

¿QUÉ HACER CON LA VIVIENDA PÚBLICA DE ALQUILER? RETOS Y OPCIONES

Autor : Nelliana Villoria Siegert
E-mail: tropicalmetropolis@yahoo.com

“Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no pretenden expresar los puntos de vista del Banco Inter-Americano de Desarrollo”

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	Orígenes y usos de la Vivienda Pública de Alquiler (VPA)	2
B.	¿Debería el Estado proporcionar VPA?	3
C.	Puntos críticos que enfrentan Estados propietarios de VPA	7
1.	Reparación.....	7
2.	Administración y mantenimiento	7
3.	Propiedad.....	8
D.	Modelo del proceso de decisión	8
1.	El Estado transfiere la propiedad de las VPA	9
2.	El Estado decide seguir siendo el propietario de la VPA.....	11
II.	LECCIONES APRENDIDAS.....	14
A.	El Estado decide transferir la propiedad de la VPA	14
1.	Vender los inmuebles a sus ocupantes actuales	14
2.	Transferencia de la propiedad de las VPAs a una asociación de vivienda sin fines de lucro.....	18
3.	Transferir la propiedad de la vivienda a sus ocupantes organizados en cooperativas de vivienda	21
4.	Convertir las VPA a condominios.....	24
5.	Venta de los conjuntos de VPA a un promotor privado.....	26
B.	El Estado decide continuar proporcionando VPA.....	28
1.	No hacer nada.....	28
2.	Reparación/rehabilitación de la VPA	28
3.	Demolición y reconstrucción.....	31
4.	Los inquilinos organizados administran y mantienen la VPA	32
5.	El Estado contrata una compañía/organización privada de administración de inmuebles	35
III.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42
IV.	FUENTES CONSULTADAS	45

Prefacio

Este estudio, de Nelliana Villoria-Siegert, aborda una problemática a la que con frecuencia deben dar respuesta nuestros países prestatarios: ¿Qué hacer con su vivienda pública de alquiler (VPA)? Esta pregunta surge del hecho de que, en la mayoría de los casos, esta vivienda genera problemas financieros, sociales y políticos, por los gastos que su operación y mantenimiento implican y las inadecuadas condiciones físicas y sociales que existen en esos conjuntos habitacionales. Muchas veces estas condiciones limitan el potencial urbano del área donde la VPA se encuentra.

¿Qué hacer con la VPA para mejorar esas condiciones? Esta pregunta es el objeto del estudio que se presenta a continuación. Para responder a ella, Villoria estudió la bibliografía relevante existente y la experiencia de países de América Latina, el Caribe, Europa y América del Norte y condujo una serie de entrevistas con funcionarios, tanto públicos como privados, que han enfrentado ese problema anteriormente. El estudio presenta esa experiencia y alternativas de acción para mejorar la VPA. Esas experiencias y conclusiones pueden también ser útiles para aquellos gobiernos que estén considerando iniciar proyectos de VPA.

La dirección y coordinación del estudio estuvo a cargo de Mauricio Silva (Especialista urbano, de la Región 3 del Banco). José Brakarz (SDS) y Michael Jacobs (EXE) comentaron el borrador del estudio. Ana Lucía Saettone (SC3) estuvo a cargo de la presentación, edición y realización técnica de este documento.

Washington, febrero 2004

*Xavier Comas
Jefe de División
Programas del Estado y Sociedad Civil 3
Región 3 del Banco Interamericano de Desarrollo*

Reconocimiento

La preparación de este estudio sobre ¿Qué Hacer con la Vivienda Pública en Alquiler? ha sido posible gracias al apoyo de Robert Daughters, José Brakarz, Bruce Ferguson, Michael Jacobs y muy especialmente de Mauricio Silva, quienes proporcionaron sus valiosos comentarios durante el curso del estudio.

Deseo también extender mis agradecimientos a las personas entrevistadas, quienes contribuyeron a darle una perspectiva crítica y actualizada al estudio.

Igualmente, deseo agradecer a Ana Lucía Saettone y al Departamento de Traducciones por el apoyo logístico.

Washington, febrero 2004

Nelliana Villoria-Siegert

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo está principalmente dirigido a aquellos gobiernos de la Región Latinoamericana y del Caribe que poseen vivienda pública de alquiler (VPA). Aún cuando en la actualidad no existen grandes cantidades de VPA en la Región, esta es una de las soluciones habitacionales más asequibles para la población de bajos ingresos en algunos países del Caribe. Sin embargo, los gobiernos propietarios de estas viviendas, enfrentan cantidad de problemas debido a la carga social, fiscal y administrativa que ellas representan.

Los retos que representan las VPAs han sido ampliamente experimentados por muchos países de diversos niveles de desarrollo. La mayoría, han pasado por el dilema de decidir qué hacer para preservar los atributos positivos del parque habitacional público de alquiler, al mismo tiempo que se mitigan sus impactos negativos, en el Estado, los inquilinos, áreas urbanas y la sociedad en general.

Este trabajo persigue como objetivo: (i) identificar atributos positivos y negativos de la VPA; (ii) identificar qué alternativas han encontrado otros países en la búsqueda de una solución a los problemas que genera la VPA; (iii) identificar qué lecciones han aprendido de la implantación de estas alternativas; y (iv) analizar qué elementos de estas lecciones pueden ser extraídos para guiar el diseño de políticas de vivienda asequible¹ en la Región Latinoamericana. En síntesis, se busca señalar cuáles son los principales retos y las principales opciones que tiene un gobierno propietario de VPAs y qué se puede hacer para enfrentarlos.

Aunque este trabajo ha sido elaborado pensando en aquellos países de Latinoamérica y el Caribe que poseen VPA, es también útil para aquellos gobiernos que estén considerando la idea de proveer VPA.

Para su realización, se llevó a cabo una revisión bibliográfica que permitió identificar las diversas alternativas a la VPA implementadas a nivel mundial. Aunado a esto, se llevaron a cabo una serie de entrevistas telefónicas con profesionales y académicos del sector vivienda en países de diversos niveles de desarrollo, así como a profesionales de organizaciones de desarrollo internacional, los cuales proporcionaron valiosa información de primera mano.

Una cuestión ineludible que se deriva del tema central del trabajo, es la interrogante de si debería el Estado proporcionar VPA o no. Esta pregunta no tiene una respuesta única, ya que como se verá en el desarrollo del texto, al igual que el resto de las opciones, tiene sus ventajas y desventajas. Es preciso destacar, que la VPA no es una modalidad de vivienda que es nociva en sí misma. Sus efectos negativos se derivan de la forma desbalanceada como todas las actividades de financiamiento, administración y mantenimiento caen sobre un único actor ya sobrecargado, el Estado. Existen gobiernos que la han aplicado efectivamente y han encontrado fórmulas para mitigar sus efectos negativos sin necesidad de abolirla. Sin embargo, otros, la mayoría, se han

¹ Vivienda asequible es el término utilizado en este trabajo para traducir “affordable housing”.

valido de opciones que les han permitido compartir responsabilidades en el manejo de la VPA con otros actores o han transferido la responsabilidad total de las mismas al sector privado.

Existen tres asuntos críticos que definen los principales retos que enfrenta un gobierno como propietario de VPA. Estos tres temas definen las principales interrogantes que debe hacerse un gobierno que enfrenta problemas debido a su rol como propietario de VPA. Estas interrogantes y sus temas asociados son:

- 1. ¿Desea el gobierno continuar siendo el proveedor directo de VPA? La pregunta involucra el asunto de la propiedad de la vivienda, el cual es determinante de los otros dos en tanto el propietario es el responsable directo de las actividades de administración y mantenimiento de su inmueble.*
- 2. ¿Qué hacer con los inmuebles deteriorados? La pregunta se refiere al asunto de la reparación de los inmuebles existentes. Con frecuencia, las dificultades financieras del sector público dan como resultado el diferimiento de las actividades de mantenimiento de los conjuntos de VPA. Las consecuencias de esto son percibidas por: (i) los ocupantes de estas viviendas quienes deben convivir con situaciones físicas degradadas; (ii) por el Estado al recibir la presión social por parte de sus inquilinos; (iii) el área urbana donde se emplaza el conjunto de VPA; y (iv) la sociedad en general.*
- 3. ¿Cómo se pueden optimizar recursos para lograr eficiencia en la administración y manejo de los conjuntos de VPA? Esta pregunta se refiere al asunto de las responsabilidades a largo plazo que inciden en la vida útil del inmueble, su valorización económica y la de la comunidad donde se ubica. Tal y como se encontrará en el texto, la administración eficiente de los conjuntos de VPA es uno de los mayores retos que enfrenta el propietario de este tipo de viviendas, ya sea por su costo o por el conocimiento especializado que requiere.*

Las siguientes son las opciones identificadas y sus principales retos:

- A. El Estado decide transferir la propiedad de las VPA a actores del sector privado y/o sector intermedio (organizaciones comunitarias o de la sociedad civil sin fines de lucro). Las opciones implementadas por gobiernos de diversos niveles de desarrollo han sido:*
 - 1. La opción más común utilizada mundialmente ha sido la venta del inmueble a sus inquilinos. El mayor reto de esta opción es que para que un inquilino pueda adquirir su vivienda, éste debe tener capacidad de pago. La mayor ventaja es que promueve la propiedad de la vivienda, la cual es de gran importancia en las condiciones de inestabilidad laboral en la que viven la mayoría de los hogares de bajos ingresos en Latinoamérica y el Caribe.*
 - 2. Una práctica muy común sobretodo en Europa, ha sido la creación de Asociaciones de Vivienda sin fines de lucro a quien el Estado transfiere la propiedad de las VPAs. El mayor reto en el caso de la Región Latinoamericana y del Caribe radica en que debe existir una base sólida y con experticia de organizaciones especializadas en vivienda de*

interés social. La mayor ventaja es el acceso que estas organizaciones tienen tanto a comunidades como a financiamiento público y privado.

- 3. El Estado puede transferir las VPAs a sus inquilinos organizados en cooperativas. En este caso, el financiamiento de las actividades de mantenimiento representa un reto importante para hogares de ingreso limitado. Sin embargo, es una opción que promueve la acción comunitaria y que permite abaratar costos de alquiler de vivienda.*
 - 4. El Estado puede transferir la propiedad de las viviendas y sus áreas comunes a sus inquilinos organizados en condominios. Esta opción representa retos similares a las cooperativas. Sin embargo, debido a que involucra la propiedad de la vivienda de manera individualizada, requiere capacidad de ahorro y mayor acceso a mecanismos financieros formales. La ventaja es que el Estado puede transferir todas sus responsabilidades.*
 - 5. Finalmente, el Estado puede vender los conjuntos de VPA a promotores inmobiliarios del sector privado. El mayor riesgo de esta opción es que desaparezcan del mercado inmobiliario opciones importantes de vivienda asequible para familias de bajos ingresos. La mayor ventaja es que si se implementan los incentivos necesarios, puede llevar a experiencias exitosas de participación directa del sector privado en la provisión de vivienda de interés social.*
- B. El Estado decide continuar siendo el propietario de la VPA, para lo cual es preciso actuar en relación con el deterioro físico de las viviendas existentes y la administración y mantenimiento de las mismas:*
- 1. La mayoría de las veces las VPA existentes se encuentran localizadas en centros urbanos, dificultando en mayor medida su rehabilitación y en muchos casos, presentando retos de conservación histórica. Se presentan ejemplos en México y Uruguay, de experiencias de reciclajes de viviendas en los centros de las ciudades capitales. Los mayores retos de esta alternativa son el desplazamiento de los inquilinos debido a sus bajos ingresos y a la sensibilidad política de este tema. La mayor ventaja es la inversión en desarrollo económico de una comunidad, valorización de los inmuebles, y la posibilidad de crear nuevas unidades a partir de la distribución de los espacios existentes. Igualmente, permite atacar problemas sociales tales como el hacinamiento de la población.*
 - 2. Si las VPA en cuestión no ameritan su rehabilitación física, ya sea porque carecen de valor histórico o porque los costos de rehabilitación exceden los de una obra nueva, entonces vale la pena la demolición y reconstrucción en sitio o en otra localización. En este caso, los principales retos son garantizar que se repongan las unidades existentes, y la localización cercana a fuentes de trabajo. Las ventajas son similares a la opción anterior.*
 - 3. En el caso en que el Estado decide continuar siendo el propietario de la VPA, existen dos opciones que ofrecen una solución al problema de la administración ineficiente. En Estados Unidos, Canadá e Inglaterra se han creado organizaciones de administración y*

mantenimiento regidas por los inquilinos de las VPA. Es una opción que fortalece el desarrollo de la comunidad y alivia al Estado de la carga administrativa. Sin embargo, presenta el reto de la transparencia en el uso de los fondos por parte de los inquilinos y puede generar dificultades en las relaciones comunitarias y/o con el Estado.

- 4. La otra opción para atacar el problema de la administración y mantenimiento es que el Estado contrate compañías de manejo y administración de inmuebles privadas con o sin fines de lucro. En Uruguay, por ejemplo, son un requisito en el caso de las cooperativas de vivienda, y en Inglaterra son un requisito para conseguir financiamiento de parte del Estado.*

Como se verá en el texto del trabajo, el Estado tiene diversidad de opciones que van desde la transferencia parcial de responsabilidades hasta la transferencia total de las mismas. La selección de la alternativa más adecuada depende en gran medida de un conocimiento a fondo del mercado inmobiliario en cuestión y de la disposición de los diversos actores sociales a participar en sociedad en la provisión de vivienda de interés social.

En general, se ha probado que tanto en países de bajo nivel de desarrollo como en aquellos más desarrollados, no es positivo que el Estado sea el único proveedor y administrador de vivienda de interés social. Son precisamente las dificultades derivadas de esta experiencia que han llevado a gobiernos diversos a buscar opciones que les permitan proveer vivienda asequible al mismo tiempo que se minimizan los impactos negativos sobre el Estado, las áreas urbanas y la sociedad en general.

Para finalizar, vale la pena destacar que para mejorar las posibilidades de éxito en la provisión de vivienda asequible en Latinoamérica y el Caribe, existen otros recursos además de la VPA, como son: (i) la implantación de subsidios a la demanda; (ii) la inserción de incentivos al sector privado para la producción de vivienda que beneficie a los grupos de menores ingresos y con mayor necesidad de vivienda; (iii) el impulso al desarrollo de un mercado competitivo de organizaciones de mantenimiento y administración de inmuebles asequibles; y (iv) el refuerzo de alianzas entre el sector público, el sector privado y el sector intermedio.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La vivienda pública de alquiler (VPA) se refiere a viviendas que son propiedad del Estado, el cual generalmente las arrienda a precios subsidiados y se encarga de su mantenimiento y administración. La VPA constituye una modalidad de vivienda asequible para los grupos de bajos ingresos. Sin embargo, esta asequibilidad es dada a costa de una parte importante del presupuesto público y está sujeta a la capacidad administrativa del Estado. En varios países, la experiencia demuestra que frecuentemente el Estado es ineficiente a la hora de enfrentar las actividades de administración y mantenimiento de los conjuntos de alquiler de su propiedad debido, en gran parte, a limitaciones fiscales y baja capacidad administrativa. Esto se traduce en degradación del ambiente habitacional de los conjuntos de VPA, contribuyendo así a la perpetuación de la pobreza en los países latinoamericanos y del Caribe.
- 1.2 La VPA fue una solución habitacional muy utilizada en varios países del mundo especialmente a partir del período posterior a la Segunda Guerra Mundial. En las últimas décadas, muchos de estos países han buscado soluciones alternativas para preservar la ventaja de un parque habitacional de alquiler asequible, pero que le permitan al Estado delegar responsabilidades en el sector privado y la sociedad civil con el fin de reducir la carga presupuestaria y operativa.
- 1.3 En Latinoamérica y el Caribe, la VPA existió sobre todo en los comienzos de la gestión de las instituciones de vivienda estatales. Pero a lo largo del tiempo, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se han deshecho de esta modalidad para darle preferencia a la vivienda en propiedad. Sin embargo, en algunos países de la Región, especialmente en el Caribe, todavía se observa la presencia de VPA. Tales países, enfrentan hoy los mismos problemas que otros enfrentaron en su momento y necesitan buscar soluciones alternativas que garanticen lograr sus objetivos sociales al mismo tiempo que permitan al Estado ser más eficiente en su rol. Aunado a esto, otras naciones de la Región están considerando volver a la construcción de VPAs.
- 1.4 El objetivo de este trabajo es identificar las alternativas a la VPA que se han aplicado en diversos contextos y analizar las lecciones —pertinentes al caso latinoamericano y del Caribe— que se han aprendido de su aplicación. En este sentido, se pretende proporcionar elementos claves a ser considerados en el diseño de políticas de vivienda relacionadas con los conjuntos de VPA. El trabajo está principalmente orientado hacia aquellos países de la Región que poseen VPA.
- 1.5 La revisión de experiencias demuestra que existen varias alternativas a la VPA, las cuales pueden ser combinadas para lograr los objetivos de política de vivienda que se persigan. La alternativa a seleccionar depende de una definición clara de cuáles son esos objetivos y una justificación sólida de por qué se seleccionan determinadas estrategias. Estos objetivos deben incluir de manera general: (i) garantizar la accesibilidad de la solución habitacional seleccionada a las familias de más bajos ingresos y a los actuales ocupantes; (ii) aumentar la eficacia del Estado; y (iii) optimizar el desarrollo urbano del área.

- 1.6 Para realizar este estudio se llevó a cabo una revisión bibliográfica que permitió identificar las diversas alternativas a la VPA. Con el fin de obtener información de primera mano acerca de las lecciones aprendidas a raíz de la aplicación de las diversas alternativas, se realizaron entrevistas telefónicas a profesionales y académicos del sector vivienda en países de diversos niveles de desarrollo, así como a profesionales de organizaciones de desarrollo internacional².
- 1.7 Es importante destacar que la información y análisis aquí planteados, deben tomarse como elementos guía teniéndose en cuenta que en todos los casos estudiados, se está haciendo referencia a contextos diferentes en lo político, económico, social, demográfico, cultural y espacial.
- 1.8 El presente estudio se estructura en dos secciones principales. La primera ofrece un panorama acerca de los orígenes de la VPA, por qué existe y qué ventajas y problemas representa. La segunda expone diez alternativas básicas que pueden ser combinadas para lograr los objetivos deseados y las lecciones que se han aprendido de su aplicación en diversos contextos.

