ De hecho, este mecanismo opera en forma preferencial en los países desarrollados. En ellos los recursos fiscales se dirigen estrictamente hacia el apoyo de los sectores pobres, quedando el resto de la población fuera del alcance de los programas subsidiados.

⁶ Una forma alternativa de financiamiento hipotecario son los subsidios cruzados al interior del sistema. Se trata de mantener un equilibrio en la cartera de préstamos, haciendo que los estratos de ingreso alto —que solicitan los mayores créditos— paguen 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. La limitación está en que la redistribución se realiza sólo al interior del grupo de demandantes de vivienda, con lo que se deja fuera del esquema a los estratos muy altos, que no recurren a él por contar con fuentes de financiamiento más convenientes, así como a los segmentos muy bajos que, pese a que podrían obtener dividendos subsidiados, no cuentan con ingresos suficientes para pagar el dividendo mensual.

⁷ 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.

⁸ Esta situación varía 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 programas de vivienda para población de escasos recursos, dado el alto costo que significa el acondicionamiento de terrenos periféricos. El cálculo incluso no incluyó los costos sociales de transporte, con los que la ecuación se hace altamente positiva en favor de localizaciones menos periféricas (Universidad Católica de Chile, 1985).

⁹ 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 aquella en que más de dos personas deben dormir en cada cama, las cifras de hacinamiento suelen fluctuar entre 20 y 30% de los hogares, siendo las de promiscuidad levemente inferiores.

¹⁰ En el pasado, los conventillos fueron medios importantes de captación de renta de la tierra. Scobie calcula que la inversión en conventillos en Buenos Aires a fines del siglo pasado producía una rentabilidad anual de 36% (Scobie, 1977). Hoy una renta de ese monto no es 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.

¹¹ Adicionalmente, existe un allegamiento que no se autopercebe como tal, que se compone de familias que conviven con otras sin declarar su condición de independencia como aspiración. Se trata normalmente de padres que conviven con los hijos, hijas de 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 indica que, en Chile, habría cerca de cuatro millones de familias así definidas, para las que

se dispone del orden de 2.4 millones de viviendas. El punto 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.

¹² 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 diferentes estratos sociales definidos por su ingreso declarado. Esta se realizó por primera vez en diciembre de 1985 y se ha seguido llevando a cabo bianualmente. Existe una publicación parcial de los resultados de la primera de ellas (Haindl y Weber, 1986) y otras más completas de las siguientes (Haindl, Budinich e Irrázaval, 1990; MIDEPLAN, 1992); para la elaboración de los cuadros, sin embargo, se recurrió a tabulaciones especiales de los datos de esta encuesta.

¹³ El sistema parece lucrativo de tal manera que se conocen casos en que los propios 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 justo para la expropiación. Así logran que un terreno que normalmente no tiene mercado por carencia de factibilidad de dotarlo con infraestructura sanitaria básicamente, se le venda al Estado a valores comerciales atractivos, asumiendo éste los enormes costos de inversión asociados a la provisión de servicios sanitarios básicos.

¹⁴ 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, generó 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 (Riofrío, 1986).

¹⁵ La erradicación de las favelas de São Paulo tuvieron estas características (Pearlman, 1976). Iguales condiciones se presentaron en las de Santiago de Chile y de Buenos Aires, entre otras.

¹⁶ Un ejemplo interesante es el del suburbio de Guayaquil donde los sectores populares se ven prácticamente empujados a los barrios 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.

¹⁷ 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 como eficientes para canalizar su aporte a los estratos más pobres. Sin embargo, han surgido muchas críticas al carácter experimental y piloto de sus actividades arguyendo la necesidad de que sus experiencias sean masificadas a niveles más formales de gobierno, idealmente el municipio.

¹⁸ Es evidente que los cambios deben producirse paralelamente en los diversos campos del gasto social, si es que se quiere tener algún impacto en el mejoramiento de las condiciones generales de vida de los habitantes. La solución del problema habitacional es uno de los aspectos parciales en que se puede y debe intervenir; no es autosuficiente, sin embargo.

¹⁹ 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).

²⁰ 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 extrema.

²¹ 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 y captación de las plusvalías generadas por la inversión del Estado.

²² 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.

²³ 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, J. P. (1981), "Políticas de vivienda 1975-1981: financiamiento y subsidios", en *Revista EURE*, vol. X, N° 28.
- Bamberger, M.; E. Gonzalez-Polio, y U. Sae-Hau (1982), "Evaluation of site and services projects in El Salvador", World Bank Staff Working Papers No. 549, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bengoa, J. (1987), "Pobladores y vivienda rural", en *Revista EURE*, vol. XIII-XIV, N° 39-40.
- Blitzer, S. y J.E. Hardoy (1983), "La distribución espacial de los préstamos para los asentamientos humanos en América Latina. Las actividades de las agencias multilaterales 1970-1979".
- Buckley, R. y B. Renaud (1988), "Urban finance in post-depression Latin America: The solvency status of urban borrowers", mimeo, Washington, D.C.
- Campero, G. (1987), *Entre la sobrevivencia y la acción política*, ILET, Santiago de Chile.
- Castells, M. (1974), *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI.
- Cornelius, W. y H. Dietz (1976), "Urbanización, formulación de demandas y sobrecarga del sistema político", en *Revista EURE*, N° 13.
- De Soto, H. (1987), *El otro sendero*, Instituto Libertad y Democracia, Lima.
- Donoso, G. (1987), "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.
- Espinosa, V. (1981), "Tendencias del movimiento de pobladores en Chile", mimeo, SUR, Santiago de Chile.
- Eyzaguirre, N. y M. Valdivia (1987), "Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 32, Santiago de Chile.
- FINEP/IBAM (1981), *Quando a rua vira casa*, Rio de Janeiro.
- García, J. y D. Carrión (1985), *Tierras para asentamientos populares: criterios de selección y desarrollo*, CIUDAD/ ALAHUA, Quito.
- Gilbert, A. (1987), "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.
- Haindl, E. y C. Weber (1986), "Impacto redistributivo del gasto social", Universidad de Chile, Facultad de Economía, Serie Documentos de Investigación, N° 79, Santiago de Chile.
- Haindl, E.; E. Budinich Besoain; I. Irarrázaval Llona (1989), Chile. Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN); Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, *Gasto social efectivo: un instrumento para la superación definitiva de la pobreza crítica*, Santiago de Chile.
- Harth-Deneke, A. y C. B. Luna (1980), "Los tres mercados informales o populares de vivienda en El Salvador", en *Revista SIAP*, vol. XIV, N° 54.
- Heskia, I. (1980), *La distribución del ingreso en Chile, 1957-79*, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.

