

¿POR QUÉ ALLÍ?

LOS MOTIVOS POR LOS QUE PROMOTORES
PRIVADOS DE VIVIENDA SOCIAL CONSTRUYEN EN
LAS PERIFERIAS DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA
LATINA

Nora Libertun de Duren

¿POR QUÉ ALLÍ?

LOS MOTIVOS POR LOS QUE PROMOTORES PRIVADOS
DE VIVIENDA SOCIAL CONSTRUYEN EN LAS PERIFERIAS
DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA

Nora Libertun de Duren

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Libertun de Duren, Nora.

¿Por qué allí?: los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las
periferias de las ciudades de América Latina
/ Nora Libertun de Duren.

p. cm. — (Documento de trabajo del BID ; 857)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Low-income housing-Brazil. 2. Low-income housing-Mexico. 3. Housing policy-Brazil. 4. Housing
policy-Mexico. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y
Desarrollo Urbano. II. Título. III. Serie.
IDB-WP-857

Clasificación JEL: R23 y R28

Palabras clave: Vivienda, Brasil, México, División de Vivienda y Desarrollo Urbano, Promotores
Privados, Perifería Urbana, Subsidio, Latinoamerica, Políticas.
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO
3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No
se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de
conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento
respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia
adicional.

Después de un proceso de revisión por pares, y con el consentimiento previo y por escrito del BID, una versión revisada de esta
obra podrá reproducirse en cualquier revista académica, incluyendo aquellas referenciadas por la Asociación Americana de
Economía a través de EconLit, siempre y cuando se otorgue el reconocimiento respectivo al BID, y el autor o autores no obtengan
ingresos de la publicación. Por lo tanto, la restricción a obtener ingresos de dicha publicación sólo se extenderá al autor o autores
de la publicación. Con respecto a dicha restricción, en caso de cualquier inconsistencia entre la licencia Creative Commons IGO
3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas y estas declaraciones, prevalecerán estas últimas.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco
Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Nora Libertun de Duren. Especialista CSD/HUD del BID. NLIBERTUN@iadb.org.

¿POR QUÉ ALLÍ?

LOS MOTIVOS POR LOS QUE PROMOTORES
PRIVADOS DE VIVIENDA SOCIAL CONSTRUYEN
EN LAS PERIFERIAS DE LAS CIUDADES
DE AMÉRICA LATINA

Nora Libertun de Duren

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Vivienda y Desarrollo Urbano

Dicembre de 2017

Índice

	Página
Sinopsis	1
1. Introducción	2
2. Demanda habitacional y política de vivienda	4
3. Quién desarrolla qué y por qué	9
4. Hallazgos principales	13
5. Justificación de la ubicación del proyecto	15
Conclusiones	18
Referencias	20
Apéndice	22

¿POR QUÉ ALLÍ?

LOS MOTIVOS POR LOS QUE PROMOTORES
PRIVADOS DE VIVIENDA SOCIAL CONSTRUYEN
EN LAS PERIFERIAS DE LAS CIUDADES
DE AMÉRICA LATINA

Nora Libertun de Duren

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Vivienda y Desarrollo Urbano

Dicembre de 2017

Sinopsis

A lo largo de seis decenios, el déficit de vivienda adecuada en las ciudades de América Latina se ha tornado endémico. Lo único que ha cambiado ha sido quién va adónde. En la década de los años 1960, los **pobres de las zonas rurales** que llegaban a la ciudad resolvían sus necesidades de vivienda mediante la construcción de sus propios asentamientos informales en tierras periurbanas. Hoy en día, los **pobres urbanos** se trasladan a complejos urbanos periurbanos construidos por el sector privado con subsidios estatales. ¿Por qué estas nuevas unidades de vivienda para hogares de bajos ingresos se han construido allí? En este informe se examinan algunos de los mecanismos subyacentes relativos a la ubicación de los pobres urbanos en las ciudades. Específicamente se ausculta el papel que los urbanizadores han venido desempeñando en la construcción de vivienda de bajo costo en áreas periurbanas de Brasil y México. Estos mecanismos se exploran a través de entrevistas a urbanizadores de vivienda asequible a partir de las cuales se concluye que son las economías de escala, y no los precios de la tierra, lo que explica la preferencia de los urbanizadores por construir en áreas periféricas. En realidad, los ahorros iniciales que estos obtienen por el menor precio de los terrenos en la periferia se diluyen cuando se considera el costo que implica tener que construir allí infraestructura básica. Por otro lado, la disponibilidad de amplias superficies de terreno —que se encuentran casi exclusivamente en la periferia— sí permite a los urbanizadores lograr un ahorro significativo de costos dado que en ellas se pueden construir más de 500 unidades. Además, la existencia de unas regulaciones municipales más débiles y de un número reducido de participantes en las licitaciones —ambos factores comunes en proyectos ubicados en zonas periféricas de difícil acceso—, facilitan un proceso de aprobación para estos grandes proyectos de vivienda.

Introducción

El sueño de habitar en una vivienda segura y cómoda elude a millones de residentes urbanos de todo el mundo. En América Latina, más de un tercio de la población todavía carece de vivienda adecuada, y así ha sido durante más de seis décadas. Esto puede deberse en parte al modo en que la región fue urbanizada: las ciudades crecieron muy rápidamente como consecuencia de la afluencia de migrantes que a menudo venían huyendo de la pobreza o de la violencia.

De hecho, el déficit habitacional ha sido una de las fuerzas que han moldeado la ciudad latinoamericana moderna. Desde 1950, el número de residentes urbanos en la región se ha multiplicado por siete, y la población urbana hoy en día supera los 450 millones de personas (UN-DESA 2012). Sin embargo, la falta de vivienda adecuada se ha convertido en endémica (Hardoy y Satterthwaite, 2014) debido a que, durante los últimos 60 años, la media anual del crecimiento económico de la región ha sido solamente de un 3%. Lo único que ha cambiado ha sido quién va adónde. En la década de 1960, los **campesinos pobres** que llegaban a la ciudad resolvían sus necesidades habitacionales construyendo sus propios asentamientos informales en tierras periurbanas (Aguilar, Ward y Smith Sr., 2003). Hoy en día, los **pobres urbanos** se trasladan a complejos urbanos periurbanos contruidos por el sector privado con la ayuda de subsidios estatales.

¿Por qué se han construido estas nuevas unidades de vivienda para hogares de bajos ingresos en los extramuros de las ciudades? En este informe se examinan algunos de los mecanismos subyacentes relativos a la ubicación de los pobres urbanos en las ciudades y, específicamente, el papel que han desempeñado los urbanizadores en la construcción de viviendas de bajo costo en áreas periurbanas de América Latina. De este modo se conceptualiza la ubicación de la vivienda como resultado de una respuesta racional a los incentivos económicos que crean los marcos de políticas. En este sentido, este documento se ubica en la tradición académica de analizar la forma urbana como la consecuencia física de la búsqueda del excedente económico (Harvey, 1985), y a la vez se destaca el hecho de que los marcos regulatorios cumplen un papel importante en la determinación de las ventajas económicas de cada modalidad específica de ocupación de suelo, más allá de los desequilibrios preexistentes entre los poderes públicos y privados que regulan los usos del suelo. Estos desequilibrios se dan no solo entre actores públicos y privados, sino también entre jurisdicciones municipales dentro de las áreas metropolitanas.

En este informe se exploran estos mecanismos a través de una metodología cualitativa basada en cuestionarios semiestructurados y entrevistas en profundidad con preguntas abiertas a urbanizadores de vivienda de bajo costo subsidiada en Goiânia, Brasil y en Puebla, México. En total participaron diez urbanizadores en representación de cuatro empresas. Los entrevistados se dividieron en partes iguales entre aquellos que construyen vivienda de bajo costo en ubicaciones centrales y aquellos que lo hacen en la periferia. Tanto Brasil como México cuentan con ambiciosos programas habitacionales donde la mayor parte de las unidades de vivienda se han construido en áreas periféricas. En conjunto, estos dos países representan cerca de la mitad de los hogares de la región. Durante el último siglo, ambos han demostrado un compromiso de apoyo a la vivienda de bajo costo. Sin embargo, el papel del Estado en esta actividad se ha transformado: de productor de vivienda asequible se ha convertido en el regulador de la producción privada de la misma (Bouillon, 2012).