A. Orígenes y usos de la Vivienda Pública de Alquiler (VPA)

- 1.9 Es difícil trazar los orígenes de la VPA. Sin embargo, se sabe que en los países europeos, después de la Segunda Guerra Mundial, fue parte de los programas creados con la finalidad de intervenir en el proceso de reconstrucción de sus ciudades. Para ello, una de las tareas claves fue la superación del déficit habitacional. Por ejemplo, Inglaterra expandió su parque habitacional de VPA de 18% en 1951 a 31% en 1981³ y hoy en día, la VPA en Suecia, representa más del 30% del parque habitacional. Estos porcentajes son bastante altos en comparación con Canadá y Estados Unidos, donde ésta representa poco más del 2% del parque habitacional. En Canadá, sin embargo, existen aproximadamente 4.800 desarrollos públicos, lo que se traduce en más de 205.000 unidades de VPA representando así más del 40% de los bienes de la vivienda social asistida por el gobierno federal, y proporcionando residencia a 430.000 personas. Para ilustrar, la tabla # 1 muestra los porcentajes de VPA en algunos países de Europa, América, Asia y Oceanía.
- 1.10 La VPA es también común en países que estuvieron bajo regímenes comunistas. Por ejemplo, en China, en la década de los ochenta, el 84% del parque habitacional era VPA; en Europa Oriental, una de las políticas de vivienda fue la nacionalización de las mismas y la supresión de la propiedad privada; y en Cuba, el gobierno expropió las viviendas de alquiler privado en los inicios de la revolución para luego adjudicarlas en propiedad a sus inquilinos.

² Para una lista de entrevistados, ver Capítulo IV. Fuentes consultadas.

³ Willem Van Vliet, ed., *International Handbook of Housing Policies and Practices*, 1990.

Tabla # 1: Porcentaje de vivienda pública del alquiler (VPA) en algunos países de Europa, Asia y Oceanía

País	% VPA ⁴
China	84
Inglaterra	26
Hungría	25
Singapur	17
Israel	12
Holanda	7
Japón	7
Australia	7
Italia	6
Canadá	2
Estados Unidos	2
Pakistán	0.7

Fuente: Willem Van Vliet, *International Handbook of Housing Policies and Practices*, p. 24.

- 1.11 En Latinoamérica, la VPA existe actualmente en los países del Caribe de habla inglesa. Por ejemplo, en Trinidad y Tobago el Estado es propietario de alrededor de 6.000 unidades de vivienda de alquiler⁵. En el resto de los países de Latinoamérica los gobiernos ofrecieron VPA en los comienzos de su tarea como proveedores de bienestar social, pero muy pronto se deshicieron de las mismas a través de mecanismos que les permitieron transferirlas en propiedad a sus inquilinos.
- 1.12 Por ejemplo, en Chile, las VPAs existieron en los años 1970s, las cuales eran administradas y manejadas por los municipios. Sin embargo, por problemas de manutención principalmente, se transfirieron a los inquilinos. En Venezuela se construyeron unidades de VPA en los años treinta, pero a partir de los años 1940s se vendieron, ya sea a los inquilinos o a entes privados. En México, dos institutos construyeron VPA a finales de los años 1940s, pero el programa falló por la dificultad de recolectar los alquileres y de aumentar las rentas durante períodos de inflación. Cuando ambas instituciones comenzaron a perder ingresos, decidieron no producir más VPA y las ya existentes han sido vendidas paulatinamente.

B. ¿Debería el Estado proporcionar VPA?

- 1.13 La discusión de las diversas opciones que tiene el Estado para enfrentar la situación de la VPA existente, arroja inevitablemente la pregunta de si el Estado debería proporcionar

⁴ Estas estadísticas reflejan la situación habitacional en algunos países de Europa en los años ochenta. Existen estimaciones más recientes, sin embargo, éstas por lo general encierran la VPA dentro del porcentaje de "vivienda social". Pocas fuentes separan estas dos categorías, en tanto en Europa el concepto de vivienda social es en sí mismo una alternativa a la VPA. En BIPE 2000 "European Public Policy Concerning Access to Housing" Francia, septiembre 2000 se incluyen una serie de tablas que reflejan esta información.

⁵ Este número es el estimado por la firma consultora canadiense Planning Alliance en estudio realizado para el BID. Para más información sobre la situación de la VPA en Trinidad y Tobago ver: "Conversion of Public Rental Units. Second National Settlements Program, Government of Trinidad and Tobago". December 2001.

VPA o no. Aunque este no es el objetivo principal de este trabajo, hemos considerado pertinente proporcionar al lector una breve síntesis de los aspectos positivos y negativos de la provisión de VPA. Como se deriva de la experiencia de diversos países alrededor del mundo, desarrollados y en proceso de desarrollo, aún cuando la VPA ofrece la ventaja de asequibilidad a grupos de bajos ingresos, esto se da a costa de desventajas que hacen compleja su aplicación.

- 1.14 Un punto a favor de la VPA es que no solo es una de las formas de provisión de vivienda más asequible, sino que en principio ofrece flexibilidad a grupos de bajos ingresos que están en etapas de transición en su vida de contar con una residencia mientras mejoran su poder adquisitivo, como es el caso de parejas jóvenes, individuos solos o padres/madres solteros(as). También es más conveniente para la población de la tercera edad con necesidad de una morada digna sin los compromisos de largo plazo que implica una vivienda propia; y finalmente, es particularmente adecuada para grupos de la población con necesidades especiales, tales como personas con incapacidades físicas o mentales que necesitan de servicios sociales públicos permanentes a su disposición.
- 1.15 Conceptualmente, se espera que la VPA funcione como un elemento de puente entre el alquiler y la tenencia propia, es decir, se espera que las familias y/o individuos beneficiarios utilicen esta vivienda temporalmente hasta que su condición económica les permita otra alternativa. En la práctica, sin embargo, en países en los cuales existe un déficit habitacional importante y una situación macroeconómica inestable, es más difícil para el Estado cumplir su doble rol de benefactor social y arrendador, debido a que con frecuencia no existen mejores opciones que permitan a los ocupantes de VPA utilizarla como una solución temporal. Aunado a esto, se requiere un rol más activo de parte del Estado para controlar la utilización temporal de las VPA, lo cual, constituye una carga administrativa que el Estado no siempre puede asumir y un conflicto con su rol de garante del bienestar social.
- 1.16 Debido a que el Estado debe ofrecer esta vivienda a precios altamente subsidiados para hacerla asequible para la población de más bajos ingresos, el impacto negativo se refleja en el mercado inmobiliario. Tal y como ocurrió en Europa, la magnitud de construcción de VPA por parte del Estado fue tan grande que se terminó desplazando al mercado privado de alquiler, el cual no pudo competir con los precios altamente subsidiados ofrecidos por los organismos oficiales. Por esta razón, es preciso tener en mente que con cualquier opción se requerirán medidas correctoras del mercado inmobiliario. Por ejemplo, en Latinoamérica, ha ocurrido el proceso contrario, es decir, el mercado de propiedad de viviendas ha desplazado al mercado de alquiler, tanto público como privado.
- 1.17 En la actualidad, los países latinoamericanos se caracterizan por un predominio de vivienda propia, (ver tabla # 2) un mercado reducido y exclusivo de alquiler privado y la casi total inexistencia de VPAs. Por ejemplo, en Brasil no hay VPA y en Colombia la mayor parte del parque habitacional de alquiler es privado. Algunos de los elementos críticos que han hecho que en Latinoamérica la vivienda de alquiler tanto pública como

privada sea poco común para grupos de bajos ingresos son: (i) la existencia de una legislación restrictiva de la oferta; (ii) el contexto macroeconómico, que ha permitido incentivar la vivienda propia en mayor medida en determinados períodos históricos; (iii) las cargas financieras y administrativas que la VPA representa y que los Estados pronto se dieron cuenta que no podían asumir; y (iv) las tensiones políticas y sociales que las VPA mal mantenidas creaban. Al favorecer las políticas de propiedad, se ha dejado a un lado la importancia de los conjuntos de alquiler tanto públicos como privados, lo cual ha contribuido con el deterioro y abandono de este parque habitacional.

Tabla # 2: Porcentajes de vivienda propia en algunos Países Latinoamericanos y del Caribe

Caribe	% vivienda propia	Sudamérica	% vivienda propia	Centroamérica	% vivienda propia
Granada	79	Venezuela	76	Nicaragua	84
Nevis	79	Paraguay	74	Honduras	80
Barbados	76	Perú	72	México	78
Montserrat	72	Brasil	70	Panamá	76
República Dominicana	72	Chile	68	El Salvador	70
Santa Lucía	72	Argentina	68	Costa Rica	66
Belice	66	Ecuador	68	Guatemala	65
Turks y Caicos	66	Colombia	68		
Antigua Barbuda	65	Bolivia	66		
Guyana	63	Uruguay	63		
Jamaica	53				
Islas Vírgenes	40				

Fuente: CEPAL, “Desarrollo Sustentable de los Asentamientos Humanos: Logros y Desafíos en Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano en Latino América y el Caribe”, p. 27; CEPAL: www.eclac.cl/publicaciones/estadisticas/1/LCG21518B/C2_X1.pdf, p. 730.

- 1.18 Un problema presentado en varios países de Latinoamérica y el Caribe, es que, con frecuencia el Estado no ha sido eficiente en la selección de sus inquilinos, lo que ha generado problemas de equidad en la distribución de las VPAs. Aunado a esto, debido a factores políticos que influyen en el proceso de adjudicación de las viviendas y a carencias en la oferta para otros sectores más pudientes de la población, en ocasiones éstas no satisfacen las necesidades de los de más bajos ingresos. Esto refuerza la idea que en ciertos casos el Estado está cargando con una responsabilidad que bien puede ser asumida por algunos de los actuales inquilinos.
- 1.19 Otro problema que se presenta es que los impactos negativos del nivel de subsidios tan altos que requieren las VPA no solo son percibidos por el mercado inmobiliario, sino también por el mismo Estado. Muchas veces las VPA son alquiladas a precios significativamente menores que los del mercado, implicando un alto subsidio por parte del gobierno e imposibilitando la recuperación de la inversión. Aunado a esto, si los alquileres no son revisados y actualizados con la frecuencia necesaria y las tasas de recolección de la renta son bajas, la consecuencia es falta de mantenimiento de las viviendas, altos impactos financieros en las agencias públicas de vivienda, y bajo retorno

de la inversión. Esto trae como consecuencia un proceso acelerado de deterioro y un empeoramiento de las condiciones de vida de los inquilinos.

- 1.20 A esto le agregamos que la producción de viviendas de propiedad del Estado, requiere que toda la inversión inicial sea aporte público, limitando la posibilidad de aportes del sector privado. Y finalmente, la propiedad de la vivienda por parte del Estado incrementa su responsabilidad —real y percibida— de garantizar que las familias alojadas disfruten de condiciones positivas de salud, ambientales, sociales y de seguridad.
- 1.21 Un aspecto que hay que tener claro es que la VPA no es una mala alternativa en sí misma. De hecho, existen casos exitosos en los cuales el Estado es el mayor propietario de viviendas de alquiler, tales como Hong Kong y Singapur. Aunque las condiciones socio-políticas y económicas pueden ser muy distintas de los casos latinoamericanos, vale la pena explorarlos e identificar cuáles han sido los elementos que les han dado éxito.
- 1.22 El Gobierno de Hong Kong posee alrededor de 600.000 unidades de VPA las cuales alojan a aproximadamente el 30% de la población⁶. Estas unidades fueron construidas con el fin de intervenir en la provisión de viviendas públicas en 1954, cuando se hizo evidente que el Estado debía aplicar un enfoque integral a la invasión ilegal de zonas de la ciudad que estaban agotando las pocas áreas vacantes.
- 1.23 Para cubrir los costos de construcción y operación, el Gobierno de Hong Kong ha dispuesto una porción importante de recursos públicos. En efecto, los alquileres mensuales se caracterizan por ser muy asequibles, no más del 8% del ingreso mensual de los inquilinos (en el sector privado pagan hasta el 25% del mismo). Uno de los aspectos particulares que ha hecho posible al Gobierno de Hong Kong tener semejante control sobre los recursos y disponer de grandes cantidades de dinero para ejecutar estos programas, es que es propietario de la tierra en casi todo el país y generalmente el Estado alquila el suelo a individuos o empresas para usos productivos, lo cual le genera grandes cantidades de capital que reinvierte en la VPA sin necesidad de utilizar fondos públicos correspondientes a otras partidas.
- 1.24 Para establecer un sistema de selección de beneficiarios que sea equitativo y justo, los criterios se basan en las condiciones actuales de vivienda e ingreso de los beneficiarios; de manera que aquellos que han sido inquilinos del Estado de Hong Kong por más de diez años y cuyo ingreso supere el límite establecido, tienen que pagar alquileres más altos. Otro elemento que ha garantizado el éxito de las políticas de VPA en Hong Kong es el compromiso de parte del gobierno en términos de eficacia institucional, lo cual les ha permitido proporcionar niveles aceptables de operación y mantenimiento en las VPAs.
- 1.25 No obstante el relativo éxito del Gobierno de Hong Kong en la provisión de VPA, éstas siguen representando una gran carga para el Estado que idealmente podría ser repartida entre éste y el sector privado. De hecho, en la actualidad se están haciendo esfuerzos por estimular la compra de algunos inmuebles por sus ocupantes.

⁶ Para más información acerca de la VPA en Hong Kong, ver www.housingauthority.gov.hk

- 1.26 Otra lección aprendida en Hong Kong es que aunque el Estado sí puede ser un buen propietario y administrador de las VPA, su predominio en el mercado es nocivo para el desarrollo de otros sectores que también son necesarios y ha atrofiado las posibilidades de crecimiento del sector habitacional privado de alquiler. Una opción que se explora actualmente es la introducción de subsidios a la demanda⁷ para que familias pobres puedan entrar al mercado privado de alquiler. Aunado a esto, la expectativa de obtener vivienda decente de parte del Estado, ha estimulado la aparición de nuevas invasiones.
- 1.27 Tal y como se deriva del análisis precedente, la pregunta ¿Debería el Estado suministrar VPA o no? No tiene una respuesta única, más bien, depende de los recursos, y capacidad del Estado en cuestión, la situación del mercado inmobiliario específico y de la voluntad del Estado de invertir cuantiosas cantidades de recursos en VPA, entre otros aspectos. Sin embargo, vale la pena destacar que la VPA es una opción tan costosa tanto en términos económico-financieros como sociales, que la tendencia en los países con mayor nivel de desarrollo, ha sido buscar opciones en las cuales el Estado pase de ser el proveedor directo y arrendador de la vivienda a ser netamente un ente financiero y regulador, apoyándose para esto en el sector de inversión privado y la sociedad civil.

C. Puntos críticos que enfrentan Estados propietarios de VPA

- 1.28 Focalizándonos nuevamente en el tema central del trabajo, es decir, las VPA existentes, se han identificado al menos diez opciones básicas que han sido aplicadas en diversos países para enfrentar los problemas que ésta genera. Éstas implican dar soluciones a tres asuntos críticos a atacar que están interrelacionados entre sí:

1. Reparación

- 1.29 La reparación de los inmuebles y sus áreas comunes es un asunto de corto plazo, es decir, es una actividad necesaria de inmediato en la mayoría de los conjuntos de VPA que están deteriorados. La reparación incluye todas las actividades dirigidas a restaurar el ambiente físico de los inmuebles a su estado original. También puede incluir actividades de modernización con el fin de actualizar la estructura a estándares de habitabilidad contemporáneos y en algunos casos pueden incluir la restauración de elementos de carácter histórico.

2. Administración y mantenimiento

- 1.30 La administración y mantenimiento de la VPA es un asunto de largo plazo que se debe mantener en el tiempo para garantizar el buen estado de las edificaciones y evitar el riesgo de accidentes por deterioro de la infraestructura o la desvalorización del inmueble. Ésta incluye: operaciones dirigidas a la administración de los inmuebles, selección de los inquilinos, recolección de alquileres mensuales y velar porque se cumplan las reglas, inspecciones frecuentes de las unidades para identificar cualquier necesidad de

⁷ B. Ferguson, "Housing Policy in the New Millenium. Conference Proceedings", U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington DC, 2001.

mantenimiento, tales como plomería, acueductos, sistemas eléctricos, disposición de desechos, ventilación, etc. Una eficiente administración y mantenimiento de los inmuebles garantiza la satisfacción de los inquilinos, la valorización de las propiedades y un flujo de caja estable.

3. Propiedad

- 1.31 El asunto de quién detendrá la propiedad de la vivienda implica decisiones de política de vivienda que van más allá de lo local y depende de la definición de objetivos claros de parte del Estado tales como: Si se busca promover a escala nacional el mercado de alquiler o la tenencia propia, la actuación individual o las formas colectivas de vivienda y la vivienda con o sin fines de lucro.
- 1.32 Las opciones o alternativas básicas identificadas responden de diversas formas a estos tres elementos críticos que acabamos de describir, la solución final que un país elija será la combinación de éstas. Recordemos al lector que este trabajo está dirigido a aquellos países de la Región que ya poseen VPA, por lo que la siguiente sección, plantea un modelo de proceso de decisión que pretende exponer las diversas opciones que tiene el Estado a la hora de decidir que hacer con las VPA existentes. Sin embargo, este modelo también es útil para aquellos Gobiernos que estén considerando la idea de ofrecer VPA. El objetivo es plantear la gama de opciones existentes, los retos que cada una implica y cómo éstas responden a objetivos de política habitacional diversos.

D. Modelo del proceso de decisión

- 1.33 Como se verá en los capítulos subsiguientes, ninguna alternativa es mejor que otra, más bien, de la aplicación de cada una en diversos contextos, se identifican ventajas y desventajas. Pero, ¿Cómo decidir qué opción escoger dado que ninguna ofrece una ruta de actuación que garantice el éxito? A continuación se presenta un mapa de decisiones que puede ser útil para guiar este proceso una vez que los objetivos han sido trazados claramente.
- 1.34 En primer lugar, el Estado como actual propietario de estas viviendas debe preguntarse si está dispuesto a actuar o no para mitigar los impactos negativos de esta modalidad de vivienda y preservar los positivos (ver gráfico I: decisión # 1).
- 1.35 Si el Estado decide actuar, entonces debe analizar cómo va a enfrentar los tres asuntos críticos que se mencionaron en la sección precedente: reparación, administración/mantenimiento y propiedad. De estas tres opciones la tercera, (propiedad) es determinante de las otras dos, ya que las responsabilidades de reparación y administración/mantenimiento por lo general, son atribuidas al propietario de la vivienda. Por esta razón, el modelo de proceso de decisión aquí propuesto se organiza en torno a dos caminos básicos que son: (i) el Estado transfiere total o parcialmente la propiedad de las viviendas (ver gráfico I: decisión # 2) o (ii) el Estado continúa siendo el propietario. Para esto, debe preguntarse ¿Qué es más conveniente para el beneficio de los que allí

residen y para optimizar los recursos públicos? Como se dijo anteriormente, se debe tener en cuenta que esta decisión tiene implicaciones de política de vivienda a escala nacional.

