



Revista INVI

ISSN: 0718-1299

revistainvi@uchilefau.cl

Universidad de Chile

Chile

Gilbert, Alan

Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda.

Revista INVI, vol. 18, núm. 47, mayo, 2003, pp. 135-158

Universidad de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25804712>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda.

**Alan Gilbert**  
**Departamento de Geografía, University College**  
**London, Reino Unido.**

Traducido por Margarita Zúñiga y Paola Jirón

Es bien sabido que a menudo la realidad supera la ficción. Esto ciertamente se aplica en el caso del modelo de subsidio habitacional en Chile. Desarrollado por los chilenos con ayuda de la ideología neo-liberal inventada en Chicago, las poderosas instituciones de Washington DC aparecen como actores menores en la escena chilena. Inicialmente, Chile necesitaba el apoyo y financiamiento del Banco Mundial pero una vez conseguidos, Chile siguió su propia agenda. El Banco de Desarrollo Interamericano y USAID no lograron mucho más. Chile era el amo y señor en su propia casa. ¿Fue ésta una victoria para la autonomía nacional por sobre el poder del financiamiento internacional?. Ciertamente no, porque el nuevo modelo que se estaba aplicando en Chile fue el precursor de mucho de lo que se estaba implementando desde Washington en los días de ajuste estructural. Chile "ganó" porque aceptó las reglas del nuevo juego establecido por instituciones muchísimo más poderosas que los bancos de desarrollo multilaterales. Washington del Desarrollo aprendió mucho de Chile y luego aplicó lo aprendido a los países más endeudados, más pequeños y menos sofisticados.

**Palabras clave:** subsidios habitacionales, Bancos del Desarrollo, difusión de políticas, Chile.

It is well known that reality is often stranger than fiction. That certainly applies in the case of the housing subsidy model of Chile. Developed by Chileans with the assistance of neoliberal ideology invented in Chicago, the powerful institutions of Washington DC appear to have been minor actors on the Chilean scene. Initially, Chile needed World Bank support and finance. But once this had been achieved it followed its own agenda. The Inter American Development Bank and USAID fared little better. Chile was master in its own house. Was this a victory for national autonomy over the power of international finance? Clearly not, because the new model being applied in Chile was the adjustment. Chile "won" because it accepted the rules of the new game established by institutions far more powerful than the multilateral development banks. Development Washington learned much from Chile and then applied those lessons to the more indebted, smaller and less sophisticated countries.

**Key words:** Housing subsidies, Development Banks, dissemination policies. Chile.

## INTRODUCCION

Había una vez, el Consenso de Washington (Culpeper, 1995; Iglesias, 1992; Mosley *et al.*, 1995; Tussie, 1995; Williamson, 1990). Hoy en día, todos en Washington aprendieron la lección y adhieren al post consenso de Washington (BID, 1999; Stiglitz, 1999). Tal como lo presenta un documento interno del Banco Interamericano de Desarrollo (1999, paraV: 1): "el Consenso de Washington de mercados privados y estados minimalistas no será suficiente para entregar el tipo de crecimiento de base amplia que necesita la Región. Hoy en día, "Washington del desarrollo" (es decir el Banco Mundial, el FMI, el Banco de Desarrollo Interamericano, USAID y compañías privadas de consultoría tales como el Instituto Urbano y PADCO) está comprometido con aliviar la pobreza, aliviar deudas para los más endeudados, el medioambiente, las mujeres y niños, la participación comunitaria, la descentralización e incluso la reducción de la desigualdad. En este proceso, el Banco Mundial ha cambiado de un monstruo colosal a un Banco de Información, el FMI cambió a negociador para aliviar deudas a países muy pobres, el Banco Interamericano de Desarrollo ha abrazado la necesidad de llevar más igualdad a Latinoamérica y USAID se ha vuelto medioambientalista y todos están interesados en el género y las microfinanzas. En breve, el rigor de la economía neoclásica ha dado lugar al conservantismo compasivo.

Que el enfoque de Washington hacia el desarrollo sea sujeto a cambio, es algo que difícilmente sorprende (Mosley *et al.*, 1995). Cada década ha sido testigo de

un nuevo enfoque: Modernización en los 60; distribución con crecimiento en los 70; estabilización y ajuste estructural en los 80 y ajuste con una cara más humana en los 90. Dentro de esos amplios paradigmas han habido cambios desde y hacia el desarrollo rural, la urbanización, la industrialización, el sector informal, etc. Pero cualquiera fuera el paradigma o el cambio en boga, afectó de manera importante la retórica y el comportamiento de las agencias de desarrollo, al igual que el discurso académico en todo el mundo. El nuevo lenguaje infiltró los informes anuales y las revistas académicas (Mosley *et al.*, 1995). Los gobiernos del tercer mundo modificaron sus peticiones de ayuda y prestamos a la luz de la nueva sabiduría convencional. En la búsqueda de préstamos y asistencia técnica, era importante para los gobiernos de estos países alinear su retórica con el pensamiento de Washington. El pensamiento académico no se comportaba en forma muy distinta en cuanto a su disposición para incluir, o por lo menos discutir, la última modificación en las políticas. El poder de Washington del desarrollo residía en gran parte en la receptividad de su público.

Este trabajo cuestiona si Washington alguna vez ha ejercido tanto poder como sus defensores y críticos señalan. Tomando como ejemplo la política habitacional en Chile, este artículo intentará demostrar primeramente, que lo que pasa en el terreno es frecuentemente, o tal vez generalmente, muy distinto a lo que las instituciones en Washington pretenden.

El talón de Aquiles de Washington es que sus agencias de desarrollo prestan dinero bajo ciertas condiciones y los países o instituciones que piden

prestado no cumplen con dichas condiciones. La gran brecha que existe entre las intenciones y la práctica ha socavado por largo tiempo el poder de Washington. Varios países pobres son muy hábiles en manipular los bancos multilaterales de desarrollo (Taher, 2001). Algunos obtienen poder de manipulación simplemente debido a su gran tamaño: China, India e incluso Indonesia, Brasil, México y Nigeria tienen tremendas ventajas sobre otros países en este sentido. Otros como Chile son manipuladores exitosos en parte porque sus representantes son tan hábiles como sus contrapartes en las instituciones en Washington.

Funcionarios hábiles pueden llegar a hacer que las instituciones en Washington jueguen unas contra otras. Esto es posible porque hay algunas diferencias substanciales en el enfoque de las agencias de Washington (Klak, 1992). De hecho, una de las razones por las cuales los países pobres no tienen que cumplir con lo que prometieron, es que una agencia en Washington puede menoscabar las acciones de otra. Las diferentes instituciones tienen diferentes prioridades que las guían a competir por el protegido de los países pobres. A veces, diferentes departamentos al interior de una misma institución tienen distintos lemas. Pocos tienen políticas homogéneas para todos los países destinatarios debido a que sus distintos departamentos tienen prioridades diferentes. Algunos funcionarios en las agencias incluso se enorgullecen de su flexibilidad y capacidad de respuesta para sus países clientes (BID, 1999; Tussie, 1995). Hoy día, los problemas son peores porque la "proliferación de la focalización" ha hecho que muchos funcionarios en el Banco Mundial y el Banco

Interamericano del Desarrollo no estén seguros de cuales se supone que son sus prioridades. El consenso post-Washington ha hecho los objetivos de desarrollo tan variados que nadie está seguro de lo que su institución está tratando de hacer. De acuerdo a uno de mis informantes, esto trae el "caos creativo"; pero otros opinaban de manera menos bondadosa.

La discusión aquí no es que a Washington del Desarrollo le falta poder sobre los países pobres y en especial sobre los más pequeños del Tercer Mundo. La "condicionalidad" demostró que ese poder es muy real y pocos dudan que las decisiones tomadas en Washington cambiaron la vida de muchos en el Tercer Mundo, a menudo de una manera muy dañina (Bond, 2000; Cornia *et al.*, 1988; Moseley, 1992; Ogu, 1999; Woodward, 1992). Aunque probablemente eran muy necesarios, "los programas de ajuste estructural han causado un daño evitable y podrían haberse hecho más pro-pobre" (Killick, 1999, p.1). Ellos ciertamente tuvieron un efecto profundo en áreas urbanas, cambiando ciudades "desde una posición de liderazgo en las economías nacionales y magnetos que atraían gente desde el campo... a un punto focal de depresión nacional" (Riddell, 1997, p.1303).

Tampoco estoy diciendo que nunca hubo un acuerdo sustancial al interior del "Washington del desarrollo" en cuanto a prioridades de desarrollo, porque tal como lo demuestra Williamson (1990), sin duda lo hubo. Sin embargo, se puede argumentar que el solo surgimiento del consenso de Washington se debió menos al pensamiento autónomo sobre el desarrollo, que a la aplicación de un pensamiento más amplio sobre teoría económica al pensamiento desarrollista.

Washington obtuvo lo que pasa como su consenso de otros lugares e instituciones.

En breve, yo sostengo que el Washington del Desarrollo es poderoso, pero está debilitado por las demandas de sus accionistas y cada vez más por las voces de lobbies externos y algunos países beneficiarios. Las diferentes agendas de las agencias debilitan la consistencia con la cual se puede lograr un propósito común. Algunos gobiernos beneficiarios son adeptos a ignorar las condiciones establecidas. Todo esto debilita dichas instituciones. Después de tres meses de trabajar en Washington, empecé a sospechar que muchos funcionarios son más víctimas que opresores. Si una minoría declara cuán poderosos son, se debe al menos parcialmente a un auto engaño.