Los resultados de este estudio muestran que los urbanizadores que han construido vivienda de bajo costo en la periferia urbana son intrínsecamente indiferentes a la ubicación del proyecto. Su preferencia por la construcción en esas áreas deriva de la posibilidad que estas ofrecen de encontrar superficies de terreno más extensas sin utilizar y con un menor número de licitadores. Esto a su vez les permite acortar el tiempo necesario para obtener las licencias municipales del caso y para acomodar un mayor número de unidades, con lo cual logran economías de escala que contribuyen a reducir el costo por unidad de vivienda construida. La consecuencia sobre la forma urbana es que los mayores complejos de viviendas acaban construyéndose en las zonas menos atractivas de los municipios periféricos.

A partir de este hallazgo, este informe hace también un aporte a la teoría de la forma urbana basada en la obra seminal de William Alonso (1964), quien plantea que son los recursos económicos de los hogares los que determinan la elección del sitio de residencia, y que el resultado agregado de estas decisiones moldea la geografía habitacional. Una decisión personal acerca de dónde vivir es el resultado de un equilibrio entre las características de la vivienda y su ubicación. En la medida en que el costo de los desplazamientos al trabajo sea reducido, se puede optar por vivir en áreas suburbanas en parcelas más grandes (Alonso, 1964). Pero la dinámica es distinta para un hogar que depende de un subsidio para comprar una unidad de vivienda. Este subsidio no le permite participar en el mercado inmobiliario existente, sino que estimula a los urbanizadores a producir unidades de vivienda ad-hoc a precios por debajo del mercado. Por lo tanto, y dado que estos hogares constituyen un mercado cautivo, son los urbanizadores los que terminan tomando la decisión sobre el equilibrio entre los servicios urbanos y la ubicación de las familias.

En la siguiente sección se proporciona información sobre la demanda de vivienda y las políticas habitacionales en Brasil y México, para posteriormente presentar el perfil de las dos ciudades estudiadas, la metodología y las principales conclusiones del estudio. La última sección contiene un análisis crítico de las políticas actuales de vivienda.

2. Demanda habitacional y política de vivienda

Sorprende hasta qué punto el déficit de vivienda adecuada logra moldear el urbanismo actual en América Latina. De los más de 150 millones de familias latinoamericanas que sufren algún déficit habitacional, la mayor parte son hogares urbanos que carecen de acceso a infraestructura básica. En cuanto al porcentaje de personas afectadas, el déficit habitacional se sitúa en 32% en Brasil (79,6 millones de personas) y en 27% en México (31,2 millones de personas). Dos tercios de estos déficits son consecuencia de la calidad de la vivienda, es decir, personas que viven hacinadas en unidades habitacionales, carecen de títulos adecuados y/o no tienen acceso a servicios básicos como agua corriente y alcantarillado. El otro tercio sufre lo que se denominan 'déficits cuantitativos': o bien no tienen vivienda propia, la comparten con otra familia o residen en una vivienda improvisada.

Si continúa la actual tasa de crecimiento de la población urbana, se espera que dos de los tres millones de hogares adicionales que cada año entran a formar parte de la población de las ciudades latinoamericanas acusarán déficit de vivienda (Bouillon, 2012). La magnitud y persistencia de este déficit habitacional es una indicación de las dificultades con que tropiezan los gobiernos nacionales para cerrar esta brecha (Rolnik 2013).

Tanto Brasil como México tienen instituciones específicas responsables de diseñar y apoyar programas de vivienda de bajo costo (Murray y Clapham, 2015): el Ministerio de Ciudades en Brasil y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en México (cuadro 1). Estas instituciones cuentan con marcos sólidos a través de los cuales canalizan fondos hacia estos programas. Brasil lo hace por medio de la Caja de Ahorros Federal (también conocida como La Caixa, La Caixa Econômica Federal o CEF), una corporación estatal que presta servicios bancarios y financieros. La CEF es el cuarto banco más grande de Brasil en términos de activos (Caixa, 2015). El mecanismo de financiamiento de México es similar, aunque más complicado. La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), un banco de segundo piso financiado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vende productos de crédito a intermediarios financieros, incluido el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el cual atiende a empleados del sector privado. A su vez, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) le vende estos productos a los trabajadores del sector público. Estas dos agencias recaudan contribuciones obligatorias de empleadores y empleados para un fondo destinado a financiar viviendas asequibles que luego construye el sector privado (SEDATU, 2013). Como se observa en el cuadro 1, el propósito y la estructura organizativa de ambos países es bastante parecida, aunque el caso mexicano es más complejo porque incluye a más de un intermediario financiero.

Además, en los presupuestos nacionales de estos países se destinan recursos sustanciales a programas de vivienda, cuyo monto ha oscilado históricamente entre el 1 y el 2% de sus respectivos PIB. Esto en comparación con Estados Unidos, donde se asigna alrededor del 0,55% del PIB a apoyar programas de vivienda (OMB, 2015), y con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que en promedio asignan menos del 1% del PIB (OCDE, 2012). En la actualidad, los gastos en programas de

CUADRO 1. Instituciones responsables de diseñar y dar apoyo para vivienda de bajo costo en Brasil y México		
	Brasil	México
Política	Ministerio de Ciudades	SEDATU (<i>Secretaría de Desarrollo Territorial, Agrario y Urbano</i>) CONAVI (Comisión Nacional de la Vivienda)
Fondos <i>(fuentes principales)</i>	Programa de Aceleración del Crecimiento	Sociedad Federal Hipotecaria (SFH)
Financiación y gestión <i>(actores principales)</i>	La Caixa Econômica Federal o CEF (<i>Caja de Ahorros Federal</i>)	INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda) FOVISSSTE (<i>Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</i>)
Plan territorial	Autoridades municipales	Autoridades municipales
Ejecución	Urbanizadores privados	Urbanizadores privados
Programa emblemático analizado	MCMV (Mi Casa, Mi Vida)	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
Objetivo del programa	Nuevas viviendas para propietarios por primera vez con ingresos familiares hasta de tres salarios mínimos	Nuevas viviendas para propietarios por primera vez que trabajen en el sector formal con ingresos familiares de entre uno y cuatro salarios mínimos
Objetivo anual <i>(número de unidades)</i>	690.000 unidades	1.000.000 unidades

Fuente: *Elaboración propia*

vivienda social en México y Brasil ascienden a cerca del 1,7% de sus respectivos PIB², es decir, el doble de lo que gastó México y cuatro veces lo invertido por Brasil en la década de los años 1990. La contribución de estos fondos al aumento de la oferta de vivienda es considerable. En Brasil, el programa nacional estrella Mi Casa, Mi Vida (Minha Casa Minha Vida o MCMV) facilita crédito de vivienda a hogares de bajos ingresos sin acceso a hipoteca, con lo cual fomenta la construcción de urbanizaciones para estas familias. A través de este programa se han construido cerca de 750.000 unidades habitacionales al año, lo que representa alrededor del 30% de la producción anual del sector formal de vivienda en Brasil (Magalhães, 2014). Determinar esta cifra para el caso de México es particularmente complejo debido a que el 60% de la vivienda es informal (Hebert, Belsky y DuBroff, 2012). Una aproximación sería que el 70% de las 600.000 hipotecas de vivienda solicitadas cada año está vinculado a los programas nacionales de vivienda social (Monkonnen, 2011).

En el cuadro 2 se registran los déficits de la vivienda en Brasil y México, los montos de las subvenciones para vivienda social de bajo costo y el número de beneficiarios. Brasil tiene una población más numerosa y más urbanizada, y su déficit de vivienda es más elevado que el de México. En ambos países, la mayor parte del déficit es de carácter cualitativo; en el caso brasileño, sin embargo, de los hogares que acusan déficit de vivienda, uno de cada tres pertenece a la categoría de los que necesitan una nueva unidad, mientras que la cifra en México es uno de cada 20. De todas maneras, en ambos países la mayor parte de la financiación se destina a la construcción de unidades nuevas. En términos de tamaño, el número total de hogares con déficit de vivienda en Brasil duplica al de México, mientras que el monto total de recursos destinados al financiamiento de programas habitacionales es seis veces superior al de México.

2 El gasto en vivienda en los países latinoamericanos está particularmente centralizado. En el año 2000, después de que el proceso de descentralización quedara prácticamente consolidado, la vivienda pasó a representar aproximadamente el 14% del gasto total del gobierno central, pero menos del 9% del gasto de los gobiernos locales. En cambio, en los países de la OCDE la proporción media en gasto de vivienda fue inferior al 3% para los gobiernos nacionales y de más del 13% para los locales (De Mello, 2003).