1. El Estado transfiere la propiedad de las VPA

- 1.36 Si el Estado decide que no puede seguir siendo el propietario de estas viviendas, entonces debe preguntarse ¿Qué objetivos de política habitacional se busca promover? ¿Alquiler o propiedad? ¿Acción colectiva o individual? ¿Vivienda con fines de lucro o sin fines de lucro? De esto depende la selección de la alternativa más apropiada (ver gráfico I: decisiones # 3, 3a, 3b y 3c).
- 1.37 Entre los objetivos de política habitacional que se persigan existe uno que es de vital importancia, el cual es el tema de la vivienda de alquiler versus la propiedad privada. Ambas modalidades ofrecen ventajas y desventajas y cada una se ajusta a preferencias de grupos de población diferente. Especialmente en el caso de Latinoamérica y el Caribe, donde ha predominado históricamente la tenencia propia de la vivienda, vale la pena preguntarse cuáles son las causas de esta preferencia. Existen diversas interpretaciones: (i) algunos analistas alegan que debido a las explosivas condiciones macroeconómicas de los países latinoamericanos y del Caribe es más costoso para las familias pobres vivir en una vivienda que nunca les pertenecerá y cuyo alquiler puede elevarse en cualquier momento; (ii) otra causa ha sido la implementación indiscriminada de leyes de control de alquileres que han atrofiado los incentivos para la existencia de un mercado privado de alquiler sano; (iii) en otros casos, la legislación en materia de regulación del mercado de alquiler protege desproporcionadamente al inquilino sobre el propietario; y (iv) finalmente, es políticamente más ventajoso promover la tenencia propia debido a que es un valor cultural en Latinoamérica y en muchas otras partes del mundo, es decir, es un bien que se les puede dejar a los hijos para el futuro.
- 1.38 Existen opiniones divididas acerca de la conveniencia de la implantación de políticas que promuevan el mercado inmobiliario de alquiler en Latinoamérica. Aquellos que abogan por su conveniencia alegan que: (i) siempre existirá un grupo de la población que no podrá acceder al mercado de la vivienda propia y por lo tanto, su mejor opción es el alquiler; (ii) permite mayor movilidad espacial al no atar a las familias a una vivienda con la cual tienen un compromiso a largo plazo; (iii) permite fungir como una opción de transición a aquellas familias/individuos que no están listos para tener una vivienda propia, tales como personas solteras, parejas jóvenes, padres/madres solteras, etc.; y (iv) ofrece una opción flexible a grupos de población con necesidades especiales a quienes se les dificulta vivir de manera independiente y afrontar los compromisos que genera el tener una vivienda propia, como es el caso de ancianos e inválidos.
- 1.39 Los defensores de las políticas de tenencia propia también presentan argumentos fuertes acerca de por qué la vivienda propia es más conveniente que el alquiler. Entre estos argumentos se encuentra: (i) la tenencia propia ofrece un incentivo para que el propietario invierta capital en su vivienda debido a que le pertenece y le interesa mejorarla y aumentar su valor; (ii) representa un beneficio económico porque ofrece un colateral a

familias de bajo poder adquisitivo, lo que les permite acceder al mercado financiero formal; y (iii) desde el punto de vista político, la promoción de la vivienda propia es vista como una proveedora de más votos.

- 1.40 Las desventajas señaladas por algunos en relación con la vivienda de alquiler son: (i) en casos en los que el mercado de alquiler no está formalizado aumenta la vulnerabilidad y el riesgo de desalojo; y (ii) si se controlan los alquileres, la consecuencia inmediata es un desincentivo a la inversión privada en vivienda de alquiler, pero por otra parte, si no se controlan los alquileres se crean condiciones para que florezca la especulación inmobiliaria, lo que puede reducir la accesibilidad a grupos más vulnerables de la población.
- 1.41 Las desventajas que presenta la vivienda propia son que conlleva responsabilidades, y por ende inyecciones de capital que no todas las familias/individuos están en capacidad de asumir, tales como impuestos, gastos de mantenimiento y reparaciones. A largo plazo, la carencia de inversión por parte de los propietarios en sus viviendas arroja externalidades que impactan negativamente el entorno urbano donde se ubican.
- 1.42 La opción de transferir la propiedad de VPA ya sea a entes individuales o colectivos, con o sin fines de lucro, es también conocida como “conversión de la tenencia”. Esta es una modalidad muy común que ha sido aplicada en varias partes del mundo, arrojando resultados diferentes en cada caso. En este sentido, el Estado tiene las siguientes opciones si desea transferir la propiedad de las viviendas:
 - a. Vender los inmuebles a sus ocupantes actuales, la cual promueve la tenencia de la vivienda de manera individualizada. Una opción derivada de ésta es transferir las viviendas a través de la modalidad de alquiler con opción a compra.
 - b. Transferir la propiedad de las viviendas a una asociación de vivienda sin fines de lucro, la cual es una alternativa que promueve la provisión de servicios sociales sin interés de generar ganancias.
 - c. Transferir la propiedad de la vivienda a sus ocupantes organizados en cooperativas de vivienda, la cual es una alternativa que promueve formas colectivas de organización en vivienda sin fines de lucro.
 - d. Transferir la propiedad de la vivienda a sus ocupantes organizados bajo la figura de condominio. Esta es una opción, que aunque requiere de cierto nivel de organización comunitaria promueve más bien la propiedad individual.
 - e. Vender los conjuntos habitacionales a un promotor privado, la cual promueve la transferencia de la tenencia a un mismo individuo o entidad para que éste la coloque en el mercado inmobiliario a precios de mercado.

2. El Estado decide seguir siendo el propietario de la VPA

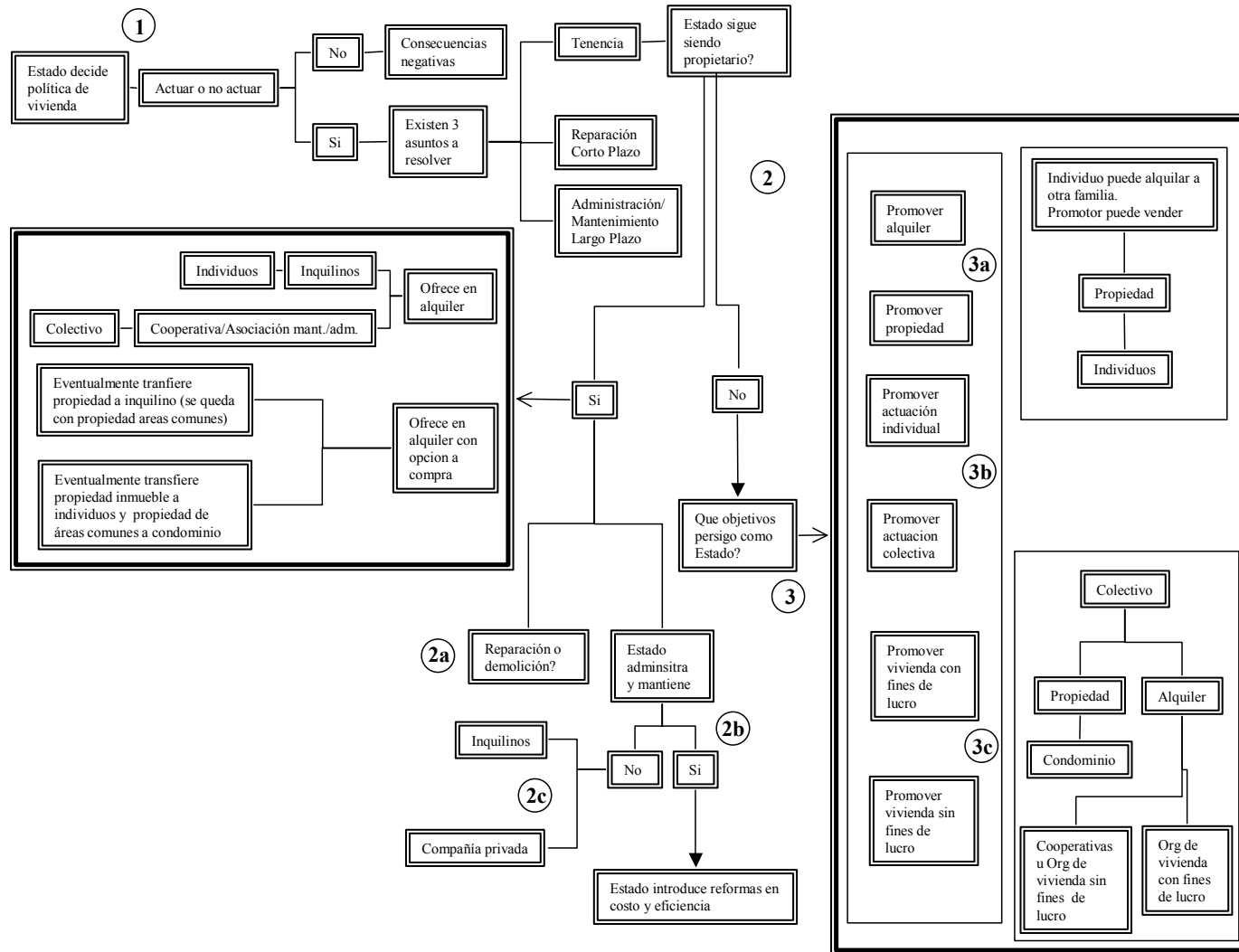
- 1.43 Ahora bien, si el Estado decide continuar siendo el propietario, entonces implícitamente debe tomar tres decisiones adicionales. La primera es evaluar si vale la pena reparar los inmuebles o si su condición actual amerita su demolición y reconstrucción (ver gráfico I: decisión # 2a). Por lo general, cualquiera que sea la modalidad de tenencia o administración que se seleccione para mejorar el funcionamiento de los conjuntos de VPA, un paso casi obligado es la rehabilitación o reparación de las viviendas en deterioro. Esto es imprescindible en primer lugar por razones políticas, ya que las alternativas de transferencia de tenencia de la tierra son más viables en la medida en que las viviendas estén en mejores condiciones. Esto se debe a que los inquilinos no estarán dispuestos a hacer cambios en su sistema de vida, y mucho menos inversiones de capital si no perciben que la propiedad vale la pena. La reparación es también un elemento clave para que los residentes se sientan motivados a organizarse y asumir responsabilidades y pueden inclusive llegar a mejorar la relación entre el Estado y las comunidades beneficiadas. La demolición, por su parte, se justifica en los casos en los que no vale la pena salvar la edificación debido al nivel de deterioro físico.
- 1.44 Una vez que se ha resuelto el problema de deterioro físico, se debe pensar en quién se encargará de su administración y mantenimiento de manera eficiente para no reincidir en situación de deterioro (ver gráfico I: decisión # 2b). Si el Estado decide ser el encargado de estas tareas, lo más recomendable es que se comprometa a introducir reformas en su sistema de operación para poder reducir los costos de operación, garantizar vivienda decente a los más pobres y espacios comunes adecuados para el desarrollo de la comunidad.
- 1.45 Si, por el contrario, la decisión es no asumir la responsabilidad de ser administrador de los inmuebles, entonces existen dos opciones (ver gráfico I: decisión # 2c), una es entregarle la responsabilidad de mantenimiento a los inquilinos organizados, proporcionándoles los recursos financieros y de asistencia técnica y social para que lleven a cabo estas tareas. La otra opción es contratar compañías de administración/mantenimiento privadas que se encarguen de estas tareas, o también podrían ser organizaciones que funcionen sin fines de lucro financiadas por el sector privado o por el Estado mismo. Estas dos alternativas son especialmente apropiadas para los casos en los que el Estado desea seguir siendo el propietario de la VPA pero considera que no es eficiente en su administración y mantenimiento.
- 1.46 Las alternativas u opciones analizadas en este trabajo no son excluyentes entre sí, lo que quiere decir que se pueden crear innumerables combinaciones a partir de estas alternativas básicas. De hecho, cada alternativa responde a una necesidad u objetivo diferente. La tabla # 3 muestra el objetivo perseguido por cada opción. Por ejemplo, en algunos países existen formas mixtas de propiedad, en las que el Estado retiene una porción de la misma; o por ejemplo, pueden mezclarse distintos mecanismos financieros para lograr accesibilidad para los grupos de más bajos ingresos. Lo más importante es que la solución diseñada surja de las necesidades específicas del país en cuestión y del conjunto de viviendas seleccionado.

- 1.47 Es importante señalar que esta decisión no debe quedar únicamente en manos del Estado, sino que debe promover un proceso de participación y no solo de “consulta” a la comunidad afectada, lo cual garantiza el éxito y la viabilidad política de la opción seleccionada.
- 1.48 Ahora bien, ¿Qué han aprendido otros países a raíz de la implementación de estas alternativas? A continuación se presenta una síntesis de esas lecciones en diversos contextos. Los siguientes capítulos aportan retos y opciones para los Estados propietarios de VPA que enfrentan estos problemas pero desean preservar la accesibilidad y asequibilidad de esas viviendas existentes y al mismo tiempo reducir sus impactos negativos para el Estado y los residentes. Se ha tratado de sintetizar las lecciones aprendidas clasificándolas a grandes rasgos en seis categorías específicas: (i) nivel de accesibilidad a la vivienda para la población de más bajos ingresos; (ii) nivel de equidad social resultante de la aplicación de cada alternativa; (iii) viabilidad política de la alternativa; (iv) factibilidad financiera; (v) aspectos institucionales; y (vi) aspectos sociales.

TABLA # 3: ALTERNATIVAS BÁSICAS A LA VPA Y PROBLEMA QUE RESUELVEN

Alternativas/Problema Resuelto	Reparación	Administración/ Mantenimiento	Propiedad
1. Rehabilitar			
2. Demoler			
3. Inquilinos organizados			
4. Compañía privada de administración y mantenimiento			
5. Estado sigue siendo propietario			
6. Vender a ocupantes			
7. Alquiler con opción a compra			
8. Asociación de viviendas			
9. Cooperativa			
10. Condominio			
11. Venta a promotor privado			

Gráfico # 1



II. LECCIONES APRENDIDAS

- 2.1 Este capítulo pretende resumir las principales lecciones aprendidas por diferentes países a raíz de la implementación de diversas soluciones para hacerle frente a los problemas de índole social, económica y política generados por la VPA. Debido a que existen numerosos ejemplos en el mundo, para el análisis de cada alternativa, se ha seleccionado un número reducido de casos que a nuestro juicio aporta suficientes elementos para extraer lecciones. En este sentido, la selección de la información estuvo basada en la relevancia del caso y en la cantidad y calidad de literatura encontrada al respecto.
- A. El Estado decide transferir la propiedad de la VPA**
- 1. Vender los inmuebles a sus ocupantes actuales**
- 2.2 Ésta es tal vez la alternativa más común encontrada en la literatura. Inglaterra es uno de los casos más emblemáticos de venta de VPA a sus ocupantes. En primer lugar, porque históricamente es el país con mayor porcentaje de VPA en Europa y en segundo lugar, por lo masivo de las conversiones efectuadas. Sin embargo, la venta de unidades de VPA también ha sido aplicada en muchas otras partes del mundo. Por ejemplo, ha sido implementada en Europa Oriental a raíz de la caída del comunismo y su consecuente desnacionalización de la vivienda; más recientemente China la ha adoptado; Hong Kong, a pesar de favorecer la existencia de la VPA, ha utilizado esta estrategia como una forma de promover la propiedad privada; en Ghana en los años setenta; en África en general, también ha sido una política común de redistribución de las riquezas en los periodos posteriores a la ruptura colonial; y Sudáfrica vendió su parque habitacional público a principios de los años ochenta.
- 2.3 En Inglaterra se le ha denominado “privatización” de la VPA y fue impulsada a través de la ley del “Derecho a Comprar” (*Right to Buy Act*). En ese país, las políticas de vivienda han variado a lo largo de la historia reciente de acuerdo a dos corrientes básicas, la del partido conservador, quienes han promovido la tenencia propia de la vivienda versus la del partido laborista, cuya ideología favorece la provisión de VPA para todos los habitantes. La venta de VPAs se estuvo implementando desde comienzos de los años setenta, pero tuvo su mayor auge en la segunda mitad de esa década y la primera mitad de la de los ochenta, durante el gobierno de Margaret Thatcher.
- 2.4 En Hungría, cuando se comenzó la privatización de las viviendas nacionalizadas por el régimen comunista, a principios de los años noventa, el 50% del parque habitacional era VPA. En realidad, la privatización fue técnicamente posible desde 1969, cuando se dictaron las primeras medidas legales, sin embargo, ésta no comenzó de manera significativa sino hasta principios de los noventa. La demanda de parte de los inquilinos para comprar era substancial, sobre todo debido a dos factores, la incertidumbre acerca de lo que iba a ocurrir con el sector público de alquiler y los términos tan ventajosos en los que se podían adquirir las viviendas: 15% de su precio de mercado. Este descuento se

debía mayormente al estado de deterioro de las viviendas, a las cuales no se les había proporcionado mantenimiento durante las décadas previas. Entre 1990 y 1992 cerca del 20% del parque habitacional público de alquiler fue vendido a los inquilinos. Sin embargo, a pesar de la popularidad de esta medida, aproximadamente un 30% de los inquilinos restantes rechazan la idea de comprar sus viviendas⁸. Esto se debe más que nada al estado de deterioro en que se encuentran.

- 2.5 En los Estados Unidos se implementó el Programa HOPE I, para ayudar a las familias de bajos ingresos a comprar sus viviendas, pero la última vez que se dieron fondos para este programa fue en 1994. En contraste, en Suecia no ha sido tan exitoso como el de las cooperativas: la venta total de unidades de VPA a sus inquilinos en los ochenta solo representó el 2% del parque habitacional público de alquiler.

Lecciones aprendidas

- 2.6 **Se pueden reducir opciones de vivienda asequible para la población de más bajos ingresos.** Una consecuencia inmediata de esta opción es que se reduce el tamaño del parque habitacional asequible que el Estado puede ofrecer. Esta desventaja, puede ser resuelta si se prevé la provisión de alternativas de vivienda igualmente asequibles en otros sectores del mercado inmobiliario. Este es el caso de la experiencia en Europa Oriental, la cual arrojó que se debe ofrecer una gama de opciones tan amplia como sea posible para poder satisfacer necesidades y capacidades diversas de la población. Antes de la privatización de VPA en Europa Oriental, algunos gobiernos ofrecían a sus inquilinos la opción de mudarse a viviendas que estuvieran en mejores condiciones dentro del mismo sistema de VPA. En este sentido, la venta de VPA limitó las opciones para los que alquilan de mudarse a mejores condiciones dentro del sistema, debido a la reducción del número total de VPAs. Es recomendable que si el Estado decide vender las VPAs a sus inquilinos, planifique con anticipación y en conjunto con el sector privado y la sociedad civil para que existan opciones que mitiguen la reducción de opciones de vivienda asequible.
- 2.7 Un efecto de la venta de VPA en Hungría, fue que los inquilinos que compraron carecen en la mayoría de los casos de los recursos necesarios para rehabilitar sus viviendas, y los costos de rehabilitación diferida por el Estado son tan altos que pocas instituciones financieras están dispuestas a proporcionar el financiamiento necesario para esto, lo cual a la larga, crea un círculo vicioso de deterioro y degradación del ambiente habitacional. Allí la privatización ha generado también problemas de equidad debido a que los más necesitados han quedado en las unidades y áreas con mayor necesidad de intervención. Esta fue también una de las lecciones aprendidas en el caso inglés: **las viviendas en mejores condiciones y con los mejores atributos son las que se venden con mayor rapidez, quedando las que se encuentran en peores condiciones para aquellos que ya de por sí se encuentran en desventaja por su limitado poder adquisitivo.** Es recomendable entonces, que el Estado repare las viviendas antes de venderlas a sus

⁸ Jozsef Hegedus and Ivan Tosics, "Privatization and Rehabilitation in the Budapest Inner Districts". *Housing Studies*, 9(1) (1994), 39-54.

ocupantes más pobres. Los beneficios de esta acción no solo son percibidos por el individuo o familia compradora, sino que a largo plazo, se traducen en valorización de la vivienda y del área urbana donde se emplazan. En la misma línea de análisis, la experiencia tanto en Europa Oriental, como en casi todos los otros casos, ha enseñado que el proceso de venta de VPA a sus inquilinos solo es viable si se reparan las unidades de vivienda previamente a la venta. Esto tiene su explicación en el hecho de que los actuales ocupantes no están dispuestos a adquirir un inmueble en malas condiciones, especialmente si todavía existe la opción de alquilarlo y esperar a mejorar sus condiciones económicas para acceder a una vivienda propia nueva o en buenas condiciones en el futuro.