- Huelsz, A. (1987), "FONHAPO: Nuevos sistemas de financiamiento para la vivienda popular", en *Revista SIAP*, vol. XXI, N° 83-84.
- Ingram, G. (1984), "Housing demand in the developing metropolis: Estimates from Bogota and Cali, Colombia", World Bank Staff Working Papers No 663, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Keare, D. H. y S. Paris (1982), "Evaluation of shelter programs for the urban poor: principal findings", World Bank Staff Working Papers, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lagos, R. (1987), "La satisfacción de necesidades básicas como estrategia de desarrollo", en *Buscando la equidad*, PREALC, Santiago de Chile.
- MacDonald, J. (1987), *Vivienda progresiva*, Ediciones C.P.U., Santiago de Chile.
- Massad, C. y R. Zahler (1987), "Otro ángulo de la crisis latinoamericana: la deuda interna", en *Revista de la CEPAL*, N° 32, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación), Chile (1992), *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza: CASEN 1990*, Santiago de Chile.
- Muñoz, O. (1979), *La distribución del ingreso en América Latina*, El Cid Editor, Buenos Aires.
- Nahoum, B. (1987), "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.
- Necochea, A. (1986), "Subsidios habitacionales, reactivación económica y distribución del ingreso: Santiago de Chile, 1983", en *Revista EURE*, vol. XII, N° 36.
- ____ (1987), "Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda", en *Revista EURE*, vol. XIII-XIV, N° 39-40.
- ____ (1988), "Los barrios populares: un patrón de exclusión - reclusión", trabajo presentado al Seminario "Por una ciudad democrática", organizado por AVEC, JUNDEP, NORTE, SUR y TVS, con los auspicios de la Embajada de Italia, Santiago de Chile.
- Palma, E. y A. Sanfuentes (1979), "Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)", en *Revista EURE*, vol. VI, N° 16.
- Perlman, J. (1976), *The myth of marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro*, University of California Press, Berkeley.
- Pumarino, G. (1970), "Las políticas de vivienda como instrumento de desarrollo urbano", mimeo, CIDU, D.T. 29, Santiago de Chile.
- Renaud, B. (1984), *Housing and financial institutions in developing countries: an overview*, IBRD, Washington, D.C.
- Riofrío, G. (1986), *Habilitación urbana con participación popular, tres casos de estudio en Lima, Perú*, Eschborn, G.T.Z.
- Rodríguez, A. (1987), "Veinte años de las poblaciones de Santiago", en *Proposiciones*, N° 14.
- Rodríguez Grossi, J. (1985), *La distribución del ingreso y el gasto social en Chile 1983*, ILADES, Santiago de Chile.
- Rosenbluth, G. (1981), "Una visión de la pobreza extrema", en: ILPES/UNICEF, *Planificación social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, pp. 449-473.
- Salazar, G. (1985), *Labradores, peones y proletarios: formación y crisis de la sociedad chilena del siglo XIX*, Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- Scobie, J. (1977), *Buenos Aires: del Centro a los barrios, 1870-1910*, Ediciones Solar, Buenos Aires.

- Thompson, I. (1982), "El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia", en *Revista de la CEPAL*, N° 17, Santiago de Chile.
- Tironi, E. (1987), "Marginalidad, movimientos sociales y democracia", en *Proposiciones*, N° 14.
- Torche, A. (1987), "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en F. Larraín editor, *Desarrollo económico en democracia: proposiciones para una sociedad libre y solidaria*, Ediciones Universidad Católica, Santiago de Chile.
- Touraine, A. (1987), "La centralidad de los marginales", en *Proposiciones*, N° 14.
- Trivelli, P. (1982), "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.
- Turner, J. (1983), "From central provision to local enablement" en *The Courier*, N° 81.
- Universidad Católica de Chile: CIAPEP/ODEPLAN (1985), "Costo nacional diferencial de localizar viviendas básicas", Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Santiago de Chile.
- Valdés, T. (1986), "El movimiento poblacional: la recomposición de las solidaridades sociales", FLACSO, Documento de Trabajo N° 283, Santiago de Chile.
- Vetter, D. M. y H. Costa Rzesinski (1979), "The brazilian case: land policy for whom?" en *Habitat international*, vol. 4 N° 4/5/6.
- Vetter, D. M y R. M. Ramalho Massena (1981), "¿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.