CUADRO 2. Déficits de vivienda y subsidios de vivienda de bajo costo en Brasil y México					
		Brasil		México	
	<i>Unidad</i>	<i>Números</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Números</i>	<i>Porcentaje</i>
Población	Personas	202.700.000	100	112.300.000	100
Población urbana	Personas	172.300.000	85	88.700.000	79
Rural	Personas	30.400.000	15	23.600.000	21
Déficit habitacional total	Personas	79.600.000	32	31.200.000	27
Cualitativo	Personas	52.000.000	21	21.500.000	19
Cuantitativo	Personas	27.600.000	11	9.700.000	8
Total de déficit de unidades habitacionales	Casas	5.431.000	100	13.444.000	100
Nuevo (cuantitativo)	Casas	1.757.000	32	744.000	6
Mejoradas (cualitativo)	Casas	3.674.000	68	12.700.000	94
Total de unidades subvencionadas	Casas	986.781	100	248.363	100
Nuevas	Casas	942.283	95	136.212	55
Mejoradas	Casas	44.498	5	90.905	37
Subsidios totales	USD	6,628 Millones	100	851 Millones	100
Nuevas	USD	5,7 Millones	86	587 Millones	69
Mejoradas	USD	928 Millones	14	155 Millones	18
Subvención media por unidad	USD	6.717		3.426	
Nuevas	USD	6.049		4.309	
Mejoradas	USD	20.855*		1.705	

Fuentes: Datos sobre déficit de vivienda según los censos oficiales más recientes disponibles: Para Brasil, Ministerio de Ciudades 2012; para México, CONAVI 2010. Datos sobre déficit de vivienda según estimaciones gubernamentales: Para Brasil, presupuesto federal/MCMV 2013 y Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio 2013. Para México, CONAVI 2015; INFONAVIT 2015; Ministerio de Hacienda 2015.

Tipo de cambio utilizado basado en el valor promedio en el momento del programa (moneda local/USD): Para Brasil, 2 reales brasileños = 1 USD (2013); para México, 13,5 pesos mexicanos = 1USD (2014).

Notas:

* La cifra incluye el trabajo de infraestructura necesario para obtener la vivienda (es decir, extender los servicios de alcantarillado y agua).

Con la impresionante escala de estos programas nacionales se busca producir un gran impacto medido por el número de unidades entregadas. Por ejemplo, en 2013 el gobierno mexicano se comprometió a entregar un millón de viviendas sociales durante su primer año de mandato. Por su parte, en 2014 el gobierno brasileño prometió entregar 2,75 millones de viviendas de bajo costo al final de su administración. Si bien estos objetivos numéricos no implican ningún enfoque urbano específico, sin duda aumentaron la presión para que se efectuara rápidamente la entrega de proyectos de gran envergadura, cuya magnitud solo se puede alcanzar en las periferias urbanas.

En las cifras sobre las asignaciones presupuestarias de los programas nacionales de vivienda se observa una marcada preferencia por el patrocinio de nuevas unidades habitacionales versus las iniciativas dirigida a mejorar las existentes (cuadros 3 y 4). Esto indica que se registra un desacople pronunciado entre la naturaleza del déficit habitacional y el

tipo de apoyo que se ofrece para vivienda. Las encuestas señalan que gran parte de los hogares necesitan mejorar su unidad actual (déficit cualitativo) y no pasar a una nueva (déficit cuantitativo). En otras palabras, el 80% de los presupuestos se destina a la construcción de nuevas unidades, mientras que el 80% de los hogares necesitan mejorar sus viviendas.

En México, en el período comprendido entre 2007-2012 más del 80% de todos los fondos de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) se destinaron a la adquisición de unidades habitacionales. Además, el 87% de estos últimos se asignaron a la compra de nuevas unidades de mercado construidas por urbanizadores privados, y el resto a autoconstrucción (SHF, 2014). En Brasil, el programa MCMV apoya dos subprogramas: el Programa Nacional de Vivienda Rural, a través del cual se otorgan préstamos para mejorar este tipo de vivienda, y el Programa Nacional de Vivienda Urbana, el cual brinda acceso a crédito a hogares urbanos pobres para que se conviertan en propietarios de vivienda nueva por primera vez³. La población urbana que desea mejorar la vivienda en que habita debe ser incluida en el Programa Assentamentos Precários, por medio del cual se financia el mejoramiento integral de las favelas. En la práctica, estos programas tienen un monopolio virtual sobre las opciones formales de vivienda para los hogares que no pueden pagar una unidad a precios de mercado no subsidiados⁴. En tal sentido, cabe notar la presencia de este sesgo particular a favor de la propiedad.

Los programas nacionales de vivienda utilizan su estructura de financiación para obligar a los urbanizadores inmobiliarios privados a que cumplan con unos ciertos estándares de calidad. Si los proyectos no se acogen a las políticas de los mismos, no son elegibles para obtener los recursos que se otorgan. Las regulaciones son muy específicas en términos de las características arquitectónicas: área mínima por unidad de vivienda, requisitos de servicios básicos, y calidad de los materiales de construcción. La tipología arquitectónica menos costosa que cumple con estas normas es la de edificios residenciales con un máximo de cuatro pisos que no requieran elevadores. En ese sentido, incluso si las ordenanzas de construcción no impusieran ninguna ubicación específica, conllevan un incentivo intrínseco para que se los localice en lugares donde haya terrenos más extensos. Esto se acentúa cuando existe un límite al monto que puede pagar un hogar por una unidad de vivienda que recibe subsidios. A diferencia de un mercado libre en el que los urbanizadores pueden transferir los costos adicionales al precio de la unidad, en el mercado de vivienda social de bajo costo esa opción está claramente restringida.

Los programas de vivienda son algo vagos en lo relativo a los estándares de ubicación para las nuevas unidades. Aunque las leyes nacionales contienen disposiciones que definen lo que constituye un lugar apropiado para vivienda social, esto no se traduce en mecanismos claros de aplicación. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Vivienda para el período 2009-2023 de Brasil (Plano Nacional de Habitação) se insiste en que el tema de la vivienda es fundamentalmente urbano. Allí se afirma que “el costo adicional de una tierra bien situada [para construir viviendas asequibles] se compensa de sobra con sus beneficios” (MDC, 2013). Sin embargo, las decisiones en términos de ubicación son una responsabilidad municipal que se encuentra separada de los mecanismos de financiación. La Ley Nacional de Vivienda (2010) vincula la financiación con el acceso a servicios en áreas específicas (polígonos urbanos). Hasta la fecha, solo una pequeña parte de los proyectos de vivienda ha resultado afectada por esta regulación (Paquette y Arnold, 2013).

3 “Entidades” es una pequeña rama del programa nacional de vivienda urbana a través de la cual se financian cooperativas en las que se invita a los residentes a participar en el diseño de las viviendas. Los fondos para este programa solo ascienden al 8% del presupuesto del MCMV.

4 Las opciones habitacionales de los hogares son aún más sesgadas cuando se trata de contribuciones obligatorias a fondos de vivienda mediante deducciones directas del salario. Estos aportes solo pueden usarse para comprar unidades nuevas. Tal es el caso de los empleados del sector formal de México: cerca de una cuarta parte de las unidades habitacionales destinadas a personas de bajos ingresos financiadas entre 2006 y 2009 permanecen vacantes (Fuentes y Hernández, 2014), lo cual es prueba de que estas viviendas no corresponden a las necesidades de sus propietarios.

La falta de claridad en la normatividad relativa a la ubicación de la vivienda ha permitido a los urbanizadores tomar esta decisión. Históricamente, los hogares de bajos ingresos se concentran en barrios urbanos deteriorados o marginales cercanos a los mercados de trabajo o a las centrales de transporte (Pearlman 2011). Sin embargo, la construcción privada de vivienda de bajo costo se localiza cada vez más en las zonas periféricas, respondiendo así a las decisiones de los urbanizadores y no a las preferencias de los futuros beneficiarios (Libertun de Duren, 2017). En Brasil, la mayor parte de los fondos del programa MCMV se destinan a unidades de vivienda en zonas urbanas periféricas. En el período comprendido entre 2010 y 2013, en las ciudades de tamaño mediano la mayor parte de los hogares que registraban déficit habitacional se encontraban a 15 km del centro de la ciudad⁵, mientras que la distancia media de las nuevas unidades de vivienda social al centro de la ciudad era de 25 km (Correia Lima Neto, Krauze y Alves Furtado, 2015). Este patrón se asemeja al escenario mexicano, donde la distancia promedio desde el centro hasta las nuevas urbanizaciones supera ahora los 40 km, mientras que hace menos de una década era de 15 km (SEDESOL, 2011). Aproximadamente la mitad de todas las unidades construidas están más allá de lo que se conoce como los primeros “perímetros de contención urbana” (Davis et al., 2016).