- 2.8 **La venta de VPAs a sus inquilinos, puede incrementar los gastos por concepto de vivienda que una familia o individuo debe afrontar.** En Inglaterra, se aprendió que un efecto negativo para las familias que compraron VPAs, es que pasaron a pagar costos de vivienda mayores, debido a que los pagos de la hipoteca eran considerablemente más altos que los alquileres que pagaban previamente. Este es, sin duda, un efecto que de alguna manera contribuye a identificar cuáles son los hogares inquilinos con mayor necesidad económica real ya que posiblemente, los hogares que pueden asumir un gasto mayor serán los primeros en adquirir su vivienda, aliviando al Estado de una parte importante de su carga fiscal y dejando bajo su responsabilidad solo a los más necesitados.
- 2.9 **La venta de las VPA a sus inquilinos trae otras consecuencias que impactan directamente al Estado.** En Inglaterra, aunque la venta de algunas viviendas a sus ocupantes ha aliviado sustancialmente la carga presupuestaria del Estado y para que la venta de estas viviendas fuera asequible para los inquilinos, éste se vio en la necesidad de ofrecer enormes descuentos que, en el corto plazo, terminaron significando más un sacrificio que un beneficio en el presupuesto. También Rusia, por ejemplo, con el objetivo de estimular la privatización de la vivienda, adoptó una política de trato por igual a inquilinos y propietarios: los dueños de apartamentos privatizados continúan pagando la misma tarifa de mantenimiento, altamente subsidiada, que los inquilinos de apartamentos del Estado. Aunado a esto, a pesar de la existencia de numerosos descuentos y subsidios, siempre habrá un gran número de familias/individuos que no pueden acceder a los mecanismos de mercado para comprar sus viviendas. En Inglaterra, aunque el gobierno ofreció grandes descuentos en el precio de venta y proporcionó subsidios parciales a los intereses de los créditos hipotecarios, solo pudo adquirir su vivienda el que tenía el poder adquisitivo necesario. La consecuencia de esto fue lo que se ha denominado comúnmente “residualización” de las viviendas en peores condiciones, localizadas en las áreas menos atractivas y para los grupos más pobres de la población.
- 2.10 **Siempre existe la tentación por parte de los inquilinos compradores de sacar provecho económico de esta opción.** En Holanda, la mayoría de los inmuebles fueron adquiridos por familias que igualmente hubieran podido comprar en el mercado privado, dejando a los más pobres con los inmuebles en peores condiciones de deterioro. A pesar de las condiciones preferenciales con las que compraron, gran cantidad de familias los revendieron y se mudaron otra vez a VPAs, alegando razones económicas. Este es un

punto que se puede considerar de antemano a través de la implantación de estrategias de certificación del ingreso de los ocupantes de manera periódica.

- 2.11 **Se ha aprendido que ninguna alternativa que impacte repentinamente el funcionamiento del mercado inmobiliario debe ser implementada de manera masiva**, ya que la consecuencia puede ser la desestabilización del mismo. En Inglaterra debido a la forma rápida y masiva en que se implementó esta estrategia, el resultado fue un período de inflación, que afectó profundamente a todos aquellos que habían adquirido hipotecas inmobiliarias⁹. Para mitigar los impactos de una estrategia como ésta, es recomendable la realización de proyectos pilotos, que permitan al Estado aprender de su propia experiencia en menor escala y hacer los ajustes necesarios basado en necesidades específicas.
- 2.12 Un resultado indiscutible de esta alternativa es que el **Estado puede transferir junto con la propiedad la responsabilidad de administración y mantenimiento**. Sin embargo, en el caso de Inglaterra, las VPA unifamiliares se vendieron casi en su totalidad, mientras que los apartamentos se vendieron en menor cantidad, lo cual representó un problema a la hora de lidiar con el mantenimiento y reparación de las áreas comunes; los inmuebles no adquiridos por sus inquilinos quedaron dispersos en diferentes conjuntos habitacionales, lo que hizo más difícil su administración, mantenimiento y transferencia a otras formas de propiedad tales como condominios o cooperativas debido a la variedad de intereses de los ocupantes.
- 2.13 En Armenia, aunque el Estado estaba dispuesto a privatizar la propiedad de las viviendas, no quiso renunciar a la propiedad de la tierra, lo cual produjo un mayor deterioro de los inmuebles al no ser eficiente en la administración y mantenimiento de las áreas comunes. Es recomendable entonces, que el Estado piense previamente en diseñar estrategias que le permitan vender edificios de apartamentos completos, ya sea en la forma de condominios, cooperativas, asociaciones sin fines de lucro o a promotores privados.
- 2.14 De la experiencia de privatización en Europa Oriental se aprendió que **debe llevarse a cabo una etapa previa de entendimiento y preparación a fondo en todas las esferas de actuación** acerca del proceso de transferencia de las unidades a los ocupantes¹⁰ y de sus nuevos derechos y deberes como dueños de su vivienda, lo cual implica un gran esfuerzo educativo. En Rusia, por ejemplo, nunca se le explicó claramente a la gente que poseer vivienda propia no solo trae consigo derechos, sino también obligaciones y que ser el dueño de una vivienda tenía implicaciones¹¹.

⁹ Entrevista telefónica con Geoffrey Payne, Inglaterra, octubre, 2002.

¹⁰ Correspondencia con Barbara Czachorska-Jones, Cooperative Housing Foundation, Estados Unidos, octubre 2002.

¹¹ Más sobre los efectos de la privatización de viviendas en Rusia, puede ser encontrado en Kaganova, Olga y Kosareva, Nadezhda, "Russian Cities on the Road to a Market Economy: The Housing Sector". *The Urban Age*, 2(4) (1994), 5-8.

- 2.15 Una alternativa que se deriva de la venta de unidades de VPA a los inquilinos es la transferencia de la propiedad mediante el **alquiler con opción a compra**. Ésta es una modalidad muy común en Latinoamérica y consiste en que el Estado ofrece los inmuebles a los beneficiarios por un alquiler que se acumula para descontarse de la hipoteca final del inmueble. Esta modalidad permite acceder a la propiedad de la vivienda de manera progresiva. Esta opción es relativamente accesible, debido a que permite convertir las mensualidades de alquiler en abonos para la hipoteca siempre y cuando la familia tenga capacidad de pago. Como toda opción, se ha visto el caso de inquilinos que no pueden pagar el costo de la hipoteca y han subarrendado sus viviendas¹². Los problemas asociados con la transferencia de propiedad a través del alquiler con opción a compra han sido que, por una parte, no resuelve el tema del mantenimiento de las áreas comunes, quedando en manos del Estado hasta que todas las viviendas sean adquiridas por los beneficiarios y luego queda por resolver quién se seguirá ocupando de esas áreas a largo plazo. Cuando el Estado es el dueño de las áreas comunes y no es efectivo en el control de las mismas ni hay un compromiso de la comunidad con sus propios espacios, se han visto cantidad de adiciones ilegales a la infraestructura¹³, lo cual trae problemas a la hora de intentar implantar fórmulas de cooperación colectiva, como el condominio o la cooperativa, debido a que todos los inquilinos demandarán ampliación de sus espacios privados para igualarse a los que tomaron esta ventaja al margen de la autoridad. Finalmente, en muchos de los casos en los que se ha aplicado esta opción, el Estado no ha sido eficiente en recolectar las mensualidades, lo que genera altos niveles de morosidad, por lo cual se debe pensar en atacar este problema de carácter administrativo antes de seleccionar esta opción.

2. Transferencia de la propiedad de las VPAs a una asociación de vivienda sin fines de lucro

- 2.16 Las asociaciones de vivienda sin fines de lucro son una de las formas de lo que se denomina “vivienda social” en los países europeos. La vivienda social consiste en tres formas básicas de provisión de vivienda sin fines de lucro: las cooperativas de vivienda, los propietarios sociales registrados (*registered social landlords*) y las asociaciones o corporaciones de vivienda. La primera, será explorada más adelante en mayor detalle como una alternativa muy común utilizada en Latinoamérica. La segunda, consiste en propietarios de vivienda del sector privado que participan en programas de subsidio del Estado con el fin de ofrecer acceso a familias que reúnan los requisitos exigidos, como por ejemplo, el programa *Section 8* de los EEUU. Las asociaciones de vivienda, son figuras creadas en Europa generalmente por las municipalidades para transferirles la propiedad y administración de las VPA.
- 2.17 Holanda, por ejemplo, posee la mayor proporción de vivienda social de alquiler en la Comunidad Económica Europea (36% en 1994)¹⁴; el 22% de la vivienda en Suecia

¹² Lo cual puede no ser nocivo siempre y cuando se cumplan los compromisos financieros adquiridos.

¹³ Este es el caso de Venezuela. Entrevista telefónica con Victor Fossi, Venezuela, octubre 2002.

¹⁴ El porcentaje de vivienda social de alquiler en la Comunidad Económica Europea era de 11% en 2000. IPE 2000. “European Public Policy Concerning Access to Housing”. Francia, septiembre 2000.

también pertenece al sector “vivienda social de alquiler”. En Suecia, también se conocen como Compañías Municipales de Vivienda. En Austria, el 20% de la vivienda pertenece al sector social y en Francia, el 17%. Estos cuatro países son los que poseen los porcentajes más altos de vivienda social en Europa en la actualidad.

- 2.18 Inglaterra también figura en la literatura como uno de los ejemplos en los cuales se transfirió la propiedad de grandes cantidades de VPA a asociaciones de vivienda, política conocida como transferencias voluntarias (*voluntary transfers*). En 1991 menos del 3% de las asociaciones de vivienda eran propietarias del 60% del parque habitacional¹⁵. En Suecia, se denominan Compañías Municipales de Vivienda sin Fines de Lucro y existen más de 300 que manejan más de 800.000 unidades de vivienda, lo cual representa el 21% del parque habitacional total y el 40% de las edificaciones multifamiliares. Otro ejemplo que vale la pena mencionar es el de Alemania. Así como Inglaterra es un caso emblemático debido a la gran cantidad de vivienda de alquiler provista por el Estado, Alemania lo es pero porque casi el 100% de la vivienda social es proporcionada, ya sea por el sector de asociaciones de vivienda sin fines de lucro o por el sector privado utilizando subsidios del Estado¹⁶.
- 2.19 El objetivo perseguido a través de la creación de asociaciones de vivienda sin fines de lucro, es minimizar la carga presupuestaria y administrativa de las autoridades, incrementar la eficiencia en el manejo del parque habitacional asequible y la satisfacción de las necesidades de vivienda de los más pobres. Una de las ventajas más importante es que al estar interconectadas con otras organizaciones no gubernamentales proveedoras de servicios sociales, aumentan su capacidad de ofrecer servicios de apoyo a grupos especiales tales como ancianos o inválidos.

Lecciones aprendidas

- 2.20 **Es una forma eficiente de aumentar la accesibilidad a la vivienda a los segmentos más vulnerables de la población.** Si estas organizaciones pueden generar ganancias a través de otro tipo de proyecto, pueden utilizar esos ingresos para financiar nuevos conjuntos de vivienda de interés social y mantener alquileres asequibles, ya que son organizaciones que pueden mantener muchos de los beneficios de la VPA pero utilizando financiamiento privado.
- 2.21 Un ejemplo interesante es el de Suecia, donde la forma de asignar los alquileres mensuales es buscando el más bajo: Debido a que estas compañías por lo común son propietarias de varios conjuntos de vivienda de alquiler asequible, agrupan los costos de todas las unidades de vivienda que poseen, y sacan un promedio de manera que la vivienda de igual estándar cueste lo mismo sin importar la edad de la edificación. Las compañías de vivienda suecas pueden hacer esto porque son sin fines de lucro, lo que les permite que las viviendas más nuevas sigan siendo bajas en costo, logrando controlar la

¹⁵ Mark P. Kleinman, “Large-scale Transfers of Council Housing to New Landlords: Is British Social Housing Becoming More “European”?” *Housing Studies*, 8(3) (1993), 163-178.

¹⁶ *Ibid.*

especulación inmobiliaria. Otra particularidad es que las viviendas de estas compañías se ofrecen a todos los niveles de ingreso, es decir no solo son ofrecidas a los más pobres, lo cual tiene como ventaja que contrarresta la estigmatización de la vivienda proporcionada por estas compañías. Pero es obvio que es una solución que no podría ser aplicada con éxito en contextos en los que la demanda de los grupos de más altos ingresos no está satisfecha, ya que estos últimos automáticamente acapararían la oferta de estas viviendas, desplazando a los más pobres.

- 2.22 **Depende en buena parte de cuán desarrollados estén los movimientos de la sociedad civil en cada país** y de la reputación que estas organizaciones tengan en relación con su transparencia como administradores de fondos. Posiblemente sea una de las opciones aceptables por los ocupantes de las VPAs, debido a la percepción positiva que existe de ellas al funcionar sin fines de lucro, pero pueden presentarse dificultades si no existe una sociedad civil desarrollada, es decir con cierta experiencia en el desempeño como organizaciones de vivienda. En general, toma tiempo para que este sector evolucione y sea efectivo, por lo cual se debe ser paciente. Aunado a esto, debe existir un marco legal claro para el desempeño de organizaciones de la sociedad civil como administradoras y propietarias de viviendas de interés social.
- 2.23 **Estas organizaciones pueden recibir fuentes de financiamiento mixtas (públicas y privadas)**, aunque por estar más cerca del sector privado, presentan amplias oportunidades de obtener financiamiento de tal fuente. En Suecia, por ejemplo, el Estado proporciona préstamos a estas compañías y subsidia a las familias que no pueden pagar. La otra cara de la moneda es que al ser financiadas por el sector privado, enfrentan más riesgo debido a que tienen que funcionar con las reglas del mercado; y si no obtienen suficiente financiamiento ya sea público o privado, terminan afectando a la comunidad al aumentar las rentas, provocando que los más pobres sean desplazados para dar paso a los que tienen un mayor poder adquisitivo.
- 2.24 Otra lección aprendida en países que han aplicado esta opción, es que **las asociaciones de vivienda deben rendir cuentas al sector público o privado que les proporcionen financiamiento, pero como los residentes no tienen participación ni voto, no necesariamente tienen que rendir cuentas a éstos**, colocándolos en una situación de desventaja, ya que no pueden influir en las decisiones. Al mismo tiempo, es necesario recordar que las asociaciones de la sociedad civil no están exentas de ser susceptibles a la influencia de la autoridad. Lo ideal es que los residentes puedan realizar un escrutinio de las decisiones que se hacen con dinero del Estado en nombre del interés público. Estas asociaciones deben estar dispuestas a mostrar sus finanzas, y a no auto-elegir su junta directiva, garantizando la inclusión de los residentes en los procesos de decisión¹⁷.
- 2.25 **Se alivia al Estado del rol de administrador de las viviendas y podría contribuir a la reducción de la burocracia gubernamental.** En Inglaterra, se observó un cambio de

¹⁷ David Clapham y Keith Kintrea, "Community-based Housing Organizations and the Local Governance Debated". *Housing Studies*, 15(4)(2000), 533-559.

actitud positivo a nivel general: la administración y mantenimiento de los inmuebles se convirtió en materia susceptible de competencia en el mercado, originando el liderazgo de las mejores organizaciones para proveer servicios. En la medida en que exista una competencia de mercado y un incremento del estándar de servicios por parte de estas organizaciones, el sector privado podría ser atraído, ya sea para proporcionar fuentes de financiamiento o para invertir en las áreas urbanas donde estos conjuntos se encuentren si se mejoran sus condiciones físicas.

3. Transferir la propiedad de la vivienda a sus ocupantes organizados en cooperativas de vivienda

- 2.26 La conversión de VPA a cooperativas se ha implementado en EEUU, Canadá y Europa. Las cooperativas son una forma de asociación de vivienda sin fines de lucro, donde todos los residentes de la misma son propietarios, no de las viviendas, sino que son dueños parciales del desarrollo completo y por lo tanto, mutuamente responsables por su operación y mantenimiento. El título de propiedad lo detenta una corporación comunitaria sin fines de lucro, y cada miembro posee un certificado de membresía que le proporciona el mismo poder de votación que a todos los demás miembros, con el cual eligen a una junta directiva *ad-honorem* que diseña las políticas de la cooperativa a nombre de todos y es responsable de contratar y supervisar al agente administrador, diseñar políticas generales, mantener las reglas y regulaciones establecidas, hacer los pagos por concepto del crédito y los impuestos, planificar y hacer los arreglos necesarios para introducir mejoras de capital, y ejercer liderazgo para mantener y mejorar continuamente a la comunidad. Como la cooperativa es operada sin fines de lucro, cualquier excedente de recursos debe ser retornado en partes iguales a los residentes, ya sea en dinero en efectivo, a través de una reducción de la mensualidad o de mejoras de capital que benefician a toda la comunidad.
- 2.27 Una versión muy aplicada sobre todo en los Estados Unidos es la cooperativa de alquiler: ésta consiste en que el Estado transfiere la propiedad de la vivienda a una cooperativa y los ocupantes alquilan sus unidades. Con ese ingreso mensual, la cooperativa cancela la deuda de la hipoteca, la cual, una vez pagada, se somete a consideración de los miembros si desean ser propietarios de sus apartamentos o si desean seguir funcionando con la figura cooperativa. Los miembros deben pagar una cuota para cubrir los gastos de mantenimiento y ellos mismos deciden si desean contratar un administrador. Esta opción también ha sido aplicada en Suecia, donde el inquilino se convierte en propietario parcial si paga una tarifa.
- 2.28 El modelo de cooperativas de vivienda ha sido muy exitoso tanto en los países en desarrollo como en países industrializados. En Latinoamérica no es una forma nueva de vivienda sin fines de lucro, de hecho, desde los años sesenta se evidencia un movimiento cooperativo con diferentes grados de popularidad a todo lo largo de la Región. En algunos países se ha dado preferencia a su creación para la provisión de vivienda asequible, mientras que en otros se ha favorecido la cooperativa como una forma de vida residencial en colectivo. Uruguay es uno de los países con mayor experiencia en este tema.