#### METODOLOGIA

La evidencia usada para apoyar mi argumento es tomada a partir de la relación de un país con Washington, en el área de la vivienda. Examiné el desarrollo de las políticas de vivienda en Chile desde principios de los años 70 hasta los 90. Por supuesto que el uso de un solo país y su política en un solo sector, difícilmente puede probar el punto. Sin embargo se puede argumentar que la evidencia es suficientemente poderosa como para cuestionar la idea de un Washington del desarrollo omnipotente, por lo menos en lo que respecta a países con ingresos medios. El punto también está apoyado por la experiencia del Banco Mundial y USAID en Sudáfrica, lo cual es tema de otro artículo (Gilbert, 2001a).

Los datos están basados en lecturas y en 22 entrevistas en Chile, una docena más en Washington y un par más en otros lugares. En Chile las entrevistas se hicieron a diversas personas ligadas hoy o en el pasado con el Ministerio del Interior, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, la Cámara Chilena de la Construcción, el Colegio de Arquitectos, las Naciones Unidas, la Universidad de Chile y la Universidad Católica. Entre estas personas se encuentran aquellas que declaran haber inventado la política habitacional de Chile, aquellos que negociaron con estas personas en representación de las instituciones en Washington, aquellos que ayudaron a desarrollar y modificar la política chilena, aquellos que trataron de llevar esta política a otras partes de Latinoamérica porque la admiraban, aquellos que han operado la política habitacional en Chile y algunos a quienes les disgusta enormemente todo el modelo habitacional. Algunas de las personas entrevistadas han tenido varios roles en los eventos descritos, lo cual no es del todo sorprendente porque el período que se describe tiene ya casi tres décadas. En Washington se sostuvieron entrevistas con personas en el Banco Interamericano de Desarrollo, USAID, el Banco Mundial y un número de consultores habitacionales.

Las muchas personas que amablemente se sometieron a que se les lanzara una grabadora bajo las narices, permanecerán anónimas. Se les prometió que sus opiniones, informaciones e historias se mantendrían anónimas y esa promesa se ha mantenido. El hecho de no citar a todas las fuentes ha sido criticado por uno de los integrantes de la comisión revisora de este trabajo, porque no permite verificar las afirmaciones que se hacen. Acepto que esto es un problema

real, aunque no acepto el cargo asociado que sugiere que este tipo de enfoque es válido solo para periodistas. Se ha dedicado mucho tiempo a pensar cómo solucionar el problema y la conclusión es que no hay una forma satisfactoria. La única manera de atribuir ideas a entrevistados específicos, es dar a la persona un nombre falso o un número y luego insertar esos nombres o números en el texto, junto a su contribución. Sin embargo, esto no le dice al lector lo que quiere saber, es decir "quien destapó la olla". Así las cosas, he decidido que el lector simplemente tiene que confiar en mí. El lector puede estar seguro que el argumento está respaldado por una investigación genuina y metódica que incluye muchas horas de entrevistas. Si esto es periodismo, por lo menos sigue la noble tradición de periodismo investigativo.

Si no se puede agradecer a cada entrevistado por su nombre, se debe reconocer que la investigación no habría llegado muy lejos sin su ayuda. Su experiencia ha sido invaluable tanto en dar pistas útiles como en permitirme probar con ellos mi interpretación del desarrollo de los eventos. Ellos también han entregado mucha información documental la cual ha sido consistentemente complementada en los archivos de un número de instituciones en Chile y Washington.

#### ANTECEDENTES DE CHILE

En cierto nivel Chile es un caso interesante en cuanto a que es considerado por muchos como el prototipo de cómo los países más pobres deberían operar en un mundo globalizado. Ha desarrollado con éxito su sector de exportación, ha reducido la interferencia del

gobierno en la economía, ha privatizado la mayoría de las actividades económicas y las utilidades del sector público, ha desarrollado su mercado de capitales y tiene una impresionante industria de fondos de pensiones (Castañeda, 1992; Lira, 1994; Marcel y Arenas, 1991; Roberts y LaFollette, 1977; Vergara, 1994). Si el nivel de desigualdad es todavía un problema agudo, el nivel de pobreza ha sido reducido en los últimos 10 a 15 años (Edwards, 1995, p. 291; Raczynsky, 2000; Scott, 1996); el índice Gini era de 56.5 en 1994, un año en que 20.5 por ciento de la población vivía bajo la línea de la pobreza (Banco Mundial, 2000, p. 282).

Sin embargo, el modelo Chileno es altamente polémico debido al sangriento golpe de estado que en 1973 derrocó a un presidente socialista democráticamente electo, debido a la ayuda ilícita que la oposición recibió de Estados Unidos, debido al brutal record de atentados contra los derechos humanos de los años 70 y por el excesivo fervor con que se abrazó la economía de derecha (Collins y Lear, 1995). Los observadores difieren hasta qué punto el record económico puede justificar los abusos a los derechos humanos. Las opiniones son también mucho menos que uniformes en cuanto al record de empleo o el tema de la desigualdad (Díaz, 1997; Hojman, 1972; Raczynsky, 2000; Richards, 1995). Afortunadamente, desde 1990 el país ha sido guiado por una serie de regímenes democráticos, libremente elegidos. Su presidente actual perteneció a la antigua izquierda y era embajador de Chile en Moscú cuando ocurrió el golpe de 1973. Por algún tiempo incluso pareció que el ex dictador sería llevado a juicio por abusos a los derechos humanos, solamente su salud aparentemente frágil lo ha salvado.

Las políticas habitacionales chilenas, desde el principio de los años 50 hasta 1970 fueron deficientes de muchas maneras (Arellano, 1982; Bravo y Martínez, 1993; Castañeda, 1992; Haramoto, 1983; Kusnetzoff, 1990; McDonald, 1983; Rojas, 1999; Silva Lerda, 1997). El mercado formal cubría los grupos de ingresos más altos pero no lograba cubrir adecuadamente los estratos de ingresos más bajos. El gobierno trató, sin éxito, de remediar el problema pero falló repetidamente en reducir el déficit habitacional. De acuerdo a Lozano (1975, p. 181): "el sector público fue responsable de producir 59 por ciento de las unidades construidas en el periodo de 1960 a 1967". La construcción total de viviendas durante esos años llegaría a 4.5 unidades por mil personas, en oposición a las 9 unidades por mil que se habrían necesitado para empezar a reducir el déficit habitacional. Los altos estándares de construcción ubicaban el precio de la mayoría de las unidades por encima de los medios de las familias más pobres y las familias con más recursos eran a menudo los beneficiados. Aunque se construyeron más unidades durante la administración de Frei, el programa de este gobierno ha sido duramente criticado. No pudo completar el número de unidades que prometió y se basó cada vez más en un programa de sitios y servicios que no resultó. A medida que se acercaron las elecciones del año 1970, el debate sobre vivienda fue cada vez más politizado y el número de tomas de terreno empezó a aumentar. (Cleaves, 1974; Haramoto, 1983; Kusnetzoff, 1975, 1978; Trivelli, 1978).

Enfrentado con una gran ola de expectativas, el gobierno de Allende trató de usar la construcción de viviendas como un motor para generar trabajo y crecimiento económico. Rechazó la idea de los sitios y

servicios e intentó acelerar el programa de construcción de viviendas públicas, a través de tecnologías avanzadas y construcción estatal. En el proceso, disgustó al sector privado de la construcción y perturbó a la industria financiera de la vivienda eliminando la indexación del pago hipotecario. Nunca se sabrá cuál podría haber sido el resultado final debido al golpe militar de 1973.

El gobierno militar inmediatamente se deshizo del programa de vivienda socialista aunque no puso nada en su lugar. Sin embargo, para 1975, el bosquejo de un nuevo modelo habitacional estaba tomando forma. El nuevo sistema sería guiado por el mercado y estaría inserto en sistemas económicos y financieros mucho más competitivos (Almarza, 1997; Arellano, 1982; Haramoto, 1983). Por el lado de la oferta, la vivienda pública no sería contratada por el estado sino que sería construida por el sector privado, respondiendo a señales del mercado. En lugar de que los constructores produjeran lo que el sector público les pedía, tendrían que competir para producir lo que los consumidores querían. El estado jugaría un rol subsidiario. Se esperaba que la empresa privada produjera unidades más baratas que bajo el sistema de contrato público y entregara una opción de vivienda para los pobres. Las familias podrían usar el subsidio para comprar la casa que ellos quisieran. Los mecanismos de control del mercado del suelo fueron virtualmente eliminados, en un intento por reducir el costo de adquirir terrenos (Harberger, 1979; Smolka y Sabatini, 2000; Trivelli, 1987).

Los subsidios se darían a familias que pudieran demostrar ser pobres y que estuvieran preparadas

para contribuir a su propia solución habitacional (Moffat, 2000). Se desarrolló todo un nuevo sistema para calcular el grado de pobreza de las familias (Ficha Cas) el cuál incluía una visita a los hogares (Castañeda, 1992). Una vez que un hogar había cumplido con los requisitos, se le clasificaba sobre la base del número de personas en la familia, el tiempo durante el cuál habían juntado sus ahorros en una cuenta especial y la cantidad ahorrada (Rugiero, 1998). Cada cierto número de meses se anunciaba la concesión de los subsidios. El sistema de puntos en el cuál se basaba la asignación tenía la intención de ser transparente y honesto y consecuentemente, crear confianza en el sistema.