Cabe señalar que, en teoría, no es el gobierno nacional sino los municipios los que se encargan de regular el uso de la tierra. Estos tienen voz sobre la ubicación de la vivienda a través de sus mapas de ordenación de tierras, en los que a menudo se ubica la vivienda de bajo costo en los extramuros de las ciudades. En Brasil se exige que todos los municipios designen algunas áreas como Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en sus planes urbanos, siendo estas las únicas localidades donde se puede construir vivienda de ese tipo. En el programa MCMV se ha venido exigiendo que todas estas áreas especiales tengan servicios completos, o que puedan ser atendidas en un corto plazo, y que la tenencia de la tierra no esté en discusión ni sea de alguna manera problemática. Ni el Plan Nacional de Vivienda ni el Programa MCMV han especificado dónde deben estar dichas zonas; se dejó la decisión a las autoridades municipales. En México la situación es similar. Las ciudades a menudo han designado el centro como la “primera zona de densidad restringida”, lo que implica que la vivienda social solo se puede construir en las zonas periféricas.

En general, las ubicaciones posibles para programas de vivienda de bajo costo son muchas y expansivas, salvo en la parte central de la ciudad. Como se indicó anteriormente, esto se debe en parte al hecho de que la política de vivienda social no tiene un mandato específico para determinar la ubicación de este tipo de unidades en las ciudades, y por eso los urbanizadores privados terminan tomando la decisión final sobre dónde localizar dichos proyectos.

3. Quién desarrolla qué y por qué

PERFIL DE LAS CIUDADES

Dado que los reglamentos del programa han dejado las decisiones sobre dónde ubicar la vivienda social en manos de los urbanizadores privados, estos últimos se han convertido en tema prioritario de investigación en el presente documento. Para entender cómo llegan a las decisiones de localización se realizaron entrevistas a urbanizadores de complejos de viviendas de bajo costo, tanto en ubicaciones centrales como periféricas en dos ciudades de tamaño mediano: Goiânia en Brasil⁶ y Puebla en México⁷. Una y otra son capitales de sus respectivos estados y sus poblaciones oscilan entre 1,3 y 1,5 millones de habitantes. Ambas son relativamente ricas para los respectivos estándares nacionales, e incluso dentro del contexto latinoamericano. Estas dos ciudades parecen tener un alto nivel de segregación socioespacial. En los últimos años, ambas han registrado un aumento en el número de unidades de vivienda asequible, las cuales han sido construidas por urbanizadores privados bajo las regulaciones nacionales de los programas de vivienda.

Goiânia alberga a casi 1,3 millones de habitantes y es el centro de un área metropolitana donde residen unos 2,3 millones de personas. La ciudad es la capital de una rica zona rural con un ingreso per cápita promedio superior al promedio nacional (IBGE, 2008). Infortunadamente, allí también se registra uno de los niveles más altos de desigualdad de ingresos en Brasil. El déficit de vivienda afecta aproximadamente al 15% de los hogares. Una de las particularidades de Goiânia es que se trata de una ciudad planificada cuyo plan maestro inicial data de 1938. El crecimiento urbano real ha superado lo previsto originalmente, lo cual ha dado lugar a una urbe marcada por barrios acomodados en el norte y asentamientos pobres e informales en el sur.

Puebla ocupa el cuarto lugar en términos de población en México. Su área metropolitana alberga 2,7 millones de habitantes, de los cuales 1,5 millones viven dentro de los límites municipales (INEGI, 2010). Tanto los gobiernos nacionales como los locales han sido muy proactivos en apoyar el desarrollo de la industria automotriz, la cual representa aproximadamente el 70% de todas las industrias de la región (Bernal-Mendoza et al., 2010). La geografía ha desempeñado un papel importante en la determinación de la expansión de Puebla. El volcán Malinche está al norte, el volcán Iztaccíhuatl al oeste y el lago Valsequillo al sur, cada uno de ellos situado dentro de reservas naturales. La mayor parte de los asentamientos informales se encuentra en estas áreas, que hacia el año 2000 acomodaban a casi a la mitad de la población total de Puebla (Valverde, 2005).

6 En 2010, en el Goiânia Master Plan se añadieron otras 12 ZEIS, elevando el total a 74. Estas cubren una superficie de 56,8 km², o el 13% del área actual urbanizada de la ciudad. Si estuviera completamente ocupada, y con la actual densidad de población urbana, esta área permitiría que otras 167.000 personas habitaran en proyectos de vivienda social en Goiânia, lo que indica que habría espacio suficiente para acomodar el crecimiento esperado de la población durante la próxima década. Sin embargo, la mayor parte de las ZEIS de Goiânia se encuentra a más de 10 kilómetros del centro de la ciudad y no se permite su existencia en un radio inferior a cinco kilómetros de aquel.

7 En Puebla, los grandes proyectos de vivienda social solo se pueden desarrollar más allá de la “primera zona de densidades restringidas” del plan de la ciudad, que se extiende en un radio de unos 6 a 10 kilómetros del centro de la ciudad.

En el cuadro 3 se observan algunos datos específicos sobre cada una de estas dos ciudades. El déficit de vivienda de Goiânia es relativamente bajo para los estándares brasileños, pero altamente concentrado en los hogares pobres. Por el contrario, el déficit habitacional de Puebla es muy elevado, aunque también afecta principalmente a los hogares de bajos ingresos. En el cuadro 4 se muestra que incluso cuando existen algunas disparidades a nivel nacional y urbano en términos de las características del déficit habitacional, la política de vivienda impone regulaciones similares a los urbanizadores que construyen vivienda social. Es decir, los parámetros que se aplican a sus edificios y los que regulan la elegibilidad de quienes pueden acceder a los mismos son similares. Por ejemplo, no se imponen controles de densidad o de ubicación de la vivienda, al tiempo que los límites al número máximo de unidades por edificio son generosos o simplemente inexistentes. Estas semejanzas en las regulaciones explica gran parte de las similitudes en los resultados.

CUADRO 3. Población, tamaño y vivienda en Goiânia, Brasil y Puebla, México		
	Goiânia, Goiás, Brasil	Puebla, Puebla, México
Población urbana	1.300.000	1.500.000
Población del área metropolitana	2.200.000	2.700.000
Área urbana (en Km²)	738,1	533,5
Déficit habitacional total	15%	48%
Déficit habitacional cualitativo	60%	87%
Déficit cuantitativo de vivienda	40%	13%
Índice urbano Gini	58	48
Gini urbano versus Gini nacional	+5 (Gini urbano es peor)	-3 (Gini urbano es mejor)

Fuentes: Para Goiânia, IBGE, 2013 y PNUD et al., 2013 (Gini); para Puebla, INEGI, 2010, CONAVI, 2015 y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010 (Gini).

CUADRO 4. Parámetros de vivienda social para los urbanizadores		
	Goiânia (Brasil)	Puebla (México)
Beneficiarios elegibles	Propietarios de vivienda por primera vez con ingresos familiares hasta de tres salarios mínimos (USD 969/mes)	Propietarios de vivienda por primera vez con ingresos familiares de uno a cuatro salarios mínimos que trabajen en el sector formal (USD 602/mes)
Escala (número de unidades de vivienda)	No se ha identificado ningún límite mínimo. El máximo es de 500 unidades por módulo, integrables en proyectos más grandes	No se han identificado límites mínimos o máximos
Densidad (unidades de vivienda/hectárea)	Ninguno identificado	Ninguno identificado
Superficie de la unidad de vivienda (m²)	32 m ² para casas; 37 m ² para apartamentos	38 m ²
Costo de la unidad de vivienda	USD 36.190 (USD 1.130/m ²)	USD 23.767 (USD 625/m ²)
Infraestructura necesaria	Agua, alcantarillado y electricidad (El urbanizador debe donar el 15% de las viviendas construidas al municipio para cubrir los costos.)	Agua, alcantarillado y electricidad (El urbanizador debe donar el 20% del valor del terreno al municipio de Puebla para cubrir el costo.)
Servicios sociales requeridos	Escuelas, puesto de salud, guardería, puesto de seguridad	Ninguno
Ubicación especificada dentro de la ciudad	Ninguno	Ninguno

Fuentes: Elaboración propia

METODOLOGÍA

En este documento se emplea una metodología cualitativa basada en cuestionarios semiestructurados y en entrevistas en profundidad con preguntas abiertas a urbanizadores de vivienda asequible subsidiada en Goiânia, Brasil, y en Puebla, México. En total participaron diez urbanizadores en representación de cuatro empresas. La mitad de los entrevistados están afiliados a empresas que construyen vivienda social dentro del núcleo urbano, y la otra mitad a empresas que lo hacen en áreas periféricas. A todos se les solicitó que contestaran 12 preguntas y que luego respondieran presencialmente a una entrevista de una hora de duración.

