

Manuel B. Aalbers.

“Control institucional del 'redlining' bancario: la exclusión financiera de áreas urbanas deprimidas”

Quaderns de Política Econòmica.
Revista electrònica. 2^a època.
Vol. 5, Sept.- Dic. 2003

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

Control institucional del 'redlining' bancario: la exclusión financiera de áreas urbanas deprimidas

Manuel B. Aalbers

Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment (AME), University of Amsterdam, Nieuwe Prinsengracht 130, 1018 VZ Amsterdam, The Netherlands
E-mail: M.B.Aalbers@uva.nl

Resumen

El 'redlining' es la identificación de un área específica en la que no están disponibles hipotecas para vivienda, y es también conocido como 'listas negras de crédito'. La justificación habitual del redlining es que la entidad quiere limitar los riesgos en un área que se está deteriorando. En los EEUU, la investigación sobre este fenómeno es muy extendida y hay evidencia notable de su existencia. Extrañamente, la mayoría de las principales teorías económicas dicen que no existe. La geografía económica y las perspectivas institucionales aportan una mayor visión para entender los procesos de exclusión. Este artículo resume la evidencia de redlining en los Países Bajos y explica por qué existe en unos mercados definidos geográficamente y en otros no. Finalmente, se destaca una medida de control institucional conocida como la 'garantía nacional de hipotecas', como un instrumento posible para combatir este fenómeno.

Abstract

'Redlining' is the identification of a specific area where a home mortgage is not available, and is also known as 'credit blacklisting'. The usual justification for redlining is that the lender wants to limit the risks in an area that is deteriorating. In the US, research on redlining is most widespread and there is wide evidence for its existence. Oddly, most mainstream economic theories say that redlining does not exist. Economic geography and institutional perspectives provide more insight into understanding these exclusion processes. This paper summarises Dutch evidence of redlining and explains why it exists in some geographically defined markets and not in others. Finally, an institutional control measure known as the 'National Mortgage Guarantee' is singled out as a possible instrument to combat redlining.

1. Introducción

1.1 *La geografía del dinero*

El dinero está en todos lados pero en ninguno en particular (Harvey, 1989: 167). De hecho, el dinero tiene una geografía. Como define Giddens (1990: 24) “el dinero es un medio de distanciamiento de tiempo y espacio.” Las formas monetarias, prácticas e instituciones son contingentes tanto en espacio como en el tiempo: el dinero es un medio de unir intercambios muy dispersos, conectando crédito y fiabilidad. El espacio no solo regula el dinero, sino que el dinero también regula en espacio. Estas regulaciones tienen resultados geográficos importantes, de las cuales dos son particularmente importantes. La primera es que emergen nuevos patrones de creación de crédito al tiempo que el dinero y la financiación se redireccionan de los grupos más pobres a los más ricos (y por tanto ‘más seguros’). La segunda es que se desarrollan nuevos patrones de infraestructuras financieras según las instituciones financieras reestructuran sus operaciones sobre el espacio, para ponerlas en consonancia con estos nuevos flujos de dinero y crédito. Este hecho se puede percibir en varios niveles geográficos: a escala internacional – p.ej. la crisis de la deuda de los países más pobres de los primeros 80 como resultado de políticas bancarias cambiantes– pero también a escala nacional y metropolitana donde la industria de servicios financieros ha redireccionado el crédito, lejos de grupos sociales más pobres y hacia grupos más ricos como parte de estrategia de evitar riesgos. El capital financiero se retira a un paraíso de la clase media (Leyshon & Thrift, 1997). Como resultado, se está haciendo cada vez más difícil para muchos ciudadanos de países desarrollados acceder al sistema financiero. Sin este acceso, la vida dentro de un sistema contemporáneo (semi) capitalista puede ser extremadamente problemático. Una razón para ello ha sido el crecimiento de las transmisiones financieras que no se efectúan en metálico, que hace diez años sumaron un tercio de todas las transacciones en USA y Reino Unido (Warley, 1994). Por muchas razones localizado en el mercado laboral, en la redistribución del Estado y en los servicios y facilidades industriales, el acceso a los servicios financieros comerciales es una necesidad social dentro de la economía contemporánea.

Especialmente en economías clave como USA y Reino Unido, pero también a menor escala en países ‘semicapitalistas’, el vuelo hacia la calidad de la industria de los servicios financieros apunta a tener consecuencias sociales y económicas severas para aquellos grupos y localizaciones que están en el lado equivocado del proceso de exclusión financiera. La emergencia de estos espacios de exclusión tiene implicaciones importantes para el desarrollo desigual de dichos espacios que están asociados al declive económico y problemas sociales como pobreza y privación. Siguiendo a Leyshon & Thrift (1997: 228) utilizaré el término ‘exclusión financiera’ que sirven para impedir que ciertos grupos sociales e individuos accedan al sistema financiero. Aunque los criterios de exclusión pueden variar con el tiempo, el sistema financiero tiene una tendencia inherente a discriminar a las capas pobres y grupos en desventaja. Con otras palabras, cuanto más pobre y sea un individuo, más posibilidades hay de que sea excluido del sistema financiero. Así, es muy posible que los procesos de exclusión financiera reproduzcan procesos de exclusión social y, al mismo tiempo, alimentarlos. Una de las razones de este hecho es que la industria de los servicios financieros opera de manera que favorece los socialmente poderosos.