A pesar de su agenda económica neo liberal, el gobierno de Pinochet estaba preparado para continuar la ya establecida tradición chilena de entregar subsidios para los pobres (Richards, 1995). Tal como lo describe Moffat (2000, p. 189): "desde los años 40 la idea dominante en la sociedad Chilena es que el derecho a la vivienda, educación y salud debe ser garantizado por el estado para aquel sector de la población que, debido a sus bajos ingresos, es incapaz de solucionar sus problemas por sí mismo." Donde la nueva política era distinta, era que intentaba reemplazar un sistema paternalista que era inefectivo, por otro que era más eficiente y explícito y que hacía mejor uso de los subsidios. La meta era dirigir los subsidios a los verdaderamente pobres, pero solamente a aquellos que estaban preparados para ayudarse a sí mismos. La idoneidad para un subsidio habitacional dependía de que los pobres contribuyeran al costo de sus nuevas viviendas. Se esperaba que ellos ahorran para el pie de sus viviendas. Mientras

más tiempo hubiesen ahorrado y mientras más alto el monto, mayor era la posibilidad de obtener un subsidio. El Ministerio de Vivienda emitiría directrices y formularios de postulación que explicarían como la gente podría obtener un subsidio. Debido a que las reglas para asignar subsidios serían manifiestamente abiertas y transparentes, cualquier forma de favoritismo político o corrupción sería imposible.

En los años posteriores a 1977, el nuevo mecanismo de subsidio a la demanda se convirtió gradualmente en una parte establecida del modelo chileno. Al principio no tuvo resultados positivos y se demoró algunos años en empezar a funcionar adecuadamente (Nieto, 2000). Irónicamente, sus mejores resultados se lograron durante los gobiernos democráticos de los años 90. Chile pronto comenzó a declarar ser el único país latinoamericano que estaba logrando reducir su déficit habitacional (Almarza, 2000; Ducci, 1997; Moffat, 2000; MPC, 1996; Nieto, 2000).

El porqué vale la pena discutir el modelo chileno, se debe a que fue sin duda un avance con respecto a lo que había antes. Aumentó considerablemente la producción de viviendas mientras que redujo el número de funcionarios gubernamentales en el área, entregó viviendas dignas para muchos de los pobres y de hecho comenzó a reducir el déficit habitacional (Held, 2000, p. 5). No es de sorprenderse que sus logros comenzaran a ser difundidos por Latinoamérica y más allá. Incluso llegó hasta las páginas de la revista *Time*, la cuál describió el sistema de subsidio habitacional como "una joya de la política social" (Richards, 1995, p. 516). La publicidad se debía a que el modelo estaba ampliamente en línea con los consejos del Washing-



ton del desarrollo en política habitacional. En 1993 el Banco Mundial aconsejaba explícitamente que: "la privatización de la producción de viviendas debería ir de la mano con la privatización generalizada de las empresas del sector público" (Banco Mundial, 1993, p. 62) y USAID estaba denunciando a las 'burocracias centralizadas' y alabando las virtudes del mercado (Kimm, 1993, p. 49). Con la ayuda de Washington, el ejemplo del modelo chileno de subsidio habitacional se extendió a otros países latinoamericanos. Costa Rica, Colombia, Ecuador, Panamá adoptaron modelos de subsidio fuertemente influenciados por la práctica chilena (Gilbert, 1977; Held, 2000; Pérez-Iñigo González, 1999) y se demostró un interés considerable en Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo y especialmente USAID influyeron en cuanto a difundir información respecto al 'modelo habitacional chileno'. Para 1993, un modelo tipo el chileno o por lo menos elementos del modelo chileno eran reconocidos como "la mejor práctica". En principio, el modelo abarcó tres elementos que eran fuertemente aprobados en el nuevo medio del desarrollo: focalización explícita a los pobres, transparencia y provisión por parte del mercado privado (Banco Mundial, 1993, p. 126).

El modelo habitacional chileno se ajustaba al "enfoque facilitador" que dominaba en los años 90 el pensamiento de Washington con respecto a la vivienda. El "enfoque facilitador" tenía como objetivo "crear un sector de la vivienda que funcione bien y que sirva a las necesidades de todas las partes interesadas" (Mayo, 1999, p. 39). Las directrices claves eran "evitar que los gobiernos de países en desarrollo

se involucren en la construcción, marketing, financiamiento y mantenimiento de viviendas y facilitar la expansión del sector privado en esas actividades" (Banco Mundial, 1993, p. 62). Para facilitar la participación del sector privado, los gobiernos debían trabajar en "el desarrollo de los derechos de propiedad, financiamiento hipotecario, subsidios focalizados, infraestructura para el desarrollo del suelo urbano, reforma de la normativa, organización de la industria de la construcción y desarrollo institucional". A primera vista, el modelo chileno coincidía perfectamente con estas directrices.

#### ¿QUIEN INVENTO LA POLITICA HABITACIONAL CHILENA?

La política de subsidio habitacional fue diseñada entre 1975 y 1978. Algunos atribuyen los conceptos básicos a José Pablo Arellano, un economista que luego llegó a ser Ministro de Educación. Él hizo un diagnóstico temprano del deficiente estado del financiamiento para la vivienda en Chile, lo cual según declara un actor importante, estableció todo lo que iba a sostener la política habitacional en el país, excepto como hacerla (Arellano, 1976). Otros actores dicen que tuvo más influencia un estudio producido, a petición del Banco Central, por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile y la Corporación de Estudios Económicos (Universidad de Chile, 1977). Esta última visión es apoyada por el hecho que aunque el informe final de este estudio fue publicado después que el informe Arellano, contiene un plan mucho más completo del programa a futuro. El estudio de la Universidad de Chile fue también

significativo en cuanto a que muchas de las personas que contribuyeron con el trabajo, fueron claves en la reformulación de la política general económica y social del país. Entre ellos se incluye a representantes del Ministerio de Planificación, el Banco Central y la Cámara Chilena de la Construcción.

El estudio de la Universidad de Chile discute la mayoría de los elementos clave de la nueva estrategia habitacional. Presenta el trazado de un mecanismo nuevo para entregar financiamiento para la vivienda. Favorece la indexación de los préstamos hipotecarios. Señala el rol que las diferentes instituciones privadas y públicas deberían jugar en el financiamiento habitacional. Es categórico en cuanto a que el rol del estado debería ser reducido pero es igualmente firme en señalar que el estado debería entregar subsidios para los grupos de más bajos ingresos. Sin embargo, la naturaleza de los subsidios debería ser muy diferente a los del pasado, se les debería usar para estimular la demanda habitacional en lugar de la oferta. Los subsidios deberían ser transparentes y progresivos, aunque no se expresa ninguna preferencia real en cuanto a cómo se deberían lograr estos objetivos.

El Ministerio de la Vivienda, MINVU, tuvo un rol muy pequeño en la formulación de estas directrices generales, pero en el estudio de la Universidad de Chile se le dio responsabilidad total para administrar el programa de subsidio. El gobierno estuvo de acuerdo y a partir de ese punto, los detalles fueron desarrollados por tres funcionarios en el MINVU. Ellos no declaran haber concebido el bosquejo básico y reconocen el rol innovador que jugaron en la

formulación de la política económica Miguel Kast, Juan Pablo Arellano y Álvaro Saieh. Ellos sí reclaman el crédito por haber diseñado el programa detallado y por haber llenado ciertos vacíos en el plan original. Dos miembros del triunvirato fueron entrevistados y están justificadamente orgullosos del rol que jugaron en el diseño. Sólo difieren en cuanto a la evaluación de la efectividad de sus esfuerzos; uno de ellos es efusivo acerca del impacto de la política, el otro es más cauteloso y consciente de los muchas concesiones que se debieron hacer. Otros entrevistados han reconocido la contribución que el triunvirato hizo a la política habitacional chilena y ninguno ha presentado ningún argumento en contra de su propia importancia.

La única institución extranjera que estuvo involucrada en la formulación original de la política habitacional fue USAID. USAID tuvo influencia en la medida que financiaron el estudio de la Universidad de Chile en vivienda y contribuyeron con un consultor, Richard Pratt, para colaborar en la preparación del estudio. Su contribución y experiencia son conceptuosamente reconocidos en el informe de la Universidad de Chile.

El Banco Interamericano del Desarrollo no había estado activo en Chile porque la administración Nixon (1968-72) había instruido que no se hicieran nuevos préstamos al gobierno de Allende ▶ 1. Su papel normal se retomó después de 1973 y el primer préstamo se aprobó en 1976, para apoyar un programa de mejora de asentamientos informales en Santiago y Concepción ▶ 2. Desde el punto de

1 ◀ “Durante los años que Salvador Allende estuvo en el poder, los préstamos de capital ordinario para Chile fueron paralizados debido a presiones desde los Estados Unidos. Solo el sector privado recibió financiamiento” (Tussie, 1995, p. 4).  
2 ◀ El acuerdo BID-MINVU se firmó el 15 de marzo de 1976, US\$25.2 millones para infraestructura y servicios comunitarios en 15 asentamientos en Santiago y 2 en Concepción.

vista del Banco, éste definitivamente no era un programa habitacional. Corto de fondos y fuertemente presionado por la administración Carter (1976-1980) para que dirigiera la mitad de su programa de préstamos a proyectos que beneficiaran los grupos de bajos ingresos, la vivienda formal se consideraba un ítem demasiado caro para ser usado como ayuda para los pobres (Tussie, 1995, p. 50) ▶ 3.