En un comienzo se hizo una selección al azar de urbanizadores que hacían parte de una lista de aquellos que estaban activos y que habían completado un edificio residencial destinado al mercado de vivienda de bajo costo en los últimos cinco años. Sin embargo, fue particularmente difícil lograr que respondieran, y muchos se mostraron reacios a compartir información específica sobre sus prácticas empresariales o sobre sus cifras. Fue así como se decidió pasar al siguientes de la lista hasta completar el número previsto de entrevistados. Todos los que participaron están afiliados a empresas formales sólidamente establecidas y bastante exitosas. Ahora, si bien es cierto que pueden o no representar a la mayor parte de los urbanizadores en su región, sí constituyen la mayoría de quienes están activos en el mercado de vivienda social en zonas urbanas periféricas. Todos los entrevistados estaban operando dentro del marco de las actuales políticas de vivienda de bajo costo (cuadro 5); habían construido por lo menos cinco complejos de vivienda de ese tipo; y habían obtenido financiamiento y terminado la construcción bajo los programas analizados: el MCMV de Brasil (2010-2013) y el Plan Nacional de Desarrollo de México (2007-2012).

Con las preguntas y las entrevistas se buscaba entender la manera en que estos urbanizadores toman decisiones con respecto a dónde construir viviendas de bajo costo. Asimismo, se procuraba obtener información específica sobre su perfil, incluyendo el tamaño de sus empresas y su experiencia previa; las características típicas de las viviendas de bajo costo que construyen; y la estructura general de costos de la inversión en vivienda, centrándose en la incidencia del costo de los lotes sobre el costo total de la inversión. Los cuestionarios contenían preguntas de selección múltiple sobre el tamaño de la empresa (pequeña, mediana o grande), y sobre las principales razones por las que se eligen las ubicaciones del proyecto (normas de planificación urbana y medioambientales, costos de construcción, costos de infraestructura, costo de los lotes, infraestructura disponible y otros) (véanse el cuadro 5 y el apéndice 1). En lo relativo a la evaluación de los costos, en los cuestionarios se solicitaba a los entrevistados que asignaran los porcentajes del gasto total correspondientes a la construcción (incluida la contratación de mano de obra), terrenos, infraestructura, burocracia y otros. Este formato permitió comparaciones y facilitó el diálogo, ya que muchos urbanizadores se mostraban reacios a compartir cifras reales. En el diálogo subsiguiente se abordaron estos mismos temas, pero de manera abierta, lo cual permitió profundizar sobre la razón de ser de las respuestas.

CUADRO 5. Estructura y variables del cuestionario

Tema	Variable	Tipo de pregunta	Unidad/parámetro
Empresa	Tamaño	Abierta	Número de empleados
	Experiencia	Abierta	Número de años desde que se financió
Práctica	Objetivo de vivienda social	Abierta	Tipo de hogar por ingresos
	Requisitos de vivienda social	Abierta	Requisitos de construcción
	Ubicación de proyectos anteriores	Cerrada	Centro/periferia/otros
	Factores que determinan la ubicación	Cerrada	Reglas/costos/infraestructura/riesgos/otros ...
	Proyecto más pequeño construido	Abierta	Número de unidades de vivienda
	Proyecto más grande construido	Abierta	Número de unidades de vivienda
	Unidad más pequeña construida	Abierta	Metros cuadrados
	Unidad más grande construida	Abierta	Metros cuadrados
	Costo de construcción más bajo	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Costo de construcción más alto	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Costo de tierra más bajo	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Costo más alto del terreno	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Menor costo de infraestructura	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Costo de infraestructura más alto	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
Proyecto	Fecha de terminación	Abierta	Año
	Superficie de la urbanización	Abierta	Metros cuadrados
	Superficie total del edificio	Abierta	Metros cuadrados
	Distancia al centro de la ciudad	Abierta	kilómetros
	Tamaño del proyecto	Abierta	Número de unidades de vivienda
	Tamaño de la unidad	Abierta	Promedio de metros cuadrados por unidad de vivienda
	Costo del terreno	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Costo de infraestructura	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Costo de preparación de la urbanización	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Costo de la cimentación	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Costo de construcción	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Costo de acabado	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Costo de equipamiento comunitarios	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto
	Otros costos	Abierta	Como porcentaje del costo total del proyecto

Fuentes: *Elaboración propia*

4. Hallazgos principales

os cuestionarios y las entrevistas revelaron datos interesantes en cuanto al perfil de los urbanizadores, así como sobre los proyectos de vivienda social y su estructura de costos.

Perfil de los urbanizadores En todos los casos, los entrevistados también estaban construyendo vivienda para hogares no subsidiados. Las empresas que realizan sus actividades en las periferias urbanas son más grandes, están mejor capitalizadas, tienen una amplia experiencia y en el pasado fueron responsables de la construcción de edificios en gran escala. Las que operan en las áreas centrales de la ciudad tienden a ser locales, de menor tamaño y menos experimentadas. Sin embargo, a partir de los datos recolectados no es posible determinar si la diferencia de escala —entre quienes operan los proyectos de vivienda social periférica y quienes lo hacen en el centro de la ciudad— hace parte de un fenómeno más general. En contra de esta noción se obtuvo cierta evidencia proveniente de los propios urbanizadores, quienes manifestaron de manera generalizada su disposición a trabajar en ambas áreas de la ciudad.

Perfil de la vivienda social y estructura de costos En el cuadro 6 se presenta un resumen de los tamaños y costos de la vivienda social en las áreas periféricas y centrales. Los detalles se describen en los apartados posteriores.

CUADRO 6. Perfil de vivienda social basado en resultados de encuestas, Brasil y México		
	Brasil	México
Periferia		
Costo (inferior) de la vivienda	USD 490/m ²	USD 452/m ²
Parámetros de costo de infraestructura	20-30% del costo total	12-15% del costo total
Parámetros del costo del terreno	10-15% del costo total	5-7% del costo total
Central		
Costo (inferior) de la vivienda	USD 435/m ²	USD 500/m ²
Parámetros de costo de infraestructura	5-11% del costo total	Tierra más infraestructura: 18-28% del costo total
Parámetros del costo del terreno	20-20% del costo total	

Fuentes: Elaboración propia

Características típicas de las unidades El tamaño de las unidades construidas, independientemente de si están en el centro o en la periferia, oscila entre 40 y 46 mt², lo cual cumple —aunque apenas excede— los requisitos mínimos de los programas nacionales. La mayor parte de las viviendas sociales corresponde a bloques de apartamentos multifamiliares, a menudo de cuatro pisos, dado que este es el límite de altura aceptado para edificios sin elevador. Los servicios ofrecidos dentro de las unidades de las áreas centrales y periféricas también son similares, ya que el acceso a financiamiento también exige el cumplimiento de estándares al respecto.

Costo de construcción La mayoría de los urbanizadores informaron que podían entregar viviendas sociales por menos de USD 500 por mt², sin incluir impuestos y/o ganancias. A diferencia de lo que se esperaba, no aportaron evidencia de que costara más construir viviendas en las áreas centrales que en la periferia. De hecho, los entrevistados explicaron que sus costos de construcción eran similares en ambos lugares. Los principales rubros de costos de construcción, a saber, la mano de obra y los materiales (a menudo traídos de sitios retirados) no variaban significativamente en una y otra ubicación, que por lo general no están separadas por más de 10 kilómetros.

Costo del terreno En las zonas periféricas, donde es de esperar que los precios de la tierra sean más bajos, los costos del terreno oscilan entre el 5 y el 7% de los costos totales en México, y entre el 10 y 15% en Brasil. En ambos casos, los costos de los lotes en las áreas centrales se estimaban en un 20% del total. Sin embargo, la contabilidad del valor de los terrenos es complicada, particularmente en aquellos casos en que los urbanizadores los habían adquirido varios años antes de iniciar la construcción del proyecto. Los costos reportados para este rubro también pueden divergir de los valores de mercado por otras razones. Por ejemplo, tanto en Brasil como en México los urbanizadores comentaron al equipo de estudio que durante las etapas de planificación de un proyecto de vivienda social se negoció el precio de los terrenos, y que hubo transferencias o permutas de tierras con las autoridades locales. Lo mismo en lo que se refiere a la dotación de infraestructura, los estándares de la misma y los responsables de sus costos.