Consideremos como se calcula el coste del dinero dentro del sistema financiero. Este se determina por el nivel de riesgo en el que una institución financiera incurre al prestar dinero. El nivel de riesgo percibido está inversamente relacionado a la disponibilidad de devolución del cliente. Cuanto más alto sea el nivel de riesgo percibido, más posibilidad de que el hipotecado devuelva el préstamo, y menos tendrán que pagar por el. Hay tres factores que se consideran cuando se calcula el riesgo en que se incurre cuando se presta dinero. Primero, se determina el riesgo por el plazo de finalización del préstamo. Segundo, e riesgo también se determina por el propósito tras la hipoteca. Finalmente, en gran medida se mide por la ‘conveniencia del crédito’ percibida por el financiero, una valoración que no solamente se basa en los bienes del cliente sino también en estimar los ingresos futuros, lo que da mayores indicaciones sobre cómo se devolverá el préstamo. Por todas estas razones tiende a haber una fuerte relación entre el poder financiero del cliente y la facilidad con la que accede al sistema financiero (Leyshon & Thrift, 1997). En suma, el poder económico puede determinar también cuánto hay que pagar para conseguir el privilegio de ese acceso. El balance de poder tiende a alinearse con los clientes mejor valorados, dado que son capaces de elegir entre un variado abanico de prestamistas potenciales, todos dispuestos a asignar finanzas a lo que perciben como riesgos de crédito extremadamente buenos. Además de los hipotecados que son clasificados directamente como riesgo negativo de crédito, hay clientes que son clasificados indirectamente como tales por la dificultad de desvelar su potencialidad real debido a poseer una información financiera oculta o bloqueada.

Si el proceso de acceder a créditos se determina en gran medida por la renta y bienes, entonces la geografía de la renta y del bienestar moldean la geografía del acceso al sistema financiero. Pero, como argumentan Dymski & Veitch (1992), la relación es interdependiente y circular: la geografía de la renta está determinada en parte por la geografía del acceso al sistema financiero. Mediante un proceso que describen como ‘dinámicas financieras’ (*financial dynamics*), las variaciones geográficas en el acceso al sistema de crédito hacen más profundos los niveles de desarrollo desigual. En otros términos, las áreas ricas tienden a convertirse en más ricas aún, y las pobres, en más pobres, debido a la manera en que el sistema financiero discrimina entre gentes y comunidades basándose en el riesgo.

1.2 ‘Redlining’ como profecía autoconfirmada

Este artículo enfoca hacia un modo especial de exclusión financiera en dos mercados urbanos tales como Rotterdam y Amsterdam. El ‘redlining’ es una forma de exclusión financiera basada en el lugar geográfico. Es posible diferenciar entre exclusión *por* la vivienda de la exclusión *de* la vivienda (p.ej. Cameron & Field, 2000). La gente no es solo excluida *del* mercado de la vivienda *por* la situación (sectorial) sin futuro que se encuentra. También pueden ser excluidos de otros productos, como la financiación de una hipoteca para la vivienda. El ‘redlining’, identificación de un barrio específico donde la gente es incapaz –o difícilmente capaz– de conseguir un préstamo hipotecario, es una forma de exclusión financiera. Los solicitantes de hipotecas son excluidos *del* mercado de la vivienda porque no conseguirán una mientras vivan en barrio ‘marcado en rojo’. Los propietarios actuales son excluidos *por* la vivienda porque son incapaces de vender su casa –quedarán atrapados en su barrio. Hay que buscar el origen del concepto en Boston donde, en los años 30, se descubrieron mapas donde se indicaba en rojo que algunos barrios eran excluidos de la concesión de hipotecas.

La razón por la que las instituciones financieras deniegan solicitudes de préstamos hipotecarios es por que no tienen confianza en las posibilidades financieras de sus clients, o en el valor (futuro) de las viviendas que habitan. Estas sospechan que esos precios de vivienda caerán. El riesgo de que un propietario solamente puede vender su casa por un precio más bajo del que la adquirió, y como resultado no pudiera pagar su hipoteca, se considera como demasiado grande. Debido a que los propietarios potenciales no pueden conseguir un crédito en barrios marcados, los actuales propietarios en esas areas no pueden vender sus viviendas por un precio decente. Como consecuencia son incapaces de trasladarse. Acaba de nacer un barrio con *opciones mínimas*. Entonces, los precios inmobiliarios bajarán. Es una cuestión de profecías que se cumplen por si mismas: como se espera que los precios bajen, la gente entra en acción, lo que de hecho contribuye a que bajen. El principio tras una profecía autoconfirmada es que la gente no solo reacciona en determinadas situaciones a características objetivas, sino también –y a veces en gran medida- al significado que la situación tiene para ellos. Las definiciones populares de una situación, tales como expectativas y profecías, se convierten en una parte integral de esa situación e influyen en desarrollos futuros (Merton, 1968).