La primera participación del Banco Mundial se hizo efectiva mucho después que la política habitacional había sido introducida (ver abajo). De hecho, el Banco Mundial no le prestó dinero a Chile sino hasta 1984. Los funcionarios de esa institución no declaran haber inventado la política habitacional y cuando tuvieron el primer contacto con ella, ciertamente no se impresionaron (ver abajo). La importancia del Banco en el subsiguiente desarrollo del programa de subsidio, tiene dos lados. Primero, el dinero que prestó fue vital en darle al país más legitimidad en el exterior. Del mismo modo que algunas personas en el Banco Mundial querían relacionarse con Chile en aquel tiempo, el gobierno chileno quería el prestigio que traería un préstamo del Banco Mundial. Segundo, al hacer un préstamo, el Banco Mundial se involucró en rediseñar el programa de subsidio. Aunque uno de los miembros del triunvirato del MINVU ve la participación del Banco como una molestia, inmiscuyéndose en el diseño básico, otros chilenos consideran muy útiles los consejos que el Banco les dio. Uno de los administradores del programa no tiene dudas que la ayuda del Banco

hizo el programa de subsidio “más eficiente, mucho menos burocrático y más transparente”. El Banco ejerció una influencia importan-

te al ayudar a diseñar la segunda etapa del programa de subsidios que comenzó en 1984.

#### LA AGENDA OCULTA

Hasta ahora la política habitacional chilena pareciera haber sido inventada en casa y ha recibido ayuda solo en una pequeña parte, por medio de la asesoría y financiamiento de Washington. Esta explicación es acertada pero omite un elemento importante: la influencia intelectual de otra ciudad norteamericana. Sin Chicago, o mejor dicho el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, es poco probable que el modelo habitacional hubiese tomado la forma que tomó. Chicago no diseñó la política habitacional pero su influencia fue muy importante para fundar las directrices de la política económica y social en general.

Hoy en día es conocida la participación de la Universidad de Chicago en guiar el programa económico del gobierno militar (Barber, 1995; Valdés, 1995). Los jóvenes tecnócratas chilenos que fueron preparados en Chicago, se ocuparon de desacreditar la política económica del gobierno de Allende. Ellos produjeron *El Ladrillo*, un libro que tuvo mucha influencia en los militares y la derecha política (De Castro, 1992). Cuando ocurrió el derrocamiento, ellos pudieron tomar las riendas del sistema económico y de planificación chileno. El nuevo enfoque de mercado libre, monetarista, debía introducirse rápidamente. El ministerio de planificación, ODEPLAN, mandó una circular en 1974 a la mayoría de los organismos gubernamentales insistiendo en

3 ▶ Esto se convirtió en un mandato en el Banco en 1978 cuando se concluyeron las negociaciones para el Quinto Reabastecimiento (Culpeper, 1995; Tussie, 1995).

que cada uno desarrollara su propia política siguiendo la línea del plan general. A los chilenos que frecuentemente se les asigna el crédito por esta política son Miguel Kast y Jaime Guzmán (sobre quien se agrega información más abajo). Ellos también involucraron a otros economistas preparados en Chicago, que no pertenecían al gobierno, como Álvaro Saieh de la Universidad de Chile, para que les proporcionaran ayuda técnica.

La conexión entre ODEPLAN, la nueva política habitacional y Miguel Kast, con estudios en Chicago, se describe claramente en el siguiente extracto de la historia de la política habitacional en el país, de la Cámara Chilena de la Construcción. La nueva economía de mercado tenía que liberarse de todos los descuentos a los productores de vivienda popular, por ejemplo créditos blandos para los constructores, precios fijos por construcción, etc.... Era necesario diseñar algo nuevo. La solución vino de Miguel Kast, sub director de ODEPLAN, quien propuso terminar con la práctica de subsidios cruzados y convertirlos en una forma de ayuda estatal transparente y no repagable, asignada a cada unidad construida, de acuerdo a un sistema de puntaje que incentivaba el ahorro familiar y ayuda para grupos familiares. De este modo nació el sistema de subsidio habitacional, que continúa hasta hoy y que significó un cambio trascendental en cuanto dirigía hacia el mercado, la demanda de aquellos que necesitaban un subsidio. Introdujo la idea que la vivienda era un bien que uno sólo podía obtener a través del esfuerzo propio; el subsidio del estado sería canalizado a los más necesitados, como una recompensa por sus esfuerzos. (Cámara Chilena

de la Construcción, 1991, pp. 90-91).

Dos factores facilitaron la introducción de esas directrices en el campo de la vivienda. El primero fue que la reciente historia de intervenciones en vivienda, bajo el gobierno socialista, había sido muy problemática. Cuando el gobierno de Allende poco menos que amenazó con nacionalizar la construcción de viviendas, el capital del sector privado fue retirado. En el medio de las difíciles circunstancias políticas y económicas que llevaron al posterior violento derrocamiento, nadie tenía mucha confianza en la política habitacional del país. Segundo, las repercusiones del período 1970-1973 y la seria recesión económica que azotó el país en 1975, resultaron en el cierre del sistema de ahorros y préstamos del país. La desaparición de este sistema, el cuál había sido fuertemente apoyado por USAID en toda Latinoamérica, significó que había poco o ningún financiamiento disponible, ni siquiera para los grupos de ingresos más altos.

Dadas las instrucciones de ODEPLAN, los funcionarios del MINVU decidieron intentar diseñar una política habitacional que se ajustara a las directrices monetaristas y que lograra mejorar versiones anteriores de la política habitacional chilena. Se debe enfatizar que estos funcionarios no eran Chicago Boys; ni siquiera eran economistas. Tampoco todos simpatizaban con el nuevo régimen, de hecho, uno de ellos había trabajado en el MINVU desde 1965. Por lo tanto, él había trabajado bajo el gobierno Demócrata Cristiano de Eduardo Frei, la administración socialista de Allende y bajo Augusto Pinochet.

## LA PARTICIPACION DE WASHINGTON

Como se mencionó anteriormente, la primera participación de Washington fue con una pequeña subvención de USAID para financiar el estudio de la Universidad de Chile. En 1976, esta agencia aumentó su ayuda entregando US\$55 millones para un programa de construcción cooperativa, el cual produjo 8.800 casas, principalmente para grupos de ingresos más altos (Silva Lerda, 1997, p. 106). También ayudó a establecer en el país un mercado hipotecario secundario y su préstamo, que duró 3-4 años, fue crítico en la etapa anterior a que florecieran los fondos de pensiones o la bolsa.

El Banco Interamericano del Desarrollo solo se involucró indirectamente en el programa de vivienda, a través de su préstamo de 1976 para un programa de mejoramiento y lotes con servicios. El mejoramiento fue un experimento para el Banco y el éxito que percibieron estimuló al Banco a moverse fuertemente en la misma dirección (ver abajo).

El Banco Mundial no estaba trabajando en Chile durante los años 70 porque el país era visto más o menos como un paria tanto en círculos políticos como en círculos del desarrollo; "al principio nadie quería tocar Chile", dice un funcionario del Banco Mundial. De hecho, el Banco mundial no hizo un préstamo a Chile hasta 1984. Se involucró porque la economía chilena estaba en una recesión profunda (French-Davies, 1983; Meller, 1991). Durante 1982, el PIB cayó en 14 por ciento y el desempleo se elevó a 20 por ciento. Como resultado, el gobierno chileno

estaba muy ansioso de atraer tanto el intercambio internacional como el prestigio que traería consigo un préstamo del Banco Mundial.

Una misión del Banco Mundial visitó el país en 1983 con el objetivo de desarrollar una propuesta de préstamo para financiar infraestructura urbana. La delegación habló con funcionarios del MINVU con respecto a la nueva política de subsidio. Al principio, ellos estaban lejos de estar impresionados y un participante chileno dice que las negociaciones fueron "muy difíciles". La política del Banco en aquel entonces favoreció programas de lotes con servicio en lugar de viviendas terminadas y la idea chilena de construir viviendas terminadas para los pobres y financiar las ventas con un subsidio del 75 por ciento, parecían menoscabar completamente un ingrediente clave en el enfoque de desarrollo del Banco Mundial, la sustentabilidad financiera. Los funcionarios del Banco estaban preocupados de que la idea de subsidiar hasta el 75 por ciento del precio de una casa terminada, no sería aceptada en Washington. Varios chilenos fueron invitados a Washington para explicar los mecanismos del programa de subsidios. Cuando la idea de un préstamo eventualmente surgió en Washington, ubicada cerca del final del año financiero para ayudar a acortar el debate, el Comité Ejecutivo siguió haciendo serias objeciones. Estas se resolvieron sólo cuando un consejero clave del Vice Presidente Ejecutivo, Sir Alan Walters, accedió a pasar tres días en Chile. Él era simpatizante de los principios generales del modelo económico chileno, por lo tanto no se necesitó mucho para convencerlo. Regresó alabando la viabilidad de un nuevo modelo habitacional y el préstamo fue aprobado en diciembre de 1984.

Al principio, las relaciones entre el Banco y el MINVU fueron armoniosas. Las delegaciones iban y venían, se ofreció consejo y se le hicieron muchas mejoras técnicas al modelo. Los chilenos consideraban los consejos del Banco Mundial como valiosos, particularmente en cuanto a mejorar la focalización hacia los pobres. Sin embargo, gradualmente la relación se volvió agria. Desde el punto de vista de los chilenos, los funcionarios del Banco interferían constantemente con la política habitacional y nunca estaban satisfechos. Desde la perspectiva del Banco, los chilenos cumplían cada vez menos con lo que habían prometido. Aunque al Banco eventualmente le llegaron a gustar los principios básicos del modelo habitacional (Renaud, 1988), tenía claramente menos entusiasmo por el experimento en práctica (Persaud, 1991, 1992). En contraste, USAID siempre parecía estar conforme al respecto (Kimm, 1993).