- 2.29 Desde 1968 cuando se creó la Ley Nacional de Vivienda, comienza la rica experiencia de Uruguay en cooperativas, las cuales tuvieron su origen en las asociaciones de trabajadores y organizaciones gremiales. En Uruguay existen dos tipos de cooperativas, la de propietarios y la de usuarios. En la primera, cada familia es dueña de su vivienda y la figura cooperativa es la propietaria de las áreas comunes, muy parecida al condominio. En la segunda, todos los residentes son propietarios de todas las áreas y son accionistas de la cooperativa. Esta última es la que tiene más fuerza política y social en Uruguay. La mayor diferencia entre las dos modalidades es que en la de usuarios existe mayor interés por la vida comunitaria.
- 2.30 El concepto uruguayo de cooperativa de vivienda, se basa en la idea de realizar todas las actividades de la vida cotidiana en forma colectiva: para ello se paga una cuota mensual que incluye el mantenimiento y un seguro de riesgo que sirve para cubrir la mensualidad en caso de que algún residente quede desempleado temporalmente.
- 2.31 El modelo uruguayo es también interesante porque funciona con el apoyo de lo que se denomina Institutos de Asesoría Técnica, que son organizaciones de la sociedad civil conformadas por un número específico de profesionales capacitados para asistir a la comunidad en las tareas de manejo de la cooperativa, quienes son contratados y administrados directamente por los pobladores. El modelo uruguayo de cooperativa se ha exportado a Paraguay, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador en conjunto con el Centro Cooperativo Sueco y ha sido efectivo en costos y calidad de vivienda.

Lecciones aprendidas

- 2.32 **La cooperativa no es una opción más accesible *per se*, pero ofrece numerosas opciones para ampliar su accesibilidad.** La experiencia en Uruguay dicta que no necesariamente es más asequible para la población de menores ingresos, ya que los recursos financieros para las actividades de mantenimiento dependen de los residentes, por lo cual si se desea aumentar la accesibilidad, se requerirán subsidios a la demanda. Otra opción para incrementar la accesibilidad de esta opción es la mezcla de ingresos en el mismo conjunto residencial, lo cual contribuye a balancear el flujo de caja y evita la estigmatización social de un área de la ciudad. Por ejemplo, en las cooperativas de Canadá, un porcentaje de los inquilinos paga alquiler a precios de mercado, y otro porcentaje paga alquiler a precios subsidiados, lo cual se calcula sobre la base de los ingresos de cada grupo familiar. El problema que se presenta cuando no existe financiamiento para afrontar las tareas de mantenimiento, es que las cooperativas se ven obligadas a incluir más inquilinos que paguen alquiler a precios de mercado para aumentar los ingresos, generando así, un desplazamiento de grupos más pobres. Por último, el modelo cooperativo es ventajoso, debido a que la propiedad de todas las viviendas pertenece a una figura comunal, lo cual evita la especulación inmobiliaria.
- 2.33 **Las cooperativas son una alternativa en la que lo político juega un papel fundamental.** Estas organizaciones deben ser reconocidas por el gobierno y recibir suficiente apoyo financiero y político de su parte. En Canadá se ha aprendido que la falta

de continuidad política o de los líderes de la comunidad son elementos que impactan negativamente el éxito de una cooperativa¹⁸ y las luchas de poder entre los inquilinos pueden obstaculizar su funcionamiento. Igualmente, la experiencia de Uruguay ha dejado como enseñanza que es necesario el apoyo y reconocimiento político de la figura cooperativa de parte del gobierno.

- 2.34 **Desde el punto de vista institucional, el apoyo técnico y social es determinante.** Para el sano funcionamiento de una cooperativa se necesita asistencia técnica y social permanente. Esto lo demostró la experiencia de Uruguay, donde también se observó que tal asistencia debe ser seleccionada por los mismos miembros de la cooperativa y no por un ente externo a ella. Otro aspecto institucional es el aprendizaje por *Cooperative Housing Foundation* (CHF) que demuestra que debe existir un marco legal claro que estipule y regule todos los aspectos de funcionamiento de la cooperativa para evitar distorsiones¹⁹. En los EEUU es condición para el éxito de la cooperativa, la asistencia técnica de parte de profesionales con experiencia en las áreas de servicios legales, de contabilidad y de administración profesional.
- 2.35 **Durante el proceso de conversión de VPA a cooperativa, la relocalización representa un problema que atenta contra la viabilidad política de la solución.** Para que se pueda dar este proceso, todos los inquilinos deben estar de acuerdo con la alternativa seleccionada, ya que aquellas personas que no pueden o no desean adquirir su vivienda en propiedad o en cooperativa se negarán a ser relocalizados o expulsados de la edificación. Una barrera observada en Argentina y Uruguay, es la preferencia de las generaciones más jóvenes por la propiedad privada y no la colectiva. La propiedad común tiene sus ventajas y desventajas: por un lado, retiene más al poblador, es decir, tiene mayor valor de uso, pero, por otro lado, es un impedimento económico si se desea vender la propiedad.
- 2.36 **Un punto crítico en cooperativas para familias de más bajos ingresos es el financiamiento y ejecución del mantenimiento.** La ventaja de la conversión de VPA a cooperativas para el Estado es que ya no tiene que ocuparse de administrar o mantener propiedades. Sin embargo, en Canadá, las comunidades pobres necesitan de financiamiento del Estado para tales actividades. Para los más necesitados, se podría pensar en subsidios que cubran la porción de la cuota de administración y mantenimiento que ellos no pueden pagar (similar al *Section 8 voucher* en los Estados Unidos). En Canadá, las cooperativas están obligadas a crear también un fondo de reserva capital para las obras necesarias. En los Estados Unidos, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) también se vió obligado a buscar soluciones que permitieran hacer de ésta una opción factible, de lo que se aprendió que debe haber un financiamiento inicial adecuado y un presupuesto anual realista, por lo que una solución que terminó siendo bastante satisfactoria fue incluir a personas asistidas por el programa *Section 8* en la

¹⁸ Cyrus Vakili-Zad, "Tenant Participation and Control in Public Housing in Canada". *Habitat International*, 17(2) (1993), 91-103.

¹⁹ Entrevista telefónica con R. Owens, CHF, Estados Unidos, octubre 2002.

cooperativa, lo cual aumentaba los ingresos mensuales de la misma al ser garantizados por el Estado.

- 2.37 **Es una alternativa que contribuye a fortalecer la organización comunitaria.** En Uruguay, la cooperativa ha sido una excelente forma de fomentar la organización, fortalecimiento y participación de la comunidad. Un punto positivo es que la conversión a cooperativa influye en un cambio de comportamiento: evidencias en los Estados Unidos arrojan que muchas cooperativas han visto a sus residentes participar y cuidar más sus viviendas y las áreas comunes. Sin embargo, un asunto crítico es qué hacer con aquellos inquilinos que representan problemas para la comunidad porque no pagan o no cumplen con sus responsabilidades. En este caso, deben diseñarse estrategias para reeducarlos y motivarlos a participar, o en último caso expulsarlos.

4. Convertir las VPA a condominios

- 2.38 El condominio es utilizado más comúnmente en los casos de viviendas multifamiliares cuyos ocupantes se convierten en propietarios, donde, además de pagar su vivienda, deben contribuir con los gastos de administración y mantenimiento, los cuales son gestionados por una junta directiva de residentes elegidos por unanimidad. Ejemplos de este tipo de conversión de tenencia se pueden ver en los Estados Unidos, y varios países de Latinoamérica. En los Estados Unidos, una de las razones para convertir las unidades de VPA a condominios fue para promover la tenencia propia. Para implementar esta estrategia, se creó la figura del “convertidor,” un promotor inmobiliario proveniente del sector privado, que adquiere los inmuebles y lleva a cabo el proceso de conversión.
- 2.39 Otro ejemplo en el cual se ha utilizado la figura del condominio es en aquellos casos en los que el Estado ha transferido la propiedad de las viviendas a los inquilinos, ya sea a través de una venta directa del inmueble o a través de la modalidad de alquiler con opción a compra. En estos casos, aunque se ha resuelto el tema de la propiedad de la vivienda, ha quedado pendiente, y en manos del Estado, la responsabilidad de administración y mantenimiento de las áreas comunes. Para esto la solución más común ha sido la creación de un condominio. En Venezuela, por ejemplo, el Instituto Nacional de la Vivienda, una vez que entregó las unidades de vivienda a los adjudicatarios, se quedó por muchos años con la propiedad de la tierra y áreas comunes, y por ende, con la responsabilidad de su mantenimiento. Recientemente, se han implementado programas de transferencia de la propiedad de áreas comunes a los propietarios y se ha promovido, a través de programas de asistencia técnica habitacional, la creación de condominios.

Lecciones aprendidas

- 2.40 **Requiere de medidas complementarias para hacerla una opción asequible para los de bajos ingresos.** Es una opción más accesible para las clases medias debido a que los costos de administración y mantenimiento deben ser asumidos completamente por los residentes, lo que implica que para los más pobres, no es una opción viable debido a los costos de mantenimiento.

- 2.41 Al menos en el caso de los Estados Unidos, la tendencia de los “convertidores” fue adquirir los conjuntos de viviendas en mejores condiciones físicas, y con las mejores localizaciones, lo cual excluye a ciertos grupos de la población cuyo ambiente residencial está más deteriorado o cuyo vecindario ofrece menos atractivos. Otro problema fue que se le ofrecía al ocupante un tiempo muy corto posterior a la notificación (de dos a nueve meses) de que se iba a convertir su conjunto a condominio, lo cual ocasionó problemas de seguridad de tenencia y no les dió suficiente tiempo para reubicarse. Otra desventaja que promueve la inequidad es que el convertidor podía vender las unidades en el mercado y no únicamente a los ocupantes, lo cual ocasionaba problemas de seguridad de tenencia que debía resolver la autoridad. En el caso de Estados Unidos, debido a que el “convertidor” buscaba la mayor ganancia, el precio de venta no era accesible para los pobres, lo cual a la larga, contribuyó a su desplazamiento por los de más alto ingreso. Si se selecciona esta opción, es recomendable: (i) insertar incentivos para que los convertidores adquieran los conjuntos en peores condiciones; (ii) proporcionar un lapso adecuado para que las familias desplazadas solucionen su proceso de vivienda; (iii) asistirles en la búsqueda de opciones asequibles; y finalmente, y (iv) es conveniente que a través de subsidios a la demanda, se proporcionen incentivos para que el nuevo condominio aloje inquilinos desplazados en las nuevas viviendas.
- 2.42 **Se reduce el parque habitacional de alquiler público, lo cual implica mayor presión para la autoridad de parte de la demanda.** Para contrarrestar esto, en los Estados Unidos se le puede pedir a los convertidores que aparten un fondo para construir nuevas unidades de vivienda asequible con la idea de preservar este parque habitacional. Al mismo tiempo, se comprobó que se necesitan estímulos para involucrar al sector privado: en los Estados Unidos se incluyeron beneficios tributarios (*tax credits*), logrando así hacer más rentable el proceso de conversión a condominio, por parte de los convertidores.
- 2.43 **Si bien es cierto que el Estado transfiere la responsabilidad de administración y mantenimiento al condominio,** el problema puede ser directamente transferido a un grupo poblacional que ya enfrenta dificultades económicas. En Venezuela, las comunidades de bajos ingresos que fueron transferidas a condominios, ahora deben ocuparse de esta actividad, lo cual representa una carga económica que amenaza con obstaculizar las tareas de mantenimiento, ya que al no poder aportar los recursos necesarios para el condominio, no siempre será posible mantener las edificaciones en buen estado, lo que a largo plazo repercutirá en el valor de los inmuebles.
- 2.44 **Requiere de asistencia social a largo plazo.** Los nuevos miembros de condominio, quienes provienen de las VPAs requerirán de un acompañamiento institucional que les proporcione apoyo legal, económico y social. Si no es bien apoyado en términos de asistencia social, puede fracasar debido a fricciones entre los miembros del condominio al tomar decisiones colectivas. En este caso, es aconsejable poner a la disposición del condominio la ayuda de organizaciones de la sociedad civil que presten la asistencia técnica y organizativa necesaria.

5. Venta de los conjuntos de VPA a un promotor privado

- 2.45 En esta alternativa, el Estado coloca los inmuebles a disposición de promotores inmobiliarios para que los rehabiliten y decidan vender o alquilar. Esta opción ha sido implementada cuando los costos de demolición son demasiado altos, por lo cual puede decirse que sus razones son predominantemente financieras. Ésta es una opción aplicada, por ejemplo, en Inglaterra en el caso de los inmuebles que no se pudieron vender a sus ocupantes bajo la política del “Derecho a Comprar”. Se vendieron estos inmuebles a precios de mercado y se requería que los promotores los vendieran a nuevos propietarios, es decir, que no podían mantenerlos bajo su propiedad para sacarles mayor provecho económico, sino que más bien debían ser redistribuidos entre otros sectores de la sociedad. El objetivo es que promotores inmobiliarios privados adquieran los inmuebles, los rehabiliten y luego los coloquen en el mercado de vivienda propia. En los casos en los que los promotores inmobiliarios no estaban dispuestos a cumplir con esta cláusula, la autoridad en vivienda les imponía condiciones especiales²⁰. Para tomar esta decisión debe pensarse en su aceptabilidad política, en la cantidad de parque habitacional en exceso que posee el sector público, y en su potencial de generar ganancias para promotores inmobiliarios privados.

Lecciones aprendidas

- 2.46 **El Estado debe velar porque los ocupantes actuales de la edificación no sean desplazados una vez que se vendan los inmuebles a un promotor.** En términos más generales, ésta es una opción que puede contribuir con el desplazamiento de inquilinos de bajos ingresos. Por ejemplo, en 4 de los 11 conjuntos vendidos a promotores privados en Inglaterra para 1986, la mayoría de las unidades de vivienda fueron compradas por grupos de mayor poder adquisitivo, en este caso, profesionales jóvenes. Solo dos de los conjuntos fueron efectivamente comprados por sus antiguos inquilinos o por personas en lista de espera, y el resto fueron vendidos a diversos compradores²¹. La oportunidad de una familia de bajos ingresos de comprar su misma unidad en estado mejorado, es casi nula, ya que por lo general viven en VPAs debido a su limitada posición financiera, que no les permite acceder a una vivienda propia. Es preciso tener presente cuáles son los objetivos de la política habitacional que se persigue, ya que si se trata de garantizar vivienda a familias de bajos recursos, se deben incorporar mecanismos que obliguen a los promotores inmobiliarios a reponer cada unidad asequible que se elimine del mercado.
- 2.47 **El Estado debe asegurar que cada unidad asequible que sea eliminada del mercado inmobiliario sea repuesta.** Esta opción trae como consecuencia inmediata la desaparición de parte del parque habitacional asequible, lo que incrementa las presiones en la autoridad para proporcionar vivienda a aquellos que se encuentran en lista de espera y/o sin vivienda. Ésta es una opción viable solo si existe un superávit de VPAs. Una prueba de esto es que en Inglaterra 9 de los 11 proyectos comprados por promotores

²⁰ Diane Diacon, “*Deterioration of the Public Sector Housing Stock*”. (Aldershot, England: Avebury, 1991).

²¹ *Ibid.*

inmobiliarios privados hasta 1986, estaban localizados en áreas en las que existía menor presión por VPA²².

- 2.48 **Los incentivos fiscales son una forma factible para lograr la reposición de viviendas asequibles.** Para estimular a los promotores inmobiliarios a que adquieran las unidades de VPA y repongan las unidades asequibles eliminadas por esta conversión, se deben introducir incentivos fiscales. En el caso de Inglaterra, la autoridad les ofreció incentivos para la compra que iban desde préstamos hipotecarios del 100%, cobertura de costos de transacción, hasta cobertura de costos de reparación, etc. La desventaja de ofrecer estos incentivos es que la autoridad a la larga, evidencia más pérdidas que ganancias, ya que además de dejar de percibir ingreso por los alquileres mensuales eliminados, solo recibe ganancias si el precio de venta al promotor cubre la hipoteca existente.
- 2.49 **La comunidad debe ser consultada antes de seleccionar esta opción.** Los mismos residentes pueden proponer esta alternativa y escoger el promotor inmobiliario. En el caso de Inglaterra, en áreas donde había mucha delincuencia y las viviendas iban a ser vendidas a un promotor privado se dió la oportunidad a las familias de transferirse a otra VPA con trato preferencial en cuanto a su posición en la lista de espera, aunque no se les garantizó que obtendrían una vivienda mejor, pero se les compensó por la molestia y los gastos de reubicación. Los promotores inmobiliarios, por su parte, también debieron introducir incentivos para vender las viviendas reparadas y “privatizadas” a sus antiguos ocupantes, mediante un descuento del 10% sobre los precios de otras casas en el área. Es necesario agregar, que al menos en Inglaterra, no fue siempre la opción preferida por las autoridades locales, por ejemplo, para 1986 solo se habían vendido un total de 6.000 viviendas a través de esta modalidad, en contraste con alrededor de 800.000 viviendas vendidas a sus ocupantes a través de la política de “derecho a comprar”²³.
- 2.50 **El Estado transfiere la responsabilidad de administración y mantenimiento de los inmuebles.** El Estado se deshace de esta tarea, por lo cual reduce su carga institucional, pero puede enfrentar presiones políticas si tiene personal asalariado para llevar a cabo estas tareas debido al desplazamiento de estos trabajadores.
- 2.51 Una oportunidad que ofrece esta alternativa, y que forma parte de las innumerables combinaciones que se pueden hacer con ellas es que por ejemplo, **si existen terrenos vacantes adyacentes al conjunto de VPA en cuestión, el promotor puede llevar a cabo actividades para redesarrollar el área.** De esta forma, el parque habitacional es mejorado y rehabilitado, al igual que su hábitat inmediato, lo cual mejora la reputación del área circundante.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

B. El Estado decide continuar proporcionando VPA

1. No hacer nada

- 2.52 Comencemos por evaluar las lecciones aprendidas de la opción hasta ahora seleccionada por algunos gobiernos: mantener la propiedad de las VPAs, difiriendo su mantenimiento. A simple vista, es una opción que parece ser más simple que las otras, sin embargo, la experiencia ha demostrado que **en realidad es la opción más costosa, tanto para el Estado como para sus inquilinos y la sociedad en general**, no solo por los recursos financieros que requiere, sino por los recursos humanos, administrativos e institucionales que se necesitan para que el Estado pueda seguir prestando este tipo de servicio asequible para los pobres. Además de las consecuencias exploradas en la sección I.B, las siguientes son lecciones aprendidas por la mayoría de los países que han proporcionado VPA.
- 2.53 **La falta de mantenimiento de los conjuntos y unidades de VPA, promueve el descontento y la turbulencia social, al igual que las presiones sobre el Estado.** Las comunidades que en ellas viven se ven obligadas a ejercer presión sobre el gobierno para que realice su mantenimiento debido a que ven con impotencia cómo el Estado se vuelve insuficiente para abarcar el cuidado de los conjuntos residenciales de su propiedad.
- 2.54 El hecho de que el Estado sea el único ente que se encargue de las viviendas que son de su propiedad no deja libertad de actuación a las comunidades que en ellas residen. Al no proporcionar a las comunidades la oportunidad de participar, **el Estado está creando situaciones paternalistas que motivan el parasitismo de la población.** El rol del Estado debe ser más bien el de motivar a las comunidades a que se responsabilicen de sus propios espacios residenciales, luchen y compitan por mantenerlos. Sólo así se crea un verdadero sentido de pertenencia e identidad de los inquilinos con respecto a sus viviendas y, por lo tanto, prevalece el deseo de cuidarlas y mantenerlas. Ejemplos exitosos hablan de comunidades que bien pueden asistir al Estado en la administración y mantenimiento de los mismos. Una relación exitosa entre el Estado y las comunidades promueve la cooperación y refuerza los valores democráticos.