Costos de infraestructura y servicios Estos costos comprenden la dotación de infraestructura obligatoria para las unidades: agua, alcantarillado, electricidad y conexiones de gas. También pueden incluir la pavimentación de calles o aceras. En las urbanizaciones de la periferia, estos servicios a menudo requieren inversiones en áreas externas. Ello implica un alto costo inicial en términos de infraestructura en el área a urbanizar, debido a que allí se carece de la mayor parte de los servicios básicos. En México, los urbanizadores son responsables de financiar y realizar las obras de ampliación de los servicios básicos (agua, alcantarillado y electricidad) a los lugares en que tendrá lugar la construcción. Una vez concluidas las obras, las autoridades municipales son responsables de su funcionamiento. Lo mismo en lo que se refiere a la construcción de aceras y servicios urbanos, allí donde hagan falta. En Brasil, los urbanizadores donan el 15% de las viviendas construidas al municipio como compensación por los gastos en que este incurrirá al extender los servicios básicos al nuevo complejo residencial. La distancia a las redes de infraestructura urbana existentes pesa mucho en la determinación de estos costos. En general, en México los costos de infraestructura de los proyectos periféricos oscilan entre el 18 y el 28% del total, un poco más que en Brasil, donde rara vez superan el 18%. En las áreas centrales también se incurre en gastos externos a la construcción de las unidades habitacionales, en caso, por ejemplo, de que el proyecto exija la ampliación de la capacidad del sistema de abastecimiento (por ejemplo de agua). En ninguno de los dos países es obligatorio proveer internet o servicios telefónicos. Estos se negocian directamente con proveedores privados, a los que normalmente se les otorgan derechos exclusivos sobre la prestación de estos servicios a cambio de que asuman el costo de la instalación de la infraestructura necesaria. Los servicios de salud y educación son de responsabilidad más bien estatal, antes que municipal, y por ello no le corresponden a los urbanizadores. A menudo, estos dos últimos servicios son de calidad inferior en las urbanizaciones de la periferia, y de difícil acceso desde esos lugares. Sin embargo, este tema no forma parte de la conversación entre los funcionarios gubernamentales y los urbanizadores.

5. Justificación de la ubicación del proyecto

Los urbanizadores no mencionaron ninguna preferencia por la ubicación de sus proyectos, salvo la que “tenga más sentido, y permita completar el proyecto a tiempo y dentro del presupuesto”. Cuando se les solicitaron aclaraciones al respecto, mencionaron tres variables: el tiempo que toma el proceso de aprobación, el costo de la tierra y la infraestructura, y el número de unidades que pueden llegar a construirse en el nuevo asentamiento. Sin duda, su respuesta no implica que no entren otras variables en juego, como por ejemplo alianzas políticas o relaciones personales que puedan incidir en la selección de la ubicación por parte de los urbanizadores. Sin embargo, estas tres variables ofrecen una explicación sobre la manera en que estos racionalizan sus propias opciones de localización dentro de las limitaciones de la política existente y de los marcos de planificación.

El tiempo que toma la negociación refleja a menudo la capacidad de un urbanizador para dialogar con las autoridades locales. Como indicó uno de los entrevistados, la determinación relativa a la ubicación es compleja e involucra a muchos departamentos de la empresa. La toma de decisiones conlleva una serie de negociaciones con las autoridades locales, así como consideraciones en torno a la planificación urbana local y a las normas de construcción. Es posible que se privilegie a aquellos municipios que se perciben como más fáciles para negociar, ya sea porque sus mecanismos de cumplimiento son más laxos o porque están más abiertos a las actividades de los urbanizadores. Resultó difícil obtener información precisa sobre cómo funciona la relación entre los urbanizadores y los funcionarios municipales, y sobre hasta qué punto la laxitud en la aplicación de las normas es el resultado de la falta de capacidad institucional de un determinado municipio o de la familiaridad que pueda existir entre los funcionarios municipales y los urbanizadores. La política que rige el proceso de otorgamiento de permisos a nivel municipal tiende a ser poco clara, y los urbanizadores se mostraron reacios a hablar del tema. Sin embargo reconocieron que cuanto menor sea la demanda en torno a una parcela de terreno, más fácil será discutir usos posibles de la misma con las autoridades competentes. Esto es así especialmente cuando un porcentaje significativo del área del municipio no ha sido desarrollado.

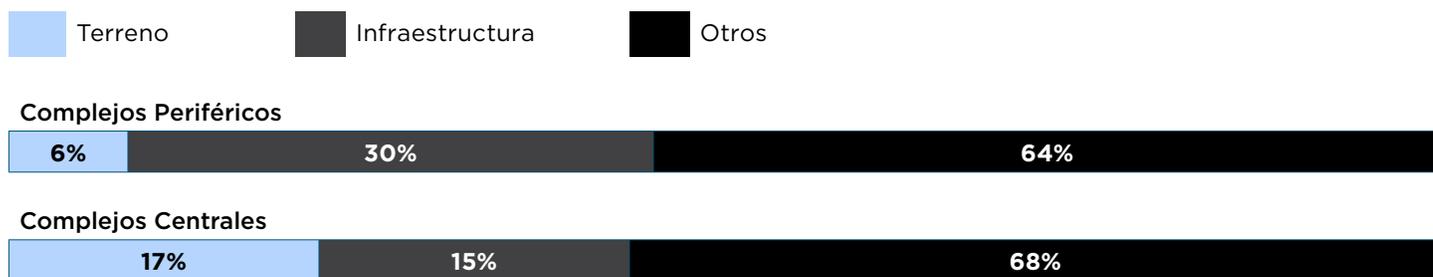
Los incentivos que existen para la construcción en áreas periféricas también contribuyen a determinar la configuración espacial de las urbanizaciones que allí se localizan. Estos terrenos tienden a estar retirados de las vías de acceso y carecen de servicios e infraestructura adecuados, lo que los hace poco atractivos para aquellos inversionistas que privilegian el mercado de los hogares más acomodados, como es el caso de los urbanizadores que se dedican a construir conjuntos cerrados (Libertun de Duren, 2006). Por lo tanto, cuando se trata de obtener estos terrenos, la competencia a la que se enfrentan los constructores de vivienda social es reducida. Además, dado que las regulaciones locales sobre el uso de la tierra son del dominio exclusivo de los gobiernos municipales, estos pueden incidir considerablemente sobre el modo en que se aplican las normas. A diferencia de las áreas urbanas centrales —donde los urbanizadores rara vez son los más interesados o los que tienen mayor capital entre aquellos posibles compradores de un lote—,

cuando se trata de negociar con los municipios periféricos sí son los ellos los que tienen la última palabra, y eso se traduce en procesos de aprobación más fáciles y expeditos para sus proyectos.

Los urbanizadores calculan el costo del terreno y la infraestructura como una variable única: el parámetro de costo tierra + infraestructura no debe exceder un tercio del costo total de la vivienda (gráfico 1). Dentro de este parámetro, el posible juego entre los costos de la tierra y de la infraestructura permite que muchas ubicaciones de proyectos diferentes cumplan con esta regla. La expectativa es la misma tanto para los urbanizadores que trabajan en el centro como para los que lo hacen en la periferia. Es así como, por lo general, los valores de los lotes difieren drásticamente entre el centro y la periferia. Sin embargo, el ahorro que se obtiene por el costo más bajo de las ubicaciones periféricas al final se pierde por el mayor costo de la infraestructura requerida. El costo de los lotes para proyectos en el centro de la ciudad representa, en promedio, el 17% de la inversión, mientras que los gastos de infraestructura son inferiores al 15%. Por el contrario, los lotes para construir urbanizaciones en la periferia representan en promedio alrededor del 6% de la inversión, mientras que los gastos de infraestructura representan en promedio un 30%.

Por lo general, sin embargo, los datos obtenidos no señalan claramente ninguna diferencia significativa entre las urbanizaciones de la periferia y del centro en cuanto a los parámetros de costo: en las primeras el 36% del costo total del proyecto corresponde al terreno y a la infraestructura, versus el 32% en las segundas (gráfico 1).

GRÁFICO 1. Costos del terreno y de la infraestructura como porcentaje de los costos totales de la vivienda



Fuentes: *Elaboración propia*

Un hallazgo más importante tiene que ver con la manera en que los urbanizadores utilizan la relación inversa entre el costo de los lotes y los de infraestructura según la ubicación de los proyectos de vivienda social entre el centro y la periferia de las ciudades. Esto a la luz de lo indicado anteriormente acerca de que en el centro los costos de los terrenos son altos y los de infraestructura son bajos, mientras que la periferia sucede lo contrario.