Dos diferencias principales llevaron a fricción a las partes. La primera decía relación con el rol del sector privado, algo que ambas partes tenían ganas de motivar. Desafortunadamente, el sector privado era extremadamente renuente a construir viviendas bajo las nuevas reglas establecidas por el gobierno. Además los bancos privados no le prestaban a los pobres, "la única gran debilidad de la experiencia chilena" (Conway, et al., 1996, p. 18). A los ojos de las delegaciones del Banco Mundial, la así llamada solución del mercado privado, ofrecida por el modelo de subsidio habitacional, era una farsa. Debido a que el sector privado no estaba preparado para construir las viviendas más baratas, la construcción de viviendas básicas todavía se manejaba a través de contratos estatales. El rol del sector privado en el

financiamiento de la vivienda no era mucho mejor. Ya que el sector privado no quería hacer préstamos directamente a los pobres, el Banco del Estado se vio obligado a participar (Conway et al., 1996, p. 18). En sí mismo, ninguno de estos problemas era un obstáculo real porque el Banco Mundial frecuentemente otorga líneas de crédito a los gobiernos nacionales y locales. La verdadera dificultad era que los chilenos "decían una cosa y hacían otra". Los funcionarios del Banco no podían ver que el sector privado se estuviera verdaderamente involucrando. Como tal, el principio original de un sector habitacional basado en el mercado, estaba siendo seriamente debilitado.

El segundo punto estaba relacionado con los préstamos hipotecarios hechos por los bancos estatales. Prácticamente desde el principio, los receptores de los créditos no cumplieron con el pago de intereses de los créditos. Cualquiera fueran las razones (ver más abajo), el portafolio de préstamos estaba en mal estado cuando el banco empezó a involucrarse. Como condición para aprobar su préstamo, el Banco Mundial insistía que los chilenos mejoraran el portafolio de préstamos. Ya que los chilenos decían que un crédito era diferente a una subvención, el Banco insistía en que demostraran este hecho por medio del recupero de los intereses. Si no se recuperaban los intereses, entonces los préstamos efectivamente se convertían en subvenciones. Los chilenos decían que la política no entraría en la política habitacional: que los negocios eran negocios y que las subvenciones eran subvenciones. El Banco discutía que a final de cuentas, los chilenos no hacían eso, y por ende no estaban cumpliendo con los términos del contrato.

Para sortear estas diferencias, se hicieron varios tipos de concesiones, las cuales hoy en día seguramente ambas partes coincidirían en decir que estas estaban destinadas a fallar. Tal vez el mayor de estos consensos se hizo con relación al repago de la deuda. El Banco Mundial insistía que los chilenos mejoraran la tasa de recuperación de préstamos un poco cada año. Aquellos en el lado del Banco Mundial son categóricos en que hubo un completo acuerdo en esto (lo cuál ciertamente parece estar claro en los documentos). Sin embargo, los chilenos igualmente insisten que ellos nunca prometieron recolectar el dinero. De acuerdo a una fuente, ellos acordaron seguir la recomendación del Banco en cuanto a cómo mejorar la tasa de recolección, pero debido a que ellos nunca creyeron que estas recomendaciones funcionarían, nunca prometieron mejorar el recupero de deudas.

El banco mundial no creía que un gobierno militar tristemente celebre por sus abusos a los derechos humanos, no pudiera persuadir a la gente para que repagara los intereses de sus hipotecas. Ellos no aceptaron la explicación de los funcionarios chilenos que sostienen que los chilenos tienen una aversión profundamente enraizada a pagar deudas al gobierno. Muchos chilenos declaran que sus compatriotas pagan los préstamos a los bancos privados pero tienen una actitud totalmente diferente con el estado. De acuerdo a algunos, esta aversión se remonta a los días de Salvador Allende, de acuerdo a otros, es de una data mucho más antigua. Otros entrevistados acusan abiertamente al estado: "el sector público es un mal cobrador de deudas". Se cuentan muchas historias del fracaso de las agencias gubernamentales incluso fallaron en emitir billetes. El gobierno

también era reacio a mejorar la recuperación de la deuda mediante el remate de las viviendas de familias seriamente endeudadas. En cualquier caso, era discutiblemente imposible hacerlo. Un ex funcionario de gobierno cuenta como cuando él le solicitó a la policía que hiciera este trabajo, ellos se negaron. Entonces consideró llamar al ejército, pero no quería ser responsable de la muerte de personas. Al final, no se hizo nada. Una tercera explicación de la falla en mejorar el portafolio de préstamos, se relaciona con la recesión de 1982. La crudeza de la recesión había sumido en la pobreza a muchas familias que vivían en viviendas públicas, los funcionarios se daban cuenta que éstos simplemente no podían pagar sus deudas acumuladas. Lo que convirtió este tema en un problema aun más delicado, fue que el gobierno ya había hecho efectiva la anulación de las deudas de la clase media, los bancos y los grupos de negocios. Fue una anulación amplia que llegó a los US\$6 billones (Meller, 1991; Morgan, p. 499). Si el gobierno insistía en que los pobres pagaran sus pequeñas deudas, esto habría creado un gran problema político. Debido a que el presidente estaba intentando ganar un plebiscito para continuar en el poder, esta no era una estrategia administrativa viable.

Sin embargo, el quiebre final con el Banco Mundial llegó después que la democracia había vuelto en 1990. Enfrentado con la posibilidad de recolectar muchas deudas pequeñas a un alto costo administrativo y generar resentimiento en un momento en que estaba tratando de persuadir a los líderes comunitarios para que no hicieran tomas de terreno, el Ministerio de la Vivienda efectivamente perdonó las

deudas. En 1991, se hizo la *Consolidación de la Deuda Social*, lo que le permitió a la gente cancelar el total de la deuda, pagando una parte pequeña de esta. Se enviaron las cuentas y se formaron largas colas afuera de las oficinas gubernamentales. Al Banco Mundial nunca le gustó la serie de amnistías de deudas que ocurrieron durante el gobierno militar y esto demostró ser el colmo. El informe final del Banco Mundial sobre el préstamo de 1989 y la fría respuesta del gobierno chileno, hace surgir la fuerte tensión que se había estado generando (Banco Mundial, 1995). “Después de una gran pelea” y una visita del vicepresidente del Banco, cualquier posibilidad de un tercer préstamo fue descartada. Chile decidió que no necesitaba tanto el dinero del Banco Mundial como para tener que soportar todas sus intromisiones y el Banco Mundial decidió que no quería apoyar un programa que no estaba haciendo lo que prometió hacer. Ambos decidieron seguir caminos separados.

Si las relaciones con el Banco Mundial eran difíciles, las relaciones con otras instituciones eran mucho más fáciles. Ciertamente, parece ser que a pesar de la aparente impermeabilidad del consenso de Washington, Chile tubo éxito en hacer que las instituciones del desarrollo se enfrentaran entre sí. Un ejemplo interesante de esto involucraba al Banco Mundial y al Banco Interamericano del Desarrollo. A principio de los años 80, el Banco Interamericano del Desarrollo discutió con el MINVU sobre un posible préstamo habitacional. El BID ya le habían hecho un préstamo al ministerio en 1975 pero la relación no había sido tan fácil y estaba basada en un acuerdo incomodo. El Banco Interamericano del Desarrollo estaba dedicado a un proyecto de lotes con servicios pero el MINVU

quería construir viviendas propiamente tales. Todavía dolía en el MINVU, el recuerdo de la desastrosa experiencia de la Operación Sitio, conocida irónicamente en Chile como Operación Tiza, porque la tiza usada para delimitar los terrenos fue la única cosa que las familias supuestamente recibieron. Para resolver estas diferencias de enfoque, se llegó a un acuerdo. Uno de los participantes dice: “el Banco crearía sitios con servicios y nosotros en el MINVU le pondríamos estructura encima”. Si al final “esto era un programa de vivienda, no tenía nada que ver con lo que estábamos tratando de hacer para cambiar el sistema”. Por parte del Banco, sus funcionarios estaban satisfechos con el programa de mejoramiento (Banco Interamericano del Desarrollo, 1998). Cuando el presidente del BID visitó el proyecto y lo aprobó, los funcionarios del Banco estuvieron de acuerdo en promover este tipo de programa en otros países. Sin embargo, no está totalmente claro que el Banco haya entendido lo que los chilenos estaban haciendo. A los funcionarios del Banco se les sugería no hacer demasiadas preguntas. Cuando dos de ellos trataron de sondear demasiado profundo en el programa de erradicación de campamentos, el gobierno chileno les pidió que no volvieran. Uno de estos funcionarios admite hoy que el Ministerio no quería que supiéramos lo que ocurría en el programa de erradicación y que el Banco Interamericano del Desarrollo era un poco inocente en aquellos días.

Cuando a principio de los años 80 el Banco comenzó a explorar la posibilidad de financiar un proyecto similar, los funcionarios del MINVU lo rechazaron de plano. El ministerio tenía ahora varios años de experiencia aplicando la política de viviendas terminadas y sus



arquitectos e ingenieros no aprobaban los bajos estándares e ineficiencia que ellos percibían como inherentes a los proyectos de lotes con servicios. El Banco insistió pero el MINVU no cedió.