2. Reparación/rehabilitación de la VPA

- 2.55 Existen dos alternativas para lidiar con la situación de deterioro físico de las VPAs: rehabilitación o demolición. La primera es un procedimiento ampliamente utilizado en casi todos los países estudiados para renovar los conjuntos de VPA en estado de deterioro debido a recortes presupuestarios. Para este estudio hemos seleccionado dos ejemplos ilustrativos del proceso de rehabilitación: la rehabilitación de viviendas en el casco histórico de Ciudad de México y el reciclaje de viviendas antiguas en el centro de Montevideo, Uruguay.
- 2.56 En el caso de México, el programa fue creado a raíz de la destrucción de partes de la ciudad a causa del terremoto de 1985, con el objetivo de reactivar las actividades residenciales, comerciales y culturales en el casco histórico de la capital. Para esto, el Estado expropió los inmuebles tugurizados que eran propiedad de entes privados y que

sacaban provecho económico de su patrimonio a través de la oferta de vivienda de alquiler a familias de bajos ingresos, los rehabilitó y luego los adjudicó a los antiguos ocupantes en calidad de condominio²⁴.

- 2.57 En Uruguay se creó a finales de 1986 un programa de reciclaje de viviendas en el casco antiguo de Montevideo, con el objetivo de fomentar diversidad de usos y revitalizar áreas urbanas centrales, partiendo de las estructuras existentes. Hasta ahora se han reciclado 248 estructuras en Montevideo que han dado lugar a 870 nuevas unidades de vivienda²⁵.

Lecciones aprendidas

- 2.58 **Se necesitan subsidios a la demanda para garantizar el acceso de los antiguos ocupantes de las VPAs a las viviendas rehabilitadas.** En el caso de la rehabilitación histórica de las viviendas en Ciudad de México, el Estado asumió los costos de transacción de los inmuebles nuevos, de manera que los antiguos ocupantes no perdieran acceso a la vivienda con el proceso de rehabilitación. Pero en el caso de reciclaje en Uruguay los beneficiarios debían tener cierta capacidad de ahorro para poder acceder a los créditos del Banco Hipotecario del Uruguay. De esto se deriva como aprendizaje que si se desea utilizar a la banca para complementar la inversión pública, el Estado debe introducir mecanismos que le permitan asistir financieramente a los beneficiarios o éstos deben disponer de un ingreso estable y un excedente mensual que les permita ahorrar, lo que limita el acceso a estas viviendas rehabilitadas a la población de más bajos ingresos.
- 2.59 **La rehabilitación puede contribuir a incrementar la oferta de vivienda asequible.** Una ventaja de los procesos de rehabilitación es que ofrece la posibilidad de redistribuir las viviendas para adaptarlas a una creciente demanda o a grupos de población con necesidades diferentes. En los casos ya mencionados, se crearon más unidades de vivienda a partir de las estructuras antiguas y se mejoraron sustancialmente las condiciones físicas de las mismas.
- 2.60 **La reparación de las VPAs y sus espacios comunes incrementa el valor de la propiedad, lo cual beneficia al futuro propietario de la misma y al área urbana donde se emplaza.** Tanto en la experiencia de México, como en la de Montevideo, se evidenció un proceso de renovación urbana más allá del proyecto de vivienda específico. Evidentemente, para esto se necesita de la coordinación entre varios actores sociales, tales como inversionistas privados, terratenientes, entidades locales de planificación, organismos de vivienda del Estado y la comunidad. Una forma de multiplicar este impacto positivo en la comunidad es mediante la incorporación de usos productivos en las estructuras rehabilitadas, lo cual contribuye con el desarrollo económico de la zona

²⁴ Más detalles acerca de este proyecto pueden ser encontrados en Paz Arellano, Pedro (coord.) et al. 1988. *La Rehabilitación de la Vivienda: Una Alternativa para la Conservación de los Centros Históricos*. Ciudad de Méjico: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1988.

²⁵ Para más detalles sobre esta experiencia, ver Gerardo García Miranda, "Estudio de Buenas Prácticas de Conservación de Patrimonio Histórico Urbano, Análisis de la Experiencia de Reciclaje de Viviendas del Casco Antiguo de Montevideo". Trabajo elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Montevideo, marzo de 1998.

urbana en deterioro. Otro punto a favor de esta alternativa es que al mejorar las condiciones físicas de los conjuntos de vivienda pública de alquiler, se pueden mejorar las relaciones entre la comunidad y el Estado.

- 2.61 **Se necesita buscar mecanismos financieros más inclusivos para garantizar sus viviendas a los antiguos ocupantes.** Un riesgo de los programas de rehabilitación es lo que en inglés se ha denominado *gentrification*, esto es, la sustitución de grupos de población de bajos ingresos por grupos más pudientes, debido a la expectativa de revalorización de los inmuebles. Al menos en el caso de reciclaje de viviendas antiguas en Montevideo el programa contribuyó con el desplazamiento de los grupos de más bajos ingresos que ocupaban las viviendas por grupos de mayor poder adquisitivo que tenían mayor capacidad para acceder a los mecanismos financieros en los que se basó el programa.
- 2.62 **La reubicación de los inquilinos conlleva altos costos políticos, sociales y económicos.** En el caso de México, previo al proceso de rehabilitación, fue necesario reubicar a las familias ocupantes, para lo cual se les ofreció la opción de mudarse permanentemente a otras viviendas proporcionadas por el gobierno, mudarse con otras familias por el tiempo que durara la rehabilitación, o mudarse a viviendas temporales. A pesar de la variedad de opciones y la oportunidad de escoger la más conveniente para cada familia, la consecuencia ineludible es el rompimiento temporal y en algunos casos permanente, de la unidad de la comunidad, lo cual no solo puede hacer un proyecto inviable, sino que también puede afectar negativamente el resultado final. Sin embargo, esta alternativa es menos agresiva que la demolición total de las mismas, ya que no acaba por completo con la estructura urbana y comunitaria existente. De esto último se deriva que para llevar a cabo un proceso como éste, **se debe contar con un parque habitacional que pueda absorber a los reubicados.**
- 2.63 **La comunidad debe ser incluida en el proceso de decisión desde el principio.** Se debe discutir con la población las decisiones que los afectan, tales como quiénes serán reubicados en otras zonas de la ciudad y quiénes se quedarán en las viviendas rehabilitadas. Más adelante, durante el proceso de rehabilitación, la comunidad debe ser incluida en la medida de lo posible. Una estrategia interesante que utilizó el Gobierno de Venezuela recientemente en la rehabilitación de las viviendas públicas fue el incluir a los residentes en situación de desempleo como mano de obra en las tareas de reparación de los inmuebles.
- 2.64 **La inclusión de inversión privada contribuye a reducir los costos de esta alternativa para el Estado.** En el caso de Montevideo, la forma de intervenir del sector privado fue a través del otorgamiento de créditos por parte del Banco Hipotecario del Uruguay a promotores inmobiliarios privados para la rehabilitación de las viviendas y luego, cuando estos créditos fueron traspasados a los beneficiarios, la institución financiera ofrecía ventajas para estimular el pago del mismo.
- 2.65 **No se deben solapar las tareas de las diversas instituciones involucradas.** En Uruguay, en los casos de conversión de viviendas antiguas en cooperativas, el proceso

fue costoso y tomó largos plazos de ejecución de obra debido a que la Intendencia Municipal de Montevideo, cuya función principal es administrativa, realizaba también las actividades financieras²⁶.

3. Demolición y reconstrucción

- 2.66 La demolición, como su nombre lo indica, consiste en derrumbar la estructura edilicia por completo y sustituirla por una nueva edificación. Esta opción, al igual que la anterior, solo resuelve el problema del deterioro físico de la VPA. Esta práctica fue ampliamente utilizada en varios países del mundo, principalmente en el caso de conjuntos de vivienda construidos en la década de los años cincuenta, los cuales se caracterizaban por estar constituidos por torres residenciales aisladas, con altas densidades de población e indefinición de los espacios comunes, representativas de la arquitectura modernista e imagen de la vivienda pública de la época. Esta tipología de vivienda presentó diversidad de problemas, principalmente de carácter social y fue objeto de los mayores procesos de demolición de proyectos de vivienda pública.
- 2.67 Un ejemplo reciente que ilustra esta opción es el programa HOPE VI de los Estados Unidos, el cual, fue creado en 1992 como una estrategia para lidiar con los conjuntos de VPA que para el momento, en su mayoría, presentaban altos índices de pobreza, deterioro y problemas sociales. El objetivo de este programa es remozar los vecindarios donde se localiza la VPA, y mejorar la situación de pobreza de las familias que allí habitan a través de la demolición de algunos conjuntos de viviendas, la renovación de otros, y la satisfacción de las necesidades económicas y sociales de los residentes²⁷.

Lecciones aprendidas

- 2.68 **Con esta alternativa se corre el riesgo de eliminar del mercado inmobiliario grandes cantidades de vivienda asequible**, por lo cual debe existir un compromiso político de que por cada unidad demolida se cree una nueva que mantenga la condición de ser asequible. No solo el compromiso político es necesario para evitar la pérdida de viviendas asequibles, sino también se requiere de capacidad administrativa e institucional por parte del Estado, quien debe velar porque las unidades que reemplacen a las demolidas ofrezcan las mínimas condiciones de localización y cercanía a los lugares de trabajo y líneas de transporte público.
- 2.69 **Es una alternativa costosa para el Estado y los ocupantes de las VPAs**. Los costos de construcción, sumados a los de demolición, incrementan el costo final de la nueva obra construida, lo cual reduce la accesibilidad para la población de más bajos ingresos y resulta una de las alternativas más onerosas para el Estado en términos financieros. La otra lección aprendida a raíz de la implementación del programa HOPE VI en los Estados Unidos, es que las familias reubicadas a viviendas del sector privado, se han visto en la

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Más información acerca de la experiencia del programa HOPE VI en los Estados Unidos puede ser encontrada en U.S. Department of Housing and Urban Development, "HOPE VI: Community Building Makes a Difference. Washington D.C.: HUD, 2000.

situación de pagar rentas más altas. El resultado, en muchos casos, es que muchas de estas familias han quedado más desprotegidas, por lo cual se han tenido que reforzar los programas y servicios sociales (médicos, apoyo a los ancianos, ayuda para encontrar nuevas viviendas, etc.), sin los cuales, el programa no es suficiente.

- 2.70 **La demolición es una decisión que debe ser consultada con la comunidad.** En el caso de HOPE VI, muchas de las familias afectadas no desean abandonar sus residencias, ya que temen la destrucción de la estructura comunitaria que han creado, están arraigados a sus viviendas y espacios residenciales, y no consideran que los mismos estén en condiciones tan degradadas como para ser demolidos²⁸, por el contrario, desearían ver actividades de rehabilitación que mejoren la estructura existente. Al igual que en la alternativa de rehabilitación, esta opción involucra la reubicación de los actuales inquilinos, lo cual como mencionamos anteriormente, conlleva altos costos políticos, económicos y sociales, entre ellos, la destrucción del tejido comunitario.
- 2.71 **Ofrece la oportunidad de desarrollo económico de una comunidad,** ya que permite la generación de empleo a la mano de obra desocupada residente en la comunidad y representa una oportunidad de introducir espacios para usos productivos que permitan el desarrollo económico de la misma y la generación de ingresos. Si el Estado ofrece incentivos al sector privado, éste puede intervenir en terrenos adyacentes para promover la revitalización del área urbana donde se ubican las viviendas.

4. Los inquilinos organizados administran y mantienen la VPA

- 2.72 Esta alternativa consiste en traspasar la responsabilidad del mantenimiento y administración de los inmuebles a los inquilinos organizados. Para ilustrar, se han tomado como ejemplos la experiencia de los *Tenant Management Corporations (TMCs)* en los Estados Unidos y Canadá y el *Priority Estates Project* en Inglaterra. En estos tres ejemplos, se estimuló la creación de organizaciones de residentes que se encargarían de administrar y mantener los conjuntos de vivienda donde residían. Los líderes de algunas de estas comunidades recibían una compensación en forma de honorarios y otras tareas eran realizadas de manera voluntaria.
- 2.73 Existen 3.400 autoridades de vivienda pública en los Estados Unidos (*Public Housing Authorities*) que administran aproximadamente 1,6 millón de unidades de VPA²⁹. El Programa de Demostración Nacional de Manejo por Residentes (*Tenant Management National Demonstration Program*) se creó en 1975 con el apoyo de la Fundación Ford y el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos. Este programa, aparentemente no ha sido muy exitoso en los Estados Unidos, ya que en la actualidad, solo doce TMCs están activas y de éstas, solo cinco son verdaderamente consideradas

²⁸ Este estudio fue realizado recientemente por el "Urban Institute" en conjunto con "ABT Associates", para mayor información ver "The Urban Institute 2001". "HOPE VI Panel Study: Baseline Report" Washington D.C. y "The Urban Institute 2001". "HOPE VI Resident Tracking Study" Washington D.C.

²⁹ Cyrus Valiki-Zad, "Has Government Funding of TMCs Diverted Public Housing Tenants from Pursuing a National Movement to Reduce Poverty?" *Journal of Affordable Housing*, 11(2) (2002), 135-146.

corporaciones de manejo de vivienda, en las cuales los inquilinos toman decisiones en la administración y mantenimiento de sus comunidades³⁰.

- 2.74 En Canadá ha tenido mayor aceptación, ya que existen alrededor de 200 asociaciones de inquilinos en desarrollo de viviendas del Estado. La primera experiencia de manejo de las VPAs por los inquilinos organizados surgió en 1969, cuando el gobierno federal otorgó un financiamiento a tres años de más de 80.000 dólares a una organización de inquilinos residentes de un conjunto público, con el cual se pudo contratar un trabajador social para el desarrollo de la comunidad y se organizó a los residentes para el mejoramiento de la calidad de su vecindario. La junta administradora estaba formada por seis residentes y seis representantes de la autoridad local de vivienda.
- 2.75 El *Priority Estates Project (PEP)* en Inglaterra fue creado por el partido laborista en 1979 y comenzó como un experimento de cinco años de duración para mejorar la administración y mantenimiento de las VPAs en peores condiciones de deterioro. Al final de la década de los ochenta, el PEP se convirtió en una organización sin fines de lucro independiente del Estado, cuyo objeto era llevar a cabo el manejo y administración de las viviendas en el ámbito local con la participación de los mismos residentes. La acción del PEP incluye asesoramiento para crear grupos de inquilinos que deseen involucrarse en la administración de los inmuebles, asistencia para identificar prioridades de actuación entre los residentes, realización de estudios de factibilidad para asegurar el apoyo de ideas por parte de la mayoría de los residentes, evaluaciones acerca de cómo puede funcionar esas ideas en la realidad, y entrenamiento para aquellos inquilinos que deciden formar una organización de administración de sus inmuebles. En Inglaterra, en 1996 habían 157 organizaciones de manejo de residentes.
- 2.76 En Escocia existen cerca de 50 organizaciones basadas en la comunidad que surgieron a partir de la transferencia del parque habitacional del sector público a sus ocupantes y corresponden al Programa de Propiedad Comunitaria. Son pequeñas, con no más de 100 unidades bajo su responsabilidad, los residentes eligen su junta directiva que se encarga de llevar la organización, y desempeñan tareas que van desde desarrollo de vivienda nueva hasta manejo de las mismas; la mayoría opera en las áreas más pobres y donde existe mayor deterioro de las viviendas. De estas experiencias en general, se derivan las siguientes lecciones:

Lecciones aprendidas

- 2.77 **Es una alternativa que puede ser equitativa en términos de distribución de recursos si se genera empleo dentro de la comunidad.** La experiencia de Canadá arrojó que la creación de asociaciones de inquilinos que se encarguen de las tareas de administración y mantenimiento de su comunidad de manera remunerada es positiva en el sentido de distribución de recursos, ya que genera empleo a los residentes que lo necesiten dentro de la comunidad.

³⁰ *Ibid.*

- 2.78 **Se requiere de mecanismos de control y una relación de cooperación comunidad-autoridad.** Esta opción puede ser poco atractiva para el gobierno, debido a que por una parte, implica dar el control de espacios de propiedad pública a los inquilinos y por otra, puede existir desconfianza de la autoridad en los residentes y en el uso que darán a los recursos. Si el pago a los inquilinos o la entrega de dinero para el mantenimiento no se hace de manera bien controlada, puede llevar más bien a prácticas corruptas y mayor división en la comunidad. Sin embargo, está demostrado que si la organización de inquilinos se crea de abajo hacia arriba, es decir, no es impuesta por las autoridades u otros entes externos, los residentes tienen una mayor oportunidad de evaluar las decisiones de la junta directiva, pedirle cuentas y tomar una actitud más responsable en relación con los recursos que manejan, lo cual a la larga, puede funcionar como un control de la corrupción. Aunado a esto, se necesita el compromiso de la autoridad y la continuidad política de los líderes existentes en las comunidades.
- 2.79 **Es una alternativa que puede ahorrar costos al sector público.** Tanto en los casos de Canadá y Estados Unidos, como en el de Inglaterra, se ha demostrado que se ahorran costos al sector público; en el caso de Canadá incluso se redujo la morosidad, pero más importante aún es que ahorra costos al aliviar al Estado de las tareas de administración y mantenimiento y lo convierte en un ente netamente financiero.
- 2.80 **Proporciona autonomía y control a la comunidad sobre sus espacios residenciales.** Desde el punto de vista de desarrollo comunitario, conlleva un proceso educativo que puede traer beneficios a largo plazo, como lo es la educación de los residentes en tareas de mantenimiento y administración de inmuebles y el desarrollo de la capacidad organizativa. Sin embargo, es necesario advertir al lector que tanto en Estados Unidos como en Canadá, ha funcionado exitosamente en los casos en los que surgen como respuesta a un conflicto específico con la autoridad, lo que significa que no necesariamente es una opción que se puede imponer en una comunidad no organizada³¹. Es decir, tiene que existir una lucha previa que motive la organización de los vecinos y la construcción de un grupo comunitario sólido. No obstante, una opción viable es la forma como se ha implantado en Inglaterra, las organizaciones de inquilinos funcionan más bien como requisito/incentivo para obtener financiamiento de parte del sector público.
- 2.81 **Uno de los riesgos con efectos negativos que se corre con esta alternativa es que surjan fricciones entre los residentes a la hora de tomar decisiones en conjunto.** Pueden generarse luchas de poder entre los residentes, quienes aspiran a ocupar posiciones remuneradas dentro de la junta directiva. Otro efecto negativo similar observado en uno de los conjuntos de VPA canadienses fue que se redujo la disponibilidad de los residentes a colaborar como voluntarios, a raíz de la expectativa creada por la posibilidad de trabajo remunerado en la administración de las áreas residenciales.

