

DE CÓMO APROVECHAR LA CRISIS PARA QUE LOS POBRES OBTENGAN CASA *

ANDRÉS NECOCHEA

ABSTRACT

Through a literature review on housing policy in Latin America, the author explores the impact of the recent economic crisis on the housing sector of the Latin American countries.

The article centers in the discussion of two hypothesis: Firstly, that the present scenario is favourable for housing policies focused on the needs of the very low income groups which traditionally have been postponed; and secondly, that these needs have accumulated in the last few years and so, the political pressure accumulated should account for reorientation in public expenditure, increasingly favouring the social sectors, specially housing.

Some "crucial topics" derived from this rather optimistic view are furtherly explored.

1. 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 se experimentó a comienzos 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 es 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 tasas de interés consecuentemente altas debidas a una fuerte limitación de los recursos disponibles en los centros financieros internacionales para los gobiernos y economías subdesarrolladas. El hecho de que las economías latinoamericanas se hubieran readecuado, en mayor o menor medida, a las condiciones imperantes en la década de los años setenta, hace que los efectos de estos ajustes sean

* El presente trabajo constituye una versión abreviada y modificada de un documento más extenso escrito por el autor cumpliendo un encargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Se agradecen los enriquecedores comentarios de Adolfo Gurrieri, Guillermo Rosenthal y Pablo Trivelli, con los que se logró mejorar mucho el documento. Los errores que restan, sin embargo, son de responsabilidad exclusiva del autor.

devastadores en la mayoría de los casos, especialmente en las economías que mostraban un alto 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 Latina¹, bajo el supuesto de que se están iniciando procesos de ajuste que, debidamente orientados, pueden servir para que las políticas de vivienda canalicen sus estructuras de subsidios a atender preferentemente a los sectores más pobres de la sociedad. Esto significaría una búsqueda consciente de los gobiernos de entender que la solución de la necesidad habitacional es una de las necesidades básicas de la población, junto con nutrición, educación y salud entre otras. Se postula, asimismo, que en América Latina se está produciendo un cambio gradual entre la opción inicial de fuerte restricción de gasto fiscal a una más caracterizada por un incremento y reorientación del mismo.

Esta posición, aparentemente optimista, se debe a que la crisis ha tenido, por lo general, una mayor repercusión sobre los sectores más pobres, expresada ésta en los mayores niveles de desempleo y caída en los salarios reales como producto de la baja generalizada de los niveles de actividad económica en la sociedad; y que frente a esta coyuntura se abren dos opciones extremas: la primera, de fuerte restricción de gasto que tiende sólo a agudizar los efectos negativos en las economías antes descritos, incrementando el tamaño del sector informal, la quiebra de las empresas y el subempleo, entre otros, situación que parece políticamente intolerable en el largo plazo, plazo que ya se está cumpliendo después de varios años de postcrisis. 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; esta construcción no necesariamente se refiere a viviendas, pero puede serlo si se toman en consideración su conveniencia en términos de generación real 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 muy bajo que tiene este tipo de actividad sobre la balanza de pagos al tener una muy baja componente de divisas, la disposición de los organismos financieros internacionales (BID y Banco Mundial) de abrir líneas de crédito para financiamiento de programas de vivienda para sectores de bajos ingresos y, finalmente, los efectos saludables que sobre el escenario político tiene el alivio aunque sea parcial del déficit habitacional.

Es indudable, sin embargo, que el problema habitacional tiene su origen, en gran medida, en la distribución desigual del ingreso familiar 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 incrementarán las capacidades de consumo de los sectores más pobres, capacidad de consumo que normalmente debiera orientarse hacia la satisfacción de sus necesidades más elementales como primera prioridad. Sin

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 general para el conjunto. Son esos patrones justamente los que aquí se trata de apuntar.

embargo, la experiencia ha demostrado que tales políticas no han sido exitosas en la mayoría de los casos en que explícitamente se ha tratado de aplicarlas, refiriéndose esta situación a condiciones estructurales de la economía, condiciones que se relacionan más bien con la distribución del poder económico y político en la sociedad. Su implementación requiere de cambios estructurales que no se han producido en forma fluida en este conjunto de países.