Definiendo la situación como la cual determinados barrios aparecen con riesgos de depreciación, y por lo tanto son expulsados del capital hipotecario, los bancos más importantes han desarrollado una cadena de efectos que finalmente consiguen rebajar a las viviendas de esos barrios a valoraciones marginales. Como las hipotecas están restringidas, una mayoría de propietarios potenciales no pueden comprar una vivienda en estos barrios. Una caída en la demanda lleva al hundimiento de los precios inmobiliarios. El círculo se completa. Los precios de la vivienda han bajado porque era imposible conseguir una hipoteca en un barrio marcado en rojo –y no tanto porque los barrios fueran inversiones de alto riesgo. Se convierten en inversiones de alto riesgo porque *se los percibía* como inversiones de alto riesgo.

Tanto el ‘redlining’ como las condiciones de financiación de vivienda desiguales golpean barrios de rentas bajas y barrios multiraciales en particular. Los problemas asociados con las drogas pueden también aparecer en escena. De todas maneras, el marcado en rojo no solo afecta a familias de renta baja y de minorías étnicas sino a cualquiera que solicita un crédito dentro de un barrio así definido. Como consecuencia del ‘redlining’, los periodos de venta son más largos, y los precios de la vivienda bajan. La gente más castigada no es la que se les deniega una hipoteca, sino quienes son incapaces de vender su vivienda.

1.3 Investigación sobre ‘Redlining’ en los USA

Las prácticas así definidas están bien documentadas en los USA (para una visión completa y discusión, ver Dymski, 2004). Una disputa fundamental es la que existe entre los investigadores empíricos que han evaluado los datos del mercado hipotecario y los principales microeconomistas que han teorizado sobre la discriminación racial o por distrito en dicho mercado. En las investigaciones puramente empíricas hay evidencia de discriminación racial o geográfica, prácticamente en todos los casos estudiados. Al contrario, los economistas teóricos nunca ven evidencia de discriminación en el mercado de los créditos hipotecarios. Estos perciben esa discriminación bien como (1) un fenómeno de mercado que no se puede ver independientemente de otro fenómeno correlacionado o bien (2) el resultado de una

preferencia de gusto del banquero, que será eliminado por el mercado. En cualquier caso, concluyen que las disparidades pueden explicarse por otros fenómenos de mercado ajenos a discriminación por parte de los prestamistas. Por tanto, no habría evidencia de discriminación alguna (Nesiba, 1996). La principal corriente teórica microeconómica da pocas pistas para entender la discriminación en préstamos hipotecarios. Oscurece la cuestión central comenzando con una conclusión: la discriminación no existe. Como contraste, y a pesar de dificultades metodológicas, los estudios empíricos sobre discriminación en préstamos muestran que los grupos sociales definidos por raza o área consiguen valores bajos en obtención de préstamos para la vivienda: p.ej. los barrios blancos reciben comparativamente varias (de 3 a 4) veces más créditos por cada 1.000 unidades hipotecables que barrios con mayoría de minorías étnicas.

Con el objeto de entender las causas de estos resultados desiguales y chequear las políticas relacionadas, se necesita un enfoque más institucional. Simplemente es preciso una mejor comprensión de cómo se crean las disparidades en el mercado de créditos para vivienda y cómo se podrían reducir estas. La investigación debería centrarse en las reglas ‘a dedo’ que se están aplicando por los financieros a la hora de aprobar/denegar un crédito hipotecario, y cómo estas reglas impactan sobre solicitantes y barrios multirraciales. Debe evaluarse el grado en el que los programas especiales de préstamo y marketing influyen en las cifras de recursos destinados a barrios de renta moderada y baja, así como la manera en que las entidades de préstamo, agencias inmobiliarias, tasadores y aseguradoras influyen sobre la existencia de desigualdades raciales y geográficas. La investigación también se debería enfocar en determinar cómo y por qué las prácticas de ‘redlining’ difieren entre áreas metropolitanas. Entre tanto, los trabajos previos cuestionan la existencia de esta práctica en los Países Bajos (Aalbers, 2003). Este artículo se pregunta por qué hay ‘redlining’ en la ciudad de Rotterdam, pero no en Amsterdam. Se centrará en las diferencias socio-históricas, institucionales y de mercados entre estas dos ciudades y, con ello, examinará qué medidas de control institucional tienen el potencial de reducir estas disparidades geográficas.

2. La existencia de ‘redlining’ en los Países Bajos¹

En Octubre de 1999 se descubrió que varios barrios de Rotterdam eran excluidos del capital hipotecario, y que en muchos otros solo se distribuía una hipoteca bajo condiciones de desventaja (altos tipos de interés, grandes bloques de pago, periodos cortos). El denominado ‘caso de las hipotecas de Rotterdam’ tiene sus raíces en la recesión del mercado de la vivienda de 1980. El colapso del mercado llevó a bajar los precios del mercado inmobiliario y a una mayor cautela por parte de los bancos. De aquel momento en adelante fue más difícil conseguir un préstamo para un apartamento en los barrios del Sur de Rotterdam (dos quintas partes de la población de la ciudad). Muchos bancos simplemente denegaron la mayoría de las hipotecas a estos barrios, mientras que otros limitaron su concesión a un mínimo de 45.000€ de valor de la vivienda. En aquellos días, no había prácticamente apartamentos por encima de ese límite de los 100.000 florines. A finales de los 80, las condiciones mejoraron: un banco dibujó un mapa indicando en qué áreas se debería invertir y en cuales no. Este banco adquirió una gran cuota de mercado. En los primeros 90 se suavizaron las

¹ Esta sección es un resumen de las evidencias empíricas presentadas en Aalbers (2003).

restricciones. Pero otros bancos de crédito siguieron el ejemplo del que había dibujado el mapa inicial.