A primera vista parece muy inusual que un ministerio en Latinoamérica rechace financiamiento extranjero, pero la oposición del MINVU a las viviendas auto construidas era de larga data y muy sentida. Su hostilidad se debía parcialmente a su relación cercana con la industria de la construcción, pero era también motivada por las condiciones de vida inaceptables que ofrecían los lotes con servicios. No se podía esperar que las familias vivieran en esas malas condiciones por varios años. Además, se pensaba que la vivienda auto construida era ineficiente porque no daba muchas oportunidades para contar con economías de escala. El disgusto de un alto funcionario y más tarde Ministro de Vivienda (mayo de 1984 a diciembre de 1988) con la “vivienda progresiva” fue tal que él aun escribe artículos criticando este enfoque (Poduje, 1997). De cualquier modo el MINVU no salió perdiendo por mucho tiempo ya que firmó su primer acuerdo con el rival del BID, el Banco Mundial, en 1984. A pesar de tener sus reservas en cuanto a hacer préstamos para viviendas terminadas, el Banco Mundial terminó aprobando el préstamo.

Mientras tanto, el Banco Interamericano del Desarrollo descubrió que si el MINVU era hostil, el Ministerio del Interior estaba interesado en un programa de mejoramiento. Este último heredó la tarea de solucionar el problema que había sido causado por las tomas de terreno ocurridas durante los gobiernos de Frei y Allende. Con dinero proveniente del Banco Interamericano del Desarrollo, el Ministerio del

Interior podría proveer servicios e infraestructura en la mayoría de las tomas y entregar sitios con servicios para las personas que debían ser trasladadas. En este proceso ellos ganarían apoyo político para sustentar el paso esperado por el presidente, de déspota a gobernante democrático.

Ex funcionarios del MINVU acusan al Ministerio del Interior de estar más interesados en aumentar su patrocinio político que en producir una política habitacional adecuada. Algunos hasta sugieren que la política del Ministerio del Interior hizo la recolección de deudas por parte del MINVU más difícil. Ex funcionarios del Interior acusan al MINVU de ser dominantes y tecnocráticos, al oponerse a un enfoque sensato para un problema difícil. Cualquiera sea la verdad, cada uno siguió forjando su propio camino durante los años 80. Cuando la “vivienda progresiva” hizo su aparición en las políticas del MINVU en 1991, no fue bienvenida por mucha gente en el ministerio y dio cabida a más bien pocas familias, especialmente en Santiago.

Se puede discutir si ambos ministerios lograron lo que necesitaban; capital extranjero para financiar el tipo de políticas que querían apoyar. El Banco Interamericano del Desarrollo estaba contento en la medida que estuviera financiando un programa de lotes con servicios, pero algunos funcionarios del Banco Mundial estaban atados a un programa que nunca les gustó mucho y que encontraban cada vez menos convincente a medida que pasaba el tiempo. Debieron pasar varios años antes que ambos Bancos promovieran el modelo chileno en el resto de Latinoamérica y más allá (Mayo, 1999, p. 35; World Bank, 1994).

Parece entonces que el Washington del Desarrollo jugó un rol algo contradictorio al ayudar a desarrollar la política de vivienda en Chile. Se puede discutir si los dos bancos de Washington menoscaban la posición del otro al seguir activamente su papel de banqueros, por sobre su rol como "evangelizadores" de una buena práctica de desarrollo (Mosley, et al., 1991, p. xix). Ambos bancos fueron obligados a hacer concesiones difíciles. El Banco Interamericano del Desarrollo, que se ha enorgullecido de su flexibilidad y deseo de escuchar los puntos de vista de sus clientes (Banco Interamericano del Desarrollo, 1999), se involucró primero en un acuerdo extraño que incluía un programa de mejoramiento de asentamientos pobres, que de hecho era parte de una política de reubicación que ha sido ampliamente condenada en la literatura (Rodríguez y Icaza, 1993; Scarpaci et al., 1988; Schneider, 1995). Más tarde, su antiguo socio rechaza la oferta de un segundo préstamo, aunque el Banco se encuentra con que su dinero es aceptable para un segundo ministerio. Mientras tanto, el Banco Mundial salta al vacío en el MINVU. Inseguro de los méritos de la política chilena, trata de mejorar la calidad del programa pero reconoce que ha fallado. Finalmente desiste de hacer préstamos para la vivienda en Chile, con el consiguiente alivio para ambas partes.

Esto difícilmente constituye el tipo de liderazgo fuerte proveniente de Washington con el cuál han sido asociadas la condicionalidad y el consenso de Washington. Tengo la fuerte impresión que Chile ganó más de su relación con Washington, de lo que ganaron los dos poderosos bancos del desarrollo.

#### EL ROL DE WASHINGTON EN DIFUNDIR EL EVANGELIO

Al contrario de la forzada "venta" del modelo de pensiones, cuando el ex ministro del trabajo José Piñera puso una oficina en Washington para propagar la nueva sabiduría, los diseñadores del nuevo modelo habitacional estaban algo ambivalentes (Barrientos, 1996). El MINVU no tuvo una oficina de relaciones exteriores hasta 1999, cuando las demandas de información y ayuda acerca del programa chileno habían aumentado considerablemente, especialmente las provenientes de otros países Latinoamericanos y en particular de América Central. Los ministros ciertamente buscaban crear una impresión favorable de la política chilena en conferencias internacionales y particularmente en la Conferencia Hábitat de Estambul. Sin embargo, ninguna de las personas entrevistadas parecía estar optimista con respecto a la transferencia del modelo chileno a otros países. La actitud más común era que para tener buenos resultados, el modelo chileno requería un gran número de cambios en la economía, política y comportamiento social y casi ningún país de Latinoamérica estaba preparado para hacer esos cambios. Prácticamente todos los destacados defensores que fueron contratados en misiones para el Banco Interamericano del Desarrollo y USAID, regresaron un tanto desilusionados de sus experiencias en el extranjero. Uno de ellos contó de su frustración por la frecuencia con la que los gobiernos bolivianos y ecuatorianos cambiaban al ministro, cada visita requería presentar el negocio de nuevo, para convencer al nuevo titular de las ventajas del modelo

chileno. Otro dijo que ninguno de los principios que sustentan la política chilena eran aceptables para la mayoría de los ministros latinoamericanos de la vivienda, excepto uno, conceder el control de los contratos de vivienda al mercado. Una manera en la que un puñado selecto de servidores públicos se puede enriquecer, es a través de contratos públicos de trabajo. Una tercera fuente sugiere que los vecinos de Chile necesitan más ministros de la vivienda que se preocupen del tema y que no tengan una perspectiva a muy corto plazo. Ellos requieren la creación de un sistema financiero diferente, un sistema hipotecario y un sistema de pensiones que pueda crear fondos de inversiones a largo plazo y discontinuar los sistemas anticuados de fondos de pensiones estatales que no funcionan. En síntesis ellos necesitan el tipo de instituciones que Chile ha establecido. El consenso en Santiago es claro: la política habitacional chilena no se puede exportar fácilmente.

En contraste, Washington del Desarrollo promovió insistentemente la experiencia chilena. Ciertamente, el Banco Interamericano de Desarrollo abrazó el modelo chileno en su política habitacional, durante los años 90. Esto es sorprendente dado su enfrentamiento con el MINVU por el tema de las viviendas auto construidas. Pero los tiempos cambian y para principios de los años 90, los cofres del Banco estaban llenos y el banco estaba dedicado a prestar la mitad de sus fondos al sector social. El Banco Interamericano del Desarrollo estaba dispuesto a tomar la bandera, aunque no había trabajado con el MINVU desde el final de los años 70, no había tenido nada que ver con la invención del modelo de subsidio habitacional, nunca había financiado ninguna parte

del nuevo programa de vivienda y ha sido acusado de ayudar a menoscabar la firme línea de pago de hipotecas del Banco Mundial. Cuando uno de los miembros del triunvirato que "inventó" la estrategia del MINVU renunció al ministerio, fue contratado como consultor para diferentes instituciones en Washington y en 1988 se hizo parte del personal del Banco Interamericano del Desarrollo. A partir de entonces, los funcionarios del banco instalaron un componente de subsidio a la chilena, en la mayoría de las proposiciones de préstamo para la vivienda (Gilbert, 1993; Mayo, 1999). El Banco también estaba mandando funcionarios chilenos de la vivienda hacia otros países de Latinoamérica de manera que ellos pudieran explicar el éxito de la experiencia chilena.

Una vez que el Comité Ejecutivo decidió que la vivienda formal era una forma efectiva de inversión social, el modelo chileno se insertó en la mayoría de los proyectos de vivienda del banco. Para 1995 los subsidios de capital abierto eran de rigor. Los gurus del sector financiero del banco estaban contentos porque la gente de vivienda se había alejado del principio de subsidiar la tasa de interés. Aquellos preocupados por superar la pobreza e inequidad, un puntal clave en el nuevo post consenso de Washington, también estaban felices con una política que mejoraba las condiciones vivienda del nuevo grupo objetivo, los pobres. ¿Cómo se hizo cuadrar el conflicto aparente de ofrecer préstamos extranjeros, lograr probidad financiera y aliviar la pobreza? La salida del Banco ha sido "subsidiar para safarse de todo"

USAID también tenía una visión positiva del modelo habitacional chileno. Habiendo jugado un rol

significativo en establecer instituciones de ahorro y préstamo y habiendo financiado el trabajo preparatorio para desarrollar el modelo de subsidio habitacional, ellos hicieron poco más, aparte de financiar un pequeño programa de vivienda cooperativa entre 1976 y 1980 (US\$55 millones). Ellos hicieron cada vez menos, porque el gobierno de Carter estaba cada vez más preocupado por el registro de derechos humanos del gobierno militar. Solamente cuando un gran terremoto azotó a Chile en 1985, USAID reingresó al país de manera importante. Incluso entonces, ellos trabajaron con el movimiento de cooperativas más que con el gobierno.