Estas dos opciones que se abren a los gobiernos latinoamericanos parecen necesariamente excluyentes. La primera, de restricción de gasto público, que según algunos se justifica dados los altos costos que la crisis significa sobre el erario nacional en términos de pago de la deuda misma o, al menos, de los intereses². 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 críticas³. Esta caída real 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 incremental⁴.

Así, el manejo de la crisis deberá hacerse con otros mecanismos de ajuste, aunque sin aumentar en forma importante el gasto fiscal⁵. Esto significa que la única opción viable en el mediano y largo plazo sería una de reorientación del gasto, más que una de restricción del mismo⁶.

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, especialmente en el de los menores niveles relativos de capacitación y educación, 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 por las condiciones más arriba mencionadas.

Cabe mencionar, adicionalmente, que el rol que los organismos internacionales de financiamiento, tales como el BID y el Banco Mundial, pueden jugar en esta coyuntura puede ser importante 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 estén interesados en obtener divisas para el pago de sus compromisos externos hace atractivo recurrir a ellos a fin de obtenerlas y, de paso, reorientar el gasto fiscal a la solución de los problemas de los sectores más pobres. En la medida en que esto sea comprendido y, al

² Según VON KNEBEL, "Los países de la región en 1988 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 La posición de la CEPAL ha sido que la reducción del gasto no se justifica y que la opción abierta es la de reorientar gasto y producción y comprimir la demanda interna como opciones de política frente a la restricción externa. Véase, por ejemplo, EYZAGUIRRE y VALDIVIA, 1987 y también LAGOS, 1987.

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 protagonista 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 otros 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 ya que estos sectores, que tienen acceso muy directo al poder, no van a ceder sin oponer resistencia sus tradicionales regalías de acceso a los recursos públicos para subsidiar sus necesidades.

Finalmente, vale la pena cerrar esta introducción destacando el hecho de que después de un periodo relativamente escaso de publicaciones sobre vivienda popular en América Latina se muestra un renovado interés en el tema ⁸.

En efecto, desde una perspectiva de reformulación de políticas, en el Brasil se reestructura en su totalidad el Banco Nacional de la 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 menor capacidad de pago, 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.

Desde una perspectiva de la producción académica, el tema es retomado en diversas publicaciones latinoamericanas, especialmente las que se relacionan mayoritariamente con la producción de las organizaciones no gubernamentales de asistencia técnica a pobladores. El tono dista mucho de tener el pesimismo estructural de los años sesenta, reemplazándosele por otro más optimista en relación a las perspectivas de solución de los problemas de vivienda de los sectores más pobres⁹. Finalmente, parece necesario agregar que no sólo se

⁷ Estos autores muestran que como inversión 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, al carácter relativamente estable de su precio y a 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 auto-construcción 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 sin mover ello a producción de literatura al respecto.

⁹ Vale la pena destacar que este optimismo es compartido por posiciones de corte más bien estructural como los trabajos de Ricardo Lagos (LAGOS, 1987) y los de la escuela liberal (TORCHE, 1987).

retorna el tema, sino que el número de artículos y publicaciones sobre vivienda económica aumenta considerablemente, especialmente en el seno del Año Internacional de los Sin Casa, designación que las Naciones Unidas asignan a 1987.

2. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA ANTES DE LA CRISIS

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, coincidiendo en alguna medida con la creación de la CEPAL en 1948. 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 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 tolerantes 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.

2.1. *Insuficiente 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 cincuenta por ciento 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 suficientes para pagar las mensualidades resultantes de operaciones financieras hipotecarias a tasas de interés real. Así, en ambos casos, el mercado se hace ineficiente para resolver el problema habitacional de la población en términos de la capacidad de pago de los habitantes (Rosenblut, 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 los mercados laborales de las principales ciudades de cada país, ciudades que concentran las mayores carencias en un momento dado.