En 1998 el péndulo regresó y las restricciones se reforzaron y aumentaron. El efecto del mapa de inversión en hipotecas (que en principio llevó a mejores condiciones para los solicitantes de créditos) pasó a una función opuesta; en determinados barrios se convirtió virtualmente imposible conseguir un préstamo. Las áreas de renovación y reforma urbana fueron especialmente castigadas. Las partes en rojo de los mapas de inversión eran con frecuencia objetivo del mapa de reforma de Rotterdam-Sur. De esta guisa, los financieros frustraron la política de renovación del gobierno local de Rotterdam. El ‘caso de las hipotecas de Rotterdam’ se enfocó en el barrio de Millinxbuurt. Este era el área donde más difícilmente se conseguía crédito alguno y, por tanto, vender una casa. El barrio era –o se había convertido– en un área conflictiva. Criminalidad relacionada con drogas, especulación, la depredación de las estructuras sociales y físicas y subarrendamientos ilegal eran solo un par de problemas con los que debía lidiar el barrio. La caída del barrio llevó a un aumento de su ‘redlining’, y éste aceleró la degradación del mismo. Este proceso no solo ilustró un caso de profecía autoconfirmada sino un proceso de retroalimentación.

En Octubre de 1999 uno de los concejales de Charlois (uno de los distritos de Rotterdam-Sur, donde pertenece el Millinxbuurt) hizo público lo que se conoció como el affaire de las hipotecas. Los bancos negaron las acusaciones del concejal. La evidencia de estas prácticas se tomaron como ‘ocasionales’. Los mapas de financiación y los listados por código postal que detallaban ‘no distribuir créditos’ fueron negados o se dijo que no habían sido utilizados. A pesar de las negativas –o quizá relacionado con ellas– las hipotecas denegadas se convirtieron en una excepción durante un par de meses.

Un análisis del mercado de la vivienda de Rotterdam en 2001 mostró que no había pruebas de estas prácticas (Aalbers, 2003). Esto no quiere decir que no se marcaran zonas o que los bancos no las estuvieran excluyendo. Hay una pequeña posibilidad de que uno o dos bancos en particular estén aún excluyendo un número reducido de barrios.

3. Explicando qué es el ‘redlining’

Para comprender por qué tenían lugar estas prácticas no es solo necesario estudiar los barrios. El crimen derivado de las drogas, la especulación, el deterioro de las estructuras sociales y físicas, así como la sobre representación de tanto las familias de rentas bajas como minorías étnicas pueden ser causas del ‘redlining’. No hay una relación causal completa. Existen otras áreas que encaraban los mismos problemas –pero no el ‘redlining’. Se tomó como caso de estudio el distrito de Bos en Lommer, en Amsterdam, comparable en muchas variables a Charlois. Charlois y Bos en Lommer son ambos distritos con el parque de vivienda construida en los años 1920 y 30 y una buena parte en los 50. En 1999, ambos distritos acogían a una población de relative baja renta (debido a los precios relativamente bajos de los alquileres) y estaban habitados por una gran proporción de minorías étnicas (Blok *et al.*, 2000). En 1999, ambos estaban entre los menos populares de sus respectivas ciudades y sufrían problemas relacionados con el mercado de la vivienda, abuso de drogas, criminalidad, etc.

Un análisis del mercado de vivienda de Bos en Lommer en 1999 y 2001 mostró que no había prueba de que los solicitantes de créditos para vivienda fueran rechazados por el

código postal o el distrito (Aalbers, 2003). De cualquier modo, el análisis de 1999 mostraba algunos casos de desigualdad en las condiciones pactadas para las hipotecas (frecuentemente eran cifras altas de liquidación). La pregunta que surge de este análisis comparado entre los casos de Rotterdam y Amsterdam y de los estudios de 1999 y 2001 tiene dos partes: ¿cómo se puede explicar la diferencia en la financiación de las hipotecas entre 1999 y 2001 en Rotterdam?, y ¿cómo explicar la diferencia esas diferencias en la financiación de las mismas entre Charlois en Rotterdam y Bos en Lommer en Amsterdam? La respuesta se distribuye aquí en cuatro partes.