Ahora bien, la cantidad de unidades de vivienda que los urbanizadores pueden acomodar está directamente relacionada con la capacidad de alcanzar economías de escala, y por tanto de aumentar la rentabilidad de los proyectos. Cuando logran construir más de 500 unidades pueden ahorrar costos sustanciales en materiales y mano de obra. En México, donde no es infrecuente encontrar complejos habitacionales con más de 2.500 unidades, los constructores pueden permitirse la producción in situ de algunos componentes básicos de construcción como ladrillos y bloques, mientras que los salarios y pagos de contratistas y equipos de alquiler pueden negociarse a precios más bajos dados los volúmenes involucrados. Incluso se puede ayudar a amortizar los honorarios legales, todo lo cual reduce el costo por unidad de vivienda construida. Además, algunos de los costos iniciales —por ejemplo los gastos legales y administrativos— no son proporcionales al tamaño de la urbanización.

Queda claro que acomodar estos enormes complejos requiere grandes extensiones de tierra vacía que, aunque rara vez se encuentran en áreas centrales, sí abundan en las periferias más retiradas. Por otra parte, si los urbanizadores proponen grandes proyectos a los municipios, tienden a tener más influencia en las negociaciones. Dicho esto, debe señalarse que estos constructores obtienen un beneficio de los proyectos de vivienda social, independientemente de dónde los localicen. En Puebla, por ejemplo, al sustraer los costos totales de producción (edificios, espacios públicos, terrenos e infraestructuras) del precio de venta, se obtiene un margen de beneficio bruto del 42% en las urbanizaciones de la periferia versus el 32% en las del centro. La cifra correspondiente para las urbanizaciones en la periferia de Goiânia es del 20%.

En suma, los promotores eligen la periferia porque allí obtienen mayores beneficios. Aun así, cabe insistir en que no es el costo del terreno per se lo que lleva a los urbanizadores a construir en esos lugares, dado que, como ya se dijo, allí los costos de infraestructura son mayores que en el centro. El factor principal es el beneficio que obtienen por unidad en la periferia, pues esa localización les permite acomodar complejos más grandes y reduce los tiempos de aprobación. Debido a que la construcción de proyectos de gran envergadura requiere mayores flujos de capital, los urbanizadores más grandes tienden a ser los únicos que construyen en las áreas periféricas. Si los valores del terreno fueran el factor principal, no se registraría una concentración de urbanizadores más pequeños en las áreas centrales, donde la tierra es más costosa. Y tampoco se vería a los constructores más grandes gravitando hacia la periferia cuando el parámetro costo de tierra + infraestructura no debería incidir en su decisión sobre la ubicación de un proyecto. Las economías de escala y las regulaciones débiles hacen que la financiación de la vivienda social en las zonas periféricas sea más rentable para quienes pueden realizar las inversiones iniciales.

Conclusiones

Uno de los objetivos de este trabajo ha sido dilucidar los mecanismos que vinculan a los programas nacionales de vivienda de bajo costo con la ubicación de nuevas unidades de vivienda en áreas urbanas periféricas. En este documento se plantea la hipótesis de que debido a que los responsables de estas iniciativas dejan las decisiones de localización a los urbanizadores privados, tales decisiones responden a las necesidades empresariales de aquellos, teniendo en cuenta que los hogares beneficiados son un mercado cautivo. Esta hipótesis coincide con la visión de William Alonso sobre una geografía residencial urbana determinada por lo que tienen que sacrificar los hogares entre el conjunto de servicios en torno a la vivienda y la ubicación de la misma. Esto, considerando que son los urbanizadores, y no los hogares, quienes toman las decisiones de localización. Paso seguido, y a la luz del principio de que es la economía de mercado la que determina la ubicación de la vivienda, se formuló la hipótesis de que los urbanizadores obtendrían más beneficios de la construcción de residencias de bajo costo en la periferia que si lo hacen en el centro de las ciudades, debido a que allá es más barata la tierra.

Mientras que la primera hipótesis resultó verdadera, la segunda no. Los urbanizadores se benefician más en la periferia, pero no debido a los menores precios de la tierra, ya que los ahorros iniciales que obtienen por esa vía se diluyen cuando se considera el costo que implica construir allí infraestructura básica, tal y como lo exige la ley. De cualquier manera, la suma del costo de los terrenos más el de la infraestructura es aproximadamente un tercio del total de las inversiones requeridas tanto en las ubicaciones centrales como en las periféricas. Esto conduce a concluir que son las economías de escala, y no los precios del terreno, lo que explica la preferencia de los urbanizadores por construir en los extramuros de las ciudades. Los terrenos de gran tamaño, disponibles casi exclusivamente en las periferias urbanas, permiten que los urbanizadores obtengan ahorros significativos de costos porque allí pueden construir más de 500 unidades. Asimismo, se benefician de dos condiciones típicas de los proyectos que se ubican en sitios alejados del centro y de difícil acceso: regulaciones municipales más débiles y un menor número de licitadores, lo cual garantiza que el proceso de aprobación para estos grandes proyectos de vivienda sea más corto y sencillo. Este hallazgo es importante porque demuestra que son las limitaciones institucionales las que determinan el funcionamiento de los mercados.

Por lo visto hasta aquí, los urbanizadores simplemente han actuado dentro de las limitaciones y oportunidades que caracterizan a los programas de vivienda existentes. Los programas nacionales no han logrado regular adecuadamente la construcción de viviendas porque midieron el éxito de las políticas habitacionales por el número de unidades construidas y permitieron que los urbanizadores eligieran dónde ubicar estos complejos. Más aún, transformaron activamente la vivienda en un producto adecuado para la producción en gran escala, lo cual, por definición, requería grandes terrenos que solo se encontraban en las áreas periféricas.

Cabe notar, sin embargo, que la dirección de la causalidad tiene algunos matices si se tiene en cuenta que los urbanizadores no se encuentran aislados del proceso político que conduce a establecer las normas de construcción. Con todo, lo más importante es señalar la existencia de una lógica de economía política en la cual los precios de los terrenos

se relacionan con las tipologías arquitectónicas y las prácticas municipales en una forma urbana que creó un incentivo para que el sector privado edificara masivamente viviendas de bajo costo en los extramuros de las ciudades.

Otro elemento para destacar es que, en los dos casos analizados, los programas nacionales de vivienda en Brasil y México han financiado de manera desproporcionada viviendas nuevas en lugar de mejorar las existentes. Esto se ha traducido en un aumento de la oferta habitacional para los hogares de bajos ingresos en la periferia, a expensas de mejorar las condiciones deficientes de viviendas urbanas en el centro. La financiación recibida por los programas que ofrecen hipotecas y subsidios para la construcción de nuevas unidades superó en más de cinco veces la obtenida por aquellas iniciativas a través de las cuales se proveen servicios y títulos a viviendas inadecuadas existentes, siendo estas dos carencias los principales factores por los cuales se considera que las viviendas urbanas para pobladores de bajos ingresos son inadecuadas. Solo el 20% de todos los hogares que acusan déficit habitacional necesitan una nueva unidad de vivienda. Sin embargo, el 80% de todos los fondos de vivienda se destinaron a subsidiar la producción de nuevas unidades.

Por motivos prácticos, se están poniendo en marcha algunas medidas para reducir el desarrollo de enormes proyectos de vivienda destinados a personas de bajos ingresos en zonas periféricas de difícil acceso. Aunque todavía no ha tenido mucho éxito, en México el objetivo de vincular la financiación a ciertas áreas urbanas es un buen comienzo. Brasil ha alineado los incentivos entre los distintos sectores, entre ellos los de los proveedores de transporte y los de los urbanizadores inmobiliarios. Sin embargo, incluso con estas mejoras, persisten serias preocupaciones. Las estructuras de financiación deberían simplificarse en la medida de lo posible a fin de aumentar la transparencia y reducir los costos administrativos. Preocupa que los gobiernos nacionales hayan sido más efectivos en modelar estructuras de financiamiento para los urbanizadores potenciales que para los hogares.

Más allá de ello, es posible extraer algunas enseñanzas que trascienden los casos de Brasil y México. En primer lugar, se debe procurar que los fondos se destinen a programas que tengan una demanda real, lo cual contribuiría a que los residentes permanezcan en la ciudad en lugar de tener que trasladarse a lugares apartados. En segundo lugar, se debe evitar a toda costa implantar políticas que obliguen a los hogares de bajos ingresos a elegir entre tener acceso a vivienda o a comodidades urbanas. Por último, se deben diseñar políticas que den voz a los usuarios a los cuales se pretende servir.