El carácter oligopólico y monopolístico 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)¹⁰.

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 simplemente. 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,

¹⁰ 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 más altos de ingresos en la sociedad.

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.

2.1.1. 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 naturaleza¹¹.

A partir de los años sesenta se produce una fuerte proliferación de instituciones privadas de crédito hipotecario en América Latina. Ellas materializan las aspiraciones de canalizar financiamiento privado hacia la construcción de viviendas 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 capacitados 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 periodos 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 10% 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 país¹².

¹³ 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.

¹² Una forma alternativa de este sistema de financiamiento hipotecario es la 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.

Tal como se ha visto, 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 estos sistemas operan por lo general, ineficiencias 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 recuperar importantes segmentos de estratos medios que pueden operar así por esta vía¹³.

2.1.2. Financiamiento insuficiente y condiciones habitacionales

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.

2.2. *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 primer 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.

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 y la pobreza extrema de los países (Rodríguez, 1985). El Estado reproduce así las tendencias concentradoras de ingreso de la Economía en su conjunto,

¹³ 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.

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 viables, por sobre las de cambio gradual de las estructuras como ajustes del modelo capitalista periférico.

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 fue negativo (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 medios y altos de los subsidios habitacionales al menos, 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 de los estratos altos y, sumados a los medios, de poder político, 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 de grupos objetivos. 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.

2.3. *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, 1962).

Este hecho se demuestra a través de a lo menos tres carencias importantes que caracterizan 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.

2.3.1. 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, la que 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 cercanos¹⁴.

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 urbano¹⁵. 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 desplazamientos¹⁶. 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 diversas y departamentos diversos, con prioridades independientes entre sí¹⁷.

¹⁴ 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 considerar los costos sociales de transporte, con los que la ecuación se hace altamente positiva en favor de localizaciones menos periféricas (Universidad Católica de Chile, 1978).

¹⁵ VETTER y RAMALHO, op. Cit.

¹⁶ 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 viaja 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,

¹⁷ 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.

2.3.2. 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 medios y 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.

Estos últimos, es decir, 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 y realidad¹⁸.

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 han concentrado en las mayores ciudades del país correspondiente. Las cifras del Banco Mundial muestran un 60,6% y un 49,3% en el caso del BID, destinado a 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 invierten en vivienda e infraestructura urbana entre 1970 y 1979 con créditos externos en estos países (Blitzer y Hardoy, 1983).

2.3.3. 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

¹⁸ Esto es coincidente con el hecho de haber sido éste, salvo cantadas excepciones, uno de los sectores sociales menos organizados y que ha mostrado los menores niveles de movilización en los últimos tiempos.

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, familias unipersonales, familias extensas compuestas 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 homogenizar 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 ¹⁹.

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.

2.4. *Desconexión con otros programas de atención de extrema pobreza*

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 extrema o, al menos, 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 fa-

¹⁹ 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 desarrollo de relaciones humanas, el barrio deteriorado es mucho más saludable que el de departamentos, ya que en este último se suelen perder los contactos personales, las relaciones sociales y la armonía entre los vecinos.

milias son capaces de sacrificar alimento y vestuario, lo que redundará en problemas de salud, finalmente. 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 baterías 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 extrema.

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

2.5. *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 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:

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 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 propietarios venden terrenos a familias, terrenos que carecen de normas mínimas de urbanización, pavimentación, etc., donde los compradores pueden iniciar la construcción de una vivienda²⁰.

²⁰ 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 sub-

b. 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 elevado, 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:

a. Allegamiento. Esto 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 promiscuidad²¹.

b. Arriendo informal. En las que las condiciones del contrato entre propietario e inquilino no siempre se rigen por el mercado formal y en las que, como se ha visto, 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)²².

sidio. 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.