³¹ Cyrus Valiki-Zad, "Tenant Participation and Control in Public Housing in Canada". *Habitat International*, 17(2) (1993), 91-103.

5. El Estado contrata una compañía/organización privada de administración de inmuebles

- 2.82 Esta es una opción bastante común en países industrializados y consiste en subcontratar los servicios de administración y mantenimiento a una compañía privada especializada. En los Estados Unidos, el 7% de la VPA es administrada por organizaciones de este tipo. Algunos desarrollos que pasaron primero por la experiencia de las TMCs luego fueron transferidos en esa forma, como el caso de *Fidelis Way*, que ahora tiene el nombre de *Commonwealth*, el cual es manejado por una corporación privada de administración de propiedades, donde el financiamiento proviene del Estado, pero la junta directiva tiene derecho a contratar y despedir a la compañía³².
- 2.83 Otra opción similar a ésta son las organizaciones de administración de propiedades sin fines de lucro. Su ventaja radica en que pueden financiarse con una combinación de recursos públicos y privados, dependiendo de la confianza que genera la inversión en el sector privado. En Uruguay, las cooperativas de vivienda funcionan con un sistema similar, es decir, deben contratar a una organización sin fines de lucro, constituida por profesionales que prestan asistencia técnica y social a los residentes para que éstos desempeñen las tareas de administración y mantenimiento por sí mismos. Se denominan Institutos de Asistencia Técnica.

Lecciones aprendidas

- 2.84 **Un elemento clave para que esta alternativa funcione es que exista un mercado desarrollado de compañías de administración y manejo de inmuebles residenciales.** Esto puede ser un problema en países donde esta tarea es relegada a un segundo plano, es decir, en países en los cuales predomina la propiedad privada. Si la compañía contratada es eficiente, puede llevar a importantes reducciones del gasto y a una mayor eficacia en el uso de recursos, además de proporcionar espacios residenciales que mejoren la calidad de vida de los inquilinos y aumentar el valor de la propiedad. Tener organizaciones privadas que se encarguen del mantenimiento puede garantizar la capitalización y valorización de los inmuebles y en mayor medida, del parque habitacional.
- 2.85 La mayor ventaja de esta alternativa es que **el Estado se deshace de la responsabilidad de la administración y mantenimiento, aunque no abandona su rol supervisor.** Sin embargo, esto puede representar una desventaja en términos de costos: desde el punto de vista político y social, la experiencia en otros países ha demostrado que se puede presentar un problema cuando la contratación de una compañía privada de administración de propiedades implica el desplazamiento de puestos de trabajo en la burocracia gubernamental. Para esto, una solución ha sido que estas compañías, sobre todo en el caso de las sin fines de lucro, absorban parte de este personal.
- 2.86 Una lección que se ha aprendido tanto en Estados Unidos como en otros países es que **la comunidad debe estar muy bien informada acerca de cómo funciona la corporación**

³² *Ibid.*

privada de administración y cuál es su rol en la comunidad. Esto es importante para que los residentes tomen una actitud cooperativa y colaboren en preservar el trabajo de las compañías. Una desventaja de ellas es que rinden cuentas únicamente a la autoridad, lo que no permite a los residentes evaluar la labor de las mismas y participar en el proceso de toma de decisiones de asuntos que les conciernen. Por esto último, sería recomendable implantar mecanismos en los cuales la corporación de administración y mantenimiento deba también rendirle cuentas a la comunidad beneficiaria.

- 2.87 Como se puede apreciar, cada experiencia ha arrojado elementos suficientes para extraer lecciones aprendidas que faciliten la formulación de políticas de vivienda en países de Latinoamérica y el Caribe. El análisis de estas lecciones demuestra que existe toda una gama de opciones que se le presentan al Estado y que van desde la transferencia parcial de responsabilidades hasta la transferencia total. La reducción de la carga fiscal y administrativa del Estado depende en buena medida del nivel de transferencia que este seleccione. A continuación, hemos sintetizado las lecciones aprendidas por cada alternativa en un cuadro sinóptico que pretende hacer más fácil la comparación de las diferentes opciones y los retos que estas representan.

Tabla # 4. Cuadro Sinóptico de Lecciones Aprendidas

	Alternativa	Accesibilidad	Equidad	Viabilidad política	Factibilidad financiera	Aspectos Institucionales	Aspectos sociales
1	No hacer nada	Se mantiene la accesibilidad para los más pobres a costa de altos subsidios por parte del Estado	En algunos casos el proceso de selección de los beneficiarios no es lo suficientemente eficiente como para evitar la adjudicación de viviendas a familias que están en capacidad de pagar un alquiler en el sector privado.	El deterioro de las viviendas públicas de alquiler (VPA) genera mayor presión de parte de la comunidad en las autoridades. El proporcionar vivienda segura, decente, bien mantenida y asequible es favorable para el gobierno en términos políticos.	Es la opción más costosa debido a que todo el aporte económico debe venir del Estado.	Requiere de un alto nivel de organización y eficacia institucional si se desea resolver el problema.	No deja libertad de actuación y participación a las comunidades.
2	Rehabilitación	Se necesitan subsidios a la demanda para garantizar que los antiguos ocupantes tengan acceso a la vivienda rehabilitada.	La rehabilitación puede contribuir a incrementar la oferta de vivienda asequible. La reparación de las VPA y sus espacios comunes revaloriza el valor de la propiedad, lo cual beneficia al propietario de la misma y al área urbana donde se emplaza.	Requiere reubicar a los ocupantes de las viviendas, lo cual por lo general es rechazado por los inquilinos.	Los costos de reubicación de los ocupantes aumentan los costos de rehabilitación. Se necesitan mecanismos financieros e hipotecarios más inclusivos que consideren las particularidades de la fuerza de trabajo informal y para garantizar sus viviendas a los antiguos ocupantes. La inclusión del aporte privado alivia en gran medida el peso presupuestario del Estado.	No se deben solapar las tareas de los entes involucrados en la ejecución del proyecto de rehabilitación. El Estado solo debe fungir como supervisor y/o financiero de esta alternativa. Se debe contar con un parque habitacional que pueda absorber a los reubicados.	Se debe incluir a la comunidad en el proceso de selección de alternativas.

	Alternativa	Accesibilidad	Equidad	Viabilidad política	Factibilidad financiera	Aspectos Institucionales	Aspectos sociales
3	Demolición	Requiere de compromiso para reemplazar en el mercado inmobiliario cada unidad demolida con una vivienda asequible para los más pobres. Por los costos de demolición y reconstrucción que acarrea ocasiona que la vivienda nueva sea más costosa, y por ende, menos accesible para los que la ocupaban y para los de bajos ingresos en general.	Con esta alternativa se corre el riesgo de eliminar del mercado inmobiliario grandes cantidades de vivienda asequible.	Conlleva altos costos políticos, debido a que requiere la reubicación de los ocupantes, lo cual por lo general, es rechazado por los inquilinos ya que destruye el tejido social y comunitario existente.	Es una alternativa muy costosa, ya que involucra costos de reubicación, demolición, reconstrucción, etc.	El Estado debe ser eficaz en la reubicación de los afectados generándoles las mínimas molestias posibles.	La demolición es una decisión que debe ser consultada con la comunidad. Se puede generar empleo dentro de la comunidad a través de la inclusión de ocupantes desempleados.
4	Organizaciones de inquilinos	Al reducir los costos de administración y mantenimiento puede abaratar los costos de la vivienda y por ende, hacerla más asequible.	Si se genera empleo dentro de la comunidad, es una alternativa que puede ser equitativa en términos de distribución de recursos.	Puede no ser favorecida políticamente por la autoridad, pero altamente aceptada por los inquilinos debido a que les ofrece el control de sus espacios residenciales. Es positivo para fortalecer la capacidad de organización y participación comunitaria. Si la organización de inquilinos no es creada de la base hacia arriba tiene menos probabilidades de tener éxito. Puede generar numerosos roces dentro de la comunidad. Puede frenar la disposición de los inquilinos a participar en el mantenimiento de su comunidad de manera voluntaria.	Se ahorran costos al sector público. Convierte al Estado en un ente netamente financiero lo cual alivia su carga administrativa.	Requiere de mayor maestría en el manejo de asociaciones de inquilinos por parte de la autoridad. Requiere también de mayor capacidad de organización de parte de la comunidad. Y requiere de destrezas específicas en el área de administración y mantenimiento de inmuebles para que sea eficiente.	Genera puestos de empleo a los residentes de la comunidad. Puede prestarse a prácticas de corrupción o malversación de fondos. Proporciona autonomía y control de la comunidad sobre sus espacios residenciales. Puede ayudar a fortalecer a la comunidad de inquilinos, como también puede generar fricciones internas.

	Alternativa	Accesibilidad	Equidad	Viabilidad política	Factibilidad financiera	Aspectos Institucionales	Aspectos sociales
5	Administradora privada	Puede implicar mayores costos de operación debido a que la compañía privada funciona con fines de lucro.	N/A	Puede traer problemas a las agencias públicas de vivienda al desplazar personal de la burocracia gubernamental.	Es más costoso para el Estado pagar a una compañía del sector privado para que se encargue del mantenimiento de las VPA.	La mayor ventaja de esta alternativa es que el Estado se deshace de las tareas de administración y mantenimiento y pasa a tener un rol de supervisor. Un elemento clave para que esta alternativa funcione es que exista un mercado desarrollado de compañías de administración y manejo de inmuebles residenciales.	La comunidad debe ser informada acerca de su rol en la interacción con la compañía de administración de inmuebles.
6	Venta a inquilinos	Reduce la oferta de vivienda asequible. Es una opción accesible para aquel que tiene capacidad de pago y ahorro mensual.	Los inmuebles en mayor condición de deterioro son los que no se venden con facilidad, por lo tanto los hogares más pobres quedan residualizados a viviendas con mayor deterioro. Para el que se convierte en propietario, los costos de vivienda como proporción de su ingreso pueden incrementarse con relación a arrendar.	Los ocupantes de las VPAs solo estarán dispuestos a aceptar esta alternativa previa reparación de las viviendas. En general, la posibilidad de tener vivienda propia es favorable desde el punto de vista político.	No debe hacerse de manera masiva, debido a las externalidades que pueden impactar de manera negativa el resto del sector vivienda. Si los inmuebles son vendidos a precios descontados muy bajos, el Estado tendrá pérdidas importantes.	Se requiere de un buen nivel de eficacia gubernamental para evitar la morosidad. Esta opción no resuelve el tema del mantenimiento de las áreas comunes, que quedan en manos del Estado.	Debe llevarse a cabo una etapa previa de información y preparación de la comunidad acerca del proceso de venta de las unidades a los ocupantes de las VPAs. Se requiere de asistencia técnica a la comunidad.
7	Asociación de vivienda	Debido a que las asociaciones de vivienda funcionan sin fines de lucro, puede abaratar los costos. Debido a la posición intermedia de las asociaciones de vivienda entre el sector público y el privado, por una parte es beneficioso por el acceso a financiamiento privado, pero por otra, puede incidir en los costos	N/A	Depende en buena medida del nivel de desarrollo del sector sociedad civil en un país.	La factibilidad financiera de esta opción yace en que estas organizaciones tienen mayor acceso a capital privado. La desventaja de esto es que al recibir financiamiento privado	Se requiere de un alto nivel de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y de su estrecha relación con comunidades de bajos ingresos. Resuelve el problema de administración y mantenimiento al	Beneficia a la comunidad si incentiva su participación. Debido a que por lo general no son elegidas por los residentes, estas no rinden cuentas a los mismos.

	Alternativa	Accesibilidad	Equidad	Viabilidad política	Factibilidad financiera	Aspectos Institucionales	Aspectos sociales
		de alquiler debido a que al obtener financiamiento privado -- a diferencia del público -- debe desempeñarse sobre la base de las reglas del mercado.			deben jugar con las reglas del mercado.	transferir estas tareas a la organización de vivienda. Puede reducirse la burocracia gubernamental.	
8	Cooperativas	Relativamente menos asequible para los más pobres sin asistencia financiera, ya que los costos de mantenimiento corren por cuenta del residente.		No todos los ocupantes estarán dispuestos a vivir en colectivo. Se presenta un problema cuando no todos los ocupantes de un conjunto residencial pueden o están dispuestos a adquirir su vivienda. Su éxito en el tiempo depende de la continuidad de la voluntad política y de los líderes de la comunidad. Se requiere de apoyo técnico y social para su éxito.	Se requiere de amplio apoyo gubernamental e institucional para el buen funcionamiento de la cooperativa. Una opción para elevar la factibilidad financiera es la mezcla de ingresos, la cual puede no ser políticamente viable en algunos países. Los costos de mantenimiento deben ser asumidos por los miembros de la cooperativa, lo cual disminuye la viabilidad política de la opción.	Debe existir un marco legal simple y claro que desglose las reglas del juego en el sistema de cooperativas de vivienda. Requiere de asistencia técnica permanente para garantizar su éxito.	Fortalece los lazos de cooperación dentro de la comunidad.
9	Condominios	El beneficiario debe tener capacidad de ahorro y debe estar en capacidad de aportar una cuota inicial, además de los gastos de administración y mantenimiento.	Se debe dar preferencia a los antiguos ocupantes si las viviendas son colocadas en el mercado. Se reduce el parque habitacional asequible y la cantidad de viviendas en mejores condiciones.	Se presenta un problema cuando no todos los ocupantes de un conjunto residencial pueden o están dispuestos a adquirir su vivienda.	Es factible para un grupo reducido de ocupantes. El Estado se deshace de la responsabilidad de administración y mantenimiento.	Requiere de asistencia técnica al menos en la fase de implementación.	Se requiere de asistencia técnica a la comunidad.

	Alternativa	Accesibilidad	Equidad	Viabilidad política	Factibilidad financiera	Aspectos Institucionales	Aspectos sociales
10	Venta a promotor privado	Si no se implementan incentivos que obliguen al promotor inmobiliario a ofrecer opciones asequibles de vivienda, puede contribuir al desplazamiento de los hogares de más bajos ingresos.	El Estado debe velar porque cada unidad asequible eliminada del mercado sea repuesta por el promotor privado.	El Estado debe intervenir y supervisar si desea proteger a los ocupantes de la VPA que serán desplazados.	El Estado debe introducir incentivos al promotor inmobiliario privado para que este reponga las unidades asequibles en el mercado inmobiliario. De resto, no le cuesta nada al Estado, debido a que vende las viviendas y obtiene ingresos por esta vía al mismo tiempo que elimina su carga fiscal y administrativa.	El Estado se deshace de la responsabilidad de administración y mantenimiento.	La comunidad debe ser consultada antes de seleccionar esta opción. Puede ofrecer la oportunidad de desarrollo económico a la comunidad al introducir espacios que generen ingresos.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 3.1 Las opciones que tiene el Estado para enfrentar los problemas que genera la existencia de VPA, son sin duda variadas y responden a diversos matices de necesidades. Sin embargo, la idea clave que se deriva de este trabajo es que cada opción ofrece un nivel diferente de distribución de responsabilidades entre el sector público, el privado y el intermedio (organizaciones sin fines de lucro). Así, se han sintetizado las ventajas y desventajas de opciones que van desde la colocación total de todas las responsabilidades administrativas y fiscales sobre las espaldas del gobierno, hasta la transferencia total de las mismas al sector privado, pasando por opciones que distribuyen responsabilidades entre varios actores. En general, es recomendable optar por soluciones intermedias que incluyan la participación de varios actores y en las cuales el Estado cumpla un rol de facilitador del proceso de provisión de vivienda asequible en los países de Latinoamérica y el Caribe con lo cual se previene la saturación de su capacidad administrativa y fiscal, entre otras.
- 3.2 La revisión de alternativas a la VPA pone en evidencia que no existe una fórmula ideal para resolver los problemas aquí planteados. Más bien, este estudio demuestra que no solo existe una multiplicidad de alternativas a la VPA, sino que además éstas ofrecen la ventaja de poder ser combinadas para adaptarse a un contexto específico. De esto se deriva que un punto clave para garantizar el éxito de la alternativa seleccionada es por una parte, entender a profundidad el mercado habitacional del país en el cual se desea implantar y por otra, definir objetivos claros de política de vivienda.
- 3.3 La utilidad de un estudio que arroje lecciones aprendidas es proporcionar una guía acerca de cuáles son los problemas que pueden surgir cuando se aplica determinada estrategia, al igual que cuáles son los mayores beneficios que se pueden obtener. En este caso, el análisis de lecciones aprendidas por países de diversos niveles de desarrollo arrojó aspectos particulares a cada alternativa que exploramos con detenimiento en el texto. Sin embargo, existen asuntos críticos que aparecen como constantes a lo largo de todas o casi todas las alternativas y que es importante destacar en tanto que constituyen puntos álgidos que pueden hacerse evidentes debido a las mismas limitaciones de la alternativa y que, conocidos de antemano, pueden atacarse con el fin de mitigar riesgos en su implantación. Estas lecciones constantes o asuntos críticos son:
 - a. La vivienda es un tema que no puede ser resuelto por sí solo, es decir, involucra políticas de empleo y sociales que apoyen a la población beneficiaria y que amplíen sus posibilidades de acceder a mecanismos financieros formales.
 - b. Un punto crítico que no es resuelto completamente por ninguna alternativa en particular, sino por políticas de subsidio a la demanda, es el de la accesibilidad de los grupos de más bajos ingresos al mercado formal de viviendas.
 - c. Las políticas de subsidio a la oferta siguen siendo importantes y necesarias para garantizar que el sector privado colabore en la proporción de viviendas de interés social asequibles y de buena calidad para los más pobres, especialmente en los casos en los que el Estado decide tomar un rol de facilitador en la producción de vivienda de interés social.