3.1 Principales tendencias en Rotterdam y Amsterdam

Fisicamente, Rotterdam y Amsterdam son ciudades claramente diferentes: Amsterdam (734.000 habitantes; 1,2 millones en su area metropolitana) es una ciudad muy compacta con un núcleo histórico. Rotterdam (595.000 habitantes; y también 1,2 millones en su area metropolitana) es una ciudad menos compacta sin centro histórico. Analizando la estructura institucional, de todas maneras, las dos son bastante similares. Ambas están situadas en un país con un sistema de gobierno bastante centralizado, dejando poco espacio para las iniciativas locales. Consecuentemente, las diferencias con respecto a las medidas fiscales o de bienestar social se han reducido al mínimo (Kloosterman, 1996). Las dos ciudades mostraron un declive continuo en población y empleo en los años 70 y primeros 80. A partir de la mitad de los 80, se vivió una especie de renacimiento de lo urbano.

En los 90, Amsterdam estaba cogiendo clara ventaja sobre Rotterdam en material de desarrollo socioeconómico. Las diferencias de ambas ciudades están relacionadas con diferentes estructuras económicas, con más servicios localizados en Amsterdam, y diferencias en la presencia de instituciones de educación superior tanto en las ciudades y regiones respectivas. Estas diferencias pueden explicar la alta tasa de empleo joven en Rotterdam (19%), comparado con la de Amsterdam (6%). El nivel de educación del empleo en el sector productivo de Rotterdam es más bajo que en Amsterdam, que tiene una población mejor preparada que la ciudad del Maas. Las diferencias entre ambas parecen estar asociadas a las estructuras económicas a lo largo del tiempo. Amsterdam ha tenido tradicionalmente un perfil de ciudad de servicios, mientras que Rotterdam tiene un perfil de puerto industrial con una gran proporción de su empleo concentrado en las industrias manufactureras y de la construcción (Blok *et al.*, 2000). La desindustrialización ha golpeado Rotterdam más duramente que Amsterdam. Es más, Rotterdam tiene un patrón más de ciudad dual (*dual city*), principalmente por la ausencia de una clase media (Kloosterman, 1996). En cualquier caso, Burgers & Musterd (2002) concluyen que el orden económico postfordista parece haber tenido un efecto de-polarizador en Rotterdam, en tanto que polarizador en Amsterdam: “en gran medida, la creciente polarización de la estructura económica de Amsterdam podría reflejar el hecho que los profesionales de la ciudad no solo trabajan en la ciudad sino que también viven en ella, mientras que la mayoría de los profesionales de Rotterdam se desplazan a vivir a los exteriores –*commuters*–” (Burgers & Musterd, 2002: 409). Donde Amsterdam ha atrapado una parte razonable de la clase media dentro de los límites de la ciudad, Rotterdam ha perdido una gran parte en favor de los suburbios. La situación relativamente subdesarrollada de Rotterdam podría ser una de las razones por las que el ‘redlining’ ha surgido en la ciudad, mientras que no lo hizo en Amsterdam. De todas maneras, las diferencias socioeconómicas no pueden, por sí mismas, plasmarse en las diferencias en la financiación de hipotecas para vivienda

entre las dos ciudades. Estas estructuras socioeconómicas abstractas interactuarán más con las construcciones reales de lo institucional, económico y social, que efectivamente pueden explicar la (no) existencia de 'redlining'.

3.2 *El Fondo Nacional de Garantía Hipotecaria - Nationale Hypotheek Garantie (NHG)-*

Para romper una profecía autoconfirmada, debería abandonarse la definición inicial de la situación –que hizo comenzar a mover el círculo. Merton (1968) assume que una profecía autoconfirmada solo funciona en ausencia de medidas deliberadas de control institucional. Tales medidas pueden dinamitar la base de alarma. Un cambio institucional adecuado puede romper ese círculo de la profecía. En relación con la financiación hipotecaria, los Países Bajos se dota de una medida de control institucional: el fondo de garantía hipotecaria - *Nationale Hypotheek Garantie* (NHG). El NHG es un instrumento de la Fundación para la Financiación de la Garantía de Propiedad - *Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen* (WEW). El NHG es un incentivo importante para promover la propiedad y mejorar la calidad de las viviendas holandesas. Desde que se estableció en 1995, se han financiado más de 300.000 viviendas. El NHG es atractivo tanto para los consumidores como los financieros. Con el, los consumidores pueden financiar la adquisición de su hogar y los costes colaterales por completo con el capital obtenido del préstamo. Por añadidura reciben un descuento entre 0.2 y 0.5% del tipo de interés que prevalece en el mercado. El consumidor tiene normalmente que pagar una suma inicial por esta garantía (0.3% de la hipoteca). En el caso de un préstamo hipotecario con el NHG, la entidad financiera no tiene que afrontar ningún riesgo de interés o de amortización, en el caso de que un cliente fuera incapaz de hacer frente a sus obligaciones. El NHG suma el riesgo y garantiza que la entidad ve satisfecho su cobro. Por esta razón el Banco Nacional - *De Nederlandse Bank* (DNB) requiere una solvencia del 0%. Esto significa que las entidades de crédito no pueden igualar las condiciones de igualdad en préstamos hipotecarios con el NHG. En créditos sin la garantía del gobierno el DNB requiere una solvencia del 50 al 100% (DNB, 2000).