²¹ 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 30% de los hogares, siendo las de promiscuidad levemente inferiores.

²² En el pasado los conventillos fueron mecanismos importantes de captación de renta de la tierra. SCOBLE calcula que la inversión en conventillos en Buenos Aires a fines del siglo pasado producía una rentabilidad anual de un 31% (SCOBLE, 1977). Hoy en día esta espe-

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) ²³.

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 es alguna medida la magnitud que este fenómeno representa²⁴. 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 ingresos, se ubican en ellos unos 85.000 hogares arrendatarios, 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 dramáticamente ya que en el país en su conjunto, según la misma encuesta CASEN, más de 250.000 hogares, de los 2,5 millones existentes en el país en 1985, 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 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 mareada en los países en que el gasto social en vivienda es menor que en el caso chileno y en los que se produce una expan-

ranza 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.

²³ Adicionalmente, existe un nivel de allegamiento que no se autopercibe 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 misma encuesta CASEN (véase nota a pie de página 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.

²⁴ 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 de diferencias 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.

sión 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 han 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, puesto 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.

2.6. Tolerantes 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)²⁵; 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 ilícita 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 según las normas de urbanización vigentes (promesa de compra-venta, 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

²⁵ Denominados normalmente "loteos piratas", "loteos brujos", etc.

por el lote, cobrar en forma arbitraria o 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 elevados 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 forma 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 al 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 extrema 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 urbanas²⁶. 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 si, 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).

²⁶ Es muy abundante la literatura sobre el tema. Tal vez el trabajo más conocido sea el de Castells sobre esta materia (CASTELLS, 1974).

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, 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 por encima de lo que ya les han pagado los propios pobladores u ocupantes precarios²⁷.

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 (Mac Donald, 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 hábitat 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 hábitat; corresponde al Estado otorgar, desde una perspectiva muy descentralizada, la asistencia técnica para viabilizar estos procesos (Turner, 1983)²⁸.

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 de suelo, se movilizan importantes grupos de presión

²⁷ 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, pase a venderse a valores comerciales atractivos para ellos y que el comprador sea el Estado.

²⁸ 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 (RIOFRÍO, 1986).

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 condición social semejante. Estas acciones de reacondo 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 base²⁹. El argumento se comprueba más aún al hacer notar que a nadie se le ocurre erradicar tomas de terrenos sin gran valor o insalubres, a en los casos en que los terrenos tomados son muy periféricos y rodeados de poblaciones semejantes en términos sociales a las de los ocupantes ilegales³⁰. Las tomas parecieran ser la forma como se agregan 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 ella en las líneas de crédito de los organismos internacionales.

Estas formas duales de operación frente al mercado inmobiliario producen 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 las 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 estándar 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 pobres³¹.

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

²⁹ La erradicación de las favelas de Sao Paulo tuvo estas características (PEARLMAN 1976). Iguales condiciones se presentaron en las de Santiago de Chile y de Buenos Aires, entre otras.

³⁰ 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.

³¹ 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.

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.

3. LAS LECCIONES 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, re-discutir 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, en este período fundamentalmente, el peso de la crisis ha recaído más fuertemente sobre los grupos pobres y los asalariados, principalmente, 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, re-discutir 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 proporción 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 (Campera, 1987). En este sentido vale la pena precisar los siguientes como tópicos fundamentales para esta redefinición de políticas habitacionales:³²

³² 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 uno de los aspectos parciales en que se puede y debe intervenir; no es autosuficiente, sin embargo.

a) *Eliminación de las transferencias de los fondos del Estado a programas habitacionales destinados a los sectores medios y altos de ingresos.* Es posible idear sistemas en que los sistemas financieros hipotecarios mejoren significativamente su cobertura, ampliándose notoriamente 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)³³

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 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 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 habitacional³⁴. Una forma de lograr evitar su reacción potencialmente desestabilizadora es la mantención de niveles altos de empleo y los niveles 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 extremadas urgencias sociales sobre el sistema de poder por la vía reivindicativa.

e) *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

³³ 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).