A pesar de su poco entusiasta relación con el gobierno militar, a la oficina de USAID en Santiago le gustó mucho lo que vio, el desarrollo de los chilenos en términos de la vivienda, salud y reforma al sistema de pensión. Como lo expresa un miembro de USAID: "tuvimos conversaciones directas con ellos desde un principio y ambos aprendimos acerca de los programas habitacionales". Ellos creían que era totalmente compatible con algunos de los pilares básicos de lo que ellos habían estado intentando introducir en Latinoamérica. Les gustaba el énfasis en los principios de mercado. Les gustaba la idea subsidios de capital abierto. Admiraban la competencia de muchos de los tecnócratas chilenos. Por esta razón, la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano de USAID, hizo su mejor esfuerzo para publicitar el modelo Chileno. Para lograr esto, se aseguraron que los funcionarios chilenos estuvieran presentes en importantes reuniones de vivienda en la región. En este sentido, eran importantes las reuniones regulares de UNIAPRAVI (Unión Interamericana para la Produc-

ción y Financiamiento de Vivienda), FIIC (Federación Interamericana de la Industria de la Construcción), y de los ministros de la vivienda latinoamericanos. Además, los otros departamentos de USAID también estaban trabajando en forma independiente para difundir la experiencia chilena. Uno de los entrevistados en USAID se sorprendió cuando se le mostró un libro llamado "Si Texas Fuera Chile", una publicación basada en las memorias de un seminario en el Instituto Sequoia, financiado por USAID (Brock, 1992).

Comparado con USAID y el Banco Interamericano del Desarrollo, el Banco Mundial no promovió el modelo chileno con el mismo vigor, lo cual no sorprende dada las relaciones cada vez más frías entre MINVU y funcionarios del Banco. Lo que sí es peculiar es que algunos en el banco estaban promoviendo el modelo chileno, mientras sus colegas le mostraban las dagas desenvainadas al MINVU. En 1992, por ejemplo, uno de los principales investigadores en vivienda del banco le contaba a los sudafricanos del modelo chileno y en 1994, una delegación del Banco Mundial le ofrecía consejo a quienes estaban encargados de formular el nuevo programa de subsidio en ese país, consejo que estaba fuertemente influenciado por la experiencia chilena (Banco Mundial, 1994).

La venta del modelo habitacional chileno parece haber sido un tanto paradójica. Aquellos que tenían más que ver con la política habitacional, los chilenos y el Banco Mundial, tenían poco que ver con esa práctica. Por el contrario, USAID y el Banco Interamericano del Desarrollo, ninguno de los cuales había fundado la experiencia chilena, promovían el modelo con mucho vigor. USAID lo promovía a través de sus

consultorías y programas de fraternidad. El Banco Interamericano de Desarrollo lo promovía a través de sus programas de préstamo.

#### CONCLUSION

En el campo de la vivienda, el Washington del Desarrollo le impuso poco o nada a Chile, más bien Washington parece haber aprendido mucho de ese país. En ese sentido, la relación de Washington con Chile parece ser muy inusual, porque la mayoría de los observadores asumen que Washington siempre ejerce el mayor poder en cualquier relación. Se debe decir que funcionarios del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo admiten que algunos países grandes del tercer mundo pueden oponerse a las leyes decretadas en Washington, pero Chile tiene tan solo unos 15 millones de habitantes. Por supuesto que Chile no era uno de los países más pobres del mundo, ni siquiera en los años 70. Sin embargo, estaba severamente endeudado en los años 70 y 80 y por lo tanto parecía susceptible a recibir una buena cantidad de presión de Washington. El hecho que se las arregló para soportar esa presión y mantener un alto nivel de autonomía en su relación con Washington, significa que hay esperanza para muchos gobiernos del tercer mundo.

Lo que Chile hizo fue desarrollar su propia política y sacar ventaja de las distintas prioridades de los diferentes actores en Washington. El gobierno chileno fue ayudado por el hecho que Washington del Desarrollo tiene tanta necesidad de vender presta-

mos a países del tercer mundo como éstos de pedirlos. Además, a medida que la economía en Chile se fortaleció, su posición de negociación mejoró en un aspecto vital; no necesitaba el dinero de Washington y por lo tanto podía recurrir a bancos normales, en donde no había cuerdas atadas a los préstamos basados en el mercado. Pero algunos sectores de Washington necesitaban el modelo habitacional chileno y procedieron a publicitar sus virtudes a través de todo el globo.

Hasta aquí esto parece ser un mensaje totalmente motivador para la izquierda y para los rebeldes anti globalización. El hecho que un país latinoamericano, relativamente pequeño, se las arregló para salirse con la suya con el Banco Mundial, USAID y Banco Interamericano del Desarrollo, es sin duda un grito maravilloso y confiable para luchar contra las instituciones Breton Woods y la interferencia de los Estados Unidos. Desgraciadamente no es tan simple. Para empezar, el gobierno que estableció el "admirable" modelo habitacional fue uno de los más derechistas y menos democráticos en Latinoamérica. Tal vez eso se pueda olvidar en la medida que hubo tres regímenes democráticos después de Pinochet, que abrazaron elementos importantes de esa política y la han mejorado significativamente; entre 1992 y 1997 el modelo habitacional chileno ha funcionado mejor que nunca.

Pero la verdadera objeción a una interpretación "radical" de esta experiencia, es que Chile solamente pudo oponerse a una parte pequeña del consenso de Washington. Después de todo, el modelo habitacional nació en una cuna neo-liberal orto-

doxa, diseñada en Chicago. El modelo habitacional fue inventado solo para dejar satisfechos a los neo-liberales en los ministerios de finanzas y planificación. Se distinguió en que desarrolló políticas neo-liberales antes que Washington. Se puede discutir si Chile impuso estas ideas a Washington o viceversa. Lo triste de todo esto es que Chile pudo salirse con la suya solo porque no estaba ofendiendo los principios claves neo-liberales ortodoxos. La autonomía de Chile en el área de la vivienda se permitió porque estaba haciendo meramente lo que los gerentes en Washington del desarrollo querían. ¿Porqué deberían molestarse el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo por desviaciones menores en vivienda, cuando Chile le muestra al resto del mundo cómo exportar, cómo privatizar fondos de pensiones y cómo controlar la inflación?.

Si esta interpretación es correcta, sugiere que países relativamente pequeños, al menos los con funcionarios relativamente sofisticados, se pueden salir con la suya siempre que no eludan el diseño general. Pero la existencia de ese diseño general parece ser mucho más preocupante que el supuesto consenso de Washington. Si es que hay un diseño general, éste sugiere que no son los funcionarios en Washington los que están a cargo tanto como las instituciones financieras globales. El Washington del Desarrollo que parece estar al mando, está de hecho siguiendo las reglas establecidas en otro sector. En el futuro, ¿tal vez deberíamos en realidad hablar del consenso post-Chicago?.

## BIBLIOGRAFIA

- Almarza, S.** (1997) Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, *CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo* 46, Santiago.
- Almarza, S.** (2000) Almarza, S. (2000) Evaluación del soporte financiero de la política habitacional, in Crespo et al. (eds.), pp. 150-65.
- Arellano, J.P.** (1976) Elementos para una política de vivienda social, *CIEPLAN Estudios* 5, Santiago, Chile.
- Arellano, J.P.** (1982) Políticas de vivienda popular: lecciones de la experiencia chilena, *Colección Estudios CIEPLAN* 9, pp. 41-73.
- Barber, W.J.** (1995) Chile con Chicago: a review essay, *Journal of Economic Literature* 33, pp. 1941-49.
- Barrientos, A.** (1996) Pension reform and pension coverage in Chile: lessons for other countries, *Bulletin of Latin American Research* 15, pp. 309-22.
- Bond, P.** (2000) *Elite transitions: from apartheid to neoliberalism in South Africa*, Pluto Press.
- Bravo, L. and Martinez, C.** (eds.) (1993) *Chile: 50 años de vivienda social*, Universidad de Valparaíso.
- Brock, P.L.** (ed.) (1992) *If Texas were Chile: a primer on banking reform*, Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco.
- Cámara Chilena de Construcción** (1991) *Cuarenta años de progreso*, Santiago.
- Castañeda, T.** (1992) *Combating poverty: innovative social reforms in Chile during the 1980s*, Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco.
- De Castro, S.** (1992) *El Ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno*, Centro de Estudios Políticos, Santiago, second edition.
- Cleaves, P.S.** (1974) *Bureaucratic politics and administration in Chile*, California University Press.
- Collins, J. and Lear, J.** (1995) *Chile's free market miracle: a second look*, Institute for Food and Development Policy, Oakland, California.