Basándonos en las aportaciones de Merton (1968) podríamos esperar que el 'redlining' no tiene lugar en los Países Bajos dado que se aplica el NHG. Pero en Rotterdam no se aplicó el NHG hasta el 1 de Enero de 2000. Hasta esa fecha, estas prácticas fueron moneda corriente en muchos barrios y distritos de Rotterdam. Tras esa fecha no se encontró prueba alguna de 'redlining' en la ciudad. De cualquier forma sí que se siguieron diagnosticando síntomas de condiciones desiguales (Aalbers, 2003). Parece ser que la aplicación de los NHG sí tuvo un efecto importante: terminó con esta práctica. En 2001, aun había un pequeño número de barrios de Rotterdam que afrontaban condiciones hipotecarias discriminatorias. La ausencia del NHG había causado el ascenso de prácticas de desigualdad.

En Amsterdam se aplicó el NHG desde su implantación en 1995. A pesar de su aplicabilidad, había algunos barrios en Amsterdam que tenían que encarar condiciones desiguales en la financiación de hipotecas inmobiliarias en 1999. Unos pocos barrios tuvieron que lidiar con tipos de interés más altos o con plazos más rígidos. Este fue el caso de partes del distrito Bos en Lommer. Pero en 2001 esas condiciones de desigualdad habían remitido en éste y otros distritos de Amsterdam: se habían mejorado manifiestamente las condiciones hipotecarias (Aalbers, 2003).

La diferencia en la financiación hipotecaria entre 1999 y 2001 en Rotterdam, y las diferencias entre Rotterdam y Amsterdam parecen explicarse por la (no) aplicabilidad del NHG. De todas maneras, analizando Amsterdam, la aplicabilidad del NHG no explica las condiciones de desigualdad de 1999. Si el NHG y las tendencias macroeconómicas son las únicas variables numéricas explicativas, ¿cómo se explican las citadas diferencias entre 1999 y 2001 en Amsterdam?

3.3 *Mercados inmobiliarios rígidos y laxos*

Hasta hace pocas fechas, el parque de vivienda de Rotterdam y Amsterdam mostraba cifras de crecimiento y una cantidad importante de vivienda social. En Amsterdam, la proporción entre estas viviendas continuo creciendo hasta 1994 pero ha descendido ligeramente desde entonces. En Rotterdam, este cambio ocurrió unos años antes. Ambas ciudades y regiones están viendo ahora como se expande el sector de vivienda en propiedad. De cualquier forma, el tamaño de este sector es minoritario en ambas ciudades, especialmente en Amsterdam (15%), de lo que resulta una presión creciente en el mercado de vivienda (Blok *et al.*, 2000).

Dado el rígido mercado inmobiliario de Amsterdam, los precios medios son más altos que en Rotterdam, caracterizada por su mayor laxitud. Los precios medios en un barrio relativamente barato son de 1.500 euros en Amsterdam, y solo de 600 euros en Rotterdam. Las diferencias no solo son grandes en la parte baja del mercado; en todos los segmentos del mercado de la vivienda (por localización, tipo de vivienda, condiciones de la casa, superficie habitable) los precios son considerablemente más altos en Amsterdam.

También debido a la rigidez mencionada, los precios no solo son relativamente altos en Amsterdam, sino que los periodos de venta son reativamente cortos y la venta de pisos es más rentable así como para las entidades de crédito. De hecho, los gastos de un banco en hipotecas para vivienda son relativamente fijos mientras que la comisión es proporcional. En consecuencia, el beneficio bruto es relativamente proporcional. Esto significa que mayores precios de vivienda llevan a mayores beneficios en un acuerdo hipotecario y en comisiones. Por tanto, para una entidad y sus agents, una vivienda más cara –no importa su condición o localización – es más atractiva que una económica.

Invertir en una localización barata dentro de un mercado rígido (regional) de vivienda es también más atractivo que la inversion en un mercado laxo. No solamente ocurre con los bancos de crédito; barrios relativamente baratos en mercados rígidos se pueden convertir en sitios populares por el mero factor de los precios de la vivienda. Al subir los precios en un mercado rígido, la ocupación por clases medias y altas se suele dar en estos casos. En un mercado laxo los barrios económicos son menos populares, dado que se podrá adquirir una vivienda más cara y, por tanto, una “mejor” localización. En mercados rígidos no se tiene esta opción. Con frecuencia se impide encontrar una vivienda en una localización mejor y, por consiguiente, muchos no encuentran una alternativa pagable en los segmentos de vivienda social.

En barrios relativamente económicos dentro de mercados laxos de vivienda, por el contrario, la inversion es baja dado que los gastos en mejoras son más altos que el incremento de valor de la vivienda. Por tanto, invertir en la propia vivienda es –desde un punto de vista económico- poco recomendable. Este hecho puede llevar a una espiral de deterioro y de ‘redlining’. Más aun, en una situación de abundancia de vivienda, las viviendas de barrios que tienen que lidiar con condiciones hipotecarias

desiguales se convertirán en virtualmente imposibles de vender. Esto significa que los propietarios actuales son forzados a continuar en sus barrios. Sabiéndolo, se detendrán sus inversiones en mejoras de la vivienda. Se refuerza el proceso de deterioro. Es lo que ha sucedido en partes de Rotterdam: la criminalidad relacionada con la droga, especulación y el relajamiento del Mercado de vivienda se interrelacionan. Ninguno de estos procesos se ve como una variable independiente. El deterioro de la localización dió paso al 'redlining', y este motivó que se perpetuara el deterioro. Es un proceso de colapso que se perpetúa por si mismo.