- d. Todo proceso de conversión de tenencia que substituye oferta de alquiler por vivienda propia, aunque puede ser favorable para los beneficiarios y para el Estado porque alivia su carga fiscal y administrativa, implica la reducción de una parte del parque habitacional asequible a sectores específicos de la población. Por lo tanto, es recomendable acompañar estas políticas con mecanismos que flexibilicen el acceso de la población a otros sectores del mercado inmobiliario.
 - e. En muchas de las alternativas presentadas, el éxito depende en buena parte de qué actor social presiona para que ocurra el cambio. La experiencia dicta que los mejores resultados se observan cuando la presión proviene de la comunidad por iniciativa propia y el Estado facilita el proceso. En este sentido, la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisión acerca del destino de sus áreas residenciales es muy importante.
 - f. En algunos de los conjuntos de VPA, se pueden incluir áreas comerciales que le produzcan ingresos a la comunidad organizada de manera que generen recursos con que afrontar los gastos de mantenimiento.
 - g. Las sociedades entre varios actores provenientes del sector público y privado, tales como autoridades, asociaciones de vivienda sin fines de lucro, gobierno central, bancos, y promotores inmobiliarios, etc., tienden a distribuir riesgos y responsabilidades ofreciendo así mejor calidad y mayor asequibilidad en el sector vivienda³³.
 - h. El tema de la administración y mantenimiento de los inmuebles es crítico no solo porque es el elemento que pone en evidencia la ineficiencia del Estado en su rol como propietario, sino también porque es una tarea que no es resuelta por muchas de las alternativas aquí presentadas y si lo es, representa una carga económica para los beneficiarios, lo cual genera un círculo vicioso de deterioro y pobreza. Es recomendable incentivar la existencia de un mercado competitivo privado que desarrolle experticia en estas áreas en los países de Latinoamérica y del Caribe. Las ventajas de tal política van más allá del buen mantenimiento de áreas residenciales, al elevar el valor de las propiedades, incrementar la seguridad personal y mantener en buen estado áreas urbanas completas.
 - i. Debido a que la mayoría de los conjuntos de VPA se encuentran en localizaciones urbanas generalmente en el centro de las ciudades, debe tomarse en cuenta las externalidades de cada alternativa sobre el contexto que las rodea.
- 3.4 Como recomendación, existen una serie de tópicos que se mencionan a lo largo de este estudio y por lo tanto merecen mayor investigación. Tales tópicos son:
- a. El tema de la pertinencia de promover el mercado de viviendas de alquiler en Latinoamérica amerita una investigación aparte donde se exploren no solo las causas y consecuencias de por qué ha sido una opción poco desarrollada en la Región, sino

³³ B. Ferguson, "Housing Policy in the New Millenium". *Conference Proceedings, Washington D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development.*

- donde se evalúe su viabilidad política y factibilidad financiera, así como los beneficios y limitaciones que representa. En cualquier caso, la vivienda de alquiler debe ser vista como un elemento puente que sirve de transición a una familia hasta que esté en capacidad de adquirir su propia vivienda.
- b. El tema de la responsabilidad de operación y mantenimiento. El éxito del mercado habitacional de alquiler depende en buena medida de la existencia de un sistema maduro de manejo de propiedades³⁴. Con frecuencia éste está poco desarrollado en los países latinoamericanos y es un campo del área inmobiliaria que podría generar puestos de empleo.
 - c. Es recomendable que sea cual fuere la alternativa seleccionada para un país específico, se realice una exploración más profunda de la misma con el fin de obtener una idea más rigurosa acerca de sus implicaciones y ventajas.
- 3.5 Por último, es importante destacar, que cualquier alternativa seleccionada debe ir acompañada de reglas del juego transparentes, flexibles y bien definidas, una clara y realista asignación de roles, marcos legales simples y una visión de cooperación entre actores sociales.

³⁴ Entrevista telefónica con Xavier Jongen, Ecorys. Research and Consulting, Holanda, octubre 2002.

IV. FUENTES CONSULTADAS

Material publicado

- Andersen, Hans S. y Leather, Philip (eds). 1999. *Housing Renewal in Europe*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Andrusz, Gregory. 1992. *Housing Co-operatives in the Soviet Union*. Housing Studies, 7(2): 138-153.
- Balchin, Paul N. 1985. *Housing Policy. An Introduction*. London: Croom Helm.
- _____, (ed.). 1996. *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- Bana e Costa, Carlos A. y Carvalho Oliveira, Rui. 2002. *Assigning Priorities for Maintenance, Repair and Refurbishment in Managing a Municipal Housing Stock*. European Journal of Operational Research, 138: 380-391.
- Boelhouwer, P.J. y Van Weesep, J. 1988. *Financial Repercussions of the Sale of Public Housing in The Netherlands*. Housing Studies 3(3): 183-189.
- Camacho, Oscar Olinto y Tarhan, Ariana. 1991. *Alquiler y Propiedad en Barrios de Caracas*. Ottawa, Canada: International Development Research Centre.
- Carter, Tom. 1997. *Current Practices for Procuring Affordable Housing: The Canadian Context*. Housing Policy Debate, 8(3): 593-631.
- Campos, Ricardo. 1993. *La Participación del Sector Público en la Vivienda*. Toluca, Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). 1991. *Vivienda y Estabilidad Política. Alternativas para el Futuro. Reconcebir las Políticas Sociales*. México D.F.: Editorial Diana.
- Chavez, Daniel. 1990. FUCVAM, *La Historia Viva*. Montevideo: FUCVAM-NORDAN Comunidad.
- Cilento Sarli, Alfredo. 1999. *Cambio de Paradigma del Hábitat*. Caracas: Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción.
- Clapham, David y Kintrea, Keith. 2000. *Community-based Housing Organizations and the Local Governance Debate*. Housing Studies, 15(4): 533-559.
- _____. 1987. *Importing Housing Policy: Housing Cooperatives in Britain and Scandinavia*. Housing Studies, 2(3): 157-169.
- Department of Business Regulations, State of Florida. 1980. *Condominium Conversions in Florida: A Report to Governor Bob Graham*. Florida: Division of Florida Land Sales and Condominiums, Department of Business Regulations.
- Diacon, Diane. 1991. *Deterioration of the Public Sector Housing Stock*. Aldershot, England: Avebury.

- Downs, Anthony. 1983. *Rental Housing in the 1980s*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Elander, Ingemar. 1991. *Good Dwellings for All: The Case of Social Rented Housing in Sweden*. Housing Studies, 6(1): 29-43.
- ECLAC, Sustainable Development of Human Settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean.
- Fahey, Tony. 1999. *Social Housing in Ireland*. A Study of Success, Failure and Lessons Learned. Dublin: Oak Tree Press.
- Ferguson, Bruce. 1999. *Micro-finance of Housing: A Key to Housing the Low or Moderate-Income Majority?* Washington D.C.: Inter American Development Bank.
- _____. 2001. *Housing Policy in the New Millennium*. Conference Proceedings, Washington DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Forrest, Ray y Murie, Alan. 1995. *From Privatization to Commodification: Tenure Conversion and New Zones of Transition in the City*. International Journal of Urban and Regional Research, 19(3): 407-422.
- Gazzoli, Ruben. (comp.) 1991. *Inquilinatos y Hoteles*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Gilbert, Alan; Hardoy, Jorge E.; y Ramirez, Ronaldo. (ed.)1982. *Urbanization in Contemporary Latin America*. Critical Approaches to the Analysis of Urban Issues. New York: John Wiley & Sons.
- Gilbert, Alan and Gugler, Joseph. 1981. *Cities, Poverty and Development. Urbanization in the Third World*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, Alan y Ward, Peter. 1985. *Housing, the State and the Poor*. Policy and Practice in Three Latin American Cities. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilbert, Alan y Varley, Ann. 1991. *Landlord and Tenant*. Housing the Poor in Urban Mexico. London: Routledge.
- Gilbert, Alan; Camacho Oscar O.; Coulomb, René; Necochea, Andres. 1993. *In Search of a Home*. Rental and Shared Housing in Latin América. London: University College London.
- Gugler, Josef (ed.). 1997. *Cities in the Developing World. Issues, Theory and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hardoy, Jorge E., y Satterthwaite, David. 1997. *Building the Future City*. In Josef Gugler (ed.). *Cities in the Developing World. Issues, Theory and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hegedus, Jozsef y Tosics, Ivan. 1994. *Privatisation and Rehabilitation in the Budapest Inner Districts*. Housing Studies, 9(1): 39-54.

- Herrasti, M. Emilia y Villavicencio, Judith (coordinadoras). 1998. *La Política Habitacional en México y América Latina*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana de México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Colección Memorias.
- Heskin, Allan y Leavitt, Jacqueline. 1995. *The Hidden History of Housing Cooperatives*. Davis, CA: Center for Cooperatives.
- Houlihan, Barrie. 1987. *Policy Implementation and Central-Local Government Relations in England: The Examples of the Sale of Council Houses and Area Improvement*. Housing Studies, 2(2): 99-111.
- Kaganova, Olga y Kosareva, Nadezhda. 1994. *Russian Cities on the Road to a Market Economy: The Housing Sector*. The Urban Age, 2(4): 5-8.
- Kleinman, Mark P. 1993. *Large-scale Transfers of Council Housing to New Landlords: Is British Social Housing Becoming More 'European'?* Housing Studies, 8(3): 163-178.
- Lewin, A.C. 1981. *Housing Co-operatives in Developing Countries*. A Manual for Self-Help in Low -Cost Housing Schemes. New York: John Wiley & Sons.
- Lundqvist, Lennart J. 1986. *Housing Policy & Equality. A Comparative Study of Tenure Conversions and their Effects*. London: Croom Helm.
- _____. 1992. *Dislodging the Welfare State? Housing and Privatization in Four European Nations*. Delft, Holanda: Delft University Press.
- Malpass, Peter. 1986. *The Housing Crisis*. London: Croom Helm
- _____. 1990. *Reshaping Housing Policy. Subsidies, Rents and Residualization*. London: Routledge.
- _____. 2000. *The Discontinuous History of Housing Associations in England*. Housing Studies, 15(2): 195-212.
- Malpass, Peter y Mullins, David. 2002. "Local Authority Housing Stock Transfer in the UK: From Local Initiative to National Policy." Housing Studies, 17(4): 673-686.
- Mandic, Srna. 1994. *Housing Tenures in Times of Change: Conversion Debates in Slovenia*. Housing Studies, 9(1): 27-37.
- Marsh, Alex y Mullins, David (eds). 1998. *Housing and Public Policy. Citizenship, Choice and Control*. Buckingham: Open University Press.
- Mayo, Stephen K. 1999. *Subsidies in Housing*. Washington D.C.: Inter American Development Bank.
- McCafferty, Paul y Riley, David. 1989. *A Study of Co-operative Housing*. London: Department of the Environment.
- Mendez, Norberto J. 2002. *Comprar o Alquilar Vivienda: La Odisea de los Venezolanos*. El Nacional, 17 de noviembre de 2002, G/1.
- Monk, Sarah y Whitehead, Christine (eds.). 2000. *Restructuring Housing Systems. From Social to Affordable Housing?* York, England: York Publishing Services Ltd.

- Murie, Alan y Forrest, Ray. 1980. *Housing Market Processes and the Inner City*. UK: Social Science Research Council.
- Payne, Geoffrey (ed.). 2002. *Land, Rights & Innovation*. London: Intermediate Technology Publications.
- Paz Arellano, Pedro (coord.) et al. 1988. *La Rehabilitación de la Vivienda: Una Alternativa para la Conservación de los Centros Históricos*. México D.F.: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Pereira Iturriaga, Humberto. 1979. *La Vivienda Popular en América Latina*. Caracas: FUNDACOMUN-ILDIS-CORDIPLAN.
- Portillo, Alvaro. 1984. *El Arrendamiento de Vivienda en Ciudad de México*. Cuadernos Universitarios, No 5, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Iztapalapa, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Rakodi, Carole. 1995. *Rental Tenure in the Cities of Developing Countries*. Urban Studies, 32(4/5): 791-811.
- Rojas, Eduardo. 1999. *The Long Road to Housing Reform. Lessons from the Chilean Experience*. Sustainable Development Department. Best Practices Series, Washington D.C.: Inter American Development Bank.
- s/a. 2002. *Caracas requiere de edificios para alquiler*. Ultimas Noticias, Lunes 29 de julio de 2002.
- Shidlo, Gil (ed.). 1990. *Housing Policy in Developing Countries*. London: Routledge.
- Skifter, Hans y Leather, Philip. 1999. *Housing Renewal in Europe*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Stegman, Michael A. 1991. *More Housing, More Fairly: Report on the Twentieth Century Fund Task Force on Affordable Housing. Background Paper on the Limits of Privatization*. New York: The Twentieth Century Fund Press.
- Struyk, Raymond. 1992. *Financing Sales of Public Rental Units in Budapest Inner City Districts*. Trabajo presentado en la serie de coloquios: *Learning from Abroad: Lessons for U.S. Housing*. Los Angeles, CA: University of California, Los Angeles (UCLA).
- _____. 1999. *State and Local Affordable Housing Programs. A Rich Tapestry*. Washington D.C.: Urban Land Institute.
- The Urban Institute. 2002. *HOPE VI Helps Many in America's Worst Public Housing, but Vulnerable Families Face Significant Barriers*. Washington D.C., December 10.
- Turner, Bengt y Whitehead, Christine. 2002. *Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context*. Urban Studies, 39(2): 201-219.
- United Nations Center for Human Settlements (Habitat). 1993. *Support Measures to Promote Rental Housing for Low-Income Groups*. Nairobi: UNCHS.

- _____. 1990. *Review of Rental Systems and Rental Stability: Recommendations for Public Policy*. Report of an Expert Group Meeting. Nairobi: UNCHS.
- _____. 1975. *Non-Profit Housing Associations. Organization, Financing and Structural Integration*. New York: United Nations.
- U.S. Department of Housing and Urban Department (HUD). 1980. *The Conversion of Rental Housing to Condominiums and Cooperatives. A National Study of Scope, Causes and Impacts*. Washington D.C.: HUD.
- _____. 2000. *HOPE VI: Community Building Makes a Difference*. Washington D.C.: HUD.
- USAID y CHF. 1965. *Un Programa. Componentes para el Éxito de un Programa Autosuficiente de Viviendas Cooperativas*. Washington D.C.: USAID-CHF.
- Vakili-Zad, Cyrus. 1993. *Tenant Participation and Control in Public Housing in Canada*. Habitat International, 17(2): 91-103.
- _____. 2002. *Has Government Funding of TMCs Diverted Public Housing Tenants from Pursuing a National Movement to Reduce Poverty?* Journal of Affordable Housing, 11(2): 135-146.
- Van Vliet, Willem (ed.). 1990. *International Handbook of Housing Policies and Practices*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Vervaeke, Monique y Lefebvre, Benedicte. 1999. *Public Policy and Renewal of Old Housing: The Case of nord-Pas-de-Calais*. Housing Studies, 14(6): 839-859.
- Violich, Francis; Daughters, Robert. 1987. *Urban Planning for Latin America. The Challenge of Metropolitan Growth*. Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers Inc and Lincoln Institute of Land Policy.
- Walker, Richard M. 2001. *How to Abolish Public Housing: Implications and Lessons from Public Management Reform*. Housing Studies, 16(5): 675-696.
- Werczberger, Elia y Ginsberg, Yona. 1987. *Maintenance of Shared Property in Low-Income Condominiums*, Housing Studies, 2(3): 192-202.
- Whitehead, Christine. 1992. *Privatising Housing: An Assessment of UK Experience*. Trabajo presentado en la serie de coloquios. *Learning from Abroad: Lessons for U.S. Housing*. Los Angeles, CA: University of California, Los Angeles (UCLA).
- _____. 2002. *Response: Housing, Tenure and Opportunity*. Housing Studies, 17(1): 63-68.
- Williams, Nicholas J., Sewel John B., y Twine, Fred E. 1987. *Council House Sales and the Electorate: Voting Behaviour and Ideological Implications*. Housing Studies, 2(4): 274-282.
- Yates, Judith. 1992. *Shared Ownership: The Socialization or Privatization of Housing?* Housing Studies, 7(2): 97-111.
- Zimmer, Jonathan E. 1977. *From Rental to Cooperative: Improving Low and Moderate Income Housing*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

a. Material no publicado y/o informes de trabajo

- Abt Associates Inc. 1997. *Private Management of Public Housing: A Guidebook*. Prepared by Gregory A. Byrne, Linda B. Fosburg, Deborah Morse, Gretchen P. Locke y Paul Lambert.
- BID. 1999. *Guía Operativa para Vivienda. Política de Desarrollo Urbano y Vivienda. Op-751*. Washington D.C.: BID.
- BID. 2001. *Programa de Acción en Cortizos del Estado de Sao Paulo*.
- BIPE. 2000. *European Public Policy Concerning Access to Housing*. Francia.
- Brunet, Robin. 2002. *Unco-operative?* www.thevancouvercourier.com
- CEPAL. 1996. *La Producción de Vivienda en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL. *Desarrollo Sustentable de los Asentamientos Humanos: Logros y Desafíos en Políticas de Viviendas y Desarrollo Urbano en Latino América y el Caribe*.
- CEPAL: www.eclac.cl/publicaciones/estadisticas/1/LCG21518B/C2_X1.pdf
- Ecorys. 2002. *Dutch International Guarantees for Housing (DIGH)*. Discussion paper.
- García Miranda, Gerardo. 1998. *Estudio de Buenas Practicas de Conservación de Patrimonio Histórico Urbano. Análisis de la Experiencia de Reciclaje de Viviendas del Casco Antiguo de Montevideo*. Trabajo elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Montevideo.
- Mac Donald, Joan et al. 1998. *Desarrollo Sustentable de los Asentamientos Humanos: Logros y Desafíos de las Políticas Habitacionales y Urbanas de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.
- Regular National Reports on Changes made to Housing Policies in European Countries*.
http://www.iut.nu/Eng_EU%20rapport%20Housing%20Policies%20summary.doc
- Planning Alliance Consulting Firm (Canada). 2001. *Conversion of Public Rental Units*. Second National Settlements Program, Government of Trinidad and Tobago.
- The Urban Institute. 2001. *HOPE VI Panel Study: Baseline Report*. Washington D.C.
- The Urban Institute. 2001. *HOPE VI Resident Tracking Study*. Washington D.C.

b. Personas Entrevistadas

Oscar Olinto Camacho, PhD UCL, UL London
Profesor
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Alfredo Cilento Sarli
Profesor Titular
Investigador IV, SPI-Fonacit
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Susana Cogan
Manager, Treasury and Budgets
British Columbia (BC) Housing
Canada

Armando Costa Pinto
Centro Cooperativo Sueco
Costa Rica

Barbara Czachorska-Jones
Director for Program Administration
Cooperative Housing Foundation
United States

Bruce Ferguson
Departamento de Desarrollo Sustentable
Banco Interamericano de Desarrollo

Raúl Fernández Wagner
Arquitecto/Ph.D. Candidato
Director Postgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas
Unidad Nacional de General Sarmiento
Buenos Aires, Argentina

Víctor Fossi
Profesor
Universidad Simón Bolívar
Director
Fundación para la Investigación en Vivienda Leopoldo Martínez Olavarria
Venezuela

Gerardo García Miranda
FUCVAM
Uruguay

Gustavo González Soto
Comisión Asesora en Cooperativismo
FUCVAM
Uruguay

Xavier Jongen
Ecorys. Research and Consulting
Holland

Richard Owens
Senior Program Officer & VIP Coordinator
Cooperative Housing Foundation,
CHF International

Geoffrey Payne
Housing and Urban Development Consultant
Geoffrey Payne and Associates
England

Leandro Quintana
Expresidente de CONAVI y FONAVI
Profesor Titular, Universidad Central de Venezuela
Investigador
Consultor
Venezuela

Eduardo Rojas
Departamento de Desarrollo Sustentable
Banco Interamericano de Desarrollo

Rubén Patricio Sepúlveda Ocampo
Arquitecto/Investigador Instituto de la Vivienda
Director Escuela de Postgrado
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Chile
Chile

Cyrus Vakili-Zad
Urban Sociologist
Coordinator, Business Planning & Performance Measurement
Toronto Community Housing Corporation
Canada

John Van Nostrand
Planning Alliance
Toronto, Ontario
Canada

Christine Whitehead
Professor
London School of Economics and Political Science
England

Sarah Wines
Director
Regional Urban Development Office for Latin American and the Caribbean
United States Agency for International Development USAID