- Conway, F.J., Mikelsons, M., Valera, M. and Torres-Ramírez, J.E. (1996) A review of demand-side housing subsidy programs: the case of Latin America, The Urban Institute.
- Cornia, G.A., Jolly, R. and Stewart, F. (eds.) (1988) *Adjustment with a human face*, Clarendon Press.
- Crespo, G., Gross, P., Hernández, M., Trucco, C. and Sugranyes, A. (2000) *Consulta sobre la política habitacional en Chile: informe final*, Oficina de desarrollo urbano para Sur América, Rudo, USAID. Santiago.
- Culpeper, R. (1995) *Titans or behemoths? The multilateral development banks*, Lynne Rienner.
- Díaz, A. (1997) Chile: neoliberal policy, socioeconomic reorganization and urban labor market, in Tardanico, R. and Menjivar-Larín, R. (eds.) (1997) *Global restructuring, employment and social inequality in urban Latin America*, North-South Center Press, University of Miami, pp. 159-18.
- Ducci, M.E. (1997) Chile: el lado oscuro de una política de vivienda existosa, *Revista EURE* 23, pp. 99-115.
- Edwards, S. (1995) *Crisis and reform in Latin America: from despair to hope*, Oxford University Press.
- Ffrench-Davis, R. (1983) The monetarist experiment in Chile: a critical survey, *World Development* 11, pp. 905-26.
- Gilbert, A.G. (1993) Lending for housing. paper prepared for the Inter American Development Bank, mimeo.
- Gilbert, A.G. (1997) On subsidies and homeownership: Colombian housing policy during the 1990s, *Third World Planning Review*, 19, pp. 51-70.
- Gilbert, A.G. (2001a). "Scan globally, reinvent locally": reflecting on the origins of South Africa's capital housing subsidy policy, mimeo.
- Haramoto, E. (1983) Políticas de vivienda social: experiencia chilena en las tres últimas décadas, in MacDonald, J. (ed.), *Vivienda social: reflexiones y experiencias*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, pp. 75-152.
- Harberger, A.C. (1979) Notas sobre los problemas de vivienda y planificación de la ciudad, *AUCA* 37, pp. 39-41.
- Held, G. (2000) Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, *CEPAL Serie Financiamiento del desarrollo* 96.
- Hojman, D.E. (1992) *Chile: the political economy of development and democracy in the 1990s*, Macmillan.
- Iglesias, E.V. (1992) *Reflections on economic development: toward a new Latin American consensus*, Inter-American Development Bank.
- Inter-American Development Bank (1999) *Renewing the commitment to development: report of the working group on the institutional strategy*, Washington D.C.
- Inter American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (1998) *Analysis of three experiences in the urban sector*, mimeo.
- Killick, T. (1999) Making adjustment work for the poor, *ODI Poverty Briefing* 5, May.
- Kimm, P. (1993) Políticas de vivienda, cooperación internacional e integración interamericana: el papel de USAID, in UNIAPRAVI, *Anales de la XXXI Conferencia Interamericana para la vivienda*, San José, Costa Rica, Uniapravi, pp. 47-55.
- Klak, T. (1990) Spatially and socially progressive state policy and programs: the case of Brazil's National Housing Bank, *Annals of the Association of American Geographers* 80, pp. 571-89.
- Kusnetzoff, F. (1975) Housing policies or housing politics: an evaluation of the Chilean experience, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 7, pp. 281-309.
- Kusnetzoff, F. (1987) Urban and housing policies under Chile's military dictatorship 1973-1985, *Latin American Perspectives* 53, pp. 157-86.
- Kusnetzoff, F. (1990) The state and housing in Chile - regime types and policy choices, in Shidlo, G. (ed.) *Housing policy in developing countries*, Routledge, pp. 48-66.
- Lira, R. (1994) Pension Funds and housing finance in Chile: a question of social efficiency, *Journal of Housing Research*, 5, pp. 229-46.
- Lozano, E.E. (1975) Housing the urban poor in Chile: contrasting experiences under 'Christian Democracy' and 'Unidad Popular', in Cornelius, W.A. and Trueblood, F.M. (eds.) *Latin American Urban Research* 5, pp. 177-94.

- Macdonald, J.** (ed.) (1983) *Vivienda social: reflexiones y experiencias*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- Marcel, M. and Arenas, A.** (1991) Reformas a la seguridad social en Chile, *BID Serie de Monografías* 5.
- Mayo, S.K. (1999) Subsidies in housing, *Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department Technical Papers Series*.
- Meller, P.** (1991) Adjustment and social costs in Chile during the 1980s, *World Development* 19, pp. 1545-61.
- Moffat, S.** (2000) Vivienda social e institucionalidad, in Crespo et al. (eds.), pp. 188-98.
- Moran, C.** (1989) Economic stabilization and structural transformation: lessons from the Chilean experience, *World Development* 17, pp. 491-502.
- Moseley, K.P.** (1992) West African industry and the debt crisis, *Journal of International Development*, 4, pp. 1-27.
- Mosley, P., Toye, J. and Harrigan, J.** (1991) *Aid and power: the World Bank and policy-based lending*, Routledge. two volumes.
- MPC** (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1996) *Balance de seis años de las políticas sociales 1990/1996*, Santiago.
- Nieto, M.** (2000) Recuento y diagnóstico de 15 años de la política habitacional, in Crespo et al. (eds.), pp. 34-59.
- Ogu, V.I.** (1999) Housing enablement in a developing world city: the case study of Benin City, Nigeria, *Habitat International* 23, pp. 231-48.
- Pérez-Iñigo González, A.** (1999) El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, *CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo* 78.
- Persaud, T.** (1991) Chile's housing subsidy program: preliminary indications of results, World Bank mimeo.
- Persaud, T.** (1992) Housing delivery system and the urban poor: a comparison among six Latin American countries, *World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department Regional Studies Program Report* no. 23.
- Poduje, M.A.** (1997) Pobre vivienda básica, *La Tercera* 12 July.
- Razcynski, D.** (2000) Overcoming poverty in Chile, in Tulchin, J.S. and Garland, A.M. (eds.) *Social development in Latin America: the politics of reform*, Lynne Rienner, pp. 119-48.
- Renaud, B.** (1988) Housing under economic structural adjustment in Chile: an innovative approach to finance and production, *World Bank Infrastructure and Urban Development Division Working Paper* 88-3.
- Richards, B.** (1995) Poverty and housing in Chile: the development of a neo-liberal welfare state, *Habitat International* 19, pp. 515-27.
- Riddell, B.** (1997) Structural adjustment programmes and the city in Tropical Africa, *Urban Studies* 34, pp. 1297-1307.
- Roberts, P.C. and LaFollette Araujo, K.** (1997) *The capitalist revolution in Latin America*, Oxford University Press.
- Rodríguez, A. and Icaza, A.M.** (1993) Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990, *SUR Documentos de Trabajo* 136.
- Rojas, E.** (1999) The long road to housing reform: lessons from the Chilean experience, *Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department Best Practices Series*.
- Rugiero Pérez, A.M.** (1998) Experiencia chilena en vivienda social, 1980-1995, *Boletín del INVI* 35, pp. 3-87.
- Scarpaci, J.L., Pio-Infante, R. and Gaete, A.** (1988) Planning residential segregation: the case of Santiago, Chile, *Urban Geography* 9, pp. 19-36.
- Schneider, C.L.** (1995) *Shantytown protest in Pinochet's Chile*, Temple University Press.
- Scott, C.D.** (1996) The distributive impact of the new economic model in Chile, *Development Economics Research Programme Discussion Paper* 53, Suntory Centre, London School of Economics
- Silva Lerda, Sandra** (1997) Estudio análisis de la evolución de la política habitacional chilena: informe final, MINVU.
- Smolka, M.O. and Sabatini, F.** (2000) The land market deregulation debate in Chile, *Landlines* 12, January.
- Stiglitz, J.** (1999) Scan globally, reinvent locally:



knowledge infrastructure and the localization of knowledge, Keynote address First Global Development Network Conference, Bonn December 1999.

**Taher, N.** (2001) In the shadow of politics: US AID-government of Egypt relations and urban housing intervention, *Environment and Urbanization* 13, pp. 61-76.

**Trivelli, P.** (1987) Intra-urban socio-economic settlement patterns, public intervention, and the determination of the spatial structure of the urban land market in Greater Santiago, Chile, unpublished doctoral dissertation, Cornell University.

**Tussie, D.** (1995) *The multilateral development banks: volume 4. The Inter-American Development Bank*, Reiner.

**Universidad de Chile**, Departamento de Economía (1977) Sistema de financiamiento para la vivienda en Chile, Parte 1. *Documento de investigación no. 16*.

**Valdés, J.G.** (1995) *Pinochet's economists: the Chicago School in Chile*, Cambridge U.P.

**Vergara, P.** (1994) Las políticas sociales en Chile, *Revista Mexicana de Sociología* 56, pp. 205-30.

**Williamson, J.** (1990) The progress of policy reform in Latin America, *Policy Analyses in International Economics* 28, Institute for International Economics, Washington D.C.

**Woodward, D.** (1992) *Debt, adjustment and poverty in developing countries*, Belhaven. Two volumes.

World Bank (1993) *Housing: Enabling markets to work*, A World Bank Policy Paper. World Bank (1994)

World Bank Housing Mission to South Africa, August 1994, Washington DC mimeo.

**World Bank** (1995) Staff appraisal report: Chile – Second housing sector project, Report no. 7648-CH.

## AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer a ESRC por financiar esta investigación bajo el programa Future Governance. También me gustaría agradecer a las muchas personas en Chile y Washington DC que se sometieron a las entrevistas y a muchos otros que contribuyeron con esta investigación en muchas formas. Me gustaría agradecer en forma especial a Paola Jirón por la ayuda que me proporcionó durante mi trabajo de campo en Chile. Naturalmente, nadie es responsable de cualquier error, excepto yo mismo.