³⁴ 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.

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 urbano³⁵. 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 populares³⁶.

e) *Aumentar el flujo de divisas hacia el país incrementando los niveles de crédito externo para programas habitacionales orientarlos 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 existe disposición a financiar este tipo de proyectos por sobre el otorgamiento de créditos para proyectos habitacionales que benefician a los estratos medios o altos³⁷.

f) *Aumentar la coordinación entre políticas habitacionales y de desarrollo urbano.* Incorporar la dimensión territorial, con toda su gama de desagregación y potencial de descentralización de decisiones y poder, aparece como una opción posible y viable en la gestión de políticas destinadas a paliar los efectos de situaciones de pobreza. La experiencia acumulada por los organismos no gubernamentales que operan en este nivel demuestran que es factible y conveniente la operación de programas multidimensionales de apoyo a la autogestión de los sectores más pobres, con niveles altos de eficiencia, siempre que las acciones se hagan a nivel territorial menor y con la clara intención de transferir el poder de decisión sobre sus soluciones a los sectores sociales involucrados.

g) *Gestión descentralizada en la implementación de los programas de vivienda.* Finalmente, la gestión descentralizada propia de una creciente aper-

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

tura 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, aparece 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.

BIBLIOGRAFIA

- ARELLANO, José Pablo (1981), "Políticas de vivienda 1975-1981: financiamiento y subsidios", en *Revista EURE*, vol. X, N° 28.
- BAMBERGER, Michael, Eduardo GONZÁLEZ-POLIO y Unnuay SAE-HAU (1982). "Evaluation of site and services projects in El Salvador", World Bank Staff Working Papers N° 549, Banco Mundial, Washington D.C.
- BENGOA, José (1987). "Pobladores y vivienda rural", en *Revista EURE*, vols. XIII-XIV, N°5 39-40.
- BLITZER, Silvia y Jorge Enrique HARDOY (1983). "La distribución espacial de los préstamos para los asentamientos humanos en América Latina. Las actividades de las agencias multilaterales 1970-1979".
- BUCKLEY, Robert y Bertrand RENAUD (1988). "Urban finance in post-depression Latin America: The solvenzy status of urban borrowers", mimeo, Washington D.C.
- CAMPERO, Guillermo (1987). *Entre la sobrevivencia y la acción política*, Santiago, Estudios ILET.
- CASTELLS, Manuel (1974). *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI.
- CORNELIUS, Wayne y Henry DIETZ (1976), "Urbanización, formulación de demandas y sobrecarga del sistema político", en *Revista EURE*, vol. V, N° 13.
- DE SOTO, Hernando (1987). *El otro sendero*, Lima, Instituto Libertad y Democracia.
- DONOSO, Gustavo (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°s. 39-40.
- GARCÍA, Jorge y Diego CARRIÓN (1985). *Tierras para asentamientos populares: criterios de selección y desarrollo*, Quito, CIUDAD/ALAHUA.
- GILBERT, Alan (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°s. 39-40.
- ESPINOSA, Vicente (1981). "Tendencias del movimiento de pobladores en Chile", Santiago, mimeo, SUR.
- EYZAGUIRRE, Nicolás y Mario VALDIVIA (1981). "Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina, en *Revista de la CEPAL*, N° 32.
- FINEP/IBAM (1981). *Quando a rua vira casa*, Río de Janeiro, IBAM.