La dimension de oferta y demanda de mercados de la vivienda juega un papel importante en revalorizar, degradar y en procesos de 'redlining'. Pueden ayudarnos a explicar por qué barrios en principio comparables en diferentes ciudades son expuestos a procesos diferentes. La noción de mercado de vivienda rígido o laxo explica por qué el Bos & Lommer de Amsterdam, que afrontó condiciones desiguales en la adquisición de hipotecas, fue capaz de superarlas, mientras que Charlois en Rotterdam cayó en picado. De cualquier manera, esto no explica por qué Bos & Lommer se tuvo que enfrentar a condiciones desiguales en 1999 e iguales en 2001. Para explicarlo necesitamos introducir otra variable.

3.4 *Mercados hipotecarios rígidos y laxos.*

El mercado hipotecario de la vivienda no es un mercado perfecto de acuerdo con los principios clásicos de la economía. Nesiba (1996) afirma que el mercado es irregular y que los flujos de información son asimétricos. Especialmente en la demanda, -pero también en la oferta- es un mercado no homogéneo. Es más, la asunción de la economía clásica de que el equilibrio es el óptimo de mercado no resiste un análisis en niveles más bajos. Para una entidad de crédito, con una demanda de hipotecas mayor que la oferta, se da preferencia a una tasa de interés elevada contra la situación de equilibrio que daría beneficiar las tasas mas bajas. Como consecuencia, se restringe a determinados grupos de la demanda porque tienen menos información a su disposición y el mayor riesgo de ser excluidos por algunos grupos de la oferta. Especialmente los mercados muy desarrollados e institucionalizados, como el mercado financiero hipotecario, excluyen a parte de la población en el lado de la demanda. Es más, entrar en un mercado no implica por definición que se lleven a cabo transacciones (Engelen, 2001). La escasez en el mercado hipotecario lleva a restricciones más acusadas.

En 1999, el mercado nacional holandés de préstamos para vivienda era muy rígido. La demanda era alta y los tipos de interés bajos (lo que retroalimentó la demanda de créditos). Al contrario de los pensamientos de los economistas neoclásicos, una mayor demanda no llevó a un nuevo equilibrio con un tipo de interés más alto. Hasta el final de 1999, el mercado holandés seguía creciendo. Y se reveló como un mercado muy elástico: el incremento en la demanda acarrearba un incremento en la oferta. De todas formas, el crecimiento de la oferta no fue tan rápido como su opuesto. Esta fue una de las razones para excluir a algunos solicitantes de determinados grupos.

Aun así, los mercados cambian. Y así fue en el caso del mercado hipotecario holandés. En cifras de PIB, el capital invertido en hipotecas en los Países Bajos es de los mayores en Europa (DNB, 2000). Después de años de crecimiento en los 90, en el ultimo cuarto de 1999 este proceso terminó. Durante 2000 y 2001, la demanda en el mercado hipotecario holandés se ralentiza en tanto que la oferta ha llegado a un

máximo. Como consecuencia, este mercado rígido se convierte en laxo. Esto significa que la exclusión de parte de la demanda se convierte en económicamente irracional para las entidades crediticias y sus agentes. En un mercado rígido, la oferta tiene el poder de elegir y por tanto excluir a parte del lado de la demand; en un mercado laxo, los procesos de selección y restricciones son más flexibles y excluyen una menor parte de capital hipotecario. Esto lleva a la conclusión de que las oportunidades de que haya 'redlining' en un mercado hipotecario rígido son mayores que en un mercado laxo. No solo la solicitud del NHG, sino también los mercados de vivienda e hipotecario influyen en la existencia de este fenómeno. Esto nos remite a la pregunta sobre *cuándo y en cuales de los mercados (regionales) de vivienda se da el 'redlining'*. Las condiciones locales son más importantes en la cuestión especial. Estas se pueden aplicar a la composición étnica de la localización, pero también a su degradación. Analíticamente, esto son dos condiciones diferentes, pero en la práctica diaria van unidas, lo que hace difícil ver cuál causa el fenómeno —especialmente porque en general el propio 'redlining' favorece la degradación.

4. Conclusiones: medidas de control institucional control para combatir el 'redlining'

La exclusión financiera golpea los grupos sociales que ya están deteriorados. Estos procesos pueden operar mediante diferencias de raza o de renta, pero asimismo a través de diferencias geográficas. El fenómeno que describimos es un ejemplo de exclusión financiera basada en el lugar. Aunque ha sido muy documentado en Estados Unidos, hay actualmente poca evidencia de estos procesos porque las teorías (micro)económicas siguen explicando que el 'redlining' *no* existe. Así pues, es necesario un enfoque institucional que contenga elementos económicos, sociológicos y geográficos. Este artículo ha ofrecido un acercamiento que explica las diferencias empíricas entre dos áreas geográficas diferentes (p.ej. dos áreas metropolitanas), combinando factores sociales e históricos e institucionales con factores de mercado.