Referencias

- Aguilar, A. G., P. M. Ward y C. B. Smith Sr. 2003. Globalization, Regional Development, and Mega-city Expansion in Latin America: Analyzing Mexico City's Peri-urban Hinterland. *Cities*, 20(1): 3-21.
- Alonso, W. 1964. *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bernal-Mendoza, H., J. Ramírez-Juárez, R. Pérez-Avilés y J. Morett-Sánchez. 2010. Importancia de los territorios rurales en el proceso de reestructuración territorial: el caso de la región metropolitana de la ciudad de Puebla.
- Bouillon, C. P., Editor. 2012. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Palgrave Macmillan US.
- Caixa. 2015. Um pouco da história da poupança na Caixa Econômica Federal. Consultado en <http://www.caixa.gov.br/Downloads/poupanca-historia/HISTPOUP.pdf>
- Correia Lima Neto, V., C. Krause y B. Alves Furtado. 2015. O déficit habitacional intra-metropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha casa minha vida: mensurando possibilidades de atendimento. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Davis, D., N. Escobedo, F. Granados, F. Lara, D. Schoen y M. Scott. 2016. *Building Better Cities with Strategic Investments in Social Housing. Case Study Compendium: Understanding the Barriers and Enablers to Densification at the Metropolitan Level. Qualitative Evidence from Seven Mexican Cities*. Cambridge, MA: Harvard University Graduate School of Design.
- De Mello, L. 2003. *Fiscal Decentralization and Subnational Expenditure Policy*. Fondo Monetario Internacional. Documento inédito.
- Fuentes, C. M. y V. Hernández. 2014. Housing Finance Reform in Mexico: The Impact of Housing Vacancy on Property Crime. *International Journal of Housing Policy*, 14(4): 368-388.
- Hardoy, J. E. y D. Satterthwaite. 2014. *Squatter Citizen: Life in The Urban Third World*. Londres: Routledge.
- Harvey, D. 1985. The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis. En *The Urbanization of Capital*, pp. 1-31. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hebert, C., E. Belsky y N. DuBroff. 2012. *The State of Mexico's Housing: Recent Progress and Continued Challenges*. Working Paper 12-8. Joint Center for Housing Studies, Harvard University, Cambridge, MA
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2008. *Regiones de influencia das cidades 2007*. Río de Janeiro: IBGE.
- Libertun de Duren, N. 2006. Planning à la Carte: The Location Patterns of Gated Communities around Buenos Aires in a Decentralized Planning Context. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(2): 308-327.
- . 2017. The Social Housing Burden: Comparing Households at the Periphery and the Centre of Cities in Brazil, Colombia, and Mexico. *International Journal of Housing Policy*, 1-27.

- Magalhaes, I. 2014. Desafíos actuales y nuevas herramientas para enfrentar el déficit cuantitativo y cualitativo. Cumbre América Latina y China de políticas y conocimiento. Consultado en <http://www.iadb.org/en/topics/urban-development/latin-america-and-china-policy-and-knowledge-summit,17728.html>
- Monkkonen, P. 2011. The Housing Transition in Mexico: Expanding Access to Housing Finance. *Urban Affairs Review*, 47(5): 672-695.
- Murray, C. y D. Clapham. 2015. Housing Policies in Latin America: Overview of the Four Largest Economies. *International Journal of Housing Policy*, 15(3): 347-364.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2012. *Economic Surveys: Chile*.
- OMB (Office of Management and Budget). 2015. The Budget Fiscal Year 2015: Department of Housing and Urban Development. Consultado en <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2015/assets/housing.pdf>
- Paquette, C. y P. Arnold. 2013. Las consecuencias de la producción masiva de vivienda social. Universidad Autónoma Metropolitana. Consultado en <http://hdl.handle.net/11191/1211>
- Pearlman, J. 2011 *Favela: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas y Fundación João Pinheiro. 2013. Atlas del desarrollo humano en Brasil 2013. Consultado en http://www.atlasbrasil.org.br/2013/en/o_atlas/o_atlas_/
- Rolnik, R. 2013. Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3): 1058-1066.
- SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). 2013. Programas nacionales de desarrollo urbano y vivienda 2013-2018. Comisión Nacional de Vivienda, Ciudad de México, DF.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). 2011. La expansión de las ciudades mexicanas 1980-2010.
- SHF (Sociedad Hipotecaria Federal). 2014. Estado actual de la vivienda en México. Centro de Investigación y Documentación de la CASA AC. Fundación CIDOC. Ciudad de México.
- UN-DESA (United Nations Department for Economic and Social Affairs). 2012. *World Urbanization Prospects*. New York: UN-DESA.
- Valverde, F. 2005. El plan del ayuntamiento para el desarrollo de la Ciudad de Puebla, México. Universidad Iberoamericana de Puebla.

Apéndice

GUÍA DE ENTREVISTAS PARA URBANIZADORES

Página 1

Detalles sobre el entrevistado

Fecha Entrevista DD/__ MM/__ A____

Nombre:

Ciudad:

Teléfono: *(Celular, Celda)*

Email: *(Correo Electrónico)*

Otros datos del entrevistado

Nombre de la empresa: *(Empresa)*

Funcion del entrevistado: *(Función)*

Tamaño de la empresa: *(Número de empleados)*

Experiencia: *(Número de años desde que se financió)*

Detalles del proyecto que estamos investigando

Nombre del proyecto de vivienda: *(Nombre)*

Superficie total de la urbanización: *(m²)*

Año de finalización: *(Año)*

Superficie construida: *(m²)*

Distancia del centro de la ciudad: *(Km)*

Número de departamentos:

(Número total) (m² por unidad)

Número de otros *(especificar):*

(Número total) (m² por unidad)

Número de viviendas unifamiliares:

(Número total) (m² por unidad)

Preguntas

1 En su empresa, ¿a quiénes consideran ser los principales compradores de vivienda social?

2 ¿Qué tipo de infraestructura e instalaciones comunitarias tiene la vivienda social?

3 ¿Dónde están ubicados los proyectos de vivienda social dentro de las ciudades?

En ciudades de 1-2 millones de habitantes:

- A menos de 5 Km del centro A más de 10 Km del centro Otro *(Especifique)*

4 En su experiencia, ¿cuáles son los tres factores más importantes que determinan dónde se ubican los proyectos de vivienda social, cerca o lejos de los centros urbanos?

- Normas de planificación urbana
 Normas medioambientales
 Costos de construcción
 Costos de infraestructura
 Costos del terreno
 Infraestructura disponible
 Riesgo de desastres naturales
 Otro *(Especifique)*

Preguntas

5 Entre los proyectos de vivienda social que ha construido en los últimos cinco años, describa lo siguiente:

- Su proyecto más pequeño: *(Número de unidades)*
- Su proyecto más grande: *(Número de unidades)*
- Su unidad de vivienda más pequeña: *(m² de unidad)*
- Su unidad de vivienda más grande: *(m² de unidad)*
- Su costo de construcción más bajo: *(Como porcentaje del costo unitario)*
- Su costo de construcción más alto: *(Su costo del terreno - más bajo)*
- Su costo de infraestructura más bajo: *(Como porcentaje del costo unitario)*
- Su costo de infraestructura más alto: *(Como porcentaje del costo unitario)*

5 Para este (nombre) _____ proyecto de vivienda social que actualmente estamos investigando, ¿puede proporcionar información sobre sus costos de inversión total en USD en cada uno de los siguientes rubros?

- Terrenos: *(Como porcentaje del costo unitario)*
- Infraestructura *(Especificar)*: *(Como porcentaje del costo unitario)*
- Preparación del terreno a urbanizar: *(Como porcentaje del costo unitario)*
- Cimientos: *(Como porcentaje del costo unitario)*
- Edificio: *(Como porcentaje del costo unitario)*
- Acabados: *(Como porcentaje del costo unitario)*
- Equipamientos comunitarios: *(Como porcentaje del costo unitario)*
- Otros *(Especificar)*: *(Como porcentaje del costo unitario)*

¿POR QUÉ ALLÍ?

LOS MOTIVOS POR LOS QUE PROMOTORES
PRIVADOS DE VIVIENDA SOCIAL CONSTRUYEN
EN LAS PERIFERIAS DE LAS CIUDADES
DE AMÉRICA LATINA

Nora Libertun de Duren

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Vivienda y Desarrollo Urbano

Dicembre de 2017