- HAINDL, Erik y Carl WEBER (1986). "Impacto redistributivo del gasto social", Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Economía, Serie Documentos de Investigación N° 79.
- HARTH-DENEKE, Alberto y Carlos Benjamín LUNA (1980). "Los tres mercados informales o populares de vivienda en El Salvador", en *Revista SIAP*, vol. XIV, N° 54.
- HESKLA, Isabel (1980). *La distribución del ingreso en Chile, 1957-79*, Santiago, Instituto de Economía de la Universidad de Chile.
- HUELSZ, Antonio (1987). "FONHAPO: Nuevos sistemas de financiamiento para la vivienda popular", en *Revista SIAP*, vol. XXI, N°s. 83-84.
- INGRAM, Gregory (1984). "Housing demand in the developing metropolis: estimates from Bogota and Cali, Colombia", World Bank Staff Working Papers N° 663, Banco Mundial, Washington D.C.
- KEARE, Douglas H. y Scott PARIS (1982). "Evaluation of shelter programs for the urban poor: principal findings", World Bank Staff Working Papers, Banco Mundial, Washington D.C.
- LAGOS, Ricardo (1987). "La satisfacción de necesidades básicas como estrategia de desarrollo", en PREALC, *Buscando la equidad*, Santiago.
- MACDONALD, Joan (1987). *Vivienda progresiva*, Ediciones C.P.U., Santiago.
- MASSAD, Carlos y Roberto ZAHLER (1987). "Otro ángulo de la crisis latinoamericana: la deuda interna", en *Revista de la CEPAL*, N° 32,
- MUÑOZ, Oscar (1979). *La distribución del ingreso en América Latina*, Buenos Aires, El Cid Editor, CIEPLAN/CLACSO.
- NAHOUM, Benjamín (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°s. 39-40.
- NECOCHEA, Andrés (1986). "Subsidios habitacionales, reactivación económica y distribución del ingreso: Santiago de Chile, 1983", en *Revista EURE*, vol. XII, N° 36.
- NECOCHEA, Andrés (1987). "Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda", en *Revista EURE*, vol. XIII-XIV, N°s. 39-40.
- NECOCHEA, Andrés (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 y celebrado en Santiago de Chile en abril de 1988 con el auspicio de la Embajada de Italia.
- PALMA, Eduardo y Andrés 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, Janice (1976). *The myth of marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro*, Berkeley, University of California Press.
- PUMARINO, Gabriel (1970). "Las políticas de vivienda como instrumento de desarrollo urbano", mimeo, Santiago, CIDU, D.T. 29.
- RIOFRÍO, Gustavo (1986). *Habilitación urbana con participación popular, 3 casos de estudio en Lima, Perú*, Eschborn, G.T.Z.
- RODRÍGUEZ, Alfredo (1987). "Veinte años de las poblaciones de Santiago", en *Revista Proposiciones* N° 14.
- RODRÍGUEZ GROSSI, Jorge (1985). *La distribución del ingreso y el gasto social en Chile, 1983*, Santiago, ILADES.

- SALAZAR, Gabriel (1985). *Labradores, peones y proletarios: formación y crisis de la sociedad chilena del siglo XIX*, Santiago, Ediciones SUR.
- SCOBIE, James (1977). *Buenos Aires: del Centro a los barrios, 1870-1910*, Buenos Aires, Ediciones Solar.
- THOMPSON, Ian (1982). "El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia", en *Revista de la CEPAL*, N° 17.
- TIRONI, Eugenio (1987). "Marginalidad, movimientos sociales y democracia", en *Proposiciones*, N° 14.
- TORCHE, Aristides (1987). "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en LARRAÍN, Felipe, *Desarrollo económico en democracia: proposiciones para una sociedad libre y solidaria*, Santiago, Ediciones Universidad Católica.
- TOURAINE, Alain (1987). "La centralidad de los marginales", en *Proposiciones* N° 14.
- TRIVELLI, Pablo (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, John (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", Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía.
- VALDÉS, Teresa (1986). "El movimiento poblacional: la recomposición de las solidaridades sociales", Santiago, FLACSO, Documento de Trabajo N° 283.
- VETTER, David M. y Henrique COSTA RZESINSKI (1979). "The brazilian case: land policy for whom?" en *Habitat international*, vol. 4, N°s 4-5-6.
- VETTER, David M. y Rosa Ma. 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.