Las dos historias sobre Rotterdam (barrios marcados en rojo y en 'verde') no desvelan todas las fuerzas explicativas dentro y fuera del mercado que llevan a diferencias en el mercado hipotecario. Por tanto, se ha comparado Rotterdam con Amsterdam. La aplicabilidad de estas medidas de control juega un papel vital: tras la implantación del NHG en Rotterdam, apenas se pudo encontrar prueba alguna de 'redlining'. El mismo fondo de garantía se aplicó en Amsterdam desde su creación en 1995. Su aplicación no puede explicar por sí sola las condiciones desiguales en los mercados hipotecarios de Amsterdam en 1999, ni por qué algunos barrios de Rotterdam todavía tenían esas mismas desigualdades en 2001. Para ello, introdujimos dos variables más: el mercado de vivienda y el mercado de préstamos. Un mercado de vivienda rígido (como en Amsterdam) y un mercado hipotecario laxo (como en 2001) son condiciones óptimas para prevenir el fenómeno de exclusión. En mercados rígidos de vivienda, se pueden amalgamar condiciones desiguales en la obtención de hipotecas en algunos barrios con el aumento de las rentas altas residentes en esos barrios. Un mercado de vivienda laxo (como el de Rotterdam) y un mercado hipotecario rígido (como en 1999), al contrario, son condiciones óptimas para la ocurrencia del 'redlining'.

El NHG es una condición importante que promueve la propiedad inmobiliaria. Funciona tanto como atrayente como límite. Los municipios que participan de él financian su existencia. Participar supone no pagar una contribución mensual, sino que solo han de efectuar un depósito inicial. Solamente cuando el fondo se reduce mucho,

los municipios y el gobierno central hacen nuevos depósitos. De esta manera los riesgos que corre el WEW se reparten entre una gran cantidad del stock de vivienda holandesa.

Es importante reconocer que el 'redlining' en los Países Bajos quizá no tenga carácter estructural, pero tampoco ocasional. Es de tipo coyuntural: está influido por las tendencias económicas de los mercados de vivienda e hipotecas, así como por la aplicación de medidas deliberadas de control institucional, tales como el NHG. Las consecuencias del fenómeno son mayores que la mera exclusión de personas; concierne la exclusión de barrios y distritos enteros. Más aun, el 'redlining' aboca a la degradación de los mismos.

Bibliografía

- Aalbers, M. (2003)** *Redlining in Nederland. Oorzaken en gevolgen van uitsluiting op de hypotheekmarkt* ['Redlining' en los Países Bajos. Causas y consecuencias de la exclusión del mercado de hipotecas]. Aksant, Amsterdam
- Blok, H., S. Botman, R. van Kempen, M. Langemeijer, S. Musterd & W. Ostendorf (2000)** *Comparative statistical analysis at national, metropolitan, local and neighbourhood level. The Netherlands: Amsterdam and Rotterdam*. Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment, Amsterdam
- Burgers, J. and S. Musterd (2002)** 'Understanding Urban Inequality: A Model based on Existing Theories and an Empirical Illustration'. *International Journal of Urban and Regional Research* 26: 403-13
- Cameron, S. and A. Field (2000)** 'Community, Ethnicity and Neighbourhood'. *Housing Studies* 15: 827-43
- DNB (2000)** *Het bancaire hypotheekbedrijf onder de loep. Rapport over de ontwikkelingen op de hypotheekmarkt in de periode 1994-1999 gebaseerd op onderzoek naar de hypothecaire kredietverlening bij Nederlandse financiële instellingen* [Los bancos de crédito bajo lupa. Informe de desarrollo del mercado hipotecario entre 1994 y 1999 basado en la extensión de créditos por parte de instituciones financieras holandesas]. De Nederlandse Bank, Amsterdam
- Dymski, G.A. (2004/ en preparación)** 'Discrimination in the Credit and Housing Markets: Findings and Challenges'. In: Rodgers, W. (ed) *Handbook on Discrimination*. Edward Elgar Publishing, Northampton, MA
- Dymski, G. & J. Veitch (1992)** *Race and the financial dynamics of urban growth: L.A. as Fay Wray*. Documento de Trabajo 92-21. Departamento de Economía, University of California, Riverside, CA
- Engelen, E. (2001)** 'Breaking In and Out: A Weberian approach to entrepreneurial opportunities'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 27: 203-23
- Giddens, A. (1990)** *Consequences of Modernity*. Polity Press, Cambridge
- Harvey, D. (1989)** *The Urban Experience*. Blackwell, Oxford
- Kloosterman, R.C. (1996)** 'Double Dutch: Polarization trends in Amsterdam and Rotterdam after 1980'. *Regional Studies* 30: 467-76
- Leyshon, A. & N. Thrift (1997)** *Money/Space: geographies of monetary transformation*. Routledge, London
- Merton, R.K. (1968)** *Social Theory and Social Structure*. The Free Press, New York

Nesiba, R.F. (1996) 'Racial discrimination in residential lending markets: why empirical researchers always see it and economic theorists never do'. *Journal of Economic Issues* 30: 51-77

Warley, P. (1994) 'Take a long view'. *The Banker*, February 32-3